

PIANO D'AZIONE PER L'OCCUPAZIONE

ITALIA

15 aprile 1998

1. IL QUADRO DI RIFERIMENTO

1.1 Situazione e prospettive macroeconomiche

L'economia italiana sta sperimentando una fase di ripresa ciclica. Il punto di svolta inferiore del ciclo economico si colloca tra il primo e il secondo trimestre del 1997. Secondo le previsioni, nel primo trimestre del 1998 il Pil dovrebbe raggiungere un livello del 3% superiore a quello del primo trimestre del 1997. Dopo un tasso di crescita dell'1,5% registrato nel corso del 1997 si dovrebbe registrare una crescita nella media del 1998 del 2,5% con tendenza all'aumento fino al 2,9 per cento negli anni successivi. I fondamentali dell'economia sono in ordine: vi sono tutte le condizioni perché lo sviluppo sia sostenuto e duraturo.

Quadro macroeconomico programmatico

| | Previsioni | | |
|---------------------------|------------|-------|-------|
| | 1999 | 2000 | 2001 |
| • Var. % PIL | + 2,7 | + 2,9 | + 2,9 |
| • tasso d'inflazione | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| • var. % occupazione | 0,7 | 0,9 | 1,0 |
| • % Deficit /PIL | 2,0 | 1,5 | 1,0 |
| • % Debito/PIL (1) | 114,5 | 110,6 | 106,6 |
| • Spesa per interessi/PIL | 7,5 | 7,0 | 6,5 |

(1) compresi i proventi delle privatizzazioni

fonte: DPEF;

Il livello della produzione industriale ha già superato il picco della fine del 1995 e così anche il grado di utilizzo degli impianti. Il livello di attività economica industriale si sta ora avvicinando al massimo storico raggiunto nel corso del 1989. Nel corso del 1998, la ripresa generalizzata degli investimenti e dei consumi dovrebbe far sentire i suoi effetti sostituendosi al riaccumulo di scorte e alla domanda di auto.

L'occupazione complessiva, secondo stime prudenziali, dovrebbe crescere nella media del 1998 di 150-180.000 unità ed è plausibile che questo passo di crescita possa essere mantenuto nel triennio. Il Governo italiano intende creare le condizioni perché la ripresa abbia una lunga durata in modo da avere effetti sull'occupazione. La situazione internazionale può giocare positivamente. Se la crisi delle economie dell'Estremo Oriente ha effetti negativi, relativamente contenuti, sulle esportazioni essa ha anche effetti positivi sui prezzi dei beni internazionali e sui tassi di interesse. La ripresa può quindi avere un minore contenuto inflazionistico, può autosostenersi con maggiore efficacia e alimentare maggiori speranze di esercitare effetti positivi aggregati sull'occupazione.

Per quanto concerne la dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto, la politica della concertazione trilaterale ha consentito di rendere compatibili comportamenti microeconomici nelle contrattazioni salariali settoriali e aziendali con il perseguimento di obiettivi macroeconomici prima di disinflazione e ora di mantenimento della competitività dei nostri prodotti in un contesto di moneta unica. La ristrutturazione del prelievo mirato al finanziamento del Sistema sanitario nazionale ha alleggerito, almeno in parte, il costo del lavoro, soprattutto nel settore dei *non tradeables*, che aveva una contribuzione sanitaria effettiva maggiore.

La eventuale introduzione di un orario di lavoro ridotto sarà comunque accompagnata da una ristrutturazione delle aliquote contributive per oneri non previdenziali che consentirà di contenere gli eventuali costi aggiuntivi. Nel complesso, le condizioni di costo del lavoro di tipo macroeconomico non dovranno costituire un ostacolo per lo sviluppo dell'occupazione.

Nel corso dei prossimi anni l'offerta di lavoro in Italia comincerà a sentire gli effetti della riduzione della popolazione in età da lavoro (15-65 anni), tuttavia l'aumento dei tassi di partecipazione alle forze di lavoro della popolazione femminile consentirà un incremento dell'offerta complessiva di lavoro; essa, comunque, assumerà caratteristiche via via diverse nel tipo di erogazione desiderata, nella sua dislocazione geografica, nella mobilità e nelle competenze professionali. Tutto ciò si sommerà alle caratteristiche peculiari che il mercato del lavoro italiano già manifesta e richiederà un'attenzione sempre maggiore agli aspetti microeconomici delle politiche del lavoro.

1.2 Occupazione, disoccupazione

Confrontando i dati desunti dall'indagine ISTAT sulle forze di lavoro con quelli degli altri paesi europei il grado di partecipazione al mercato del lavoro italiano resta complessivamente basso. Il tasso di attività nella media del 1997 è risultato pari al 47,5% evidenziando una leggera flessione rispetto all'anno 1996 (-0,2%). La componente dinamica delle forze di lavoro continua ad essere quella femminile (+ 0,8%) mentre quella maschile mostra una tendenza alla riduzione (- 0,2%). Anche il tasso di attività dei giovani appare in diminuzione (- 0,4%) per effetto dell'aumento della scolarità delle nuove leve.

Nella media del 1997 l'occupazione (20.087.000) è rimasta stazionaria. Il tasso di occupazione complessivo è risultato pressoché invariato (41,7%) anche se mostra una marcata polarizzazione tra i due sessi - 55,8% quello degli uomini contro il 29% rilevato per le donne - e tra aree forti e deboli: nelle tre ripartizioni del paese Nord, Centro e Sud il tasso è risultato pari rispettivamente pari a 47,2, 42,8 e 33,9%.

L'occupazione dei giovani in età compresa tra i 15 ed i 24 anni cresce in valore assoluto (+1,4%) ma per effetto della citata maggiore scolarità resta invariato il tasso di occupazione specifico della classe di età. L'occupazione alle dipendenze mette a segno un lieve miglioramento (+ 0,4%) analogo a quello registrato nel 1996 rispetto al 1995. La stazionarietà dell'occupazione complessiva è spiegata tutta dall'andamento dell'occupazione agricola che segnala anche quest'anno una riduzione del 4%. A livello settoriale si segnala la crescita dell'occupazione dei servizi (+ 0,5%) meno marcata di quella alle dipendenze (+ 1,0%), in particolare dell'occupazione terziaria femminile.

Nella media del 1997 la disoccupazione è cresciuta di 40.000 unità rispetto al 1996 portando il tasso di disoccupazione al 12,3%. Anche in questo caso la polarizzazione tra le diverse aree del paese è marcata: nel centronord i tassi variano tra il 3 % delle aree migliori ed il 12% delle aree peggiori, nel Sud la percentuale dei senza lavoro è superiore al 20% in molte regioni con picchi particolarmente elevati in Campania, Calabria e Sicilia.

L'andamento delle tre componenti dell'aggregato disoccupazione (disoccupati in cerca di 1° occupazione, disoccupati che hanno perso un posto di lavoro, altre persone in cerca) evidenzia una crescita marcata per i primi due raggruppamenti ed una sostanziale invarianza del terzo. La disoccupazione italiana è in misura prevalente disoccupazione giovanile visto che i tassi di disoccupazione delle

classi di età centrali non differiscono (in non pochi casi sono addirittura più bassi) da quelli degli altri paesi e di lunga durata (67% dei disoccupati lo sono da più di 1 anno). Rispetto alla media del 1996 la situazione non è mutata in misura apprezzabile fatta eccezione per una leggera diminuzione del numero dei disoccupati giovani, limitatamente alle aree del CentroNord. Vi è una differenza sensibile tra uomini e donne che resta sostanzialmente inalterata in termini di tassi di disoccupazione (9,5% contro 16,8%) anche se queste cifre sono largamente determinate dai differenti tassi di partecipazione e vanno lette insieme alle variazioni tendenziali dell'occupazione per i due sessi: quella femminile cresce più di quella maschile quando l'economia tira, diminuisce meno quando la congiuntura è sfavorevole

Se invece che delle medie annuali si tiene conto dei dati congiunturali più recenti (v. prospetto riassuntivo) il quadro appare in netto miglioramento. I dati relativi all'indagine ISTAT sulle forze di lavoro di gennaio 1998 segnalano 117.000 occupati in più rispetto al periodo corrispondente del 1997. Cresce in particolare l'occupazione femminile (+ 1,6%) mentre i maschi invertono la tendenza alla flessione che durava da 2 anni. Per quanto attiene alla disoccupazione mentre quella delle donne continua a crescere (+ 1,5%) diminuisce sensibilmente quella degli uomini (- 3,6%).

Dati congiunturali sul mercato del lavoro

| | | |
|----------------------------|--------------------|--------------------|
| . Var % occupazione totale | in aumento (+0,6) | M leggero aumento |
| + 0,2 | (+ 117.000 unità) | F aumento |
| + 1,6 | | Dipendenti |
| + 1,0 | | Indipendenti |
| - 0,5 | | agricoltura |
| + 1,4 | | industria in senso |
| stretto + 1,7 | | costruzioni |
| + 0,1 | | |

| | | | |
|---|----------|----------------------|----------------|
| - 2,0 | | commercio | |
| + 0,1 | | altri | servizi |
| . tasso di occupazione (%) | | | lieve aumento |
| dal 41.2 al 41.3 | | | |
| . persone in cerca di occupazione | | in lieve diminuzione | M |
| - 3,6 | | (- 27.000 unità) | F |
| + 1,5 | | | |
| . tasso di disoccupazione (%) | | in diminuzione | M riduzione |
| dal 9,8 al 9.4 | | dal 12,4 al 12,2 | F stazionario |
| 16,8 | | | |
| dal 7,1 al 6,5 | | Nord | (diminuzione) |
| dal 10,6 al 10,0 | | Centro | (diminuzione) |
| dal 21,8 al 22,4 | | Sud | (aumento) |
| . tasso di attività (%) | costante | | M riduzione |
| dal 60.9 al 60.5 | 47 | | F aumento |
| dal 34.2 al 34,5 | | | |
| . tasso di disoccupazione < 25 anni (%) | | | in diminuzione |
| dal 34.0 al 33,8 | | | |
| | | | |
| | | fonte: | ISTAT LFS |
| gennaio 1998 e gennaio 1997; | | | |

2. GLI OBIETTIVI E LE POLITICHE DI SVILUPPO

Secondo il DPEF la politica di bilancio nel triennio 1999-2001 avrà due direttrici fondamentali: la prosecuzione dell'opera di risanamento finanziario, in coerenza con gli impegni che il paese si è assunto aderendo al Patto di Stabilità e Crescita; la individuazione di spazi finanziari per consentire alla politica di bilancio di concorrere al sostegno dell'attività produttiva e, quindi all'aumento dell'occupazione. La politica di bilancio assume come obiettivo intermedio quello di garantire che l'avanzo primario sia mantenuto su livelli tali da assicurare che il suo rapporto rispetto al PIL rimanga, per tutto il triennio, pari al 5,5%. Grazie alla continua riduzione dell'incidenza della spesa per interessi sul PIL dovuta al diffondersi all'intero stock di debito pubblico del calo già avvenuto nei tassi, ne deriveranno:

- . l'ulteriore progressiva riduzione del rapporto tra disavanzo complessivo (indebitamento netto) e reddito nazionale, dal 2,6% nel 1998 all'1,0% nel 2001;
- . un profilo di sostanziale riduzione del rapporto tra debito pubblico e reddito nazionale, che scenderà dal 121,6% a fine 1997 al 106,6% a fine 2001;
- . una politica di riallocazione delle risorse finalizzata a finanziare la crescita delle spese in conto capitale in misura circa doppia della crescita del PIL monetario;
- . la possibilità di azioni volte alla riduzione della pressione fiscale, che si aggiungeranno al profilo discendente avviatosi nel 1998 con il venir meno degli effetti del contributo per l'Europa.

A partire dal 1999, la politica di bilancio riprenderà a muoversi lungo i percorsi tracciati dalla legge n. 468/78 che attribuisce al processo di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi fissati sui saldi di bilancio, la funzione di generare gli spazi finanziari con le azioni di politica economica. Si avvia così la normalizzazione della programmazione finanziaria. Può considerarsi conclusa la fase in cui la politica di bilancio si caratterizzava esclusivamente per aspetti quantitativi, riduzioni di spesa e aumenti di entrate. La politica di bilancio sarà orientata al sostegno dell'occupazione e dell'attività produttiva nelle aree meno sviluppate. In particolare il Governo concorrerà a sostenere:

- . gli investimenti infrastrutturali e di sostegno all'attività economica;

- . la ricostruzione delle zone recentemente colpite da calamità naturali
- . alcuni interventi nei settori più rilevanti per i loro effetti sulla crescita economica (istruzione, sanità, sicurezza, riqualificazione dell'azione della pubblica amministrazione);
- . l'avvio di una politica di riduzione della pressione tributaria.

In via programmatica gli interventi addizionali a sostegno dello sviluppo ammonteranno (vedi prospetto) a circa 26000 miliardi nel triennio e sono ripartiti per 5000 miliardi nelle politiche di sviluppo di alcuni settori prioritari , 15600 miliardi per le politiche di sostegno degli investimenti e di ricostruzione delle zone colpite dai terremoti 6000 miliardi per la riduzione della pressione fiscale. La linea di politica economica riguarda l'intero Paese ma assume particolare importanza per il Mezzogiorno al cui sviluppo dovranno essere finalizzate una parte crescente delle risorse che man a mano si liberano con il risanamento della finanza pubblica.

SPESA PER LE POLITICHE PER LO SVILUPPO (in miliardi di lire)

| | 1999 | 2000 | 2001 |
|---------------------------------------|-------|-------|--------|
| politiche settoriali (spesa corrente) | 1,000 | 2.000 | 2.000 |
| sostegno agli investimenti | 2.500 | 5.500 | 7.600 |
| riduzione della pressione tributaria | 2.000 | 2.000 | 2.000 |
| totale interventi | 5.500 | 9.500 | 11.600 |

Fonte:

DPEF

3. GLI OBIETTIVI E LA STRATEGIA DEL GOVERNO PER L'OCCUPAZIONE

L'obiettivo del Governo è quello di promuovere uno sviluppo sostenuto che comporti un apprezzabile miglioramento dei livelli di occupazione. Le previsioni contenute nel DPF mostrano una crescita dello 0,6% per il 1998 cui dovrebbero seguire incrementi via via crescenti per gli anni successivi: 0,7% nel 1999, 0,9% nel 2000 e 1% nel 2001.

La strategia per l'occupazione è il frutto della concertazione che prosegue tra Governo e parti sociali, i cui contenuti essenziali sono stati definiti nell'accordo del 24 settembre 1996 e ripresi nel dicembre 1997. La sua attuazione richiede l'impegno di tutti, in particolare Regioni ed Autonomie locali che dovranno trovare le modalità più idonee per declinarlo in relazione alle loro peculiari esigenze .

STRATEGIA D'INTERVENTO PER L'OCCUPAZIONE

- proseguire la linea di politica dei redditi con il contributo determinante delle parti sociali
- creare condizioni generali favorevoli allo sviluppo delle imprese, in particolare di quelle piccole e medie: sostegno agli investimenti, flessibilità' del mercato del lavoro, liberalizzazione dei mercati, qualificazione della pa, semplificazione delle procedure, progressiva riduzione dei livelli di tassazione sulle imprese;
- accrescere la qualità e la quantità degli investimenti nella scuola, nella formazione (scolastica, in alternanza, continua, permanente, superiore) e nella ricerca scientifica raccordando le scelte alle prospettive evolutive di medio lungo termine del sistema economico del Paese e realizzando un sistema di opportunità effettivamente integrato
- sviluppare le politiche attive del lavoro (informazione, formazione e orientamento, anche con riferimento ai nuovi servizi pubblici per l'impiego) attuando il decentramento con una valorizzazione piena del ruolo delle Regioni
- elevare il tasso di occupazione nelle regioni del Mezzogiorno operando sul sistema delle convenienze e creando condizioni particolarmente favorevoli allo sviluppo d'impresa: potenziamento delle infrastrutture fondamentali, sicurezza,

incentivi/ disincentivi alle imprese ed alle persone, disponibilità di servizi alle imprese, qualificazione della PA, politiche ad hoc per l'emersione del sommerso;

- promuovere le pari opportunità attraverso le politiche del lavoro, in particolare riducendo i differenziali tra tassi di disoccupazione maschile e femminile.

Il Governo intende coniugare il risanamento finanziario con la modernizzazione e lo sviluppo delle opportunità di lavoro. Le riforme strutturali hanno un ruolo decisivo per lo sviluppo del paese. Mercati più aperti compresa la liberalizzazione dell'esercizio di talune attività economiche, una nuova regolazione dei mercati finanziari, dell'accesso alle professioni, la riforma del mercato del lavoro, il riordino del sistema degli incentivi per l'occupazione e degli ammortizzatori sociali, la semplificazione procedurale ed amministrativa, la disponibilità di servizi reali, il sostegno all'autoimprenditorialità sono tutti aspetti che possono modificare ed in parte hanno già modificato in misura rilevante il sistema delle convenienze degli operatori economici e dei lavoratori.

Il Governo ritiene che uno sviluppo durevole sia possibile solo se si investe adeguatamente nelle risorse umane, nella formazione delle nuove leve e nell'aggiornamento delle competenze degli adulti, sia occupati che alla ricerca di lavoro e nella ricerca scientifica. Negli ultimi venti anni vi sono stati significativi miglioramenti nei livelli di scolarizzazione ma occorre fare di più: riducendo i fenomeni di dispersione scolastica; sviluppando un sistema di formazione tecnico-superiore integrata e valorizzando la seconda via formativa (apprendistato rinnovato); promuovendo l'accesso alla formazione e l'orientamento degli adulti. Per migliorare la qualità complessiva dell'offerta formativa occorrono però risorse aggiuntive rispetto a quelle attualmente disponibili che il Governo s'impegna a reperire compatibilmente con le esigenze di bilancio.

All'azione a sostegno dello sviluppo delle imprese perseguita anche attraverso un'azione di sostegno all'imprenditorialità individuale e associata anche in forma cooperativa, agli interventi di politica attiva del lavoro che migliorano l'occupabilità si aggiungono le iniziative tendenti a migliorare l'adattabilità delle imprese e dei lavoratori promuovendo l'innovazione tecnologica e organizzativa attraverso incentivi alla rimodulazione degli orari di lavoro anche in riferimento allo sviluppo del part time, la formazione continua e le azioni che puntano a dare

a tutti i soggetti pari opportunità di formazione e lavoro minimizzando i fenomeni di esclusione. Il Governo ritiene che per accrescere il livello dell'occupazione sia fondamentale il mercato ma crede che un contributo rilevante possa venire dallo sviluppo dell' economia sociale e dei nuovi bacini d'impiego così come sta avvenendo in larga parte in tutti i paesi dell'Unione.

Il Governo ritiene che questi obiettivi generali debbano essere declinati con riferimento al Mezzogiorno che denota ancora un ritardo rilevante rispetto alle altre aree del Paese. La priorità è quella di elevare il tasso di occupazione del Sud avvicinandolo quanto più possibile - attualmente la differenza è tra gli 11 e i 12 punti percentuali - ai livelli delle aree del CentroNord. Per favorire questo obiettivo, come è detto nel DPEF, sta attuando una strategia complessa e articolata: investimenti infrastrutturali (trasporti, telecomunicazioni, scuole, ricerca scientifica, valorizzazione e tutela dei giacimenti dell'ambiente e dei beni culturali promuovendo la finanza di progetto, sostegno della domanda privata d'investimenti, creazione di condizioni "ambientali" favorevoli in particolare per quanto attiene alla sicurezza del territorio, previsione di agevolazioni fiscali mirate alle PMI (finanziaria '98), prosecuzione della linea di politica dei redditi e della flessibilità contrattata tra le parti sociali con particolare riferimento a specifiche aree obiettivo. Il Governo ritiene che un buon contributo allo sviluppo possa venire anche dal "partneriato" tra aree forti ed aree deboli ad elevato potenziale ed in questo quadro dal sostegno alla mobilità territoriale dei lavoratori sia a fini di formazione che di impiego.

Alla crescita del tasso di occupazione nel Sud può contribuire anche l'emersione di attività e lavoro sommerso. Il Governo ha adottato misure generali e specifiche da cui si attende molto anche in riferimento al ruolo decisivo che possono giocare la contrattazione e l'azione locale delle parti sociali. Il Governo intende operare sul sistema delle convenienze sapendo che i costi d'impresa (lavoro, pressione fiscale e parafiscale, accessibilità e qualità dei servizi) sono il punto nevralgico della *policy* in questione e che occorre renderli sostenibili per i marginali e gli emergenti. L'emersione del sommerso dovrebbe consentire nel tempo di ridurre progressivamente la pressione fiscale e contributiva gravante sull'intera platea dei contribuenti.

La riforma e l'ammodernamento della PA rappresentano un investimento strategico per lo sviluppo del Paese e per risolvere i problemi della disoccupazione e del Mezzogiorno in particolare. Da una parte, nel prossimo triennio, si dovrà completare la realizzazione delle riforme approvate in questi

ultimi anni o in corso di approvazione; dall'altra occorre riqualificare le risorse umane delle pubbliche amministrazioni, dalla cui professionalità dipende, in concreto, il successo della riforma. L'attuazione della riforma comporterà:

- un'ampia devoluzione di poteri, funzioni, e compiti alle Regioni ed agli Enti territoriali locali e funzionali.
- una consistente dismissione delle attività amministrative che non richiedono più una gestione pubblica;
- il completamento dell'estensione al lavoro pubblico delle regole del lavoro privato;
- l'ammodernamento tecnologico della PA, in specie attraverso il completamento della rete informatica unitaria e la connessa opera di reingegnerizzazione dei processi amministrativi;
- un vasto processo di deregolazione, delegificazione e semplificazione dei procedimenti tendente a ridurre il carico burocratico, a migliorare ed accelerare la qualità dei servizi e delle prestazioni pubbliche, a semplificare il sistema delle responsabilità, ad accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici e privati;
- la riorganizzazione della struttura del Governo, dei Ministeri e delle altre amministrazioni centrali e periferiche nonché degli enti pubblici economici nazionali. Tra le innovazioni di rilievo si segnalano: la riforma del CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) cui la Cabina Nazionale di regia assicurerà il necessario supporto tecnico, la previsione di un dipartimento dedicato specificatamente al Mezzogiorno nell'ambito della riorganizzazione del Ministero del Tesoro e Bilancio, la ridefinizione dei compiti degli enti di promozione compreso il varo di un'agenzia di sviluppo, sulla falsa riga delle migliori esperienze europee (Galles, Irlanda, Germania), con caratteristiche di holding leggera con compiti di coordinamento, la costituzione di un Comitato dei Ministri presso la Presidenza del Consiglio con funzioni di indirizzo e coordinamento delle politiche formative.

L'impegno a destinare alla formazione entro un triennio risorse almeno pari all'1% della massa salariale, assunto nel protocollo sul lavoro pubblico del marzo 1997, deve ora trovare attuazione, anche in cofinanziamento con risorse europee.

La qualità dei progetti di sviluppo, sia grandi che piccoli, è un punto essenziale della strategia per l'occupazione. E questa progettualità può essere aiutata da amministratori locali che accrescono la loro visione strategica, la loro capacità di trarre indicazioni di *policy* dall'analisi dei punti di forza e di debolezza del proprio

territorio. Un supporto determinante a questo riguardo é quello che viene dal programma *Pass* finanziato attraverso i fondi strutturali.

Un passaggio determinante per la generazione di politiche del lavoro efficaci e per un uso efficiente delle risorse é quello del monitoraggio e della valutazione delle politiche del lavoro. Per fare questo occorrono servizi per l'impiego che siano in grado di apprezzare le effettive condizioni di disagio dell'offerta di lavoro, consigliare strategie individuali e valutare i progressi fatti. Nel quadro della riorganizzazione dell'Amministrazione Centrale del Ministero del Lavoro é dato grande rilievo a questa funzione anche al fine di assicurare il necessario coordinamento informativo a livello nazionale ma é richiesto soprattutto un grande impegno da parte delle Regioni nell'organizzare i nuovi servizi sul territorio e grande cura nella tenuta degli archivi amministrativi delle persone alla ricerca di lavoro anche in raccordo con la rete delle agenzie private.

OCCUPABILITA'

Il primo pilastro delle conclusioni del vertice di Lussemburgo é anche quello più urgente da realizzare. Gli squilibri strutturali del mercato del lavoro che caratterizzano talune aree in ritardo di sviluppo ma anche le realtà toccate da fenomeni di deindustrializzazione richiedono risposte immediate per dare il massimo di chances ai giovani alla ricerca di un primo inserimento lavorativo ed agli adulti che hanno perso il lavoro. Nel programma di medio termine che il Governo ha avviato con il concorso determinante delle parti sociali sono previste:

- . una rigorosa attuazione della politica dei redditi per dare/ restituire competitività al sistema
nella prospettiva del mercato unico;
- . il ricorso alla leva fiscale anche al fine di incentivare l'occupazione (sconti fiscali alle imprese
che accrescono l'organico aziendale, incentivi ai disoccupati che ricercano attivamente lavoro);

. la flessibilizzazione delle regole del mercato del lavoro in generale e con riferimento a specifiche realtà territoriali promuovendo gli strumenti della programmazione negoziata.

Dai singoli provvedimenti, anche quelli dettati dall'emergenza, comincia a prendere forma un disegno di riforma complessivo. Con l'apprendistato rinnovato, i contratti di formazione-lavoro, le borse di lavoro, i piani d'inserimento professionale, i tirocini, gli incentivi con il sistema del credito d'imposta per le imprese che assumono, l'introduzione dell'interinale, il sostegno alla mobilità territoriale nel quadro di gemellaggi tra aree la strumentazione è più ricca e articolata. Ora è necessario sottoporla a manutenzione monitorando sistematicamente i dispositivi e farla conoscere bene alle imprese ed dai lavoratori. Restano però da realizzare altre riforme per completare il quadro: quella degli ammortizzatori sociali, puntando ad un sistema che sia allo stesso tempo equo, sostenibile sotto il profilo finanziario e proattivo; l'attuazione degli impegni presi con l'Accordo per il lavoro sulla formazione in modo da renderla effettivamente strumento a supporto dell'occupabilità e dell'inclusione sociale; l'attuazione del decentramento dei servizi pubblici per l'impiego per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro con una piena valorizzazione del ruolo delle Regioni e delle Autonomie locali e l'apertura ai privati.

La gran parte della disoccupazione italiana è concentrata nel Mezzogiorno, anche se non mancano realtà territoriali con qualche difficoltà nel CentroNord. Per questo motivo il Governo intende concentrare su quelle aree l'attenzione e l'iniziativa pubblica utilizzando nel modo più proficuo le risorse comunque limitate a disposizione.

Punto 1 : ridurre e prevenire la disoccupazione giovanile

In Italia le gran parte delle politiche attive è indirizzata ai giovani. Con le nuove misure la strumentazione per promuovere l'occupazione appare completa. I giovani fino a 24 anni (26 nelle aree del Mezzogiorno), indipendentemente dal titolo di studio posseduto, possono accedere al **nuovo apprendistato (NAP)** per la qualificazione sul lavoro. Le innovazioni introdotte riguardano in particolare un consistente impegno formativo extraaziendale e nuove modalità di certificazione

delle conoscenze e delle abilità conseguite. Nel 1997 lo stock di apprendisti occupati è stato di 350.000 unità, inseriti prevalentemente nelle imprese artigiane. Oltre all'apprendistato le imprese possono utilizzare per il reclutamento di giovani il **contratto di formazione-lavoro (CFL)** che prevede, come l'apprendistato, un riconoscimento dell'impegno formativo profuso *off e on the job* da parte pubblica (sgravi contributivi). Nel 1997 sono stati avviati al lavoro con questa formula circa 290.000 giovani (+ 4,3% rispetto al 1996, nel Sud l'incremento su base annua è stato dell'8,4%).

Il ricorso da parte delle imprese al **lavoro interinale (INT)**, introdotto di recente nell'ordinamento italiano, potrebbe interessare a regime secondo le stime più accreditate tra i 200 ed i 300.000 lavoratori, per il 50% addizionali. Si può stimare che già nel 1998 vi sarà un impatto sulla disoccupazione quantitativamente apprezzabile.

A questi istituti si aggiungono altri schemi d'inserimento nella logica delle *“work experiences”* che non prevedono l'instaurazione di un rapporto contrattuale di lavoro. Sono stati finanziati i **progetti d'inserimento professionale (PIP)** previsti dalla legislazione vigente (L. 451/94). Ciò permetterà nel 1998 a 50.000 giovani di fare un'esperienza di lavoro della durata di un anno beneficiando nel contempo di una formazione complementare. Per promuovere l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro sono state anche apportate innovazioni alla disciplina dei **Tirocini di formazione ed orientamento (TIR)**. Quando il sistema sarà a regime si stima che ogni anno 100.000 giovani potranno effettuare brevi periodi di tirocinio in impresa a fini di orientamento di durata variabile (max 6 mesi) in aggiunta agli stages organizzati nell'ambito dei progetti di formazione. Sono previsti **aiuti alla mobilità geografica (AMG)** per i giovani residenti nel Mezzogiorno che svolgano progetti d'inserimento professionale e stages nelle aree del CentroNord dove sono frequenti fenomeni di *shortage* di manodopera. Tali aiuti s'inquadrano in programmi di cooperazione tra aree del paese (*“gemellaggi”*) finalizzati a favorire investimenti nelle aree depresse che il Governo si è impegnato a sostenere. La mobilità geografica dei giovani a fini di formazione-lavoro nel quadro di **scambi europei** è anche l'oggetto di recenti protocolli d'intesa tra Italia, Regno Unito e Svezia.

| Opportunità di formazione-lavoro, <i>work experiences</i> per i giovani | | |
|--|------|-------------------------|
| | 1997 | Var. dello <i>stock</i> |
| prevista per il 1998 | | |

| Incremento di spesa pubblica (in miliardi) | N° soggetti (in | Costo pubblico | N° soggetti miliardi) | |
|--|-----------------------|-------------------|-----------------------------|----------|
| Apprendistato (1) 215 | 350.000 | 1524 | + 50.000 | + |
| CFL (1) | 450.000 | 1663 | = | = |
| TIR (2) 40 (3) | = | | + 50.000 | + |
| PIP 280 (3) | = | | + 50.000 | + |
| INTERINALE giovani | = | | + 20.000 | - |
| <i>totale</i> 535 | <i>800,000</i> | <i>3187</i> | <i>+ 170.000</i> | <i>+</i> |

(1) stima dal dato di flusso;
(2) tirocini di orientamento, sono esclusi quelli che rientrano nell'ambito di progetti di formazione (previsioni relative al 2° semestre);
(3) la spesa è relativa agli aiuti alla mobilità geografica già operanti (L.52/98) per i PIP;

fonte: elaborazione su dati
Ministero del Lavoro e INPS;

A questi incentivi nella forma di sgravi si aggiungono per la quota giovani gli incentivi concordati con l'Unione europea per i **nuovi assunti addizionali (NAS)** rispetto all'organico in forza e le **agevolazioni fiscali per le PMI (AFI)**, decise con la finanziaria '98, nelle aree del Mezzogiorno che provvedono a nuove assunzioni. L'impatto sull'occupazione per il 1998 dovrebbe essere, secondo le stime, rispettivamente di 30.000 e 60.000 unità.

Tra le politiche del lavoro un ruolo importante è rivestito dagli incentivi economici per la **trasformazione dei rapporti di apprendistato in rapporti di lavoro a tempo indeterminato (TRAP)**. A questa misura, che viene confermata, si aggiunge il **premio alla stabilizzazione dei contratti di formazione-lavoro (TRAC)** nelle aree del Mezzogiorno ora previsto anche per i cfl per

professionalità medie ed elevate. Le assunzioni incentivate di apprendisti e giovani meridionali che hanno concluso il periodo di formazione-lavoro dovrebbero essere nel 1998 complessivamente 146.000.

La concentrazione della disoccupazione nel **Mezzogiorno** ha convinto il Governo dell'esigenza di ampliare ulteriormente la strumentazione e le iniziative e le risorse espressamente dedicate a quest'area. Qui il carattere strutturale della disoccupazione, la debolezza del tessuto produttivo, i tassi di occupazione molto al di sotto della media UE, il rilievo del "sommerso" richiedono un mix particolarmente impegnativo di politiche mirate sviluppate d'intesa con le parti sociali (vedi anche Punto 4), misure di sostegno all'autoimprenditorialità (di cui si dirà specificatamente nel Punto 9), una politica per l'occupazione anche in attuazione dell'Accordo per il lavoro che accresca la competitività dell'area (riduzione del deficit infrastrutturale, strategie di sviluppo delle singole aree in relazione alle specifiche vocazioni, una pubblica amministrazione locale all'altezza dei problemi, etc.).

Nella media del 1997 oltre 1/3 dello stock degli occupati dipendenti con meno di 25 anni risultava inserito in dispositivi di formazione-lavoro (apprendistato, cfl). Nel 1998 tale percentuale dovrebbe crescere per effetto di una domanda di lavoro più vivace e per le innovazioni apportate all'apprendistato. Il flusso degli avviamenti di giovani di età inferiore ai 25 anni è stato nello stesso periodo dell'ordine delle 290.000 unità come risultato di oltre 140.000 avviamenti con cfl e di 150.000 contratti di apprendistato (valore stimato derivato dallo stock). Tale cifra sembra corrispondere al livello della domanda di lavoro alle dipendenze di tipo sostitutivo (effettiva) stimata per il 1997 (circa 300.000 unità). Ciò mostrerebbe che l'accesso al lavoro salariato avviene nella stragrande maggioranza dei casi con la stipula di un cfl o di un rapporto di apprendistato (non sempre però dato che si registrano casi di sequenza dei due istituti o di repliche per profili differenti).

Per quanto attiene alle opportunità di formazione professionale per i giovani organizzate in discontinuità con i percorsi professionalizzanti in ambito scolastico si stima che abbiano riguardato nel 1997 più di 100.000 giovani di età inferiore ai 25 anni.

Diversamente da altri paesi ove sono previste misure mirate a specifici target di popolazione giovanile l'Italia ha preferito anche in relazione agli alti livelli di disoccupazione adottare un modello generale di incentivazione delle assunzioni

di giovani con contratti a finalità formativa (apprendistato, cfl) modulato per durate ed entità in relazione al territorio. Ciò determina una riduzione complessiva del costo del lavoro di questi lavoratori giustificata dalla minor produttività nella fase d'inserimento al lavoro ed un riconoscimento con le garanzie previste dalla legge dell'impegno formativo delle imprese. Questa politica richiederà un grande sforzo delle Regioni nell'allestimento di un'offerta formativa di qualità che dia risposte adeguate alle esigenze espresse del sistema produttivo. Se è vero che molti giovani hanno un deficit di competenza che può essere colmato con azioni formative appropriate che precedano l'inserimento è anche vero che su di loro pesa molto di più il mancato inserimento al lavoro. Ed è questo nodo che va risolto prioritariamente. Dopo l'inserimento, quando saranno più chiari al giovane ed all'impresa le convenienze sui modi sui contenuti e sui tempi dell'investimento formativo la formazione avrà maggiori probabilità di essere utile ed efficace. E' questa la ragione per cui il Governo d'intesa con le parti sociali ha deciso di indirizzare le risorse del sistema allo sviluppo prioritario di un sistema di formazione in alternanza e di formazione continua.

Tenendo presente questo quadro e l'esigenza di imprimere una svolta alla gestione dei servizi per l'impiego, nel mese di aprile, il Ministro del Lavoro ha dato indirizzi agli uffici territoriali perché attuino una campagna di informazione e orientamento espressamente rivolta ai giovani di 19-24 anni che sono alla ricerca di lavoro, 2/3 dei quali risiedono nelle aree del Mezzogiorno. A partire dal mese di giugno saranno realizzate interviste finalizzate a promuovere comportamenti attivi da parte dell'offerta di lavoro, ad informare sulle possibilità di formazione e di lavoro e sugli strumenti d'incentivazione vigenti, a favorire la messa a punto di un progetto individuale che accresca le chances di occupazione. Su base annua il **Piano giovani** interesserà circa 200.000 nuovi iscritti nell'anno al collocamento alla ricerca di lavoro di età compresa tra i 19 e i 24 anni, provenienti in gran parte dalla scuola e dalla formazione professionale ed in misura modesta da occupazioni marginali. Le interviste saranno replicate a distanza di 6 mesi per valutare i progressi registrati. Per l'attuazione del piano che sarà realizzato d'intesa con le Regioni in attesa del previsto passaggio di competenze si potrà ricorrere anche a convenzioni con qualificati centri di formazione e orientamento presenti sul territorio.

Intervento del FSE

Gli interventi di formazione professionale programmati dalle Regioni sono cofinanziati dal FSE per una quota variabile da regione a regione compresa tra il

72 ed il 76%. Il contributo comunitario è invece modesto per quanto attiene al cofinanziamento degli altri dispositivi di primo inserimento. Saranno fatte verifiche d'intesa con le Regioni per la riprogrammazione delle risorse non utilizzate.

I programmi descritti sono già operanti anche se il nuovo Apprendistato richiederà almeno 2 anni perché il sistema di alternanza tra formazione e lavoro possa andare pienamente a regime.

Indicatori di riferimento

- Tassi di occupazione e disoccupazione per classi di età, per sesso e ripartizione territoriale (Eurostat LFS) con trattamento a parte della classe fino a 18 anni di età la cui condizione prevalente è quella di soggetti in formazione off e on the job.
- % di persone in cerca di prima occupazione in formazione (Eurostat LFS)

Punto 2: Prevenire la disoccupazione di lunga durata

La disoccupazione italiana è prevalentemente di lunga durata. In gran parte si tratta di giovani, residenti nelle aree del Mezzogiorno, che non hanno mai lavorato nell'economia regolare ma vi sono anche disoccupati , prevalentemente *low skilled*, divenuti tali a seguito di ristrutturazioni d'impresa che hanno accumulato lunghi periodi di disoccupazione e per i quali risulta molto difficile un reinserimento lavorativo.

Disoccupati per durata della ricerca (media 1997)

| | |
|-----------------|------------------|
| < 6 mesi | 491.000 |
| 6-11 mesi | 340.000 |
| >12 mesi | 1.911.000 |
| non disponibili | 65.000 |
| <i>totale</i> | <i>2.805.000</i> |

fonte Istat LFS;

Diversamente da altri paesi in Italia lo stock dei disoccupati ruota più lentamente ed è composto in misura minoritaria da soggetti che ricevono un trattamento a titolo di indennità di disoccupazione. La maggior parte dei disoccupati non beneficia, salvo che in talune realtà territoriali localizzate nelle aree del centro-nord, di servizi di orientamento. Molti disoccupati mostrano un atteggiamento selettivo nei confronti delle offerte di lavoro in relazione al proprio sistema di convenienze (sostegno familiare, possibilità di sommare welfare e lavoro "sommerso", attesa del "posto" anche se in misura minore che nel recente passato).

La legislazione attualmente in vigore favorisce il reinserimento al lavoro prevedendo specifiche misure d'incentivazione. Le imprese che assumono lavoratori iscritti nelle liste di mobilità godono di sgravi contributivi per una durata di 18 mesi e di un premio all'assunzione modulato in relazione al diritto residuo del lavoratore all'indennità che riducono in modo apprezzabile il costo del lavoro. Incentivi sono previsti anche per l'assunzione di cassaintegrati ed altri disoccupati. Nel 1997 il complesso delle posizioni di lavoro incentivate è stato pari a 286.000. Nel 1998 non ci si dovrebbe discostare molto da questo valore. Nel Sud la maggioranza dei giovani che sono alla ricerca di lavoro ha già a 30 anni un lungo periodo di disoccupazione alle spalle. Per dare una prima risposta al problema la legge 196/97 ("Pacchetto Treu") ha stanziato per il biennio 1998-99 1000 miliardi di lire per un **Piano straordinario d'inserimento al lavoro** che interessa i giovani di età compresa tra i 21 ed i 32 anni, disoccupati da oltre 30 mesi residenti nelle aree del Mezzogiorno. In tal modo, nel 1998, entreranno in azienda con una **Borsa di lavoro (BOR)** 66.000 giovani e altri 30.000 saranno inseriti in **Progetti di Lavoro di Pubblica Utilità (LPU)** organizzati dalle amministrazioni locali. La partecipazione allo schema che dura in tutti e due i casi un anno e non prevede l'accensione di un rapporto di lavoro accrescerà l'occupabilità successiva del lavoratore nella stessa impresa od in altre (nel caso delle borse). Il Governo si attende che una buona parte delle borse di lavoro sia trasformata alla scadenza in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato o di formazione-lavoro. Il programma straordinario (Borse + LPU) terminerà a fine 1998.

Piano straordinario 1998-99 per i disoccupati di lunga durata (L. 196/97 art. 26)

| | |
|---|---------|
| <i>Posti previsti nel piano</i> | 100.000 |
| • <i>Borse di lavoro autorizzate</i> | 65.791 |
| in imprese fino a 15 dipendenti | 42.872 |
| in imprese con oltre 15 dipendenti | 22.919 |
| • <i>Lavori di pubblica utilità già autorizzati</i> | 29.000 |

fonte: Ministero del

Lavoro e PS;

I disoccupati hanno anche bisogno di essere aiutati nella ricerca di lavoro. In attesa della prevista regionalizzazione prevista per al fine del 1998 gli uffici del lavoro e le agenzie per l'impiego accresceranno il loro impegno a supporto delle persone in cerca di lavoro (colloqui personalizzati di orientamento, preselezione, diffusione di materiali informativi, etc). Specifici indirizzi in tal senso sono stati dati dal Ministro del lavoro al fine di interessare con una frequenza ottimale e compatibile con gli attuali assetti organizzativi il più ampio numero di soggetti. Nel mese di giugno partirà una campagna di informazione ed orientamento rivolta agli adulti in età superiore ai 25 anni che sono alla ricerca di un primo o di un nuovo lavoro. Il piano di *interviste che avranno le stesse finalità richiamate al Punto 1* interesserà su base annua circa 300.000 nuovi iscritti al collocamento per i 2/3 residenti nel Mezzogiorno.

Nella logica dell'anticipazione della disoccupazione muovono i progetti di interesse collettivo gestiti dalle amministrazioni pubbliche che coinvolgono nella logica dello scambio di solidarietà ("*workfare*") lavoratori titolari di indennità di mobilità o in cassa integrazione guadagni straordinaria. Questa particolare politica di anticipazione riguarda attualmente oltre 120.000 lavoratori. I **progetti di Lavoro Socialmente Utile (LSU)** riguardano però prioritariamente i lavoratori a forte rischio di esclusione, in gran parte residenti nelle aree del Mezzogiorno, che hanno esaurito il diritto a qualsiasi trattamento di disoccupazione. Attualmente sono circa 135.000 i lavoratori che percepiscono un sussidio temporaneo. Il Governo oltre a prevedere incentivi specifici (sgravi contributivi) che possono favorire il ricollocamento di questi lavoratori ha chiesto un impegno particolare alle amministrazioni locali ed alle tecnostrutture nazionali (IG, Italia lavoro, etc.) nella promozione di iniziative anche in forma cooperativa nei nuovi

bacini d'impiego (piccola manutenzione, servizi alla persona, tutela dell'ambiente e del territorio, utilizzo fonti energetiche naturali, etc.) che siano progressivamente in grado di autosostenersi verificando altresì le possibilità di avviamento nelle pubbliche amministrazioni (es. prevedendo un impegno ad assumere per i vincitori di appalti pubblici). Lo stesso lavoro interinale potrebbe contribuire a risolvere il problema. Il Governo ha comunque posto un limite temporale al programma LSU al 1.1.2000.

Sul versante della **formazione professionale** (v. anche oltre) le Regioni hanno intensificato gli interventi migliorando l'utilizzo dei fondi europei all'uopo destinati modificando in parte la tipologia degli interventi, ora mirati a professionalità specifiche, tendenzialmente più brevi che in passato, in molti casi prevedendo uno stage in impresa. Si stima che nel corso del 1997 siano state 260.000 le partecipazioni ad iniziative di formazione professionale comprensive anche di quelle per i giovani programmate dalle Regioni per una spesa complessiva di 4124 miliardi.

Indicatori di riferimento

- . tassi di occupazione e disoccupazione per classi di età e ripartizione territoriale (Eurostat)
- . disoccupazione per durata della ricerca

Intervento del FSE

Allo stato attuale i nuovi programmi sopra richiamati non beneficiano di cofinanziamento comunitario. Fanno eccezione i regimi di aiuto alle assunzioni in alcune Regioni e gli interventi di formazione professionale per i lavoratori in mobilità ed in CIGS (Programmi Multiregionali). Nel 1997 sono stati realizzati interventi nel quadro di progetti di LSU per 62 miliardi di cofinanziamento FSE. Nel 1998 sono previsti interventi per disoccupati di lunga durata per un ammontare di risorse FSE corrispondenti a 75 miliardi di lire.

Punto 3: Accrescere il numero delle persone che partecipano alle misure attive

Il Governo intende attuare una politica di anticipazione in linea con le conclusioni di Lussemburgo che riduca il rischio di marginalità ed esclusione sociale. La regionalizzazione dei servizi per l'impiego porterà ad un ripensamento degli uffici e a sinergie con il sistema di formazione professionale già di competenza delle Regioni di cui beneficeranno le persone in cerca di occupazione.

La proporzione di soggetti che hanno beneficiato di interventi di formazione professionale risulta accresciuta anche se vi sono difficoltà nel raggiungere alcune specifiche utenze - si pensi ai disoccupati ultraquarantenni delle aree con debole tessuto economico - in assenza di una finalizzazione esplicita dell'intervento. Il Governo ritiene che i nuovi servizi per l'impiego debbano promuovere comportamenti attivi delle persone alla ricerca di lavoro ricorrendo a colloqui di orientamento, sedute di bilancio delle competenze, momenti collettivi con finalità di orientamento, verifiche telefoniche periodiche (anche utilizzando il telelavoro di soggetti appartenenti a fasce deboli). Da questo punto di vista il Governo si attende un contributo anche dal lavoro interinale appena decollato nel rispetto dei limiti di legge che escludono l'accesso allo strumento ai soggetti privi di qualificazione.

In questa progressiva modifica delle forme di intervento nel mercato del lavoro, anche tendente a dare uno spazio sempre maggiore alle politiche attive, un passaggio determinante è rappresentato dalla riforma degli ammortizzatori sociali. L'attuale sistema, infatti, oltre a coprire in misura adeguata solo una parte minoritaria dei lavoratori e a creare problemi di equità distributiva, si regge quasi del tutto su procedure passive di pura erogazione monetaria. Nel corso del 1997, una commissione governativa incaricata della "Analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale", ha già prospettato alcune linee di riforma che toccano molti punti del sistema. In particolare, tra le misure proposte vi è l'estensione del sostegno al reddito per i lavoratori meno protetti (piccole imprese, artigianato, lavoro autonomo), in base a schemi di tipo assicurativo, che potrebbero essere, almeno in parte, organizzati su base contrattuale, con l'accordo delle parti sociali. Tale modalità è intesa a raggiungere una maggiore corrispondenza tra la domanda di protezione sociale - elemento ritenuto funzionale per la mobilità e la flessibilità del lavoro - e la distribuzione del relativo onere contributivo. Inoltre, essa genera un impegno finanziario minore per la pubblica amministrazione che può così, a buon diritto, concentrare i propri sforzi sui soggetti più svantaggiati e sugli interventi di redistribuzione solidaristica. Su questa stessa linea, si colloca un altro elemento portante dell'ipotesi di riforma

che riguarda il vincolo per i percettori di sostegni al reddito a svolgere attività, private o di pubblica utilità, nella misura in cui per questi lavoratori possono essere trovate forme anche temporanee di impegno. Quest'ultima ipotesi potrebbe essere ulteriormente rinforzata se una percentuale del sostegno al reddito venisse trasformata in un sussidio o in un "bonus" di tipo fiscale che integra temporaneamente la retribuzione durante i periodi di lavoro. Tale proposta comporta naturalmente anche una revisione di buona parte del sistema degli incentivi, la cui funzionalità va riconsiderata in un più stretto collegamento con le forme di sostegno al reddito.

Il Governo ritiene che la qualità delle liste degli iscritti ai servizi pubblici per l'impiego, in termini di rappresentazione dell'effettivo stato di disoccupazione, sia essenziale per favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro. Sarà dunque posta particolare cura al disegno degli archivi amministrativi in modo che evidenzino: caratteristiche e preferenze individuali; la partecipazione di ciascun disoccupato a programmi pubblici (es. formazione, borse di lavoro, Lsu, etc.); la titolarità o meno di un sussidio o indennità di disoccupazione; l'aver beneficiato e gli eventuali esiti di momenti di orientamento o di controllo delle competenze nel corso dell'anno; infine l'eventuale score di missioni di lavoro interinale e di rapporti a termine brevi che non modificano la condizione di disoccupazione.

In attesa delle necessarie innovazioni gestionali si possono utilizzare solo delle stime dello stock delle persone in cerca di occupazione che hanno beneficiato di interventi di politica attiva del lavoro. Peraltro sarà opportuno considerare anche gli esiti del lavoro di gruppo sugli indicatori del mercato del lavoro per quanto attiene alle definizioni da utilizzare (es. politiche attive, ricorso alla definizione estesa o ristretta (Eurostat) di disoccupato per i calcoli, etc.). Ad ogni buon conto per il 1997 la percentuale dei disoccupati beneficiaria di politiche attive risulterebbe superiore al 17% considerando 97.000 lavoratori titolari di indennità di mobilità in *workfare*, 260.000 partecipanti a corsi di formazione professionale organizzati dalle Regioni, 100.000 interessati da colloqui di orientamento presso gli uffici del lavoro ed altri 40.000 interessati da altri schemi (prestito d'onore, tutela soggetti svantaggiati, collocamento obbligatorio, etc.). Nel 1998 la percentuale soprarichiamata dovrebbe crescere fino al 30% per effetto del piano straordinario dei disoccupati di lunga durata (100.000 in borsa lavoro e lavori di pubblica utilità), dell'andata a regime della nuova normativa sui tirocini di orientamento (+ 50.000), dei Piani d'inserimento professionale (50.000 unità) e per l'avvio del programma di interviste approfondite di

orientamento a giovani ed adulti disoccupati da parte dei servizi per l'impiego (250.000 in quota 1998).

Indicatori di riferimento

- . spesa per le politiche attive sul totale della spesa per le politiche attive e passive del lavoro;
- . % delle persone che sono inserite negli schemi sulla popolazione di riferimento

Punto 4: Accordi tra le parti sociali per accrescere l'occupabilità'

La moderazione salariale e più in generale il senso di responsabilità manifestato dalle parti sociali sono stati alla base del risanamento del nostro paese. La scelta cardine dell'azione di governo è stata quella della concertazione. Con gli accordi siglati nel 1992 e 1993 Governo e parti sociali hanno posto le basi per una politica dei redditi. **L'Accordo per il Lavoro** del settembre 1996 ha confermato la scelta della moderazione salariale cui si deve larga parte del recupero di competitività del paese, sviluppando altri temi importanti: investimenti in infrastrutture, ambiente, politica formativa e della ricerca, regole del mercato del lavoro e promozione dell'occupazione.

Alla concertazione a livello nazionale si è accompagnato il rilancio degli strumenti della programmazione negoziata. I **Patti territoriali** poggiano su intese tra amministrazioni locali, parti sociali ed attori economici finalizzate a promuovere dal basso iniziative di sviluppo, anche nel settore agricolo, che abbiano un apprezzabile impatto occupazionale, in particolare nelle aree depresse. In questo quadro un contributo rilevante allo sviluppo potrà venire dal potenziamento dei distretti agroalimentari soprattutto nel Mezzogiorno. I patti sono anche strumenti prioritari per collegare istruzione formazione e lavoro. Molte iniziative sono già state avviate. Il CIPE ha finora approvato decreti generali per 12 patti con altrettanti decreti di finanziamento per le singole iniziative già effettuate e programmando per il quadriennio 1998-2001 una spesa di 1700 miliardi di lire. Con l'altro strumento della programmazione negoziata, i **Contratti d'area**, il Governo vuole dimostrare che si possono forzare i tempi ed i modi dello sviluppo nelle aree interessate da processi di deindustrializzazione attraverso un mix di interventi comprendenti procedure amministrative accelerate, recupero produttivo di aree ex industriali, relazioni industriali orientate alla

flessibilità, creazione di condizioni favorevoli agli investimenti. Tre contratti d'area sono già operativi (11 decreti per singole iniziative sono stati già siglati): Crotone, Manfredonia e Torrese Stabbiense. Il Governo è intenzionato ad accelerare l'operatività di questi strumenti e si è impegnato ad attuarne complessivamente 40 nel corso del 1998.

Tra gli strumenti della programmazione negoziata sono ricompresi anche i contratti di programma relativi a piani progettuali di grandi imprese o di consorzi di PMI. Finora ne sono stati attivati 29, 16 a valere sui fondi della legge 64/86 e 13 sui fondi della legge 488/92 ed un certo numero di Accordi di programma. In questo quadro

L'occupabilità va declinata anche con riferimento al problema del lavoro sommerso. Si tratta in questo caso di promuovere la sua emersione intervenendo con strumenti adeguati. I **contratti di riallineamento** sono un sentiero agevolato basato su un andamento programmato degli oneri (costo del lavoro, contributi e fisco) per le imprese che decidono di emergere. La strategia messa a punto dal Governo poggia su:

- . un'azione di sensibilizzazione ad ampio raggio da attuare con i mezzi più idonei e con la partecipazione attiva delle parti sociali a livello locale ;
- . livelli e dinamiche del costo del lavoro e dell'imposizione fiscale proemersione;
- . un modo nuovo di porsi della parte pubblica finalizzato a conseguire determinati risultati (quantificabili) in un certo arco di tempo attraverso premi d'area e la messa a disposizione di servizi reali (piani di sviluppo, informazione/ formazione, accesso al credito, ricerca di partner, etc.).

L'emersione del sommerso dovrebbe contribuire ad elevare i livelli di occupazione, ancora molto al di sotto della media dell'Unione europea.

Nel mese di marzo 1998 il Ministro del Lavoro ha costituito una Commissione di studio sul sommerso incaricata di formulare proposte specifiche di *policy* e di individuare nel contempo indicatori idonei a registrare il risultato dell'azione pubblica.

Intervento del FSE

Nel 1997 sono stati finanziati progetti formativi relativi a 4 patti territoriali e a 12 aree di crisi che hanno attivato 42 miliardi di cofinanziamento FSE. Nel 1998 è prevista una spesa di 20 miliardi per il consolidamento delle esperienze più significative e la trasferibilità dei modelli nei nuovi patti.

Punto 5: Sviluppare le opportunità di formazione permanente

L'Italia è uno dei paesi dell'Unione Europea con i livelli di scolarizzazione degli adulti più bassi.

Per questo l'Accordo per il lavoro del settembre 1996 sottolineava l'importanza della formazione lungo tutto l'arco della vita attiva. Il diritto alla formazione si attua attraverso la formazione iniziale, scolastica ed extrascolastica, ivi compresi i dispositivi di formazione-lavoro e la formazione degli adulti sia occupati che alla ricerca di lavoro. A dicembre 1997 Governo e parti sociali si sono impegnati a definire un **piano nazionale per l'educazione degli adulti** a valere sui finanziamenti del Fondo per l'arricchimento dell'offerta formativa (L. 440/97). In questo quadro particolare importanza assumono le intese già concluse a livello territoriale per la realizzazione di centri per l'educazione permanente.

Il Governo ritiene che per lo sviluppo di **un sistema di formazione permanente** sia particolarmente importante il modo in cui il tema viene affrontato a livello contrattuale, sia di categoria che a livello aziendale attraverso il miglioramento degli istituti esistenti ("150 ore"), la previsione di congedi di formazione e periodi sabatici. Il Governo ritiene che debbano essere trovate modalità anche nuove di accesso agevolato alla formazione. Di recente in uno stabilimento appartenente ad un grande gruppo industriale è stato realizzato un centro per l'apprendimento attrezzato con tecnologie multimediali utilizzabile dai lavoratori fuori dell'orario di lavoro che costituisce un'esperienza al momento unica nel panorama italiano di attuazione dei contenuti e dello spirito dell'Accordo per il lavoro di settembre 1996. Il Governo intende promuovere l'investimento formativo degli individui: in primo luogo attraverso l'allestimento di **un'offerta formativa di qualità** individuando i criteri per una selezione della stessa e prevedendo strumenti di raccordo tra scuola e formazione professionale (v. anche punto 7), in secondo luogo sta verificando la possibilità di introdurre una parziale **deducibilità fiscale delle spese di formazione debitamente certificate** sostenute dagli individui.

Nell'ambito della formazione permanente da sviluppare ulteriormente si possono collocare anche la **formazione per la creazione d'impresa** cui faremo cenno più avanti (v. schema del prestito d'onore al Punto 10), **le iniziative di formazione anche linguistica programmate dal Ministero della Difesa a**

beneficio dei militari di leva e le **iniziative per il diritto allo studio** delle Regioni.

Indicatori di riferimento

% della popolazione per condizione (occupati, disoccupati, non forze di lavoro) in formazione
nelle 4 settimane precedenti l'indagine di aprile (Eurostat LFS)

Intervento del FSE

limitatamente agli interventi di formazione svolti nel quadro dello schema "prestito d'onore"

Punto 6: Ridurre il numero degli abbandoni scolastici precoci e la dispersione formativa

Nonostante negli anni più recenti il fenomeno degli abbandoni scolastici precoci si sia molto ridotto esso non cessa di preoccupare, soprattutto in alcune aree. La percentuale di coloro che non assolvono l'obbligo va verso il 5% ma non mancano situazioni territoriali dove tale percentuale raddoppia. Il problema della dispersione formativa non riguarda solo il periodo post-obbligatorio. Si può infatti valutare in un 1/3 la percentuale di coloro che dopo aver proseguito gli studi dopo il diploma arriva a conseguire un titolo universitario.

Il Governo ritiene che gli abbandoni dopo l'obbligo e la dispersione che caratterizza il periodo successivo al diploma dipendano da diversi fattori:

. il disegno dei percorsi formativi. La strategia del Governo, d'intesa con le parti sociali, conta molto oltretutto sul **riordino dei cicli** sul potenziamento della **formazione post-diploma** come complemento dell'offerta formativa universitaria sia breve (DU) che lunga (laurea) e sulla valorizzazione della formazione in situazione di lavoro. Il nuovo **apprendistato** si rafforza come alternativa alle filiere di formazione a tempo pieno nel più generale riassetto della formazione professionale iniziale. Ciò dovrebbe consentire di minimizzare i livelli di dispersione e di elevare i livelli di qualificazione formale e sostanziale delle nuove leve giovanili.

. l'insufficiente capacità delle strutture formative di precisare gli obiettivi pedagogici e di verificare l'efficacia dell'azione formativa. Il Governo vuole risolvere questo problema ricorrendo ad una pluralità di leve: la formazione dei docenti; la costituzione dell' **Osservatorio sulla dispersione scolastica**; lo sviluppo di azioni di prevenzione ed il ricorso a tecniche di *profiling* per individuare eventuali soggetti a rischio. Sono state concluse delle intese a livello territoriale che consentiranno di migliorare l'utilizzo delle risorse del FSE. Il Ministro della Pubblica Istruzione ha già annunciato di voler dare dei riconoscimenti economici con funzione incentivante agli operatori della scuola che operano nelle aree difficili, dove si concentra il fenomeno della dispersione;

. l'insufficiente azione di orientamento a supporto delle scelte formative. La riforma dei servizi dell'impiego e l'attività di analisi dei fabbisogni avranno a questo riguardo un ruolo decisivo.

Indicatori di riferimento

. tassi di scolarizzazione come proporzione di soggetti in formazione (studenti + allievi della formazione professionale + apprendisti) ad età diverse sul totale dei coetanei;

. % di coloro che non conseguono l'obbligo scolastico; di coloro che non conseguono il livello della qualifica

Intervento del FSE

Come precisato in precedenza gli interventi di formazione professionale beneficiano largamente dell'intervento del FSE

Punto 7: Accrescere le competenze dei giovani

La scuola deve essere migliorata. In questo senso vanno il riordino dei cicli formativi, la riorganizzazione ed il potenziamento dell'offerta formativa anche universitaria, l'autonomia degli istituti, le risorse per la formazione dei docenti, il riorientamento dei programmi scolastici, la valorizzazione del contributo che può venire dal rapporto con il sistema delle imprese (orientamento al lavoro, sviluppo degli stages, analisi dei fabbisogni, etc.). Il Governo considera di rilevanza

strategica l'orientamento scolastico, professionale ed universitario e la progettazione e la realizzazione di un sistema di formazione tecnico-professionale superiore integrata, di cui l'Italia non dispone, che assuma l'obiettivo strategico dell'aumento del numero delle persone con livelli elevati di qualificazione per rispondere alla nuova domanda di competenze (lavoratori della conoscenza, *information technology*, etc.) e per il rilancio produttivo ed il riequilibrio territoriale. Per conseguirlo occorrerà una centratura degli interventi in corso o da programmare basata su equilibri avanzati tra le diverse componenti curriculari che deve ricercare le più ampie sinergie tra istituzioni e strutture di formazione e di R&S (scuole, università, aziende, centri di formazione professionale delle Regioni, centri di ricerca) facendo perno sul ruolo di regia regionale e valorizzando pienamente il dialogo sociale.

| STRUTTURA TENDENZIALE DELLE NUOVE COORTI GIOVANILI PER LIVELLO DI FORMAZIONE | | | | |
|--|-----------------------|---------------|-------------------|---|
| Laurea, DU Evasione | Max Diploma TOTALE | Qualifica (1) | Obbligo (attuale) | |
| 13 100 | 53 | 19 | 10 | 5 |
| (1) Stima comprensiva di quelli che si qualificano sul lavoro; | | | | |

Il potenziamento delle opportunità di formazione post-diploma potrà essere conseguito anche attraverso un riequilibrio tra formazione universitaria breve (DU) e lunga, tra formazione accademica e formazione superiore sia a tempo pieno che in alternanza con il lavoro. Per raggiungere risultati in linea con i migliori standard riscontrati a livello internazionale occorrerà grande cura. L'istituzione del fondo per l'arricchimento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi consentirà - sin dal corrente anno - di attuare interventi per accrescere le competenze dei giovani soprattutto nel settore linguistico e tecnologico. Il fondo ha una dotazione di 500 miliardi per il 1998 e di 345 miliardi a decorrere dal 1999. Ad esso si aggiungono le risorse stanziare dal CIPE per il potenziamento della formazione post-secondaria, per la qualificazione professionale dei giovani e per l'innovazione tecnologica.

Le attività di orientamento e formazione professionale programmate dalle Regioni, l'apprendistato ed i tirocini in impresa hanno grande importanza per la funzione di completamento dell'offerta formativa e il ruolo di ponte tra la scuola ed il lavoro. Occorre una programmazione formativa in linea con le esigenze del sistema produttivo ma occorre anche valorizzare la formazione in situazione di lavoro. Particolare importanza ha a questo riguardo l'apprendistato, un istituto molto utilizzato dalle imprese artigiane ma povero quanto a contenuti formativi *off the job*. Il Governo d'intesa con le parti sociali ha deciso di rilanciarlo estendendo la platea dei giovani e delle imprese che possono utilizzarlo, prevedendo regole per lo svolgimento della formazione complementare (minimo 120 ore medie annue) che dovranno essere declinate attraverso le determinazioni delle parti sociali, in sede contrattuale. Nell'arco di due anni il nuovo sistema dovrebbe andare a regime. In questo modo l'apprendistato diverrà il dispositivo "standard" di transizione dalla scuola al lavoro e ciò indipendentemente dal titolo di studio posseduto dal giovane. Il Governo si impegna a trovare le risorse anche in relazione alle opportunità che potranno emergere in sede di riprogrammazione dei fondi comunitari.

Se si guarda alla formazione professionale gli anni 1996 e 1997 sono da considerare anni atipici dal punto di vista della spesa data l'esigenza e l'opportunità di utilizzare i finanziamenti non spesi in precedenza. Anche il 1998 dovrebbe risentire di questo effetto. Il Governo è dunque orientato ad indirizzare le risorse verso una più ampia gamma di politiche attive del lavoro: oltre all'apprendistato, attività di orientamento, formazione continua, formazione permanente.

Oltre a queste vi sono altre importanti azioni di sistema che la legge 196/97 in attuazione dell'Accordo per il lavoro ha precisato e che il Governo sta attuando sulla base di una delega apposita del Parlamento:

- . la promozione della qualità dell'offerta formativa attuata attraverso sistemi di accreditamento delle strutture formative;
- . la certificazione delle competenze possedute dal giovane - indipendentemente dal percorso di formazione o di lavoro seguito - creando le condizioni per un sistema di crediti formativi;

. le semplificazioni amministrative e procedurali in linea con gli assetti evolutivi del Fondo

Sociale Europeo che concorre in misura rilevante al finanziamento delle attività.

. l'implementazione del nuovo apprendistato anche nella prospettiva del riordino dei contratti a

causa mista (testo unico su apprendistato e cfl);

. misure che facilitino la transizione dell'attuale offerta formativa verso i nuovi obiettivi

strategici.

L'esigenza di così rilevanti cambiamenti che chiamano in causa diverse amministrazioni nazionali e regionali oltretutto le parti sociali per gli interessi che rappresentano ha portato ad individuare una sede di coordinamento delle politiche formative presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri che mira a superare il regime di separatezza che spesso ha caratterizzato i rapporti tra sistema scolastico e formazione professionale. La stessa finalità di programmazione concertata dell'offerta formativa hanno le intese già siglate tra Ministero della Pubblica Istruzione, Ministero dell'Università e della R&S, Ministero del Lavoro e alcune Regioni.

Intervento del FSE, altri riferimenti

Il supporto finanziario del Fondo è determinante. I programmi sono in larga misura tutti operativi compresi corsi nell'ambito dello schema "Prestito d'onore". Per favorire il decollo del nuovo apprendistato, il Ministero del Lavoro ha avviato alcune sperimentazioni a livello settoriale (metalmecanica, edilizia, artigianato) nell'ambito di POM utilizzando un cofinanziamento FSE di 100 miliardi di lire.

Indicatori di riferimento

. composizione tendenziale della popolazione per titolo di studio;

. struttura della popolazione per condizione e per livello di formazione - ISTAT LFS

. andamento delle partecipazioni ai corsi di formazione professionale ed ai dispositivi di

formazione *on the job* (apprendistato, cfl)

CONDIZIONI FAVOREVOLI ALLO SVILUPPO DELLE IMPRESE

La capacità di creare opportunità di lavoro passa sempre più attraverso la creazione d'impresa. Da questo punto di vista l'Italia ha buoni numeri: una grande capacità d'iniziativa individuale evidenziata dal lavoro autonomo che pesa per oltre il 30% dell'occupazione complessiva, un elevato ricambio nel settore delle PMI evidenziata dal rapporto tra nuove imprese ed imprese che cessano la loro attività (vedi tabella). Nonostante il sistema produttivo italiano abbia dei punti di forza (flessibilità, *leadership* in alcune produzioni) ha anche alcuni ben individuati punti deboli:

- . la tendenza al ridimensionamento delle grandi imprese aggravata dal loro ridotto numero e dall'assenza di grandi imprese nazionali da alcuni settori strategici;
- . il ricorso limitato, in particolare delle PMI alla ricerca scientifica ed all'innovazione tecnologica che limita fortemente la capacità delle nostre imprese di competere nel mercato globale
- . la marginalità di alcune aree, che peraltro contrasta con la saturazione di altre, dove il tessuto delle imprese è poco sviluppato ed in parte sommerso;
- . il fatto che molte piccole imprese non diventano medie per una serie di motivi che determinano un "effetto soglia" ;

Il Governo sta attuando una complessa strategia che poggia su "fondamentali" dell'economia in ordine, privatizzazioni, liberalizzazione dei mercati, investimenti infrastrutturali, servizi di alle imprese e collegamenti con l'Università e la R&S, semplificazione amministrativa, previsione di agevolazioni fiscali e contributive nei limiti consentiti dalle regole dell'Unione, decentramento delle competenze sul territorio con la valorizzazione del ruolo delle Regioni. Tutto questo sta cominciando a dare i suoi frutti.

Tra gli incentivi allo sviluppo da cui il Governo si attende molto in termini di effetti occupazionali c'è certamente la legge 488/92. Sono stati raggiunti risultati di tutto rilievo: 10.500 domande che prevedono la realizzazione di 36.800 miliardi di lire di investimenti, a supporto dei quali il Governo ha concesso 11356 miliardi di

agevolazioni. L'attuazione di tali investimenti comporterà un assorbimento di manodopera di 133.000 unità, di cui 77.000 nel Mezzogiorno. Lo strumento ha consentito il pieno utilizzo e con largo anticipo delle risorse messe a disposizione dall'Unione Europea. Il successo della 488 si basa in particolare sulla elevata standardizzazione e trasparenza del procedimento, nonché sul rispetto dei tempi prefissati; a tali elementi si aggiunge una più adeguata ripartizione dei ruoli tra Ministero dell'Industria e sistema delle banche concessionarie.

Il sostegno pubblico alla creazione d'impresa da parte di giovani ha in Italia una tradizione decennale e buoni risultati alle spalle come mostra l'esperienza della legge per l'imprenditorialità giovanile che ha ormai più di dieci anni di operatività. Nel 1997 è stato avviato il prestito d'onore che allarga ulteriormente la gamma degli strumenti a beneficio di chi intraprende un'attività di lavoro autonomo.

NATIMORTALITA' DELLE IMPRESE PER GRANDI AREE GEOGRAFICHE

| Tasso crescita 1997 | Iscrizioni di crescita | Cessazioni | Saldi | Stock al 31.12.97 | Stock al 31. 12 .96 | Tasso di 1996 |
|---------------------------|---------------------------|------------|--------|----------------------|------------------------|---------------------|
| ITALIA 0.77 | 323.308 | 290.068 | 33.240 | 4.355.870 | 4.322.686 | 1.75 |
| SUD 1.54 | 97.425 | 77.990 | 19.435 | 1.279.965 | 1.260.482 | 1.67 |

N.B. valori stimati al netto dell'agricoltura

Fonte: Movimprese

InfoCamere;

Punto 8: Riduzione dei costi, semplificazione amministrativa con particolare riferimento alle esigenze delle PMI

Per rispondere alle esigenze espresse dalle piccole e medie imprese e per creare un ambiente il più possibile favorevole ai nuovi investimenti il Governo ha introdotto diverse innovazioni:

- . semplificazioni amministrative che renderanno più fluido il lavoro delle pubbliche amministrazioni ed il rapporto che con essa hanno con gli operatori economici. La velocizzazione delle procedure riguarderà in particolare i dispositivi d'incentivazione che sono stati largamente decentrati alle Regioni;
- . creazione di sportelli unici in sede locale dove le imprese possano avere tempestivamente ed economicamente risposta ai loro problemi anche attraverso la previsione di siti *Web* dedicati;
- . rimozione delle barriere all'esercizio dei attività economiche in modo da favorire l'ammodernamento dell'apparato produttivo eliminando le rendite di posizione (es. riforma licenze di commercio) ;
- . nuova missione per le tecnostutture pubbliche che si occupano di sviluppo e di occupazione.

Questi cambiamenti insieme ai già richiamati istituti della programmazione negoziata dovrebbero aiutare , a crescere il sistema economico, in particolare quello delle aree in ritardo di sviluppo.

Programma previsto

Molti dei provvedimenti di semplificazione sono già operanti, altri sono in via di predisposizione da parte dei singoli Ministeri. Tra questi particolare importanza assumono le innovazioni ai sistemi di incentivazione attuati in base alla legge 59/97 (Bassanini).

Punto 9: Promuovere l'autoimprenditorialità

Favorire la creazione d'impresa è una delle priorità dell'azione di governo cui concorre una pluralità di soggetti. Non si debbono trascurare i positivi risultati dei dispositivi attuativi di alcune leggi regionali di *enterprise creation* ma un ruolo

preminente l'ha avuto la Società per l'Imprenditorialità Giovanile (IG), una Spa a prevalente capitale pubblico (Ministero del Tesoro), che ha promosso in 10 anni di attività a pieno regime la nascita di 900 imprese - la media di imprese promosse si è stabilizzata intorno alle 100 all'anno - la gran parte delle quali (80%) é tuttora in vita ed opera con successo. La legge per l'impreditorialità giovanile, anche se il suo scopo è l'allargamento della base produttiva più che la creazione di occupazione, ha favorito la creazione di 25000 posti di lavoro. In relazione al suo operato che le è valso riconoscimenti a livello internazionale la IG ha avuto l'incarico di gestire anche gli interventi di promozione del **Lavoro autonomo (LAU)** finanziati dal Fondo per l'occupazione (Ministero del Lavoro), **l'Osservatorio sull'impreditorialità femminile**, e successivamente, nel 1997, il **Prestito d'onore (PRO)**, un programma specificatamente rivolto al Mezzogiorno che finanzia in parte a fondo perduto ed in parte con un prestito agevolato (per un massimo di 30.000 ECU complessivi) piccole iniziative di lavoro autonomo gestite da disoccupati. La selezione e la verifica di fattibilità delle idee di business avviene al termine di corsi di formazione al lavoro autonomo organizzati dalla Società per l'Impreditorialità Giovanile, la cui durata è stata ridotta di recente a due mesi. Dai corsi già conclusi sono usciti i primi aspiranti imprenditori e ad una parte di essi (350) sono stati erogati i relativi finanziamenti. Il Governo dopo che sono pervenute un gran numero di domande di partecipazione (41.000) ha deciso di rifinanziare il programma (lo stanziamento complessivo è stato di 180 miliardi escluso l'apporto del FSE). Attualmente sono in formazione 2800 aspiranti lavoratori autonomi. Nel quadro delle iniziative di cooperazione promosse dai rispettivi governi la IG ha avviato un progetto sperimentale con strutture similari svedesi ed inglesi interessate a scambi di esperienze nel settore dell'enterprise creation.

Continua ad operare la legge per gli interventi di sostegno all' **Impreditorialità femminile** gestita di intesa dal Ministero dell'Industria e dal Ministero delle Pari Opportunità.

Tra gli altri interventi vale la pena ricordare la **promozione di cooperative da parte di lavoratori posti in cassa integrazione in imprese in crisi**. I lavoratori possono rilevare l'impresa o una sua parte mettendo insieme il finanziamento e il capitale risultante dalla somma delle indennità a cui avrebbero residualmente diritto o una parte del trattamento di fine rapporto. In questo modo sono state realizzate 200 imprese in forma cooperativa e salvaguardate o recuperate 7000 posizioni lavorative. L'altro schema cui si è già avuto modo di accennare in precedenza è quello che prevede la promozione di società miste da parte di lavoratori che hanno partecipato a progetti di lavoro socialmente utile.

Un'apposita struttura a livello nazionale (Italia Lavoro) ha il compito di aiutare le amministrazioni locali a proporre spazi per progetti nell'ambito dei nuovi bacini per l'impiego. Tra i progetti da menzionare c'è certamente "Fare impresa ambiente" gestito dal Ministero dell'Ambiente in collaborazione con l'ENEA ed alcuni Enti locali.

Indicatori di riferimento

- . occupazione autonoma sul totale dell'occupazione
- . tasso di sopravvivenza a tre anni delle imprese finanziate e occupazione rilevata
- . tasso di crescita dell'occupazione indipendente extragricola

Intervento del FSE

Il FSE interviene nel cofinanziamento dei progetti d'imprenditorialità giovanile e del prestito d'onore nell'ambito dei POM.

Punto 10: Economia sociale e nuovi bacini d'impiego

Il Governo italiano ritiene che la prospettiva delineata nel Piano Delors dei *giacimenti occupazionali* sia ancora attuale e che occorra una strategia che la concretizzi. Servono grandi progetti per unire l'Europa e per dotarla di un sistema nervoso, serve il dinamismo della piccola impresa ma serve anche una grande attenzione all'economia sociale come risposta "economica" ad un'ampia gamma di bisogni locali. Il Governo e le parti sociali convengono che il sistema della protezione sociale necessita di una profonda riorganizzazione che partendo dalla valorizzazione della persona e facendo leva sulle reti di comunità in cui essa è inserita deve riguardare:

- . la definizione di standard delle prestazioni sociali sul territorio nazionale;
- . la qualificazione della strumentazione esistente a partire dai progetti di Lavori di Pubblica Utilità

- . il potenziamento dei servizi di cura raccordando l'aspetto sociale con quello sanitario, con quello formativo e lavorativo;
- . il riassetto istituzionale ed in questo quadro la valorizzazione del volontariato e del settore "non profit".

Per la realizzazione concreta di questi obiettivi sarà determinante il ruolo delle Regioni e delle Autonomie locali anche se la valutazione dei dispositivi di *welfare* locale segnala situazioni fortemente differenziate sul piano delle prestazioni erogate. La questione sarà affrontata sia in sede di attuazione della riforma fiscale, di riforma degli ammortizzatori sociali e del sistema assistenziale.

Tra le altre azioni del Governo si segnalano le politiche a sostegno delle responsabilità familiari: detrazioni fiscali e assegno al nucleo familiare, congedi parentali, etc.

Nell'economia sociale italiana oltre al contributo della cooperazione val la pena segnalare le **cooperative sociali** come tipologia di grande interesse. Dal 1991, in virtù del loro specifico statuto giuridico esse hanno fatto registrare uno sviluppo molto interessante. Attualmente sono oltre 4000 ed occupano stabilmente 120.000 lavoratori tra cui 17.000 persone svantaggiate. Il trend di crescita (300-350 nuove cooperative ogni anno) non accenna a diminuire e si prevede che nel prossimo decennio gli attuali posti di lavoro possano triplicare.

Lo sviluppo delle cooperative sociali appare legato ad una serie di fattori: la grande capacità di adattamento ai diversi contesti; il modello organizzativo a un tempo solidaristico e imprenditoriale; la grande flessibilità legata al particolare utilizzo del fattore lavoro (retribuito, volontario); la capacità di fare massa critica data la possibilità che le PMI sociali hanno di collegarsi in rete attraverso organizzazioni di secondo e terzo livello. Queste imprese possono dare risposte economiche e coesioniste ai bisogni insoddisfatti a livello locale. Il Governo intende valorizzare queste esperienze e potenzialità con particolare riferimento ai soggetti attivi nel campo dei servizi sociali, sanitari ed educativi. In tal senso opererà perché la riforma dei fondi strutturali contenga concrete attenzioni al comparto e preveda misure specifiche di sostegno per la nascita, lo sviluppo e la qualificazione delle PMIS.

Ovviamente le cooperative sociali non esauriscono l'economia sociale. Il terzo settore comprende anche altre esperienze (volontariato, associazionismo) che debbono essere pienamente valorizzate. Con le recenti **norme sulle ONLUS** che prevedono un regime fiscale di favore e la **disciplina sulle fondazioni**

bancarie in dirittura d'arrivo il Governo ha creato le condizioni per lo sviluppo del non profit, ora sta ai protagonisti ed alle amministrazioni locali operare e produrre risultati anche sotto il profilo occupazionale in relazione ai bisogni locali insoddisfatti con particolare riguardo ai lavori di assistenza e cura.

Punto 11: Sistema di tassazione più favorevole all'occupazione

Con la riforma fiscale definitivamente entrata in vigore il 1 gennaio 1998 si è operato un processo di trasformazione strutturale del sistema tributario. puntando in primo luogo al recupero di neutralità nel prelievo rispetto alle scelte degli operatori ed all'impiego dei fattori produttivi. Tra le più rilevanti distorsioni denunciate dal sistema delle imprese, che negli anni hanno finito con il costituire veri e propri limiti allo sviluppo, vi è in particolare l'eccessivo peso dei contributi sociali che ha reso proibitivo il costo del lavoro, penalizzando le attività *labour intensive* e deprimendo i livelli occupazionali. La riduzione del costo del lavoro per il complesso dell'economia è stata conseguita adottando provvedimenti mirati quali:

- . l'abolizione di tutte le forme obbligatorie di contribuzione sanitaria commisurate alle retribuzioni (11,46% del costo del lavoro);

- . l'abolizione dell'ILOR, l'imposta locale sui redditi (16,2% sui profitti), dell'ICIAP (imposta locale sulle imprese di moderata ma non trascurabile incidenza), la tassa di concessione sulla partita IVA e l'imposta sul patrimonio netto alle imprese (0,75% del capitale investito, con un'incidenza sui profitti variabile).

Questi prelievi sono stati sostituiti con un nuovo tributo regionale, l'IRAP, caratterizzato da un'ampia base imponibile (valore aggiunto prodotto inteso normalmente come differenza tra il valore della produzione, i costi diretti e gli ammortamenti) e da un'aliquota proporzionale pari al 25%.

Con l'abolizione dei contributi sanitari il Governo ha inteso riportare tutto il finanziamento della Sanità alla fiscalità generale. La loro soppressione riduce il cuneo fiscale tra costo del lavoro (per l'impresa) e retribuzione netta (per il lavoratore) attenuando la discriminazione in danno delle imprese *labour intensive* con effetti positivi in prospettiva sull'occupazione.

Con la riforma la profittabilità dell'impresa aumenta determinando così un ambiente maggiormente favorevole allo sviluppo. L'aliquota sugli utili, tenendo

conto anche dell'abolizione dell'imposta sul patrimonio netto e dell'ICIAP, passa dal 53,2% al 42,25%. Ulteriori riduzioni sono inoltre possibili con l'introduzione della DIT ("Dual Income Tax") che modifica il regime impositivo sulle società al fine di rendere completamente neutrale la scelta tra investimento finanziario ed investimento produttivo. Ciò determinerà convenienze relative permanenti nella capitalizzazione che le imprese non dovrebbero mancare di apprezzare.

Come si è già accennato in precedenza, altri interventi di agevolazione fiscale che hanno la finalità di ridurre temporaneamente i costi delle imprese si trovano nella finanziaria per il 1998 la quale punta a promuovere la domanda di lavoro in particolare delle PMI. A tal fine sono stati previsti premi di assunzione, attraverso lo strumento del credito d'imposta, nei limiti delle regole comunitarie per le PMI operanti nei patti territoriali e in altre limitate aree del meridione (aree urbane svantaggiate, isole minori). Questo anche con l'intento di promuovere l'emersione di lavoratori non dichiarati nelle PMI.

Il Governo ha poi previsto, ad integrazione della normativa sul Contratto d'area, lo strumento del credito d'imposta come ulteriore possibilità agevolativa. Crediti di imposta sono concessi alle imprese di qualsiasi dimensione che effettuino investimenti produttivi nelle aree del Mezzogiorno interessate dai contratti d'area. L'ammontare del credito, al termine di una istruttoria tecnico-economica, è commisurato a quello dell'investimento. Tale strumento agevolativo si propone di rafforzare lo sviluppo delle aree in questione sostenendo in particolar modo gli investimenti suscettibili di creare nuova occupazione.

Il Governo nell'intento di favorire le ristrutturazioni edilizie intraprese da privati cittadini ha varato specifiche norme di incentivazione nella forma di crediti di imposta che dovrebbero favorire anche l'emersione di attività sommerse riducendo l'area di comportamenti opportunistici evasivi che incidono indirettamente sui livelli occupazionali di un settore ad alta intensità di lavoro quale quello edile.

Altre agevolazioni fiscali sono state introdotte con la finanziaria per il 1997 volte a sostenere la creazione di impresa da parte di disoccupati, di appartenenti a particolari categorie (disabili) con particolare attenzione alle iniziative a tutela dell'ambiente e a risparmio energetico. Con riferimento a queste ultime il Governo ha allo studio l'ipotesi di destinare una percentuale delle tariffe dei rifiuti e delle acque ad un fondo per la creazione di nuove imprese ambientali ed alla valorizzazione delle risorse ambientali.

Indicatori di riferimento

% di tasse sul reddito d'impresa
% di oneri indiretti sul costo del lavoro

Punto 12: Riduzione dell'IVA per attività ad alta intensità di lavoro

Nella seduta Ecofin del 16 febbraio 1998, il Consiglio ha richiesto alla Commissione di presentare una modifica della VI direttiva sull'IVA, al fine di venire incontro alle istanze avanzate da vari stati membri tendenti a consentire l'applicazione di un' aliquota IVA ridotta rispetto a quella normale nei settori caratterizzati da alta intensità di lavoro.

In questo contesto l'Italia potrebbe sperimentare, se derogata da tale decisione in via di emanazione, una riduzione dell'aliquota IVA nel settore delle costruzioni, in particolare per le opere di ristrutturazione edilizia, attività relative alla valorizzazione di materie prime secondarie e beni ottenuti dal ciclo dei rifiuti, etc.

ADATTABILITA'

La valutazione secondo la quale l'Italia sarebbe caratterizzata da una regolazione del mercato del lavoro rigida non corrisponde a verità anche se permangono alcuni aspetti della regolazione che possono essere migliorati. La normativa in materia di assunzioni è stata in larga misura rinnovata e va ricordato che la contrattazione collettiva può individuare soluzioni ancora più spinte - ad esempio per l'apprendistato, i contratti a termine - aderenti alle esigenze del territorio e d'impresa, è caduto il monopolio pubblico del collocamento ed è possibile l'esercizio dell'attività di collocamento da parte dei privati, è stato introdotto nell'ordinamento italiano l'istituto del lavoro interinale. Incentivi sono previsti a sostegno dell'investimento formativo delle imprese per i neoassunti o per prepararne l'assunzione e, sulla base di determinate priorità, per interventi di aggiornamento rivolti al personale.

I provvedimenti recenti tendono ad accrescere la propensione ad assumere da parte delle imprese e a corrispondere a specifiche esigenze dell'offerta di lavoro. A tale esigenza vuole rispondere il nuovo apprendistato, le borse di lavoro, i tirocini di formazione e orientamento. A questi provvedimenti se ne aggiungono altri in corso di allestimento: **“Statuto dei nuovi lavori”** (vedi oltre), **disegno di legge sul telelavoro**, da ultimo la regolazione per via amministrativa del **Lavoro di coppia**, lo schema di *“job sharing”* sulla base del quale 2 persone si alternano su una stessa posizione di lavoro e sono responsabili solidariamente dell'intera prestazione. Per le ulteriori flessibilità il Governo ritiene che debbano essere contrattate caso per caso dalle parti sociali a livello territoriale ed aziendale. Ciò è particolarmente importante nel Mezzogiorno dove la regolazione più flessibile del mercato del lavoro riferita sia alle modalità della prestazione di lavoro che al profilo salariale possono contribuire a modificare il sistema delle convenienze, in particolare di chi vuole investire ma anche di chi dal sommerso vuole emergere, contribuendo a realizzare l'obiettivo dell'aumento dell'occupazione. In questo quadro assumono particolare importanza i **Contratti d'area** per la loro capacità di determinare una corsia preferenziale delle iniziative delle aree, per il rispetto delle regole e delle attribuzioni ma entro un quadro di procedure e di decisioni amministrative accelerato, per la tutela straordinaria in termini di sicurezza delle aree contro la criminalità, per le relazioni industriali orientate allo sviluppo occupazionale e a dare dunque all'area il massimo vantaggio competitivo in termini di costo del fattore lavoro che viene ridotto in misura variabile e di interventi per la *“mise a niveau”* della forza lavoro (formazione). Tutto questo ovviamente tenendo ben presente il federalismo amministrativo che punta a valorizzare sempre più i ruoli delle Regioni e delle Autonomie locali.

L'organizzazione del lavoro è decisiva per la conseguire la miglior utilizzazione degli impianti, per dare risposte tempestive o per anticipare le tendenze del mercato, per ottenere, in alcuni casi, risultati in termini di allargamento della base occupazionale. Sono previsti incentivi tesi a promuovere le riduzioni e le rimodulazioni dell'orario di lavoro cui è seguita la predisposizione da parte del Governo secondo le intese di maggioranza di un disegno di legge sulla riduzione dell'orario di lavoro all'orizzonte del 2001 che dovrà ora passare all'esame del Parlamento e delle parti sociali in vista delle necessarie verifiche di fattibilità.

Il Governo intende promuovere l'adattabilità anche con riferimento ad esigenze specifiche. Sono state varate **appropriate norme finalizzate a favorire**

l'inserimento di ricercatori nelle PMI che dovrebbero agevolare il loro ulteriore sviluppo e le necessarie trasformazioni organizzative. Il Governo ha inoltre presentato un disegno di legge in materia di **formazione e l'inserimento al lavoro dei giovani medici** specializzandi che contiene una revisione della disciplina vigente delle incompatibilità, la riduzione del rapporto ottimale previsto per i medici generali ed i pediatri di libera scelta, la deroga per i contratti a termine o part-time all'obbligo del possesso della specializzazione. Tra le altre innovazioni allo studio che dovrebbero portare effetti positivi sull'occupazione del comparto vi è anche la fissazione, a livello nazionale, di standard minimi di personale per la concessione dell'autorizzazione sanitaria alle strutture private.

L'adattabilità al cambiamento passa anche per le possibilità di aggiornamento delle competenze dei lavoratori e per le forme di tutela (ammortizzatori sociali) previste per i lavoratori temporaneamente disoccupati. Il Governo ritiene che si debba riformare la strumentazione al fine di promuovere comportamenti attivi e responsabili da parte delle imprese e dei lavoratori.

Punto 13. Promuovere la modernizzazione dell'organizzazione del lavoro

La competitività poggia anche sulla capacità di adattarsi al mutamento e di cogliere le tempestivamente opportunità. Conta molto poter fare ricorso a tipologie contrattuali appropriate alle esigenze, la variabilità di mansioni svolte, la elasticità salariale, le modulazioni di orario. Le forme di ingresso al lavoro sono molteplici tra contratti a termine, apprendistato, CFL, tirocini ed interinale. Occorre peraltro segnalare che le imprese italiane fanno ampio ricorso alle prestazioni professionali di tipo sistematico ("collaborazioni coordinate e continuative") che, sia pure con vari gradi di autonomia configurano dei rapporti continui con forte legame economico e di "parasubordinazione" con il committente. La modificabilità delle mansioni nelle PMI italiane appare più elevata di quella riscontrabile nella media delle imprese ad esempio del mondo anglosassone. La elasticità salariale è ampiamente praticata e gli strumenti della programmazione negoziata potranno accentuarla ancora per determinare situazioni più propizie all'investimento in determinate aree. Per quanto attiene all'orario la legge 196/97 e prima ancora la finanziaria '97 con i disincentivi a far ricorso allo straordinario hanno delineato i tratti essenziali della strategia del Governo al riguardo. Il Governo intende sostenere le riduzioni e rimodulazioni

dell'orario di lavoro - vi è uno stanziamento di 800 miliardi di lire per il 1998 a questo riguardo ed è a tal fine che è stato presentato un disegno di legge da parte del Governo che stabilisce il raggiungimento delle 35 ore settimanali al 2001 e prevede incentivi per favorire la contrattazione.

Il Governo intende promuovere prioritariamente l'inserimento al lavoro a tempo parziale, poco diffuso in Italia rispetto alla media europea, per tre tipologie di soggetti:

- giovani residenti nelle aree del Mezzogiorno;
- soggetti (in particolare donne) che rientrano nel mercato del lavoro dopo una lunga pausa;
- lavoratori anziani che passano ad un orario ridotto e che sono sostituiti da giovani alla ricerca di occupazione.

Dovrà comunque essere la contrattazione la sede idonea ad individuare caso per caso le soluzioni più adeguate. A questo riguardo l'adozione di schemi di orario flessibili concordati a livello aziendale, quali la "banca del tempo", l'annualizzazione o il regime orario su moduli stagionali e l'introduzione attraverso contrattazione collettiva di forme particolari di contratti, quali i contratti week-end, rappresentano modi di adattamento della prestazione di lavoro alquanto diffusi nella contrattazione.

Indicatori

- % lavoro a tempo parziale + lavoro temporaneo sul numero di occupati alle dipendenze
- % lavoro a tempo parziale + lavoro temporaneo sul totale degli occupati (alle dipendenze + indipendenti)
- forme di orario atipico e quota sugli occupati degli occupati dipendenti a tempo pieno
- % di lavoratori a tempo pieno per i quali l'orario medio di lavoro settimanale di fatto è superiore alle 40 ore

Punto 14: AMPLIAMENTO DELLE TIPOLOGIE CONTRATTUALI

Il settore informale sta crescendo rapidamente e rappresenta un'area importante in termini di opportunità occupazionale. Il termine settore informale è in Italia piuttosto ampio comprendendo svariate situazioni di lavoro come piccolo business, lavoro autonomo, prestazioni svolte nell'area dei servizi alla persona ed altro ancora. I lavoratori inseriti nel settore informale corrono però elevati rischi di essere oggetto di pratiche abusive e di essere discriminati in termini di opportunità che viceversa dovrebbero essere garantite a tutti (es. formazione ed aggiornamento professionale, diritti d'informazione, etc.). Per questo motivo il Governo sta predisponendo un provvedimento normativo noto con il nome di "Statuto dei nuovi lavori" che regola le forme d'impiego diverse da quelle basate su un rapporto di lavoro subordinato vale a dire autoimpiego, *work experiences* alludendo alle forme d'inserimento dei giovani in impresa (borse di lavoro, tirocini) a fini di formazione *on the job* e orientamento, lavoro associato ed in cooperativa e più in generale le forme di attività di lavoro caratterizzate da elevati livelli di autonomia e discrezionalità nello svolgimento della prestazione/obbligazione di lavoro parasubordinato. Il Governo ritiene che la regolazione di questi lavori sia un modo per normalizzare forme atipiche di contratto che stanno avendo sempre maggiore diffusione. La formazione mirata e continua costituisce uno strumento fondamentale affinché queste nuove forme non restino solo precarie e dequalificate. Per questo nelle norme che regolano l'introduzione in Italia del lavoro interinale è stato previsto un fondo, alimentato da un contributo del 5%, per il finanziamento di interventi formativi.

Lo "Statuto dei nuovi lavori" prevederà meccanismi e procedure per certificare, vale a dire rendere legalmente accettabili un grandissimo numero di accordi che riflettono i particolari caratteri di cambiamento dei singoli contesti di business. L'obiettivo finale è quello di prevedere condizioni di sicurezza e di garantire diritti minimi per i lavori atipici senza privare queste nuove forme d'impiego della loro caratteristica innovativa.

Nel prosieguo il Governo si confronterà in Parlamento fermo restando l'impegno a tener conto degli sviluppi dei negoziati tra le parti sociali a questo riguardo .

Indicatori

- quota di giovani con contratto atipico sul totale degli occupati della stessa fascia di età;

- quota di lavoro temporaneo sul totale degli occupati alle dipendenze;
- numero di missioni di lavoro interinale per anno

Punto 15: Innalzare il livello delle competenze (formazione continua)

L'Accordo per il lavoro del settembre 1996 pone le basi per la costruzione di un sistema di **formazione continua** a beneficio degli occupati e dei soggetti a rischio di disoccupazione. Si tratta di una strategia fino ad oggi mancante nel nostro Paese anche per le caratteristiche strutturali dell'apparato produttivo italiano. La diffusione della piccola impresa e di quella artigianale in particolare dove la rotazione delle mansioni è una prassi ordinaria ha determinato la prevalenza di un modello di formazione implicito in cui gran parte della competenza del lavoratore è costruita sul lavoro attraverso il susseguirsi di situazioni di lavoro differenziate che accrescono la sua capacità di controllare le variazioni. Questo modello ha consentito di formare competenze sostanziali più ricche di quanto segnalato dai livelli di scolarizzazione della forza lavoro ma deve essere corretto per reggere alle nuove sfide dell'innovazione continua e della globalizzazione.

Il perseguimento di una strategia per la formazione continua accompagnato dall'esigenza di fare l'interesse delle imprese inteso come sistema sarà reso più agevole dalla decisione di destinare nell'arco di tre anni il gettito dello 0.30% della massa salariale che fa carico alle imprese alla formazione continua e dall'esperienza fin qui fatta attraverso i progetti cofinanziati dall'Unione europea a valere sul FSE (obiettivo 4, obiettivo 1, programma Adapt) e gli interventi promossi dalla L. 236/93.

L'attuazione di tale impegno prevede la costituzione di uno o più fondi gestiti d'intesa con le parti sociali. In ogni caso per lo sviluppo della formazione continua sono necessarie regole che promuovano la qualità dell'offerta formativa, l'attuazione del principio del coinvestimento tra imprese e lavoratori (formazione in orario/fuori orario), modelli di finanziamento adeguati accentuando il contributo dei privati.

Indicatori di riferimento

% di imprese che organizzano interventi di formazione continua per i propri dipendenti

(EUROSTAT CVT)

% di occupati in formazione (EUROSTAT LFS)

PARI OPPORTUNITA'

Secondo il Governo le politiche di pari opportunità hanno una grande importanza per promuovere il diritto di cittadinanza e la partecipazione al lavoro di categorie per ragioni diverse svantaggiate. La prima politica per le pari opportunità mira alle donne ed è finalizzata a favorire la loro partecipazione al lavoro sia in generale che con riferimento ad alcuni momenti della vita attiva. Nonostante la loro posizione relativa sul mercato del lavoro sia molto migliorata negli ultimi anni (se si guarda ai comportamenti delle nuove leve), vi sono ancora differenze nei tassi di attività, particolarmente pronunciate in determinate aree territoriali con particolare riferimento a taluni settori e profili professionali e queste differenze siano dovute ad un complesso di fattori. Il problema occupazionale per le donne si intreccia con la tematica dei servizi, del rapporto lavoro-famiglia, dell'informazione sulle opportunità di accesso, di carriera. Ciò richiede un'azione generale per quanto attiene alla strumentazione (*"main streaming"*), azioni specifiche (accesso alla formazione, promozione dell'autoimprenditorialità, sostegno alla mobilità geografica finalizzata al lavoro o alla formazione, revisione degli incentivi al lavoro nella forma del credito d'ore, etc.) e interventi integrati a livello locale, anche valorizzando gli istituti della programmazione negoziata. Il Governo ritiene di particolare importanza le azioni che rendono più compatibili i tempi di vita e quelli di lavoro, la politica dei servizi di cura individuati come nuovi bacini d'impiego, lo stesso ripensamento del welfare e delle forme di sostegno al reddito, del resto in via di sperimentazione. Il Governo intende portare avanti una politica tendente a conciliare tempi di lavoro e tempi di vita promuovendo in sede locale tutte le innovazioni (es. orari di negozi, banche, scuole ed uffici pubblici) che possono accrescere la flessibilità nell'interesse dei lavoratori e delle imprese.

Il Governo ritiene che una politica di sviluppo sostenibile volta a migliorare la qualità della vita e la coesione sociale richieda / consenta un accrescimento dei livelli di partecipazione alla vita attiva che sono relativamente bassi rispetto alla

media europea. L'allargamento delle opportunità ha rilevanza sociale ma anche economica e può essere promosso ricorrendo a modelli appropriati dell'organizzazione del lavoro ed alle tecnologie dell'informazione. E' questo un pilastro dove si debbono coniugare proficuamente le finalità dell'occupabilità, dell'imprenditorialità e dell'adattabilità. Anche con riferimento ad alcune platee di soggetti a rischio di esclusione. Sotto questo profilo il Governo assegna grande importanza alla riforma in discussione in Parlamento sul collocamento obbligatorio che accrescerà anche le opportunità dei soggetti portatori di handicap accentuando il profilo promozionale dell'azione pubblica, alle agevolazioni fiscali previste dalla finanziaria '97 per promuovere il lavoro autonomo in forma individuale ed associata, alle azioni di orientamento e formazione mirate (es. Programma Horizon).

Su un altro versante, quello riguardante la popolazione penitenziaria, dei reclusi e dei soggetti sottoposti a regime di vigilanza, il Governo attribuisce grande rilievo alle sperimentazioni concertate tra Ministero del Lavoro e Ministero di Grazia Giustizia che individuano nella partecipazione al lavoro e alla formazione, anche attraverso un ampio ricorso alle nuove tecnologie, uno strumento importante di reinserimento sociale.

Punto 16: RIDUZIONE DEL GAP TRA TASSI DI DISOCCUPAZIONE MASCHILI E FEMMINILI

La riduzione del divario tra donne e uomini nel mercato del lavoro rappresenta un fattore importante per un rilevante incremento dell'occupazione. Il Governo anche sulla base di una direttiva del Presidente Consiglio dei Ministri intende:

- . creare nuova occupazione nel Mezzogiorno valorizzando l'imprenditorialità femminile. La legge 215/92 - come già accennato in precedenza - è lo strumento più importante per attuare le pari opportunità ma richiede adeguamenti procedurali per accrescerne l'efficacia;
- . promuovere il lavoro autonomo delle donne nell'ambito dei dispositivi vigenti (L. 236/93 prestito d'onore);
- . cogliere le opportunità che possono derivare per le donne dallo sviluppo dei lavori atipici e del lavoro interinale anche in relazione alle esigenze di conciliazione della vita familiare e della vita di lavoro (v punto 17);

- . legare la promozione dell'imprenditorialità femminile allo sviluppo locale anche in relazione agli sviluppi ed agli assetti della programmazione negoziata;
- . favorire l'impiegabilità delle donne che rientrano nel mercato del lavoro in età adulta con incentivi al part-time e individuando specifici itinerari di orientamento e formazione utilizzando le risorse messe a disposizione dall'Unione Europea (FSE obiettivo 3, asse 3 e programmi Now e *Youthstart*).

Indicatori di riferimento

tutti gli indicatori già richiamati ove disponibili per sesso, Italia vs Sud in particolare:

- . andamento dei tassi di occupazione e tassi di disoccupazione per sesso
- . variazioni dell' occupazione per sesso
- . in prospettiva matrici di transizione per sesso (EUROSTAT LFS)
- . tassi di attività
- . andamento dell'occupazione femminile nei settori ove sono strutturalmente sottorappresentate
- . dati sulle partecipazioni formative per sesso (formazione iniziale, CVT, apprendistato, CFL, etc.)

Punto 17: CONCILIARE LAVORO E VITA FAMILIARE

Il Governo attribuisce grande importanza alle politiche che accrescono la qualità della vita e che consentono di conciliare tempi di vita e tempi di lavoro. A tal fine ha approvato un disegno di legge sui congedi parentali che attua la direttiva comunitaria n. 96/34 e che sancisce il diritto per entrambi i genitori ad assentarsi dal lavoro per periodi non superiori a 10 mesi nei primi 8 anni di vita del bambino oltre che alternativamente nei casi di malattia dello stesso, Il Governo si è impegnato altresì a completare l'iter legislativo della legge comunitaria anche per quanto attiene alla regolazione del lavoro notturno (è prevista la volontarietà e non l'obbligo di svolgimento dei turni di notte nel caso ricorrano particolari situazioni familiari), a promuovere le azioni positive previste dalla legge 125/91 anche in relazione alle innovazioni nell'organizzazione del lavoro, a verificare le

condizioni per una parziale deducibilità fiscale delle spese per collaborazioni familiari.

Per quanto attiene in particolare alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro grande importanza hanno:

- . gli interventi a sostegno delle flessibilità dell'orario di lavoro: part-time reversibile, telelavoro, banca delle ore, altri congedi per formazione e creazione d'impresa (vedi punto 5);
- . la regolazione dei tempi delle città e la disponibilità di servizi sociali (asili nido, assistenza domiciliare)
- . il recepimento di tali esigenze nella contrattazione (aziendale, territoriale) a seguito di un confronto con le parti sociali.

Indicatori di riferimento

- . occupazione part-time sul totale dell'occupazione dipendente
- . quota di donne inattive che non cercano lavoro a causa delle responsabilità familiari
- . alcune *proxi* come N° posti in asili nido, N° congedi parentali /anno, N° congedi per aspettativa

Punto 18: Reinserimento al lavoro dei disoccupati di lunga durata ed azioni rivolte a beneficio di particolari gruppi svantaggiati

Nella media del 1997 i disoccupati attivi (secondo le definizioni Eurostat) con precedenti esperienze di lavoro sono risultati poco più di un milione (1.031.000). Di questi oltre l'80% (853.000) risulta avere accumulato più di 6 mesi di disoccupazione, il 60% più di 12 mesi (593.000). Nonostante la politica dell'anticipazione decisa a Lussemburgo costituisca il principio guida e un indirizzo per i servizi pubblici per l'impiego non si può trascurare lo stock di soggetti che ha già accumulato lunghi periodi di disoccupazione. Per questo motivo oltre all'azione diretta ai circa 300.000 lavoratori (cassintegrati,

disoccupati) che hanno beneficiato e tuttora beneficiano di sgravi contributivi che ne hanno facilitato l'assunzione ed al piano straordinario di interviste le azioni il Ministero del Lavoro promuoverà azioni ulteriori d'intesa con le Regioni specificatamente rivolte ai disoccupati di lungo periodo. Il Governo pensa anche al contributo che potrà venire dal lavoro interinale sia pure entro i limiti posti dalla legislazione in vigore.

La disoccupazione è spesso associata a condizioni di povertà che spingono i soggetti ed i nuclei familiari di appartenenza ai margini della società civile. Un Fondo per le politiche sociali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri finanziato con 28 miliardi per il 1998, 115 per il 1999, 145 nel 2000 promuoverà una serie di interventi tra cui un progetto di sperimentazione di reddito minimo d'inserimento 1998-2000 che interesserà alcuni comuni finalizzato a contrastare i fenomeni di povertà non riconducibili solo alla perdita del lavoro.

Il problema del reinserimento al lavoro riguarda una platea piuttosto ampia di soggetti. Ai disoccupati di lunga durata ed a quelli, in particolare le donne, che cercano di rientrare sul mercato del lavoro dopo interruzioni più o meno lunghe si aggiungono altri soggetti che hanno difficoltà specifiche d'inserimento e corrono forti rischi di esclusione. Una platea specifica con caratteristiche peculiari è quella della popolazione detenuta. In Italia la popolazione detenuta a vari gradi di giudizio (condannati, in attesa di giudizio) supera le 49000 unità. Secondo i dati più recenti del Ministero di grazia e Giustizia circa 1/4 di questi svolge un'attività lavorativa in gran parte alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria ed in misura marginale ma apprezzabile (1750 unità) non alle dipendenze (nella gran parte dei casi in cooperative). Per allargare le opportunità di impiego di tali soggetti il Ministro del Lavoro e quello di Grazia e Giustizia hanno recentemente firmato un'intesa pilota con la società Tim per dare lavoro autonomo ad un gruppo di detenuti in due città (Roma e Milano). E' prevista la costituzione di due cooperative cui verranno affidati, dopo un periodo di formazione a beneficio dei lavoratori di 4 settimane, incarichi di *data-entry*, controlli di materiale informatico, etc. Un'altra iniziativa del Ministero del Lavoro su scala più ampia è quella che punta a coinvolgere in progetti di lavoro socialmente utile all'interno od all'esterno delle carceri 400 detenuti.

Intervento FSE

Nel 1997 è stato finanziato un progetto quadro Ministero del Lavoro - Ministero della Solidarietà Sociale, a valere sull'obiettivo 3, volto a favorire il reinserimento al lavoro di giovani svantaggiati. Nel 1998 è previsto il rafforzamento delle iniziative nel Centro-Nord e la diffusione nel Mezzogiorno.

Indicatori di riferimento

- . % di disoccupati di lunga durata
- . % di detenuti impiegati in attività lavorative durante la reclusione
- . % di tossicodipendenti in cura ed impiegati in attività di lavoro (compresi LSU)

19) INTEGRAZIONE DEI SOGGETTI PORTATORI DI HANDICAP

Secondo gli ultimi dati di fonte ISTAT la popolazione disabile in età di lavoro ammonta a 1,4 milioni di unità di cui 610.000 occupati. A fine 1997 risultavano iscritti al collocamento 250.000 disabili di cui più della metà residenti nelle regioni del mezzogiorno

Collocamento obbligatorio

| | |
|---|---------------|
| a. iscritti alle liste di collocamento obbligatorio | circa 250.000 |
| b. avviati al lavoro dalle liste nel 1997 | oltre 17.000 |
| c. $b/a \times 100$ | 7,0 |

Fonte: Ministero del

Lavoro e P.S.

Con la riforma del collocamento obbligatorio attualmente in discussione in Parlamento si passerà dal sistema della riserva obbligatoria attuale che riserva una quota del 15% delle posizioni lavorative in aziende private con più di 35 dipendenti ed enti pubblici, e tra queste ai disabili, alle categorie svantaggiate ad una quota più realistica ma riferita ai soli disabili del 7% portando nel contempo la dimensione delle imprese assoggettate alla norma a 15 addetti. L'innovazione principale è però costituita dall'adozione del modello convenzionale nelle

relazioni tra servizi per l'impiego ed aziende che punta ad individuare caso per caso le soluzioni più appropriate ed efficaci dal punto di vista pubblico. Particolarmente attive nella sperimentazione di iniziative che anticipano la riforma e vanno in direzione del modello convenzionale sono state alcune Commissioni regionali per l'Impiego e le Agenzie del lavoro delle Regioni a Statuto speciale. Queste ultime hanno sviluppato rapporti sia con le scuole attuando un gestione anticipatrice dei problemi d'inserimento che con le singole imprese attraverso un' azione di sensibilizzazione e una valorizzazione di soggetti selezionati per specifiche posizioni lavorative. Più di recente sono state introdotte altre misure:

. nella finanziaria '97 sono previste agevolazioni fiscali specificatamente rivolte ai portatori di handicap che creano nuove imprese, nella legge 196 sono previste clausole di particolare favore per i soggetti inseriti in impresa come tirocinanti (viene elevata la durata massima del tirocinio a 24 mesi), apprendisti (viene alzato il limite di età) o con contratto di formazione-lavoro.

. le cooperative sociali sia di tipo a per la gestione di servizi sociosanitari che di tipo b per lo svolgimento di attività diverse finalizzate all'inserimento delle persone svantaggiate godono di una serie di agevolazioni fiscali e di sgravi contributivi che riducono il costo del lavoro dei disabili. Con la finanziaria del 1997 il Governo ha anche decisi di promuovere la creazione d'impresе da parte di soggetti portatori di handicap;

. in tema di formazione professionale particolarmente rilevante anche per le potenzialità non del tutto espresse è il contributo dell'iniziativa comunitaria Horizon (207 miliardi messi a disposizione del fse nel periodo 1995-99) e l'asse dedicato ai gruppi svantaggiati rientrante nell'obiettivo 3 del fondo sociale europeo. Nel settembre 1997 è stato costituito presso l'ISFOL un Forum dello svantaggio che ha programmato l'organizzazione di una Conferenza Nazionale sul tema nel mese di aprile.

Iniziativa comunitaria HORIZON (fasi 1 e 2, periodo di programmazione 1995-99)

| | |
|--------------------------------------|------|
| . beneficiari del programma | 6778 |
| <i>di cui formatori ed operatori</i> | 2303 |
| <i>disabili</i> | 4475 |

| | |
|---|-----|
| <u>spesa totale programmata</u> (in miliardi di lire) | 335 |
| di cui contributo FSE | 207 |
| <i>Fonte: Ministero del Lavoro e P. S.</i> | |

Indicatori di riferimento

. grado di raggiungimento dell'obiettivo stabilito per via normativa (% delle imprese che rispettano la quota obbligatoria). I disabili costituiscono il 56% dei lavoratori protetti occupati. Le differenze di handicap possono rendere più o meno difficile l'inserimento lavorativo anche se non sono mancate esperienze interessanti di tipo sperimentale anche per i casi più gravi.