

RAPPORTO DEL GOVERNO ITALIANO SULL'APPLICAZIONE DELLA CONVENZIONE N. 122/1964 (POLITICA DELL'IMPIEGO).

In merito all'applicazione, nella legislazione e nella pratica, della Convenzione in esame, si riportano, di seguito, i testi normativi e regolamentari nonché le circolari emanati nel periodo intercorso dall'invio dell'ultimo rapporto, a cui si rinvia, e si forniscono informazioni dettagliate in ordine all'osservazione della Commissione di Esperti.

Testi normativi e regolamentari – circolari:

- ◆ decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (così come modificato dal decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251, dalla sentenza n. 50/2005 della Corte Costituzionale e dal decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito in legge 14 maggio 2005, n. 80), attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30;
- ◆ DM 18 novembre 2003 (misure per favorire l'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati ex articolo 13 del decreto legislativo n. 276/2003);
- ◆ DM 23 dicembre 2003 (procedure di autorizzazione per le agenzie del lavoro);
- ◆ circolare n. 1 dell'8 gennaio 2004 (collaborazioni coordinate e continuative nella modalità cosiddetta a progetto – decreto legislativo n. 276/2003);
- ◆ circolare n. 3 del 15 gennaio 2004 (distacco di manodopera ex articolo 30 del decreto legislativo n. 276/2003);
- ◆ circolare n. 4 del 15 gennaio 2004 (benefici normativi e contributivi per imprese artigiane, commerciali e del turismo);
- ◆ decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, attuativo dell'articolo 8 della legge n. 30/2003, con il quale sono state razionalizzate le "funzioni ispettive in materia di lavoro e previdenza sociale";
- ◆ circolare n. 9 del 18 marzo 2004 (nuova disciplina del lavoro a tempo parziale);
- ◆ circolare del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 25 del 24 giugno 2004: procedure e requisiti per l'iscrizione all'albo delle agenzie per il lavoro;
- ◆ circolare del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 24 del 24 giugno 2004: la nuova organizzazione dei servizi ispettivi;
- ◆ circolare n. 30 del 21 luglio 2004 (organizzazione e disciplina del mercato del lavoro: regimi autorizzatori e trasparenza del mercato del lavoro);
- ◆ circolare n. 31 del 21 luglio 2004 (contratti di inserimento lavorativo);
- ◆ decreto 21 luglio 2004 (Commissioni di certificazione);
- ◆ circolare n. 32 del 30 luglio 2004 (tirocini estivi di orientamento di cui all'articolo 60 del decreto legislativo n. 276/2003);
- ◆ legge 23 agosto 2004, n. 243 (riforma del sistema pensionistico);
- ◆ circolare n. 40 del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 14 ottobre 2004: il nuovo contratto di apprendistato;
- ◆ applicazione delle misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 276/2003 (circolare del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione – Divisione I);
- ◆ decreto interministeriale del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie. Standard tecnici per l'attuazione della Borsa continua nazionale del lavoro;

- ◆ decreto 23 ottobre 2004 del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali. Individuazione, in via provvisoriamente sostitutiva, della contrattazione collettiva nei casi di ricorso al lavoro intermittente ai sensi dell'articolo 40 del decreto legislativo n. 276/2003;
- ◆ circolare del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 2 febbraio 2005 sul lavoro intermittente, articoli 33 e seguenti del decreto legislativo n. 276/2003. Chiarimenti e indicazioni operative;
- ◆ circolare del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 7 del 22 febbraio 2005 in materia di somministrazione di lavoro;
- ◆ circolare del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 30 del 15 luglio 2005 in materia di apprendistato professionalizzante;
- ◆ legge 14 maggio 2005, n. 80 (conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano d'azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale;
- ◆ documento di programmazione economica-finanziaria.

Osservazione della Commissione di Esperti.

In merito al primo punto, si precisa quanto segue.

Il mercato del lavoro in Italia ha subito nel corso degli ultimi anni mutamenti profondi, riconducibili sia ad aspetti strutturali che congiunturali.

Al riguardo, si ricordano le importanti riforme avviate nel campo del lavoro, dell'istruzione e della formazione, le quali hanno operato in ambiti strategici, quali: la regolazione del mercato del lavoro; i servizi per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro; l'introduzione di nuove tipologie contrattuali; la ridefinizione dell'apprendistato.

In particolare, per quanto attiene la regolazione del mercato del lavoro, la legge n. 30/2003 e il decreto attuativo n. 276/2003 - volti a contrastare i fattori di debolezza strutturale della nostra economia, quali la disoccupazione giovanile, la disoccupazione di lunga durata, la concentrazione della disoccupazione nel Mezzogiorno, il modesto tasso di partecipazione delle donne e degli anziani al mercato del lavoro - hanno aumentato il numero dei soggetti abilitati alle attività di intermediazione, estendendone la competenza anche ad enti locali, associazioni, organismi bilaterali, istituti scolastici, università. Hanno, inoltre, previsto misure per rendere più flessibile il mercato del lavoro, quali: le modifiche del contratto di lavoro a tempo parziale (sono stati introdotti una maggiore flessibilità nella gestione dell'orario di lavoro e minori vincoli per la richiesta di lavoro supplementare, lavoro straordinario e per la stipulazione di clausole flessibili o elastiche); il riordino dei contratti a contenuto formativo come l'apprendistato (sono state individuate tre tipologie contrattuali: per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione; professionalizzante, per il conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e un apprendimento tecnico-professionale; per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione); la regolarizzazione della somministrazione di lavoro; l'introduzione di nuove forme contrattuali, quali il contratto di inserimento, il lavoro a progetto, il lavoro intermittente, il lavoro ripartito, il lavoro occasionale accessorio, ecc., che vengono in alcuni casi a sostituire, parzialmente o del tutto, o a riformare, forme contrattuali preesistenti (contratto di formazione-lavoro, contratto di collaborazione coordinata e continuativa, lavoro interinale).

I decreti legislativi 21 aprile 2000, n. 181, e 19 dicembre 2002, n. 297, di riforma dei servizi per l'impiego, volti ad agevolare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, hanno ridefinito il

concetto di disoccupazione e l'organizzazione del sistema dei servizi pubblici per l'impiego, il cui sviluppo qualitativo ha portato, negli ultimi tre anni, a notevoli passi avanti.

Il 70% dei Servizi per l'impiego prevede target specifici, quali: donne; giovani in cerca di prima occupazione; disoccupati di lunga durata; anziani; immigrati.

La legge n. 53/2003, in materia di istruzione e formazione professionale, ha apportato modifiche all'istituto dell'obbligo formativo, introducendo il diritto - dovere all'istruzione e alla formazione fino a 18 anni, e la possibilità di un'alternanza scuola - lavoro.

La legge n. 243/2004 di riforma del sistema pensionistico ha favorito la permanenza nel mercato del lavoro dei lavoratori più anziani.

Questi cambiamenti normativi hanno contributo ad accrescere l'occupazione e a migliorare la qualità del mercato del lavoro.

Dati relativi all'occupazione.

Al riguardo, si segnala che dal 2000 è cresciuta la forza lavoro, anche se nel 2004 si manifesta una leggera riduzione dell'occupazione.

Nel 2004, il numero di occupati, stimato dalla Rilevazione continua ISTAT sulle forze di lavoro, è risultato pari a 22 milioni 404 mila unità, con una crescita occupazionale rispetto al 2003 pari allo 0,7% (163 mila persone in più), anche se, così come segnalato dall'ISTAT, l'aumento dell'occupazione complessiva degli ultimi due anni è da attribuire anche al "consistente aumento della popolazione residente, dovuto principalmente all'incremento dei cittadini stranieri registrati in anagrafe a seguito dei provvedimenti di regolarizzazione previsti dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 (nel 2004, sul totale delle assunzioni effettuate, il 17,1% ha riguardato cittadini extracomunitari).

A livello territoriale viene confermata la tendenza registrata negli anni precedenti, con un incremento dell'occupazione nelle regioni settentrionali e centrali (rispettivamente +0,7% e + 2,5%) e un riduzione in quelle meridionali (-0,4%).

Va sottolineato che il dato del Nord è il risultato di due tendenze contrastanti: quella positiva delle regioni del Nord-Ovest (+1,2%) e il lieve declino occupazionale di quelle del Nord-Est (-0,1%).

Occupati e tasso di occupazione secondo il genere e l'età (1993-2004)

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat RTFL, RCFL

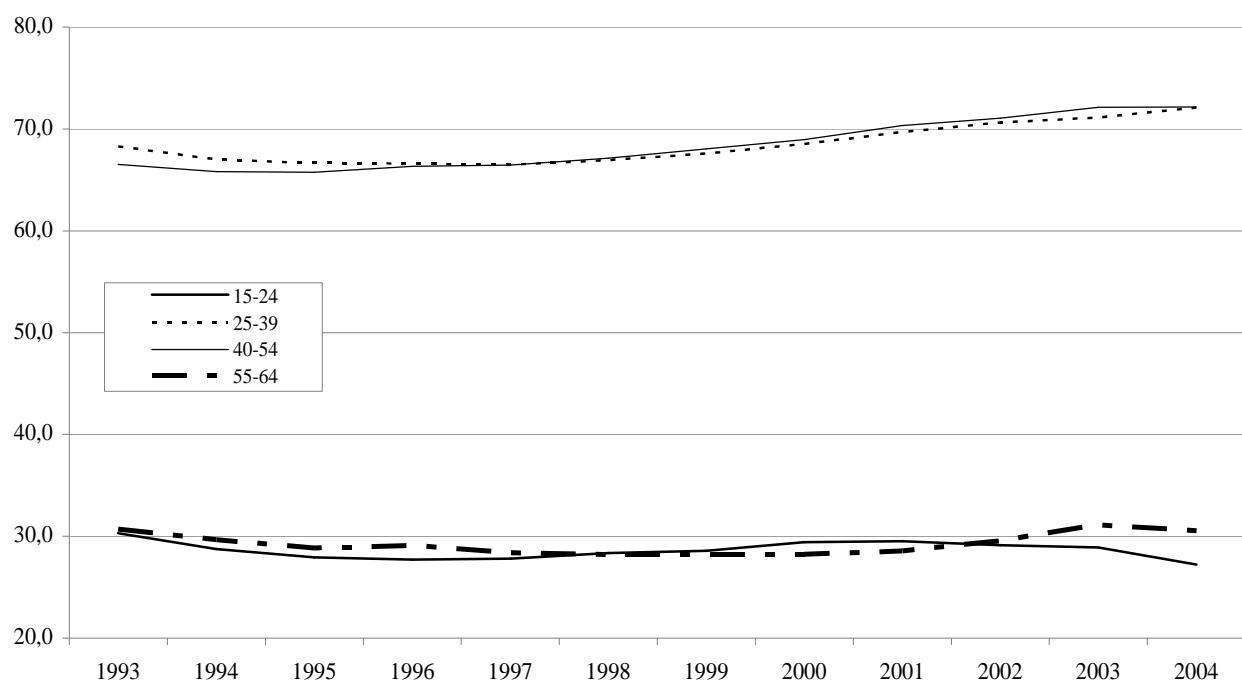
| Anno | Genere | | | | Età | | | | | | | | Totale 15-64 | |
|------|----------|-----------------|----------|-----------------|----------|-----------------|----------|-----------------|----------|-----------------|----------|-----------------|--------------|------|
| | Maschi | | Femmine | | 15-24 | | 25-39 | | 40-54 | | 55-64 | | | |
| | Occupati | Tasso di occup. | | |
| 1993 | 13.216 | 68,4 | 7.216 | 37,8 | 2.500 | 30,3 | 8.612 | 68,3 | 7.301 | 66,5 | 2.018 | 30,7 | 20.431 | 53,2 |
| 1994 | 12.881 | 66,9 | 7.165 | 37,4 | 2.318 | 28,7 | 8.560 | 67,0 | 7.207 | 65,8 | 1.960 | 29,6 | 20.046 | 52,2 |
| 1995 | 12.762 | 66,2 | 7.152 | 37,4 | 2.187 | 27,9 | 8.604 | 66,7 | 7.195 | 65,8 | 1.928 | 28,8 | 19.914 | 51,9 |
| 1996 | 12.730 | 66,2 | 7.272 | 38,2 | 2.104 | 27,7 | 8.684 | 66,6 | 7.261 | 66,3 | 1.952 | 29,1 | 20.002 | 52,2 |
| 1997 | 12.705 | 66,0 | 7.318 | 38,5 | 2.043 | 27,8 | 8.759 | 66,5 | 7.319 | 66,4 | 1.901 | 28,4 | 20.022 | 52,4 |
| 1998 | 12.786 | 66,5 | 7.473 | 39,4 | 2.015 | 28,3 | 8.897 | 67,0 | 7.464 | 67,2 | 1.883 | 28,2 | 20.259 | 53,0 |
| 1999 | 12.872 | 67,0 | 7.658 | 40,5 | 1.963 | 28,6 | 9.050 | 67,6 | 7.643 | 68,1 | 1.875 | 28,2 | 20.531 | 53,8 |
| 2000 | 12.994 | 67,7 | 7.900 | 41,8 | 1.947 | 29,4 | 9.229 | 68,6 | 7.851 | 69,0 | 1.867 | 28,2 | 20.895 | 54,9 |
| 2001 | 13.095 | 68,4 | 8.187 | 43,4 | 1.886 | 29,5 | 9.392 | 69,7 | 8.124 | 70,3 | 1.879 | 28,6 | 21.282 | 56,0 |
| 2002 | 13.202 | 69,1 | 8.367 | 44,4 | 1.815 | 29,1 | 9.526 | 70,7 | 8.270 | 71,1 | 1.957 | 29,6 | 21.569 | 56,8 |
| 2003 | 13.408 | 70,0 | 8.541 | 45,1 | 1.778 | 28,9 | 9.657 | 71,1 | 8.445 | 72,1 | 2.069 | 31,1 | 21.949 | 57,6 |
| 2004 | 13.353 | 69,7 | 8.706 | 45,2 | 1.671 | 27,2 | 9.635 | 72,1 | 8.634 | 72,2 | 2.120 | 30,5 | 22.060 | 57,4 |

La flessione della quota di occupati in età compresa tra 15 e 64 anni è interamente dovuta alla componente maschile, che diminuisce in termini assoluti di circa 50 mila unità, mentre le donne occupate, nel 2004, sono oltre 160 mila in più rispetto all'anno precedente.

Per quanto riguarda la composizione secondo l'età, si registra una diminuzione della forza lavoro in età compresa tra 15 e 24 anni, iniziata tra il 2000 e il 2001 e proseguita fino al 2004.

Parallelamente, si registra una crescita sostenuta della popolazione attiva in età superiore ai 55 anni (gli occupati over 55, nel periodo 2000-2004, sono aumentati ad un ritmo di circa 60 mila unità all'anno, con un incremento del tasso di occupazione di 2,3 punti percentuali in cinque anni).

Fig. 3 Andamento del tasso di occupazione in età 15-64 anni secondo la classe di età (1993-2004)



Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat RTFL, RCFL.

Per quanto riguarda i settori di attività economica, l'andamento dell'occupazione conferma lo sviluppo del settore edilizio, avviato nella seconda metà degli anni novanta (gli occupati nel settore delle costruzioni sono aumentati del 5,2 % dal 2003 al 2004; l'incremento del valore aggiunto nel medesimo settore ha subito un incremento pari al 2,7 %). Mentre si registra un rallentamento dello sviluppo dell'occupazione nei servizi.

Occupati secondo il settore di attività economica (1993-2004)
Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat RTFL, RCFL.

| Anno | Agricoltura | | Industria in senso stretto | | Costruzioni | | Servizi | | Totale | |
|------|-------------|--------|----------------------------|--------|-------------|--------|----------|--------|----------|--------|
| | Occupati | Var. % | Occupati | Var. % | Occupati | Var. % | Occupati | Var. % | Occupati | Var. % |
| 1993 | 1.363 | - | 5.169 | - | 1.649 | - | 12.586 | - | 20.768 | - |
| 1994 | 1.290 | -5,4 | 5.089 | -1,6 | 1.580 | -4,2 | 12.431 | -1,2 | 20.391 | -1,8 |
| 1995 | 1.217 | -5,7 | 5.033 | -1,1 | 1.529 | -3,2 | 12.457 | 0,2 | 20.236 | -0,8 |
| 1996 | 1.164 | -4,3 | 4.959 | -1,5 | 1.522 | -0,5 | 12.681 | 1,8 | 20.327 | 0,4 |
| 1997 | 1.132 | -2,7 | 4.921 | -0,8 | 1.516 | -0,4 | 12.816 | 1,1 | 20.386 | 0,3 |
| 1998 | 1.091 | -3,6 | 4.998 | 1,6 | 1.493 | -1,5 | 13.006 | 1,5 | 20.589 | 1,0 |
| 1999 | 1.029 | -5,7 | 4.981 | -0,3 | 1.521 | 1,9 | 13.318 | 2,4 | 20.850 | 1,3 |
| 2000 | 1.014 | -1,5 | 4.946 | -0,7 | 1.559 | 2,5 | 13.690 | 2,8 | 21.209 | 1,7 |
| 2001 | 1.018 | 0,4 | 4.921 | -0,5 | 1.641 | 5,3 | 14.028 | 2,5 | 21.608 | 1,9 |
| 2002 | 990 | -2,8 | 4.952 | 0,6 | 1.674 | 2,0 | 14.297 | 1,9 | 21.913 | 1,4 |
| 2003 | 967 | -2,3 | 5.000 | 1,0 | 1.742 | 4,0 | 14.530 | 1,6 | 22.239 | 1,5 |
| 2004 | 990 | 2,4 | 5.036 | 0,7 | 1.833 | 5,2 | 14.546 | 0,1 | 22.404 | 0,7 |

La dinamica delle tipologie contrattuali evidenzia che, nel 2004, l'occupazione dipendente è cresciuta dello 0,5% rispetto all'anno precedente: 16.117 milioni di occupati dipendenti, che rappresentano il 71,9% degli occupati. Di questi, 1,9 milioni è costituito da individui con occupazione a termine (l'11,8% dei dipendenti e l'8,5% degli occupati), con una flessione, rispetto al 2003, di -3,1%.

Il lavoro autonomo, invece, ha fatto registrare un incremento dell'1,4%, pari a 86.000 unità.

Con riferimento alla prima tipologia, è l'occupazione permanente a crescere (+0,8%), mentre il lavoro a termine diminuisce (-3,1%).

L'occupazione a tempo parziale si è ridotta dello 0,9% (25 mila unità in meno): in totale, i 2 milioni 841 mila lavoratori a tempo parziale rappresentano il 12,7% dell'occupazione e per il 77,2% sono costituiti da donne.

Tab 4 - Occupati per posizione professionale, carattere dell'occupazione e tipologia di orario. Anno 2004

| Posizione professionale, carattere dell'occupazione e tipologia di orario | Valori assoluti (migliaia di unità) | Variazioni su 2003 | | Incidenza % | |
|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------|-------------|--------------|--------------|
| | | Assolute (migliaia di unità) | Percentuali | 2003 | 2004 |
| A tempo pieno | 19.563 | 189 | 1 | 87,1 | 87,3 |
| A tempo parziale | 2.841 | -25 | -0,9 | 12,9 | 12,7 |
| Totale | 22.404 | 163 | 0,7 | 100,0 | 100,0 |
| Dipendenti | 16.117 | 78 | 0,5 | 72,1 | 71,9 |
| A tempo indeterminato | 14.209 | 139 | 1 | 63,3 | 63,4 |
| a tempo pieno | 12.618 | 103 | 0,8 | 56,3 | 56,3 |
| a tempo parziale | 1.590 | 36 | 2,3 | 7,0 | 7,1 |
| A termine | 1.909 | -61 | -3,1 | 8,9 | 8,5 |
| a tempo pieno | 1.491 | -52 | -3,4 | 6,9 | 6,7 |
| a tempo parziale | 418 | -9 | -2,2 | 1,9 | 1,9 |
| Indipendenti | 6.287 | 86 | 1,4 | 27,9 | 28,1 |
| a tempo pieno | 5.454 | 137 | 2,6 | 23,9 | 24,3 |
| a tempo parziale | 833 | -52 | -5,8 | 4,0 | 3,7 |

Fonte: elaborazioni su dati Istat, RCFL, media 2004.

Dati relativi alla disoccupazione.

Per il 2004, i dati confermano la tendenza alla diminuzione iniziata nella seconda metà degli anni novanta: tra il 1997 e il 2001, la quota di persone in cerca di lavoro sulla popolazione attiva è diminuita ad un ritmo annuale di oltre mezzo punto percentuale, a fronte del periodo successivo, compreso tra il 2001 e il 2004, nel quale l'indicatore si è ridotto ad un ritmo annuale di circa lo 0,35 %.

L'analisi dell'andamento della disoccupazione, negli ultimi anni, conferma le differenze territoriali tra le regioni del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno del Paese.

L'aspetto dinamico evidenzia un rallentamento recente del calo della disoccupazione nelle Regioni del Nord e del Centro, mentre le Regioni del Mezzogiorno sperimentano, negli ultimi anni, una diminuzione del tasso di disoccupazione, a fronte di un aumento rilevato negli ultimi anni novanta.

Persone in cerca di lavoro e tasso di disoccupazione secondo il genere e l'età (1993-2004) *Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat RTFL, RCFL.*

| Anno | Genere | | | | In età 15-24 | | | | Totale | |
|------|----------------------------|--------------------|----------------------------|--------------------|----------------------------|--------------------|----------------------------|--------------------|----------------------------|--------------------|
| | Maschi | | Femmine | | In età 15-24 | | Totale | | | |
| | Persone in cerca di lavoro | Tasso di disoccup. | Persone in cerca di lavoro | Tasso di disoccup. | Persone in cerca di lavoro | Tasso di disoccup. | Persone in cerca di lavoro | Tasso di disoccup. | Persone in cerca di lavoro | Tasso di disoccup. |
| 1993 | 1.050 | 7,3 | 1.178 | 13,8 | 952 | 27,6 | 2.228 | 9,7 | | |
| 1994 | 1.184 | 8,3 | 1.242 | 14,6 | 954 | 29,2 | 2.426 | 10,6 | | |
| 1995 | 1.223 | 8,6 | 1.321 | 15,4 | 954 | 30,4 | 2.544 | 11,2 | | |
| 1996 | 1.227 | 8,7 | 1.330 | 15,2 | 919 | 30,4 | 2.556 | 11,2 | | |
| 1997 | 1.234 | 8,7 | 1.352 | 15,3 | 883 | 30,2 | 2.587 | 11,3 | | |
| 1998 | 1.252 | 8,8 | 1.386 | 15,4 | 858 | 29,9 | 2.638 | 11,4 | | |
| 1999 | 1.208 | 8,5 | 1.358 | 14,8 | 790 | 28,7 | 2.565 | 11,0 | | |
| 2000 | 1.122 | 7,9 | 1.272 | 13,6 | 721 | 27,0 | 2.394 | 10,1 | | |
| 2001 | 1.009 | 7,1 | 1.157 | 12,2 | 597 | 24,0 | 2.166 | 9,1 | | |
| 2002 | 963 | 6,7 | 1.103 | 11,5 | 544 | 23,0 | 2.066 | 8,6 | | |
| 2003 | 940 | 6,5 | 1.112 | 11,3 | 551 | 23,6 | 2.052 | 8,4 | | |
| 2004 | 925 | 6,4 | 1.036 | 10,5 | 514 | 23,5 | 1.960 | 8,0 | | |

Relativamente al tasso di disoccupazione secondo il genere, si rileva che le differenze di genere nel tasso di disoccupazione, anche se lentamente, si sono sensibilmente assottigliate rispetto al decennio scorso, in particolare rispetto al periodo compreso tra il 1996 e il 1999, in cui il divario tra uomini e donne è stato costantemente superiore al 6 %: nell'ultimo decennio il gap si è contratto di 2 punti percentuali e 2 decimi su base nazionale, il che conferma che le donne rappresentano la componente più dinamica del mercato del lavoro.

Nel 2004, la quota di donne in cerca di occupazione sul totale della componente femminile delle forze di lavoro è stata pari al 10,5 %, valore superiore di oltre 4 punti percentuali a quello degli uomini (+ 4,1).

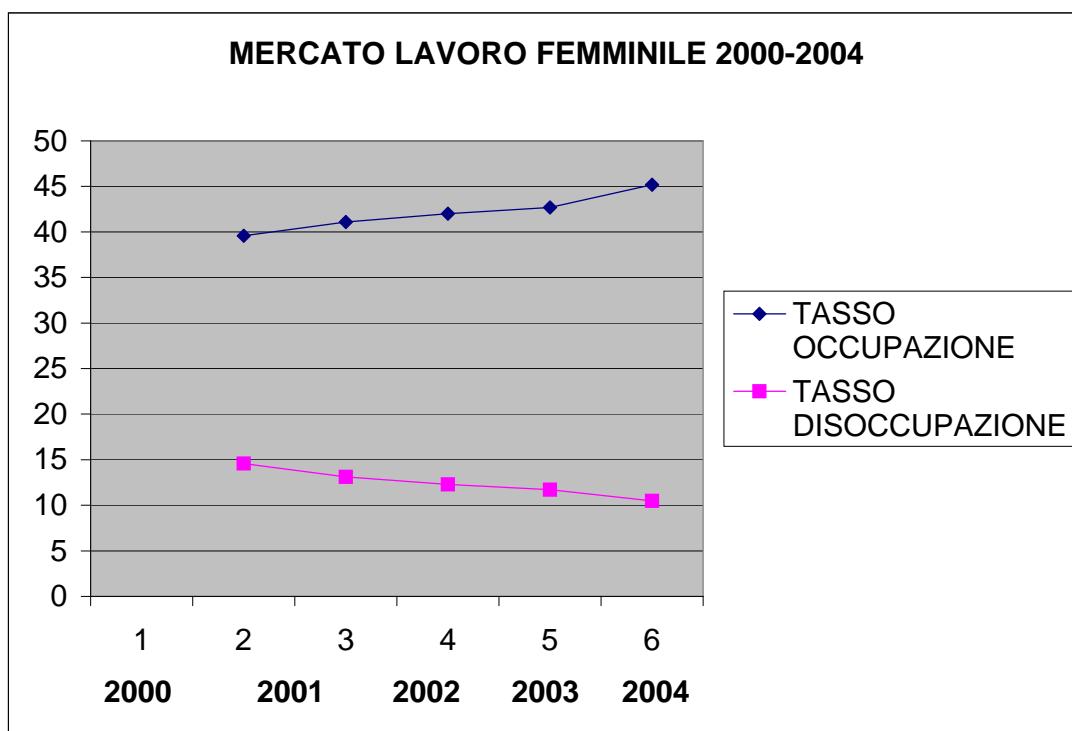
La riduzione maggiore nei differenziali si è registrata nel Centro Italia e nel Nord Est (-2,6 dal 1993 al 2003).

Sono le laureate a risultare le più occupate (75,3%): in questo caso, il divario di genere arriva a poco più del 5%. Al decrescere del livello del titolo di studio si riduce il tasso di occupazione femminile e, soprattutto, aumenta la differenza rispetto ai valori medi della componente maschile. Così, tra i diplomati, il differenziale di genere tocca quasi il 19%, mentre per chi ha livelli più bassi di istruzione supera il 34%.

Le occupazioni indipendenti sono meno diffuse tra la componente femminile. Nel tempo, tale forma di impiego si è progressivamente erosa a favore di un incremento sia delle posizioni dipendenti a tempo indeterminato che di quelle a tempo determinato.

L'occupazione femminile è concentrata soprattutto nei settori della Pubblica Amministrazione (circa +10 punti percentuali) e del Commercio.

Riguardo alle forme contrattuali, si segnala la rilevante incidenza del part-time, che tra le donne supera il 26% (diffuso in prevalenza nel Nord del Paese).



Fonte:Istat –Forze di lavoro 2004

Le ragioni della mancata partecipazione delle donne al mercato del lavoro sono da ricondurre agli impegni familiari, legati sia alla presenza di figli (il tasso di attività delle donne con figli è il 48,2% contro il 51,5% delle donne senza figli) che di anziani da accudire (il tasso di attività delle donne con tali impegni supera di poco il 30% contro il 49,85 di coloro che dichiarano di non averne).

Un altro importante fattore che incide sull'inattività delle donne è la maternità: al 2003, sono circa 2 milioni e 300 mila le donne che lasciano il lavoro per assumere la condizione di casalinga, la maggior parte delle quali (57,2%) compie tale scelta entro i nove mesi dalla nascita del primo figlio. Tale fenomeno di "slittamento" verso l'inattività si accentua, crescendo di quasi il 20%, con la nascita di figli successivi al primo.

La conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa, per le donne, è resa difficile non solo a causa di orari di lavoro poco "amichevoli" e della mancanza di servizi adeguati, bensì anche a causa delle aspettative e dei comportamenti dei familiari.

Tutte le ricerche sull'utilizzo del tempo da parte delle donne rilevano, come costante degli ultimi 10 anni, che se si sommano le ore dedicate al lavoro familiare a quelle dedicate al lavoro remunerato, le donne occupate e con responsabilità familiari lavorano dalle 9 alle 15 ore alla settimana in più rispetto ai loro compagni.

Il maggior carico di lavoro familiare, oltre a ridurre il tempo che esse possono dedicare al lavoro remunerato e la gamma di occupazioni che possono prendere in considerazione (a causa della distanza, degli orari di lavoro, ecc.), le espone, altresì, al rischio di essere viste dai datori di lavoro come lavoratrici inaffidabili e/o più costose.

Politiche a favore delle donne.

Sono stati adottati, sia a livello nazionale e regionale, che aziendale, numerosi strumenti per ridurre e articolare diversamente i tempi di lavoro (part-time, flessibilità in entrata e uscita, banca delle ore, telelavoro, lavoro ripartito, ecc.), e misure legislative di sostegno alla maternità/paternità (congedi parentali).

Sono stati altresì creati servizi e strutture di supporto al lavoro di cura, sia pubblici che privati, quali servizi di navetta/taxi collettivo in relazione alle esigenze delle lavoratrici, asili nidi e micronidi nei luoghi di lavoro, doposcuola, voucher per servizi di cura e assistenza (buoni pre-pagati oppure rimborsi spesa o assegni di servizio da utilizzare per l'acquisto di una o più tipologie all'interno di una gamma di servizi, finalizzati alla conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa), ecc.

I dati INPS (febbraio 2005) evidenziano che tra congedi *post partum*, congedi parentali e aspettative, si registra un aumento di richieste rispetto all'anno precedente del 38,2% (nel 2003 erano state 160.320), da ricondurre, probabilmente, ad una maggiore diffusione degli strumenti previsti dalla legge n. 53/2000 e dalla richiesta di fruizione del congedo parentale da parte dei padri. Tale dato riflette un andamento positivo delle politiche di conciliazione, anche con riferimento agli aspetti "culturali" della tradizionale suddivisione dei ruoli uomo/donna per il lavoro di cura familiare.

Politiche volte a contrastare la disoccupazione giovanile (15-24 anni) e la disoccupazione di lunga durata.

Per quanto riguarda il tasso di disoccupazione secondo l'età, con particolare riferimento ai giovani (15-24 anni), nel 2004, si registra una leggera diminuzione rispetto al 2003 (- 0,1 %); mentre, il tasso di disoccupazione di lunga durata, nel 2004, è stato inferiore al 4% (- 3,8 %), circa due terzi dei quali in realtà si caratterizzano per durate della ricerca di lavoro molto più lunghe (superiori a due anni). Nel 2004, il tasso ha ripreso a scendere dopo un piccolo rimbalzo nell'anno precedente, dovuto alle donne, che, strutturalmente, si caratterizzano per una maggiore incidenza delle durate lunghe.

La disoccupazione di lunga durata è, comunque, un fenomeno tipicamente del Mezzogiorno, non solo perché qui, in generale, è maggiore la disoccupazione, ma proprio perché la ricerca si connota per una durata più lunga: la quota di disoccupati da più di un anno sul totale dei disoccupati qui è addirittura doppia rispetto al Nord-Est (55 % contro 28 %) e comunque notevolmente più alta che nel Nord-Ovest (38 %) e nel Centro (41 %).

Molte sono state le misure adottate allo scopo di ridurre e prevenire la disoccupazione giovanile e di lunga durata.

In particolare, si ricordano i decreti legislativi n. 297/2002 e n. 181/2000, con i quali si è provveduto alla riorganizzazione e al rafforzamento del sistema di collocamento pubblico, in coerenza con gli orientamenti fissati a livello comunitario, e si è delineato un sistema di reciproca obbligazione nel rapporto tra disoccupato e servizio pubblico.

Specificamente, il decreto legislativo n. 297/2000 prevede che il disoccupato che entri in contatto con il servizio pubblico deve essere, oltre che senza lavoro e disponibile a lavorare, alla ricerca attiva di un impiego, secondo modalità da concordare con i Servizi competenti, i quali, a loro volta, devono garantirgli, in una logica preventiva e secondo modalità che saranno definite a livello regionale,

almeno gli interventi di seguito indicati: un colloquio di orientamento entro tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione; una proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo o di formazione o di riqualificazione professionale o altra misura che favorisca l'integrazione professionale: 1) nei confronti degli adolescenti, dei giovani e delle donne in cerca di reinserimento lavorativo, non oltre quattro mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione; 2) nei confronti degli altri soggetti a rischio di disoccupazione di lunga durata, non oltre sei mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione.

In tale ambito, le politiche volte a favorire l'occupabilità delle persone in cerca di lavoro ed aumentarne le prospettive di inserimento si muovono su due piani fondamentali, uno di rilevanza nazionale e l'altro lasciato alla programmazione regionale.

A livello nazionale, le politiche si incentrano, in particolare, su misure di incentivazione per le nuove assunzioni di giovani e disoccupati di lunga durata attraverso riduzione contributiva e fiscale o attraverso la concessione del "bonus occupazione" per le assunzioni di lavoratori di età superiore a 25 anni che non hanno avuto negli ultimi due anni alcun rapporto a tempo indeterminato.

A livello regionale, le strategie di politica attiva sono alla base dei piani e dei programmi adottati da tutte le Regioni e le Province, realizzati con il sostegno finanziario del FSE, del Fondo Nazionale per l'Occupazione oltre che delle risorse dei bilanci regionali.

Le azioni previste sono indirizzate soprattutto a favorire l'inserimento dei disoccupati e delle persone in difficoltà occupazionale, a favorire lo sviluppo dell'imprenditorialità e ad incrementare la qualità dell'occupazione, soprattutto attraverso lo strumento della formazione continua.

Da ricordare, altresì, la legge n. 30/2003 e il decreto legislativo n. 276/2003, che hanno introdotto nuove e più trasparenti fattispecie contrattuali per l'inserimento lavorativo: in primo luogo, il contratto di inserimento lavorativo, in sostituzione dei contratti di formazione-lavoro, specificamente focalizzato a promuovere l'inserimento lavorativo e la riqualificazione di lavoratori considerati svantaggiati e, quindi, anche di giovani e disoccupati di lunga durata; in secondo luogo, contratti modulabili e più atti a sostenere l'accesso al mercato del lavoro di donne, giovani e lavoratori anziani; infine, misure di incentivazione a supporto del ruolo che le Agenzie private del lavoro possono svolgere nel reinserimento di lavoratori svantaggiati.

Politiche a favore degli anziani.

Nel periodo 2000-2004, si registra una maggiore partecipazione al lavoro degli anziani (55-64enni), accompagnata da una progressiva riduzione del gender gap (crescita della presenza femminile, nel periodo 1999 – 2004, del 3,5%).

Tale fenomeno, in parte, è il risultato delle politiche volte al prolungamento della vita attiva (legge 23 agosto 2004, n. 243, articolo 1, 2° comma, lettera b), 12° e 13° comma), attivate principalmente con l'obiettivo di sostenere nel breve periodo un sistema previdenziale messo in crisi da una dinamica demografica particolarmente allarmante.

In relazione alle diverse aree geografiche del Paese, gli andamenti occupazionali degli anziani appaiono diseguali: si registra una crescita più significativa nel Nord-Ovest e nel Centro Italia (nel periodo 1999-2004, rispettivamente, del 4,4% e del 3,1%), mentre nel Mezzogiorno e nelle Isole, dopo un periodo di crescita significativa, si registra un netto e repentino calo (nel confronto tra il 1999 e il 2004, i tassi di occupazione appaiono sostanzialmente invariati ma, tra l'ultimo anno di riferimento e quello precedente, la riduzione è di quasi tre punti percentuali).

Gli interventi a favore degli anziani, messi in atto negli ultimi anni, hanno riguardato principalmente i Servizi per l'impiego, la riforma del mercato del lavoro, i Fondi Interprofessionali e la riforma del sistema pensionistico.

Nell'ambito dei Servizi per l'impiego, con l'avvio di interventi finalizzati al reinserimento dei disoccupati, è stato strutturato un sistema con una forte integrazione degli strumenti previsti dalla legge

(orientamento, formazione, accompagnamento). La realizzazione del sistema appare, però, ancora diseguale su base territoriale e gli standards di qualità non risultano ancora omogenei.

L'incremento del numero di operatori attivi nell'attività di intermediazione ha già permesso un supporto più capillare alla popolazione in cerca di occupazione. In tale ambito, azioni specifiche, con il concorso di agenti pubblici e privati, sono state intraprese per far fronte a situazioni di crisi aziendali con espulsione di manodopera anziana da ricollocare. Tuttavia, i sistemi regionali devono ancora essere definiti, calibrati e resi effettivi nella maggioranza delle Regioni e, al momento, su base nazionale presentano una configurazione incompleta. Il sostegno all'occupazione degli anziani, comunque, è diventato un tema ricorrente nella programmazione delle politiche per il lavoro su base centrale, decentrata e locale.

La riforma del mercato del lavoro ha previsto numerosi interventi che, in via diretta o indiretta, risultano finalizzati a promuovere la permanenza o il reingresso nel mercato del lavoro degli ultra cinquantenni, quali: l'istituzione delle cosiddette Agenzie sociali per l'impiego, le quali, sulla base di apposita Convenzione con un soggetto pubblico, sono incentivate per la temporanea presa in carico dei lavoratori svantaggiati, al fine di un loro più rapido ricollocamento lavorativo; l'introduzione di nuove tipologie contrattuali (contratto di inserimento, nuovo part-time, lavoro a progetto, lavoro intermittente, lavoro ripartito, lavoro accessorio).

La creazione dei Fondi Interprofessionali (organismi a carattere bilaterale, ai quali vengono affidate risorse finanziarie significative per la formazione continua) dovrebbe dare luogo ad una svolta nel sistema di valorizzazione dei lavoratori anziani, con una ricaduta significativa sull'occupabilità degli stessi, la cui permanenza al lavoro è minacciata prevalentemente dall'obsolescenza delle competenze.

Nel 2004, i Fondi hanno proceduto a perfezionare i loro assetti interni, tramite la predisposizione e presentazione al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dei Piani Operativi di Attività relativi al biennio 2004-2005, e a **predisporre i relativi bandi per il finanziamento degli interventi di formazione continua**.

La riforma del sistema pensionistico (legge n. 243/2004) ha previsto incentivi economici per i lavoratori del settore privato che, pur in possesso dei requisiti per la pensione di anzianità, decidono di continuare l'attività lavorativa; ad essi è riconosciuto un aumento in busta paga, pari all'importo dei contributi previdenziali che dovrebbero essere versati all'Ente di previdenza.

Politiche finalizzate all'emersione del lavoro irregolare.

L'economia sommersa consiste in quell'insieme di attività che, in una Nazione, contribuisce alla formazione di reddito, senza essere, però, rilevato ufficialmente.

Trattasi di un fenomeno estremamente complesso e sfaccettato, in quanto spazia dal lavoro totalmente sommerso (lavoro nero) a quello parzialmente irregolare (lavoro grigio), che, al pari della disoccupazione, costituisce un importante problema economico, in quanto sottrae benessere e ricchezza alla collettività.

Le imprese che utilizzano manodopera irregolare sono prevalentemente di piccole o piccolissime dimensioni, costrette a ridurre i costi di produzione per poter far fronte alla concorrenza e sopravvivere. A volte, il livello di precarietà e la bassa redditività sono tali che le stesse "s'immergono" totalmente, assumendo al nero il personale.

Spesso, alle ridotte dimensioni dell'impresa si aggiunge l'isolamento dell'imprenditore che, staccato anche da qualsiasi organizzazione sindacale, non riesce a essere informato e ad interpretare una normativa spesso estremamente complessa.

Sono i componenti più deboli della forza lavoro che alimentano maggiormente l'offerta di lavoro irregolare: giovani in entrata nel mercato del lavoro, disoccupati di lunga durata, donne che rientrano nel mercato del lavoro dopo periodi dedicati alla cura dei figli, immigrati.

Le Regioni maggiormente colpite dal lavoro irregolare sono quelle meridionali, mentre i settori sono per ordine decrescente: i servizi alle persone, l'agricoltura, gli alberghi e i pubblici esercizi, i servizi di trasporto e di comunicazione, le attività immobiliari, di noleggio e i servizi alle imprese, le costruzioni.

Per i lavoratori autonomi, le percentuali di lavoro irregolare più elevate si registrano alle voci: servizi di trasporto e di comunicazione, raffinerie di petrolio, trattamento dei combustibili nucleari, produzione e distribuzione d'energia elettrica, di gas e di acqua calda, istruzione, sanità e altri servizi sociali.

Le problematiche connesse al lavoro irregolare e all'economia sommersa sono, da diversi anni, oggetto di particolare attenzione da parte delle Istituzioni, nazionali e regionali, impegnate nella definizione di proposte e misure dirette a contrastare tale fenomeno.

Come precisato nell'ultimo rapporto, la materia è disciplinata dalla legge n. 383/2001, caratterizzata da incentivi all'emersione e da una maggiore severità nell'adozione di strumenti di repressione del fenomeno.

In base ai dati dei CLES (Comitati per il Lavoro e l'Emersione del Sommerso), i piani di emersione presentati sono stati 1.029, per un totale di 3.854 lavoratori interessati.

Per quanto riguarda le iniziative connesse all'azione di contrasto al lavoro sommerso, si fa presente che il Governo ha pianificato un'intensificazione degli accessi ispettivi attraverso la predisposizione di un *piano straordinario di accertamento* in materia di lavoro e legislazione sociale, in raccordo fra tutte le Amministrazioni competenti.

Servizi per l'impiego.

Oggi, in Italia, i Servizi pubblici per l'impiego sono una realtà profondamente innovata rispetto a pochi anni fa.

Fino al 1999, il sistema italiano era un sistema accentratato che aveva carattere unicamente amministrativo, scarsamente integrato con la realtà locale e le altre politiche. In soli quattro anni, è stata realizzata una trasformazione che rappresenta essa stessa una storia di successo nel contesto delle innovazioni introdotte nell'ambito della Pubblica Amministrazione.

Tale evoluzione è avvenuta sia sul piano amministrativo e operativo (decentralamento di funzioni e politiche attive) che su quello della produzione normativa (legge n. 30/2003).

Negli anni compresi tra il 2000 e la metà del 2005, il sistema dei Servizi per l'impiego ha conosciuto un percorso di vera e propria fondazione e messa a regime, all'interno di un processo di decentralamento e regionalizzazione delle competenze in materia di politiche attive del lavoro, iniziato nella seconda metà degli anni Novanta, che ha avuto nella riforma del Titolo V della Costituzione uno dei tratti più rilevanti.

La modernizzazione dei Servizi nazionali per l'impiego si colloca all'interno della Strategia Europea dell'Occupazione, i cui indirizzi sono stati, a più tornate, recepiti dalla legislazione nazionale.

Al riguardo, si riporta la normativa di riferimento: decreto legislativo n. 469/97 (trasferimento delle competenze in materia di Servizi per l'impiego alle regioni e agli enti locali); *Masterplan nazionale dei Servizi per l'impiego* del dicembre 1999 (definizione dei livelli di erogazione delle funzioni ascritte ai Centri per l'impiego); decreto legislativo n. 181/2000; decreto legislativo n. 297/2002 (accertamento dello stato di disoccupazione ed erogazione di misure di politica attiva del lavoro).

Questi ultimi provvedimenti hanno sancito il superamento del collocamento tradizionale, traducendo nella prassi operativa dei Centri per l’impiego l’erogazione di interventi di politica attiva del lavoro diretti alla prevenzione della disoccupazione di lunga durata e alla gestione delle transizioni tra lavoro e disoccupazione in un mercato del lavoro sempre più flessibile.

L’apertura del mercato dell’intermediazione ad ulteriori soggetti (pubblici e privati), sulla base di un unico regime di autorizzazione nazionale e regionale, avvenuta con il decreto legislativo n. 276/2003, ha permesso di completare in tale ambito il processo di liberalizzazione iniziato a partire dagli anni novanta; d’altro canto, ha avviato, sul piano della legislazione regionale, una fase di riorganizzazione dei sistemi per l’impiego, aperti ad un più ampio novero di soggetti.

Con riferimento all’ultimo quinquennio, si possono riconoscere differenti fasi di sviluppo del sistema dei Servizi pubblici per l’impiego, che oggi consta di 525 strutture dislocate su tutto il territorio nazionale.

Una prima fase, di vera e propria “fondazione” al livello locale, ha caratterizzato gli anni tra il 2000 e il 2002 per la prioritaria attenzione posta alla costituzione degli uffici, alla prima implementazione delle dotazioni strutturali e strumentali, alla composizione degli organici e alla loro formazione, e all’attivazione *ex novo* di funzioni innovative di accoglienza, orientamento, **matching** e consulenza alle imprese, ascritte alle strutture territoriali (Centri per l’impiego) dal dettato della riforma.

A partire dagli anni 2002 – 2003 si è profilata una fase di messa a regime e, nell’ultimo anno e mezzo, di vero e proprio consolidamento dei sistemi regionali e locali dei Servizi per l’impiego. La progressiva capitalizzazione degli investimenti, realizzati grazie ai fondi del FSE, ha ulteriormente implementato e movimentato il quadro complessivo nazionale verso una evidente dinamica di crescita.

Tali elementi si concretizzano, in modo crescente, in un approccio dei Centri per l’impiego più orientato a programmare interventi per specifiche tipologie di utenti, valorizzando e capitalizzando gli investimenti effettuati negli anni passati tanto sul potenziamento dei servizi di orientamento e consulenza quanto sull’integrazione del set di competenze professionali in dotazione. Permangono, tuttavia, alcune disuguaglianze territoriali nell’erogazione dei servizi previsti dal masterplan nazionale.

Il percorso di costituzione e messa a regime del sistema privato per il lavoro abbraccia un periodo relativamente più recente, essendo il regime autorizzatorio nazionale entrato in vigore nel settembre del 2004.

A giugno del 2005, l’universo delle Agenzie private per il lavoro che, avendo soddisfatto i requisiti giuridici e finanziari previsti dalla normativa di riforma, risultano autorizzate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ad espletare le proprie funzioni, contempla 442 operatori iscritti all’Albo, con oltre 2000 sportelli territoriali.

A seconda dell’attività svolta, tale insieme si articola in: Agenzie di ricerca e selezione del personale (355); Agenzie (generaliste) di somministrazione (70); Agenzie di intermediazione (3); Agenzie per il supporto alla ricollocazione professionale o outplacement (14).

Allo stato attuale (monitoraggio ISFOL, marzo 2005), lo scenario appare dominato, in termini di quota di mercato e servizi di domanda/offerta di lavoro, dalle due categorie di operatori riferite alle Agenzie di somministrazione (ex “agenzie di fornitura di lavoro temporaneo” o interinali) e a quelle di ricerca e selezione.

I nuovi servizi pubblici per l’impiego hanno dimostrato anche una significativa capacità di attivare reti con altre Istituzioni o Agenzie, in funzione di un miglior servizio all’utenza. Tali reti sono state attivate con altre Istituzioni locali (in particolare, Comuni, Agenzie sanitarie e simili); con Agenzie del privato sociale; con Agenzie private; con imprese.

Numerose esperienze, diverse da realtà a realtà, evidenziano che il decentramento delle responsabilità ha favorito la costituzione di reti locali finalizzate ad affrontare le specifiche situazioni di ogni contesto.

La qualità della programmazione e della gestione delle politiche integrate del lavoro è cresciuta anche in relazione ad una diffusa, per quanto non generalizzata, attività di lettura delle dinamiche del mercato del lavoro locale in una logica di anticipazione.

Analisi dei fabbisogni occupazionali, professionali e formativi sono, ormai, una prassi abbastanza diffusa e rappresentano un altro indicatore della crescita qualitativa avvenuta in questi anni.

In merito al secondo punto dell'osservazione si precisa quanto segue.

La programmazione delle politiche economiche e finanziarie dirette a favorire l'occupazione viene effettuata in sede di elaborazione del Documento di Programmazione Economico - Finanziaria (DPEF), del Piano Nazionale d'Azione per l'Occupazione (NAP) e della legge Finanziaria.

In particolare, il NAP, che viene discussso e approvato dal Consiglio dei Ministri, rappresenta il documento programmatico con cui gli Stati membri dell'Unione Europea, con un ciclo triennale, danno conto dell'attuazione delle politiche del lavoro effettuate nel corso dell'anno precedente, dei progressi realizzati, delle risorse, anche comunitarie, impegnate, e in cui espongono gli interventi per il triennio successivo.

Il NAP, quindi, oltre a essere un documento di monitoraggio, rappresenta anche un documento di orientamento programmatico che tiene conto delle politiche del lavoro, delle politiche a favore della creazione di imprese, delle politiche sociali e, più in generale, delle scelte di politica economica e finanziaria, e che opera affinché tutte queste politiche si muovano in un quadro di riferimento coerente.

Pertanto, il NAP è parte integrante delle scelte di politica economica, da cui assume il quadro di riferimento macro-economico e le risorse finanziarie disponibili per l'attuazione delle politiche in esso previste.

All'elaborazione del NAP, oltre al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociale, che fa da coordinatore, partecipano anche i Ministeri dell'Economia e Finanze, dell'Istruzione, dell'Università e Ricerca, delle Attività Produttive, nonché i Dipartimenti della Funzione Pubblica, dell'Innovazione e Tecnologie e delle Pari Opportunità.

Il NAP segue l'approvazione del Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF), il quale stabilisce gli andamenti delle grandezze macroeconomiche (in particolare, redditi e occupazione) del triennio successivo e i necessari interventi di politica economica.

La legge Finanziaria, che viene adottata dal Consiglio dei Ministri ed approvata dal Parlamento, stabilisce, infine, le risorse finanziarie disponibili per il conseguimento degli obiettivi prescelti.

Le scelte e i contenuti del Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF), del Piano Nazionale d'Azione per l'Occupazione e della legge Finanziaria sono oggetto di confronto con le parti sociali.

Per un approfondito esame delle scelte economiche e finanziarie adottate a partire dal 2001 e quelle previste per il triennio 2006 - 2009, si rimanda al Documento di Programmazione Economico - Finanziaria deliberato dal Consiglio dei Ministri il 15 luglio 2005, con particolare riferimento, rispettivamente, alla parte riguardante "Le Risposte della Politica Economica dal 2001" (da pagina 12 a pagina 15), e ai capitoli V (le linee guida della politica economica, da pagina 35 a pagina 49) e VI (la crescita e la competitività nel Mezzogiorno, da pagina 50 a pagina 55).

Si rimanda, altresì, al Piano d'Azione Nazionale per l'Occupazione – anno 2005, che questa Amministrazione invierà non appena possibile (presumibilmente entro la fine di ottobre c.a.).

Per quanto riguarda le misure adottate e previste in materia di sviluppo regionale, si precisa quanto segue.

Il profilo occupazionale dello sviluppo delle aree sottoutilizzate e, in particolare, del Mezzogiorno, permane uno degli obiettivi programmatici della politica regionale, ribadito anche nell'ultimo Documento di Programmazione Economico-Finanziaria.

Due sono infatti i target dell'azione per il rafforzamento della produttività e della competitività del Mezzogiorno e delle altre aree sottoutilizzate: una crescita al di sopra di quella media europea nella seconda metà del decennio e un aumento del tasso di attività verso il 60% a fine decennio.

Al raggiungimento di tali obiettivi concorrono politiche volte al miglioramento dell'offerta di servizi collettivi (idrici, elettrici, di trasporto, ambientali, urbani e logistici, di ricerca e formativi, di accessibilità del patrimonio culturale e paesistico, servizi per la sanità, ecc.), grazie anche ad un flusso sostenuto di spesa in conto capitale nelle sue tre componenti principali: ordinarie, aggiuntive e comunitarie.

Il secondo strumento mirato al raggiungimento degli obiettivi sopracitati è la riforma del sistema degli incentivi alle imprese, volta ad aumentare efficienza ed efficacia.

Fra gli incentivi, il Fondo per le Aree Sottoutilizzate, in cui la legge finanziaria del 2003 ha inteso convogliare tutte le risorse aggiuntive nazionali destinate alle aree sottoutilizzate (per l'85% nel Mezzogiorno e per la quota rimanente nel Centro Nord), ne finanzia due tipologie specificamente rivolte ad affrontare la questione occupazionale: il cosiddetto bonus occupazione e gli incentivi all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità.

Il bonus occupazione, che consiste in un credito di imposta a favore dei datori di lavoro che incrementano il numero dei lavoratori dipendenti con contratto a tempo indeterminato (articolo 7 della legge 23 dicembre 2000, n. 388), è stato riformato nel 2002 dall'articolo 63 della legge n. 289/2002, che ne ha subordinato l'assegnazione ad una domanda preventiva. Tale decisione è stata adottata in seguito all'esaurimento delle risorse disponibili verificatosi intorno alla metà del 2002, che aveva determinato il blocco dell'operatività di questa agevolazione.

Dalla metà del 2003, periodo in cui è divenuto operativo l'obbligo di presentazione di richiesta all'Agenzia delle Entrate, al settembre 2004, sono state accolte 126.154 istanze per l'utilizzo del nuovo regime, di cui circa il 36% relative a rapporti di lavoro instauratisi negli anni precedenti ma eleggibili comunque al beneficio.

Accanto al bonus occupazione vi sono, poi, gli strumenti territorializzati di autoimprenditorialità e autoimpiego, gestiti dalla Società Sviluppo Italia e riorganizzati nei titoli I e II del decreto legislativo n. 185/2000.

Dopo che su questi strumenti sono state convogliate nuove risorse, attraverso il Fondo Aree Sottoutilizzate (articolo 61 della legge n. 289/2003), il 2004 è stato un anno di significativa operatività.

Tuttavia, mentre gli strumenti dell'autoimpiego hanno effettivamente suscitato un vasto interesse presso i potenziali beneficiari, gli strumenti di promozione dell'imprenditorialità hanno ricevuto un numero limitato di domande.

Nell'ambito dell'autoimpiego, dal confronto fra i dati relativi ai primi nove mesi del 2004, si riscontra, rispetto all'analogo periodo del 2003, una crescita consistente delle domande presentate, le quali risultano più che raddoppiate (circa 20.200 contro 8.300).

L'autoimpiego si articola in tre misure: il lavoro autonomo (già prestito d'onore), la microimpresa e il franchising.

La misura del prestito d'onore è quella numericamente più rilevante.

Il prestito d'onore è stato istituito dalla legge n. 608 del dicembre 1997, ma, da allora ad oggi, ha subito numerose integrazioni, con una progressiva riduzione della componente di formazione all'imprenditorialità e un incremento della quota di beneficio concesso sotto forma di prestito.

Esistono almeno due principali tipologie di beneficiari del prestito d'onore: soggetti definibili come "forti" e soggetti definibili "deboli".

I soggetti forti provengono da significative esperienze di lavoro e di studio, dispongono di capitale relazionale e possono contare anche su risorse finanziarie aggiuntive.

Al contrario, per i soggetti deboli, le risorse professionali sono generiche o nulle e le risorse finanziarie aggiuntive scarse.

Una ricerca valutativa effettuata dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione suggerisce che il prestito d'onore ha avuto diversi effetti, che variano a seconda delle categorie dei beneficiari che ne hanno usufruito. Per quanto riguarda i soggetti forti, lo strumento del prestito d'onore ha facilitato la regolarizzazione di lavoratori di fatto già autonomi; per quanto riguarda invece i soggetti deboli, sembra aver raggiunto una quota non trascurabile di persone in cerca di occupazione, nel Mezzogiorno pari al 4,6 % (quota che raggiunge il 7,5 % se riferito ai disoccupati con titolo di studio superiore alla scuola media secondaria).

Inoltre, sempre guardando agli effetti che ha prodotto per i soggetti deboli, le analisi svolte suggeriscono una relazione inversa tra numero di domande presentate e propensione all'imprenditorialità, rilevando un numero maggiore di domande presentate in aree dove il tessuto imprenditoriale è meno sviluppato, a conferma del potenziale dello strumento agevolativo a sostegno dei disoccupati in aree meno sviluppate del territorio.

Accanto al prestito d'onore occorre sottolineare anche il successo riscosso dalle altre misure previste dall'autoimpiego, ovvero la microimpresa e il franchising.

La crescita del ricorso a queste due misure non è stata, però, omogenea territorialmente: microimpresa e franchising rappresentano nel Centro Nord, rispettivamente, il 36,5 % e il 6,9 % della domanda espressa dal territorio, contro il 10,4 % e l'1,6 % nel Sud.

L'impatto occupazionale previsto dalle iniziative ammesse è pari a circa 22 mila unità operative. Considerando, poi, unitariamente, lavoro autonomo, microimpresa e franchising, a partire dal 1996, si registrano circa 216 mila domande (di cui 211 mila circa per il lavoro autonomo), provenienti in grande maggioranza dalle aree deboli del Mezzogiorno, ammesse per oltre il 70 %, per un ammontare di agevolazioni concesse pari a circa 1.700 milioni di euro ed un impatto occupazionale di oltre 63 mila unità.

La promozione di imprenditorialità non ha avuto la stessa efficacia dell'autoimpiego; nel 2004, le domande presentate (un centinaio) hanno avuto una ulteriore flessione anche rispetto all'analogo periodo del 2003, in cui le domande non erano state numerose (circa 120), a fronte di un livello medio annuale, dall'inizio dell'operatività di tali misure, di circa 500 domande.

In merito al terzo punto dell'osservazione e, in particolare, alla richiesta di informazioni in ordine alle consultazioni delle parti sociali, si precisa quanto segue.

Circa il ruolo svolto dalle parti sociali nella formulazione e nell'implementazione della politica dell'impiego, si ribadisce che la legislazione del lavoro è da sempre stata oggetto di consultazioni con le parti sociali.

La loro collaborazione è stata determinante per l'introduzione, a partire dagli inizi degli anni novanta, di una serie di istituti rientranti nel concetto della cosiddetta "flessibilità normativa" mirati ad incrementare la funzionalità del mercato del lavoro nazionale.

Le parti sociali hanno avuto un ruolo fondamentale nella messa a punto delle più recenti norme in materia di occupazione e di mercato del lavoro.

In particolare, la legge n. 30/2003, di riforma del mercato del lavoro, è stato il risultato di un lungo periodo di dialogo con le parti sociali, culminato con la sottoscrizione del Patto per l'Italia (luglio 2002) da parte di tutte le organizzazioni delle parti sociali, ad eccezione di una.

Anche l'elaborazione del decreto legislativo n. 276/2003, attuativo della precitata legge n. 30/2003, ha beneficiato di un approfondito confronto con le parti sociali.

Peraltro, tale decreto, ha affidato alla contrattazione collettiva una parte significativa dell'attuazione della legge.

Anche il Piano Nazionale d'Azione per l'Occupazione è oggetto di confronto con le parti sociali.

Quanto sopra premesso, si fa presente che nel periodo di riferimento del presente rapporto non vi è stata assenza né negazione di dialogo tra Governo e parti sociali, al contrario, il confronto è stato continuo e approfondito.

In tale contesto, anche se, a volte, su taluni temi vi sono stati forti dissensi, molte sono state le soluzioni di compromesso adottate allo scopo di innalzare il tasso di occupazione e di offrire a tutti la possibilità di accedere ad un lavoro.

Si comunica, infine, che il presente rapporto è stato inviato alle organizzazioni datoriali e sindacali riportate nell'elenco allegato.

Al riguardo, si comunica, altresì, che, al momento, solo la CGIL ha inviato le proprie osservazioni (allegato 1).

ALLEGATI:

- 1** osservazioni della CGIL;
- 2** decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (così come modificato dal decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251, dalla sentenza n. 50/2005 della Corte Costituzionale e dal decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito in legge 14 maggio 2005, n. 80), attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30;
- 3** DM 18 novembre 2003 (misure per favorire l'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati ex articolo 13 del decreto legislativo n. 276/2003);
- 4** DM 23 dicembre 2003 (procedure di autorizzazione per le agenzie del lavoro);
- 5** circolare n. 1 dell'8 gennaio 2004 (collaborazioni coordinate e continuative nella modalità cosiddetta a progetto – decreto legislativo n. 276/2003);
- 6** circolare n. 3 del 15 gennaio 2004 (distacco di manodopera ex articolo 30 del decreto legislativo n. 276/2003);
- 7** circolare n. 4 del 15 gennaio 2004 (benefici normativi e contributivi per imprese artigiane, commerciali e del turismo);
- 8** decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, attuativo dell'articolo 8 della legge n. 30/2003, con il quale sono state razionalizzate le "funzioni ispettive in materia di lavoro e previdenza sociale";
- 9** circolare n. 9 del 18 marzo 2004 (nuova disciplina del lavoro a tempo parziale);
- 10** circolare del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 25 del 24 giugno 2004: procedure e requisiti per l'iscrizione all'albo delle agenzie per il lavoro;
- 11** circolare del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 24 del 24 giugno 2004: la nuova organizzazione dei servizi ispettivi;
- 12** circolare n. 30 del 21 luglio 2004 (organizzazione e disciplina del mercato del lavoro: regimi autorizzatori e trasparenza del mercato del lavoro);
- 13** circolare n. 31 del 21 luglio 2004 (contratti di inserimento lavorativo);
- 14** decreto 21 luglio 2004 (Commissioni di certificazione);
- 15** circolare n. 32 del 30 luglio 2004 (tirocini estivi di orientamento di cui all'articolo 60 del decreto legislativo n. 276/2003);
- 16** legge 23 agosto 2004, n. 243 (riforma del sistema pensionistico);

- 17 circolare n. 40 del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 14 ottobre 2004: il nuovo contratto di apprendistato;
- 18 applicazione delle misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 276/2003 (circolare del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione–Divisione I);
- 19 decreto interministeriale del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie. Standard tecnici per l'attuazione della Borsa continua nazionale del lavoro;
- 20 decreto 23 ottobre 2004 del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali. Individuazione, in via provvisoriamente sostitutiva, della contrattazione collettiva nei casi di ricorso al lavoro intermittente ai sensi dell'articolo 40 del decreto legislativo n. 276/2003;
- 21 circolare del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 2 febbraio 2005 sul lavoro intermittente, articoli 33 e seguenti del decreto legislativo n. 276/2003. Chiarimenti e indicazioni operative;
- 22 circolare del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 7 del 22 febbraio 2005 in materia di somministrazione di lavoro;
- 23 circolare del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 30 del 15 luglio 2005 in materia di apprendistato professionalizzante;
- 24 legge 14 maggio 2005, n. 80 (conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano d'azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale;
- 25 documento di programmazione economica-finanziaria;
- 26 decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181;
- 27 decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.