

Rapporto del Governo Italiano sull'applicazione della Convenzione n. 122/1964 sulla "politica dell'impiego".

Rapporto G.I. conv 122-1964

ANNO 2000

Il Governo italiano ha messo a punto il Piano d'Azione per l'occupazione sulla base della Risoluzione del Consiglio europeo, che ha ripreso le conclusioni del vertice di Lussemburgo del 21 novembre 1997. Il predetto Piano contiene le linee di azione basate sulle recenti tendenze dell'occupazione, della disoccupazione e del mercato del lavoro alla luce delle esigenze nazionali, esso fa riferimento ai seguenti quattro pilastri delle conclusioni del vertice di Lussemburgo:

- OCCUPABILITA'
- IMPRENDITORIALITA'
- ADATTABILITA'
- PARI OPPORTUNITA'

Secondo il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria la politica di bilancio nel triennio 1999-2001 avrà due direttive fondamentali:

- a) la prosecuzione dell'opera di risanamento finanziario in coerenza con gli impegni che il paese ha assunto con l'adesione al Patto di Stabilità e di Crescita;
- b) la individuazione di spazi finanziari per consentire alla politica di bilancio di concorrere al sostegno dell'attività produttiva e quindi all'aumento dell'occupazione.

A partire dal 1999, la politica di bilancio ha ripreso a muoversi lungo i percorsi tracciati dalla legge 468/78 che attribuisce al processo di bilancio, la funzione di generare gli spazi finanziari per le azioni di politica economica. Si avvia così la normalizzazione della programmazione finanziaria - può infatti considerarsi conclusa la fase caratterizzata esclusivamente da aspetti quantitativi, riduzioni di spesa e aumenti di entrate - la politica del bilancio ormai sarà orientata al sostegno dell'occupazione e delle attività produttive nelle aree depresse. In particolare il Governo concorrerà:

- ad incrementare gli investimenti infrastrutturali;
- a potenziare le attività economiche;
- alla ricostruzione delle zone recentemente colpite da calamità naturali;
- alla crescita economica attraverso alcuni interventi nei settori più rilevanti per i loro effetti nella crescita economica come ad esempio l'istruzione, la sanità, la sicurezza, la riqualificazione della Pubblica Amministrazione;
- all'avvio di una politica di riduzione della pressione tributaria.

La linea politica riguarda l'intero Paese, ma assume particolare importanza per il Mezzogiorno, al cui sviluppo dovranno essere finalizzate una parte crescente delle risorse che mano a mano si liberano con il risanamento della finanza pubblica.

L'Obiettivo del Governo è quello di promuovere uno sviluppo sostenuto che comporti un apprezzabile miglioramento dei livelli di occupazione, la strategia per l'occupazione è il frutto della concertazione che prosegue tra il Governo e le Parti Sociali, i cui contenuti essenziali sono stati definiti nell'accordo del 24/9/1996 e ripresi nel dicembre 1997.

Scopo del Governo è 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 a tal fine si impone il perseguitamento degli obiettivi dell'apertura dei mercati, la liberalizzazione di talune attività economiche, una nuova regolamentazione dei mercati finanziari, dell'accesso alle professione, la riforma del mercato del lavoro, il riordino del sistema degli incentivi per l'occupazione e degli ammortizzatori sociali, la semplificazione procedurale ed amministrativa, il sostegno dell'autoimprenditorialità.

All'azione a sostegno dello sviluppo delle imprese perseguito anche attraverso un'azione di supporto all'imprenditorialità individuale ed associata, agli investimenti 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 dell'orario di lavoro anche in riferimento allo sviluppo del part time.

Il Governo ritiene che per accrescere il livello dell'occupazione sia fondamentale conoscere l'andamento del mercato, ma crede che un contributo rilevante possa venire dallo sviluppo dell'economia sociale e di nuovi bacini d'impiego così come sta avvenendo in larga parte in tutti i paesi dell'Unione.

Questi obiettivi generali devono essere perseguiti con particolare riferimento al Mezzogiorno che denota ancora un notevole ritardo rispetto alle altre aree del Paese, la priorità è quella di elevare il tasso di occupazione al Sud avvicinandolo quanto più possibile ai livelli delle aree del Centro Nord; alla crescita del tasso di occupazione nel Sud, può contribuire anche l'emersione di attività e lavoro sommerso e ciò dovrebbe consentire la riduzione della pressione fiscale e contributiva.

La riforma e l'ammodernamento della P.A. rappresentano un investimento strategico per lo sviluppo e per risolvere i problemi della disoccupazione e del Mezzogiorno in particolare. L'attuazione della riforma comporterà:

- un'ampia devoluzione di poteri, funzioni, e compiti alle Regioni e agli Enti territoriali locali;
- 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 P.A. attraverso il completamento della rete informatica e la connessa opera di reingegnerizzazione dei processi amministrativi;
- un vasto processo di deregolazione, semplificazione dei procedimenti tendente a ridurre il carico burocratico, a migliorare la qualità dei servizi e delle prestazioni pubbliche, ad accellerare la realizzazione degli investimenti pubblici e privati;

Un passaggio determinante per la generazione di politiche del lavoro efficaci e per un uso efficiente delle risorse, è quello del monitoraggio e della valutazione delle politiche del lavoro: a tal fine 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 ottenuti.

Nel quadro della riorganizzazione dell'Amministrazione centrale del Ministero del Lavoro è dato grande rilievo a questa funzione anche al fine di assicurare il necessario coordinamento informativo a livello nazionale ma è richiesto soprattutto un grande impegno da parte delle Regioni nell'organizzazione dei nuovi servizi sul territorio e grande cura nella tenuta degli archivi amministrativi delle persone in cerca del lavoro anche in raccordo con la rete delle agenzie private.

Gli squilibri strutturali del mercato del lavoro richiedono risposte immediate, tanto che nel programma a medio termine che il Governo ha avviato con il concorso determinante delle parti sociali, punti cardine di tali obiettivi sono:

1) L'OCCUPABILITÀ:

Il primo obiettivo che il Governo italiano si è proposto nell'ambito dell'occupabilità è quello di ridurre e prevenire la disoccupazione giovanile e di lunga durata.

Ciò è avvenuto attraverso una serie di iniziative politiche attuate specialmente nelle regioni del Mezzogiorno quali: il nuovo apprendistato (NAP), il contratto di formazione e lavoro (CFL), il lavoro interinale (INT), i progetti di inserimento professionale (PIP), i tirocini di formazione e di orientamento (TIR), gli aiuti alla mobilità geografica (AMG), gli incentivi concordati con l'Unione Europea per i nuovi assunti addizionali (NAS), le agevolazioni fiscali per le PMI (AFI), gli incentivi economici per la trasformazione dei rapporti di apprendistato in rapporti di lavoro a tempo indeterminato (TRAP), il premio alla stabilizzazione dei contratti di formazione lavoro, i contratti di riallineamento, i progetti di formazione permanente, nonché i sistemi di formazione tecnico professionale.

Il fenomeno della disoccupazione concentrato in prevalenza nel Mezzogiorno ha convinto il Governo dell'esigenza di ampliare ulteriormente la strumentazione e le iniziative e le risorse 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, richiedono un mix particolarmente impegnativo di politiche mirate sviluppate d'intesa con le parti sociali, misure a sostegno dell'autoimprenditorialità.

A differenza degli altri paesi, l'Italia in relazione agli alti tassi di disoccupazione ha inteso adottare un modello generale di incentivazione delle assunzioni dei giovani con contratti a finalità formativa (apprendistato). Ciò determina una riduzione complessiva del costo del lavoro giustificata dalla minore produttività nella fase di inserimento al lavoro che comporta la necessità di azioni formative appropriate che precedono l'inserimento stesso.

Sul versante della formazione professionale, le Regioni hanno intensificato gli interventi, migliorando l'utilizzo dei fondi europei modificando la tipologia degli interventi, ora mirati a professionalità specifiche, tendenzialmente più brevi che in passato.

Le attività di formazione professionale programmate dalle Regioni, l'apprendistato e i tirocini, hanno grande importanza per la funzione di completamento dell'offerta formativa e per il ruolo di ponte tra la scuola e il lavoro, occorre una programmazione formativa in linea con le esigenze del sistema produttivo, ma occorre anche la valorizzazione della formazione in costanza di lavoro.

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. 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 la domanda e l'offerta di lavoro.

2) L'IMPRENDITORIALITÀ:

La capacità di creare opportunità di lavoro passa sempre più attraverso la creazione di impresa.

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 esse hanno gli operatori economici;

-creazione di sportelli unici in sede locale dove le imprese possano avere tempestivamente ed economicamente risposta ai loro problemi anche attraverso le previsioni dei siti Web;

-rimozione delle barriere all'esercizio delle attività economiche in modo da favorire l'ammodernamento dell'apparato produttivo.

Questi cambiamenti dovrebbero aiutare la crescita del sistema economico, in particolare quello delle aree depresse.

Favorire la creazione d'impresa è una delle priorità dell'azione di governo, nè si debbono trascurare i positivi risultati dei dispositivi attuativi di alcune leggi regionali. Un ruolo preminente l'ha avuto la Società per l'Imprenditorialità Giovanile, una società a prevalente capitale pubblico che ha promosso in 10 anni di attività la nascita di 900 imprese; la legge sull'imprenditorialità giovanile che ha favorito la creazione di 25.000 posti di lavoro; il Prestito d'onore che è un programma specificatamente rivolto al Mezzogiorno che finanzia in parte a fondo perduto ed in parte con un prestito agevolato piccole iniziative di lavoro autonomo gestite da disoccupati.

Tra gli interventi è opportuno 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.

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 e all'impiego dei fattori produttivi.

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
- l'abolizione dell'ILOR, l'imposta locale sui redditi, dell'ICIAPI la tassa di concessione sulla partita IVA e l'imposta sul patrimonio netto all'impresa.

Questi prelievi sono stati sostituiti con un nuovo tributo regionale l'IRAP, caratterizzato da un'ampia base imponibile. 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 ed in particolare delle PMI.

3) L'ADATTABILITÀ:

La valutazione secondo la quale l'Italia sarebbe caratterizzata da una regolazione rigida del mercato del lavoro non corrisponde al vero: infatti la normativa in materia di assunzioni è stata rinnovata e possono essere individuate anche altre forme contrattuali più aderenti alle esigenze del territorio e dell'impresa, è caduto il monopolio pubblico del Collocamento e si è reso possibile l'esercizio di tale attività da parte dei privati, è stato introdotto l'istituto del lavoro interinale.

I provvedimenti recenti tendono ad accrescere la propensione ad assumere da parte delle imprese in corrispondenza a specifiche esigenze dell'offerta di lavoro, si rammentano: il nuovo apprendistato, le borse di lavoro, i tirocini di formazione ed orientamento, lo Statuto dei nuovi lavori, il disegno di legge sul telelavoro, il lavoro di coppia, i contratti d'area. Tutto questo ovviamente tenendo conto del principio del federalismo amministrativo che punta a valorizzare sempre più i ruoli delle Regioni e delle Autonomie Locali.

L'organizzazione del lavoro è decisiva per conseguire la migliore utilizzazione degli impianti, per dare risposte tempestive o per anticipare le risposte del mercato, per ottenere 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 di un disegno di legge sulla riduzione a 35 ore settimanali al 2001 dell'orario di lavoro che dovrà passare all'esame del Parlamento e delle Parti Sociali in vista delle necessarie verifiche di fattibilità.

L'adattabilità al cambiamento passa anche per la possibilità di aggiornamento delle competenze dei lavoratori e per le forme di tutela previste per i lavoratori temporaneamente disoccupati.

La competitività poggia anche sulla capacità di adattamento ai mutamenti e alle opportunità: a tal fine assume particolare importanza la possibilità di fare ricorso a tipologie contrattuali appropriate alle esigenze, la variabilità delle mansioni, l'elasticità salariale e le rimodulazioni dell'orario di lavoro.

Le forme di ingresso al lavoro sono molteplici: tra contratti a termine, apprendistato, CFL, tirocini ed interinale, si segnala che le imprese italiane fanno ampio ricorso a prestazioni professionali nella forma di collaborazioni coordinate e continuative che configurano rapporti continui con forte legame economico e di parasubordinazione con il committente.

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

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

Attualmente è in rapida crescita il settore informale: tale termine sta ad indicare svariate tipologie contrattuali di lavoro, come il lavoro autonomo, prestazioni svolte nell'area dei servizi alla persona ed altro ancora.

I lavoratori inseriti nel settore informale, corrono elevati rischi di essere oggetto di pratiche abusive ed essere discriminati in termini di opportunità. Pertanto il Governo sta predisponendo un provvedimento normativo denominato "Statuto dei nuovi lavori" che regola le forme di impiego diverse da quelle basate su un rapporto di lavoro subordinato, vale a dire autoimpiego, work experiences (alludendo a forme di inserimento dei giovani in impresa ai fini della formazione e dell'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 di lavoro parasubordinato.

Lo "Statuto dei nuovi lavori" prevederà meccanismi e procedure per certificare un elevato numero di accordi con l'obiettivo di prevedere condizioni di sicurezza e garantire diritti minimi per i lavori atipici.

4) PARI OPPORTUNITÀ:

Il Governo italiano considera fondamentale per l'incremento dell'occupazione promuovere la partecipazione al lavoro di varie categorie per diverse ragioni svantaggiate.

La prima politica per le pari opportunità è riferita alle donne ed è finalizzata a favorire la loro partecipazione al lavoro: il problema occupazionale per le donne si intreccia con la tematica dei servizi e del rapporto lavoro-famiglia.

Il Governo ritiene di particolare importanza le azioni che rendono più compatibili i tempi di vita e quelli di lavoro, a tal fine intende promuovere in sede locale tutte le innovazioni che possono accrescere la flessibilità nell'interesse dei lavoratori e delle imprese.

L'allargamento delle opportunità ha rilevanza sociale ed economica e può essere promosso ricorrendo a modelli appropriati dell'organizzazione del lavoro e delle tecnologie dell'informazione: questo principio cardine consente di coniugare proficuamente le finalità dell'occupabilità e dell'adattabilità anche con riferimento ad alcune categorie di soggetti a rischio di esclusione.

La riduzione del divario tra donne e uomini nel mercato del lavoro rappresenta un fattore importante per l'incremento dell'occupazione, a tal fine il Governo intende adottare le seguenti misure:

- creare nuova occupazione nel Mezzogiorno valorizzando l'imprenditorialità femminile;
- promuovere il lavoro autonomo delle donne;
- cogliere le opportunità che possono derivare per le donne dallo sviluppo dei lavori atipici e del lavoro interinale;

- legare la promozione dell'imprenditorialità femminile allo sviluppo locale;
- favorire l'impiegabilità delle donne nel mercato del lavoro in età adulta con incentivi al part-time.

Un impulso alla riduzione della disoccupazione proviene oltre che dalle politiche dirette del lavoro e della formazione, dalle nuove politiche di sviluppo volte a ridurre gli squilibri regionali socio-economici. Esse partendo dalle potenzialità e dai bisogni territoriali, tendono a favorire la crescita dei sistemi produttivi locali, basandosi sul metodo della concertazione come consultazione e successivo accordo tra le parti sociali (istituzioni centrali e locali, imprese, associazioni dei lavoratori e degli imprenditori).

1. I nuovi strumenti

L'intesa istituzionale di programma costituisce lo strumento con il quale sono stabiliti congiuntamente tra il Governo e la Giunta di ciascuna Regione o Provincia autonoma gli obiettivi da conseguire, i settori prioritari di intervento, le risorse finanziarie disponibili (statali, regionali, comunitarie, private) per la realizzazione di un piano pluriennale di investimenti di interesse comune. Ogni intesa viene specificata attraverso la sottoscrizione di programmi di intervento settoriali, (gli Accordi di Programma Quadro), inglobando successivamente anche gli strumenti della programmazione negoziata (patti e contratti).

I Patti Territoriali: sono tra gli strumenti di particolare interesse, già sperimentati in un recente passato, consistono in accordi promossi da Enti Locali, parti sociali o da altri soggetti pubblici o privati, aventi ad oggetto l'attuazione di programmi di interventi caratterizzati da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale. Al riguardo è da segnalare che l'articolo 4 della legge n. 449/1997 ha previsto la concessione di incentivi, questa volta sotto forma di crediti di imposta, a piccole e medie imprese, al fine di promuovere nuove assunzioni nelle aree depresse ed in quelle interessate dai predetti patti territoriali.

Tali incentivi sono concessi in relazione ad incrementi del numero dei dipendenti a tempo pieno ed indeterminato, a condizione che i nuovi assunti siano iscritti nelle liste di collocamento o fruiscono dell'integrazione salariale nelle stesse aree depresse e che il livello occupazionale raggiunto non subisca riduzioni nel periodo agevolato. Inoltre, per i nuovi assunti, ad incremento dei livelli occupazionali sono previsti sgravi contributivi.

Trattasi di accordi promossi con l'intervento del CNEL, per la realizzazione in territori delimitati (subregionali) di interventi produttivi (incentivi alle imprese) e infrastrutturali, coordinati e integrati, finalizzati a obiettivi di sviluppo locale, con eventuale previsione anche di misure di accelerazione delle procedure contrattuali. I soggetti sottoscrittori sono vincolati al rispetto degli impegni assunti. Un soggetto responsabile, scelto tra soggetti pubblici o appositamente costituito in forma di società mista per azioni, coordina gli interventi, controlla lo stato di attuazione ed eroga i contributi pubblici.

La Regione inserisce il patto nella programmazione regionale. L'accesso ai fondi pubblici avviene attraverso una gara indetta dal Ministero del Tesoro. L'istruttoria dei progetti di investimento è condotta da istituti di credito autorizzati. Il finanziamento massimo dello Stato per ogni singolo patto è di 100 miliardi

(massimo 30 miliardi per le infrastrutture), la quota dei mezzi propri nelle iniziative imprenditoriali non può essere inferiore al 30% del relativo investimento.

Accanto ai Patti Territoriali approvati con questa procedura nazionale, sono operativi "i patti territoriali per l'occupazione" approvati con apposita procedura comunitaria (istruttoria e assistenza tecnica e monitoraggio dell'Unione Europea, gestione da parte di un soggetto Intermediario locale -SIL- che seleziona anche le iniziative ed eroga i fondi) inseriti nel POM (programma operativo multiregionale: Sviluppo locale), con contributo finanziario nell'ambito dei fondi strutturali comunitari 1994-1999. Questo programma rappresenta, per l'Italia un'esperienza significativa in termini di innovazione, di integrazione e reciproca influenza tra strategie europee e nazionali per lo sviluppo locale.

I Contratti d'area: sono degli accordi da concludersi tra amministrazioni, enti pubblici, società di partecipazione pubblica e le parti sociali al fine di realizzare - attraverso accordi di programma e intese tra le parti sociali, nonché mediante una semplificazione e snellimento delle procedure amministrative - un'ottimizzazione dell'uso delle risorse nazionali e comunitarie per il risanamento e lo sviluppo delle aree in crisi. In particolare, le parti sociali si sono impegnate a stipulare, nell'ambito di tali piani accordi collettivi finalizzati alla difesa dei livelli occupazionali esistenti, al reinserimento dei lavoratori in cassa integrazione guadagni ovvero in mobilità o comunque disoccupati di lunga durata, nonché allo sviluppo di "politiche salariali finalizzate a favorire l'avvio delle nuove attività produttive massimizzandone gli effetti occupazionali".

Tali contratti di area sono stati espressamente contemplati dalla legge collegata alla legge finanziaria per il 1997 (art. 2 co. 203 L.662) nell'ambito di una serie di strumenti di tipo negoziale - indubbiamente caratterizzati da una certa originalità rispetto al passato - volti a consentire un coordinamento degli "interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati ed implicano decisioni istituzionali e risorse finanziarie a carico delle amministrazioni statali, regionali e delle province autonome, nonché degli enti locali".

I contratti d'area sono stati, inoltre, oggetto di incentivi previsti dall'articolo 7 co. 1° L. 27/12/1997 n. 449, il quale ha disposto la concessione di crediti di imposta per gli investimenti effettuati dalle imprese partecipanti a tali contratti, allorchè questi ultimi siano stipulati nelle aree individuate come deprese dalla Comunità Europea in quanto interessate da gravi crisi occupazionali e in presenza di qualificati progetti di investimento positivamente istruiti secondo le rispettive norme di incentivazione.

L'iniziativa del contratto d'area è assunta di intesa dalle rappresentanze dei lavoratori e degli imprenditori ed è comunicata alle Regioni interessate.

Soggetti sottoscrittori, oltre ai promotori, sono i rappresentanti delle Amministrazioni centrali e locali interessate, gli imprenditori titolari dei progetti di investimento proposti, banche, società a partecipazione pubblica, altri operatori. Un responsabile unico del contratto d'area, individuato tra i soggetti pubblici firmatari dell'accordo, ha funzioni di coordinamento, indirizzo e verifica delle attività e degli interventi previsti.

La presidenza del Consiglio dei Ministri coordina e coinvolge le amministrazioni statali interessate alla stipula del contratto d'area e fornisce assistenza per la preparazione dei documenti utili per la sottoscrizione. Il Ministero del Tesoro approva il contratto mediante la sottoscrizione.

Il Contratto di programma è il contratto stipulato tra l'amministrazione e una grande impresa o un gruppo o un consorzio di medie e piccole imprese per la realizzazione di interventi oggetto di "programmazione negoziata". Il contratto di

programma è approvato dal Cipe secondo le modalità contenute nella delibera del 24/2/94.

2. lo stato di attuazione

Intese istituzionali di programma

Sono state stipulate, nel corso del 1999 e del 1° trimestre 2000, intese istituzionali di programma con sedici Regioni, che rappresentano circa l'89 per cento della popolazione italiana.

Il complesso delle risorse finalizzate all'attuazione, in un arco di tempo pluriennale, degli interventi inseriti negli Accordi di programma quadro ammonta a circa 44 mila miliardi, di cui oltre il 90% è rappresentato da risorse pubbliche (vedasi all1).

Patti territoriali

Per i 61 Patti territoriali approvati tra il 1997 e il 1999, a fronte di circa 4218 miliardi di finanziamento pubblico, sono stati erogati circa 580 miliardi (di cui 236 per i Patti Comunitari che risultano aver impegnato il 100% delle risorse, circa 1.000 miliardi).

Facendo riferimento ai 51 patti approvati con procedura nazionale, la percentuale di erogazioni effettuate sul totale delle agevolazioni concesse è pari al 10,7%, raggiungendo il 14,3% nel mezzogiorno.

L'incidenza del finanziamento pubblico sul totale degli investimenti attivati è del 45,2%, nei patti per il mezzogiorno tale quota raggiunge il 67,3%. Il numero dei nuovi occupati previsti nelle 2.429 iniziative (imprenditoriali e infrastrutturali) attive è pari a 27.300 unità (di cui 16.000 nel mezzogiorno) a questi si aggiungono oltre 6000 unità previste dai patti comunitari, senza tener conto dell'indotto. La spesa pubblica media per nuovo occupato è di circa 120 milioni(vedasi allegato 2).

Contratti d'area e di programma

Attualmente risultano sottoscritti e finanziati 15 contratti d'area, di cui 7 con protocollo aggiuntivo per un totale di circa 467 iniziative, con finanziamenti pubblici CIPE pari a 3.100 miliardi e altre agevolazioni pari a 432 miliardi. Altri contratti d'area sono in fase di istruttoria bancaria. Negli ultimi mesi le erogazioni hanno subito una notevole accelerazione raggiungendo il valore di 643,5 miliardi. Il numero di occupati previsti nelle iniziative è pari a oltre 16.000 unità di cui 14.000 nel mezzogiorno (vedasi allegato 3).

La politica regional-europea

Per il raggiungimento di uno sviluppo regionale forte ed equilibrato che comporti un incremento considerevole e duraturo di tasso di occupazione, grande importanza riveste l'impiego efficiente ed efficace dei fondi strutturali comunitari.

Per il quadro comunitario di sostegno 1994-99 entro dicembre 1999 sono state impegnate tutte le risorse, pari a circa 60.000 miliardi, con una percentuale di pagamenti superiore al 60%.

Con l'approvazione del principio del Quadro Comunitario di sostegno 2000-2006 per le Regioni dell'obiettivo 1 da parte della Commissione europea si è concluso l'iter iniziato nel mese di ottobre 1999 con la presentazione del Programma di sviluppo del Mezzogiorno (PSM) e dei singoli programmi operativi nazionali e regionali, secondo la ripartizione preliminare delle risorse approvata dal CIPE il 6/8/1999. L'impegno finanziario, tenuto conto del cofinanziamento nazionale, è pari a circa 92 mila miliardi di lire, di cui 12 mila nel 2000. L'ammontare delle risorse messe a disposizione dal Quadro Comunitario di sostegno per il setteennio è di circa 41.900 miliardi.

La riforma del Collocamento

Attualmente, in Italia è in corso la riorganizzazione dell'assetto istituzionale e dei metodi di gestione del sistema per il collocamento ed avviamento al lavoro e dei servizi pubblici per l'impiego, interessato da processi di semplificazione amministrativa, mediante un complessivo percorso di modernizzazione delle procedure amministrative.

La riforma del collocamento ordinario e dei servizi pubblici per l'impiego (SPI) si inserisce all'interno del più generale contesto di ripensamento delle politiche attive del lavoro, per una concreta realizzazione del passaggio da un approccio passivo ad un sostegno attivo e preventivo delle fasce occupazionali più deboli, in linea con gli orientamenti comunitari.

Tale processo di ammodernamento degli SPI coincide con la realizzazione del decentramento amministrativo - istituzionale delineato nel decreto Legislativo 23.12.1997 n. 469, ovvero il conferimento agli Enti Locali di funzioni e compiti relativi al collocamento ordinario e alle politiche attive del lavoro. I criteri e principi direttivi applicativi sono previsti agli artt. 2 e 4 del D.L.gs 469/97 nonché dalla legge delega n. 144/99 art.45 comma 1.

La centralità della riforma del collocamento ordinario e dei servizi per l'impiego, emerge dal Piano Nazionale per l'occupazione 1999, in cui il potenziamento degli SPI, il rafforzamento dell'azione regionale in tema di politiche attive e formative, e, in prospettiva, la riforma delle politiche di assunzione, sono state considerate il primo obiettivo da raggiungere e lo strumento per migliorare l'occupabilità in Italia.

Il piano nazionale 1999, con riferimento alla riforma dei servizi per l'impiego, descrive per il sostegno alla crescita economica e occupazionale, un'azione di riforma su un orizzonte pluriennale che prevede "la messa a regime entro il 2003 di misure atte a realizzare nuove opportunità di impiego per i giovani entro i sei mesi di disoccupazione, e, per prevenire la disoccupazione di lunga durata, per frenare l'evoluzione, prima che siano trascorsi dodici mesi di disoccupazione". Pertanto l'identificazione dei servizi per l'impiego e la consapevolezza della necessaria dimensione organizzativa sono state poste alla base, innanzitutto dell'Accordo tra Ministero e sistema delle autonomie, sancito dalla Conferenza unificata nella seduta del 16.12.1999, con lo scopo di:

- accompagnare il processo di decentramento amministrativo, compiutosi nel frattempo anche attraverso l'emanazione delle leggi regionali di recepimento della disciplina delegata contenuta nel D.L. gvo n. 469/97, da azioni integrate dirette alla complessiva riqualificazione del sistema dei servizi per l'impiego ed alla realizzazione di un'efficace rete di strutture di sostegno all'inserimento lavorativo;
- individuare gli standards minimi di funzionamento per la realizzazione, nei diversi contesti locali, dei servizi conferiti alle competenze delle Regioni ed attribuiti alle Province, sempre ai sensi delle leggi regionali in attuazione del D.L.gvo n. 469/97.;
- realizzare da parte di Ministero del Lavoro azioni di supporto e di qualificazione dei servizi al fine di supportare l'implementazione degli standards richiamati e di consentire una complessiva qualificazione del sistema dei servizi;

- impegnare le Regioni e le Province, per quanto di competenza, a raccordare il proprio intervento con tali azioni di sistema a sostenere i processi di qualificazione dei servizi.

L'accordo è seguito da **linee guida** - elaborate previo confronto con le parti sociali, nell'esercizio del potere di coordinamento di promozione e indirizzo dell'amministrazione centrale - che costituiscono strumento necessario per la definizione e la realizzazione del Master Plan su servizi all'impiego.

I servizi all'impiego, oltre alle prestazioni di base (accoglienza delle procedure amministrative), hanno come finalità:

- la facilitazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro;
- la prevenzione dei fenomeni di disoccupazione;
- l'allargamento della partecipazione al mercato del lavoro, in particolare attraverso una maggiore partecipazione della manodopera femminile e di altri segmenti sottorappresentati nel mercato del lavoro.
- **Legislazione regionale concernente l'organizzazione amministrativa e le modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti relative al collocamento e alle politiche attive del lavoro, in attuazione del D.Lvo 469/97 (sono stati altresì adottati i DPCM per l'individuazione delle risorse umane e finanziarie dallo Stato alle Regioni):**

sede istituzionale unitaria per la concreta erogazione dei servizi è la Provincia tramite strutture denominate "centri per l'impiego". Dall'analisi comparata delle leggi regionali emergono le principali priorità che i Governi regionali hanno indicato, ovvero: la competenza provinciale della gestione ed erogazione dei servizi di collocamento; la necessità che siano approntati servizi rivolti sia all'area della domanda (consulenza alle aziende e preselezione) che all'offerta (servizi rivolti ai lavoratori); l'integrazione dei servizi per l'impiego, le politiche attive e quelle formative; la semplificazione e razionalizzazione dell'azione amministrativa connesse alla localizzazione dell'intervento pubblico.

Il centro per l'impiego è l'istituto base di coordinamento territoriale de servizi/attività svolti localmente, in questa fase di transizione la maggioranza delle Province italiane sta organizzando concretamente la struttura operativa dei centri per l'impiego senza perdere il patrimonio di attività già avviate o in sperimentazione, al fine di prestare all'utenza un servizio personalizzato anche per assicurare la coesistenza nel mercato dei collocatori privati.

-Regolamento di semplificazione della procedura di collocamento ordinario (il cui iter è in fase di completamento):

con esso si è inteso dettare, nello svolgimento dei compiti di indirizzo e coordinamento propri dello Stato, procedure semplificate e funzionali all'incontro tra domanda - offerta di lavoro. Non si rinviene più la gestione delle liste degli iscritti, ma invece rileva la registrazione dei flussi in entrata e in uscita dal mercato del lavoro. Il nuovo Regolamento, con la riforma dei servizi per l'impiego, mira a trasformare i vecchi uffici di collocamento, a gestione centralizzata e con finalità burocratico - notarili, in moderni Centri per l'impiego (art.4 e 5).

I criteri di organizzazione, le modalità, le specificazioni ed i tempi di attuazione di tale Regolamento saranno definiti con i provvedimenti regionali previo confronto con le autonomie locali che dovranno assicurare la piena attuazione entro un anno dall'entrata in vigore. In sintesi è prevista l'istituzione e la gestione di un elenco anagrafico le informazioni relative alle esperienze formative e

professionali e alla disponibilità del lavoratore; l'iscrizione non comporta nessun diritto o obbligo ma segnala solo la disponibilità a trovare lavoro.

La procedura snella e semplificata del nuovo collocamento ordinario - nell'ambito del quale i Governi locali e le parti sociali dovranno adoperarsi per sviluppare il loro ruolo di interlocutori a pieno titolo degli SPI - contribuisce ad ottimizzare il contributo dei servizi e l'erogazione dei nuovi servizi integrati (informazione, promozione, orientamento e consulenza mirata, formazione) in quanto saranno più efficaci le condizioni istituzionali per l'attuazione della strategia governativa per l'occupazione di cui alla legge 144/99.

-schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro in attuazione della delega conferita con l'articolo 45, co.1 lett. a) della legge 144/99 sullo stato di disoccupazione.

Coerentemente con gli orientamenti comunitari e il processo di decentramento e semplificazione in corso, lo schema individua normativamente i soggetti potenziali delle misure di promozione all'inserimento nel mercato del lavoro. Lo stato di disoccupazione che potrà essere autocertificato, è comprovato dalla registrazione dell'interessato nell'elenco anagrafico e dalla dichiarazione di immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa resa dal centro per l'impiego competente al rilascio della scheda professionale. I servizi per l'impiego sono chiamati a verificare il corretto funzionamento dell'incontro domanda - offerta di lavoro e utilizzeranno l'anagrafe per incrociare domanda e offerta di lavoro, nonché a verificare l'effettiva persistenza della condizione di disoccupazione, provvedendo alla identificazione dei disoccupati (in cerca di lavoro da sei mesi) e dei disoccupati di lunga durata (alla ricerca da più di dodici mesi), anche sulla base delle comunicazioni provenienti dai datori di lavoro, dalle società di fornitura di lavoro temporaneo e dai soggetti autorizzati all'attività di mediazione".

Al fine di agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro gli SPI sono tenuti ad offrire ai giovani disoccupati un colloquio di orientamento entro sei mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione e a proporre iniziative di inserimento lavorativo o di formazione e/o riqualificazione professionale. Chi non si presenta al colloquio di orientamento, perde lo stato di disoccupazione, che rifiuta un'offerta di lavoro a tempo pieno e indeterminato, o determinato o di lavoro temporaneo, perde l'anzianità nello stato di disoccupazione e decade dai trattamenti previdenziali eventualmente in godimento.

In altri termini lo schema normativo del decreto - da coordinare con le disposizioni del Regolamento di cui al collocamento ordinario - consentirebbe di garantire efficacia agli interventi perché prevede la revisione dei criteri oggettivi per l'accertamento dei requisiti individuali di appartenenza alle diverse categorie. Si dovrebbe così ottenere quell'auspicato processo di "ripulitura" delle liste di collocamento in modo da sanare la discrepanza tra dato amministrativo e stima dell'aggregato delle persone in cerca di lavoro.

La nuova legge in materia di assunzioni obbligatorie (legge 12.3.1999 n. 68) privilegia come strumento di inserimento mirato dei lavoratori disabili le convenzioni stipulate dai datori di lavoro con i servizi competenti attraverso la sperimentazione di iniziative dirette a rendere compatibile la realtà produttiva con lo sviluppo lavorativo del disabile.

Con ciò si intende favorire la propensione programmatica delle assunzioni, al fine di assicurare al lavoratore disabile un avviamento confacente alle sue caratteristiche professionali e personali e al datore di lavoro una corretta ed

effettiva progressione qualitativa e quantitativa degli inserimenti al lavoro, in funzione delle specificità tecniche e organizzative dell'azienda.

Tenuto conto della rilevanza che tale progetto riveste ai fini della proficua attuazione della legge 68/99, ed anche in funzione dell'accesso alle agevolazioni previste dalla legge medesima, si sono elaborate le "linee guida" volte ad individuare un apposito modello di riferimento che prefiguri il contenuto minimo della Convenzione sul quale elaborare le singole fattispecie negoziali.

Le suddette "linee guida" rappresentano al momento un accordo tra Ministero del Lavoro, Regioni e Province da adottarsi in sede di conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del Decreto Legislativo 28/8/1997 n. 281 e previa consultazione delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative.

ALLEGATI:

D.L.gs. 469/97;
Legge 12/3/1999 n. 68.