

Milano



Comune
di Milano

CONTRIBUTO DEL COMUNE DI MILANO AL LIBRO VERDE SUL FUTURO DEL MODELLO SOCIALE



Assessorato Politiche del Lavoro e dell'Occupazione



■ ■ ■ Introduzione

In origine, questo documento (nella sua prima elaborazione del settembre-ottobre 2008) aveva il proposito di dare risposte alle domande poste dal libro verde ma, con l'andare del tempo e con l'incalzare degli eventi, si è fisiologicamente esteso alla considerazione che lo "svecchiamento" del Welfare non può essere disgiunto dal contesto della crisi finanziaria che ha colpito i mercati internazionali e che negli ultimi mesi sta producendo, come ampiamente previsto, effetti negativi anche sull'economia reale e sull'occupazione. Nel nostro Paese, tutti gli indicatori evidenziano la serietà della crisi; tra le conferme più vistose della situazione una viene dai dati relativi alla cassa integrazione, che nel mese di dicembre ha visto una crescita rilevante rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (oltre il 500% di aumento), tanto da spingere il Governo ad un primo rifinanziamento del fondo destinato a coprire la CIG.

L'esecutivo è opportunamente intervenuto attraverso la L. 2/2009 per arginare gli effetti della crisi con l'estensione degli ammortizzatori sociali anche a coloro che tradizionalmente ne sono esclusi. Queste misure rappresentano sicuramente un passo in avanti verso la direzione attesa e condivisa da tutti gli esperti, che è quella dell'universalizzazione degli ammortizzatori sociali in favore di tutti i lavoratori e di tutti i settori produttivi, in attesa di una riforma organica e strutturale.

Nonostante la crisi economica congiunturale di portata mondiale, è necessario non lasciarsi intimorire dalle analisi pessimistiche, è questo il momento anzi, per voltare pagina e disegnare un nuovo *Welfare* sulle reali esigenze della società complessa e variegata del nostro secolo. È la natura di questa crisi che preoccupa, perchè non nasce tanto da una profonda defaillance di produzione di beni e servizi, quanto da una spericolata e improvvida gestione finanziaria che ha innescato una spirale negativa con effetti a catena anche sull'economia reale, i cui esiti sono e saranno particolarmente gravosi soprattutto per i ceti medi: bolle speculative fuori controllo e macroscopici errori di alcuni operatori finanziari che hanno generato una crisi "nel" sistema e non "del" sistema.

Le aziende nascono e, se falliscono, sono rimpiazzate nel mercato da altre più forti e competitive. Occorre dunque sostenere e valorizzare le imprese virtuose e tagliare i rami secchi e improduttivi affinché la crisi si trasformi in un'opportunità per rilanciare la nostra economia. Partendo da questo presupposto, è necessario puntellare e soccorrere (ma solo transitoriamente) la piccola e media borghesia, l'unica in grado di produrre più di quanto consumi, ovvero, di consumare senza indebitarsi oltre la capacità di restituzione e di far crescere il Paese con la propria dinamicità sociale. Le energie economiche e sociali che l'Italia, più di altri Paesi europei, possiede per un rilancio post-crisi sono dovute al fatto che la società del credito al consumo è quasi completamente estranea alla nostra storia e il nostro sistema economico è caratterizzato da produttori, lavoratori e imprenditori e, solo in via del tutto residuale, da speculatori finanziari.

Il Libro Verde si pone opportunamente l'obiettivo di andare oltre la rituale denuncia delle inefficienze e delle distorsioni del modello vigente di Welfare. In primo luogo, occorre rivedere gli ammortizzatori sociali, non più nella sola logica del lavoro da proteggere, ma della pluralità dei lavori esistenti, esposti alle repentine oscillazioni della domanda e dell'offerta di mercato e spesso non tutelati dal *Welfare* tradizionale; in secondo luogo, va riservato un maggiore spazio al così detto "doppio pilastro" a forme complementari di sostegno non solo in ambito previdenziale ma anche sanitario, gestite in via privatistica e anche nell'ottica della bilateralità. Un *Welfare* delle opportunità, che abbandoni la vecchia logica assistenziale e porti a stimolare comportamenti e stili di vita responsabili e virtuosi. Un *Welfare* con al centro la persona e suoi bisogni specifici.

Inoltre, il Libro Verde auspica che l'attuale Legislatura possa introdurre il federalismo fiscale e riformare, in termini quanto più condivisi tra gli schieramenti, la seconda parte della Carta costituzionale con particolare riguardo al suo Titolo V per risolvere l'annoso problema delle competenze dei diversi livelli istituzionali; sebbene, anche nel contesto dell'attuale assetto delle competenze di Stato e Regioni, sarebbe possibile realizzare forme condivise di coordinamento delle politiche del lavoro, con l'aiuto delle agenzie ministeriali (Isfol e Italia Lavoro) e un maggior coinvolgimento degli Enti locali.

Con riferimento alle relazioni industriali, si evidenzia come le parti sociali avranno un ruolo decisivo nel conseguimento degli obiettivi di modernizzazione e sostenibilità del *Welfare*.

Le parti sociali sono infatti chiamate a riprogettare, in chiave cooperativa e maggiormente partecipativa, il sistema delle relazioni industriali quale vera leva strategica per la competitività e lo sviluppo; per fare questo, esse dovrebbero raggiungere un patto sulle regole, sostanziale più che formale, che individui sedi di confronto sulle grandi scelte strategiche della economia e della società, strumenti per governare gli effetti sociali delle trasformazioni, nuove e più adeguate regole di tipo partecipativo e collaborativo nelle relazioni sindacali e negli assetti della contrattazione collettiva e forme di prevenzione e moderazione dei conflitti sindacali.

Il Comune di Milano in particolare, considera l'obiettivo dell'inclusione sociale come punto qualificante delle politiche del lavoro, nella consapevolezza che competitività e crescita dipendano anche da fattori sociali e non solo da quelli economici in senso stretto.

Tra le molte iniziative promosse dal Comune di Milano, quale eredità dell'esperienza

degli Sportelli Biagi, è in fase di costituzione *l' Agenzia (Sociale) per il Lavoro*, un organismo in grado di farsi carico dei soggetti più deboli del mercato del lavoro utilizzando un approccio preventivo e integrato ai bisogni degli individui: lavoro, sostegno al reddito, aspetti finanziari, servizi alla famiglia. L' Agenzia opererà di concerto con la *Fondazione per il Welfare Ambrosiano*, istituzione progettata con la Provincia, la CCIAA e CGIL, CISL e UIL per sostenere le difficoltà economiche temporanee dei lavoratori che non hanno accesso al credito. Questa iniziativa presenta un alto grado di innovazione, proprio in virtù dell'approccio globale ai problemi degli individui, da un lato come supporto ai soggetti in difficoltà nella programmazione della capacità di spesa, dall'altro come aiuto ai medesimi nella definizione di un piano di sviluppo professionale. Ed è per questo che Milano si candida a diventare laboratorio per innovative politiche di *Workfare* e luogo di confronto libero e aperto sui grandi temi del lavoro, di riforma e di rilancio del *Welfare*.

Andrea Mascaretti

*Assessore alle Politiche
del Lavoro e dell'Occupazione*

■■■ Politiche di workfare e piano straordinario per la formazione

Domanda 1

a. Per incrementare drasticamente i tassi di occupazione regolare, soprattutto dei gruppi più svantaggiati, è ancora plausibile sviluppare una onerosa politica di pura incentivazione economica che non tiene conto dei penetranti disincentivi normativi e burocratici che tanto incidono sulla vitalità di un mercato del lavoro che, oramai, è diventato adulto e che non tollera più una visione repressiva incentrata sulla patologia come regola?

b. Per creare maggiori e migliori posti di lavoro non serve piuttosto, e prima di tutto, una robusta semplificazione e de-regolazione delle regole di gestione dei rapporti di lavoro?

Il modo in cui i cittadini europei vivono e lavorano sta cambiando rapidamente.

E' possibile individuare quattro motivi di fondo:

- l'integrazione economica a livello internazionale;
- lo sviluppo di nuove tecnologie;
- l'invecchiamento della popolazione;
- tassi d'occupazione ancora relativamente bassi, congiunti ad una disoccupazione di lungo periodo che mettono a rischio i sistemi di protezione sociale.

A ciò si deve aggiungere l'emergere di mercati del lavoro frammentati e segmentati, nei quali coesistono lavoratori sostanzialmente protetti ed altri privi di protezione.

La globalizzazione, in particolare, rappresenta un'occasione per la crescita e l'occupazione, ma trascina con sé cambiamenti che richiedono risposte rapide da parte del sistema del lavoro, che coinvolge strutture di governance, imprese e lavoratori.

Il tasso di occupazione negli ultimi dieci anni è complessivamente aumentato nell'UE e la disoccupazione ha registrato un calo costante. Questi sviluppi sono di per sé

positivi ma i 17 milioni di disoccupati nell'Unione indicano come le economie europee debbano procedere senza indugio nel loro processo di ripensamento e di ristrutturazione, soprattutto nell'ottica dell'attuale fase di recessione, dovuta alla crisi finanziaria che si è abbattuta su scala planetaria, che rischia di far diventare il 2009 uno degli anni economicamente più duri dal dopoguerra.

Questo processo di adattamento richiede un mercato del lavoro ancor più flessibile, combinato magari con livelli di sicurezza che tengano conto contemporaneamente delle nuove esigenze dei datori di lavoro e dei lavoratori.

I mercati del lavoro europei devono creare posti di lavoro più numerosi per potere gestire il cambiamento e i nuovi rischi sociali.

Per raggiungere gli obiettivi di Lisbona servono nuove forme che combinino flessibilità e sicurezza.

I singoli hanno sempre più bisogno di sicurezza dell'occupazione piuttosto che di sicurezza del posto di lavoro, poiché sono sempre meno coloro che hanno lo stesso impiego per tutto l'arco della vita lavorativa.

Le imprese, soprattutto le piccole e le microimprese, devono essere in grado di adattare la forza lavoro necessaria al mutamento delle condizioni economiche, sociali e produttive, utilizzando le competenze professionali meglio rispondenti alle loro esigenze concrete.

I cittadini dell'UE accettano la necessità dell'adattamento e del cambiamento.

Il 76% dei cittadini europei concorda che il fatto di avere lo stesso posto di lavoro con lo stesso datore di lavoro per tutta la vita è una cosa del passato.

Lo stesso 76% ritiene inoltre che il fatto di poter passare facilmente da un lavoro all'altro costituisce oggi un vantaggio per riuscire a trovare lavoro.

Il 72% dichiara che i contratti di lavoro dovrebbero diventare più flessibili per incoraggiare la creazione di posti di lavoro. E infine l'88% dei cittadini afferma che una formazione regolare migliora le opportunità lavorative.

La risposta politica dell'UE si è concretizzata nella rinnovata Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione.

Il Consiglio Europeo ha sollecitato gli Stati membri a "sviluppare in maniera più sistematica nei piani nazionali di riforma strategie a tutto campo per migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese".

L'adozione di sperimentazioni relative a strumenti operativi che consentano di gestire efficacemente la flessibilizzazione dei rapporti di lavoro, favorendo al contempo la creazione di un fattore minimo di garanzie previdenziali e di sicurezza sul lavoro laddove non c'erano, da un lato, e l'emersione del lavoro sommerso in fasce di attività che tradizionalmente erano abituate a queste pratiche (creando quindi un surplus di risorse economiche pubbliche) dall'altro, va senz'altro nella direzione summenzionata.

Per quanto riguarda l'idea di realizzare un piano straordinario di formazione per "incrementare drasticamente i tassi di occupazione", il problema che si pone non è solo di natura tecnica, ma è soprattutto di tipo culturale in quanto si tratta di spostare l'attenzione dei soggetti preposti alla programmazione formativa dal lato dell'offerta (caratterizzato dalla autoreferenzialità delle strutture formative e da evidenti esigenze di sopravvivenza delle stesse) a quello della domanda (in cui diventano centrali e prioritari i fabbisogni formativi e di professionalità delle imprese).

A partire da questa considerazione il Piano straordinario di formazione proposto dal Libro Verde (si suppone declinato a livello territoriale) dovrebbe avvalersi di strumen-

ti particolari (non ancora adeguatamente diffusi nel nostro paese): i Poli formativi. Nelle poche esperienze fin qui realizzate in Italia, i "Poli formativi" si caratterizzano come aggregazioni di strutture dedicate ad uno specifico ambito economico produttivo, in grado di valorizzare e ottimizzare le vocazioni e le competenze dei diversi soggetti territoriali interessati al settore della formazione (**Agenzie formative, Servizi per il lavoro, Università, Imprese, Osservatorio, Lab**).

Il Polo formativo non è rappresentato da una nuova sovrastruttura permanente, ma si caratterizza come **sistema integrato di attori istituzionali e di strutture di erogazione di servizi** in grado di fornire risposte adeguate ai bisogni emergenti del territorio e delle imprese assicurando concreti vantaggi ai destinatari dei servizi stessi.

L'idea del Polo formativo si fonda sulla convinzione che lo sviluppo economico e produttivo del territorio possa progredire notevolmente grazie a nuove forme di integrazione funzionale tra formazione, valorizzazione delle risorse umane, ricerca e innovazione tecnologica.

L'idea è correlata al concetto di "Distretto produttivo" e si concretizza nella capacità di garantire un'offerta formativa (e di ulteriori servizi) articolata e flessibile, in grado di rispondere sia ai bisogni espressi dal tessuto produttivo e dalle comunità locali, sia alle esigenze dei soggetti in formazione.

In questa prospettiva si possono distinguere almeno tre dimensioni di intervento: Dal punto di vista operativo un piano straordinario di formazione si può realizzare attraverso:

a) la rilevazione dei fabbisogni immediati e futuri del settore economico produttivo di riferimento in termini di servizi formativi, per il lavoro o di altra natura (si veda in proposito la scheda n 4 allegata che riporta l'esperienza dell' Osservatorio permanente del mercato del lavoro, dei fabbisogni professionali e delle attività economico produttive del Comune di Milano, da intendersi anche come punto di incontro e di concertazione tra i protagonisti del mondo del lavoro);

b) la costituzione di un Polo formativo in grado di attivare e valorizzare vocazioni, competenze e servizi erogati dai diversi soggetti coinvolti e di ricomporli organicamente in una logica di risposta efficace ai bisogni del territorio, dei disoccupati e delle imprese (si veda in proposito la scheda all. n. 9 che illustra l'iniziativa del Comune di Milano dei tavoli di confronto allargato denominati "Lab" che, oltre a rappresentare luoghi privilegiati di dialogo e confronto, svolgono anche funzioni di "osservazione" dei bisogni del mercato del lavoro);

c) la programmazione e attuazione di un piano di intervento articolato nella forma del "Catalogo" - "Pacchetto integrato di servizi" in grado di fornire risposte adeguate ed efficaci ai diversi fabbisogni rilevati;

d) il presidio delle modalità di funzionamento del Polo formativo attraverso l'utilizzo di dispositivi istituzionali, organizzativi e gestionali condivisi (azione trasversale);

e) la progettazione e l'attuazione di un programma strutturato di comunicazione interna ed esterna al polo formativo e di animazione territoriale (si veda in proposito la scheda n. 6 allegata che riporta l'interessante esperienza realizzata dal Comune di Milano "Profpedia - Enciclopedia web delle professioni").

f) la valutazione e la modellizzazione dell'intervento sperimentato nella prospettiva della trasferibilità.

Risposta 1 a)

La domanda richiama in modo implicito il concetto di Flexicurity sopraindicato e attualmente al centro del dibattito politico europeo.

La Flexicurity ridefinisce il modello di Mercato del lavoro nel quale una notevole flessibilità si accompagna a un'altrettanto estesa sicurezza per coloro che si trovano a essere disoccupati.

Scopo di fondo è facilitare la transizione da un impiego ad un altro.

Il Consiglio Europeo ha chiesto agli Stati membri di bilanciare flessibilità con sicurezza, invitandoli a sviluppare strategie complessive e sistematiche che migliorino adattabilità di lavoratori e imprese a un mercato del lavoro cambiato.

Per quanto riguarda la trasferibilità dei dispositivi di Flexicurity nel contesto italiano vanno considerati con attenzione una serie di aspetti.

Infatti, la grande diffusione del lavoro atipico, dovuta alle misure di flessibilità introdotte a partire dal 1997, nonché la forte presenza di partite IVA nelle diverse articolazioni professionali e lavorative (quindi lavoratori autonomi, studi professionali, imprese, ecc.) soprattutto sul territorio del nord del Paese, dimostrano come vi siano le condizioni affinché anche in Italia possa crearsi un mercato del lavoro dinamico, efficiente ed equo.

Permangono tuttavia pesanti ipoteche sul quadro complessivo, ascrivibili principalmente alla composizione del costo del lavoro e al quadro giuridico-normativo di riferimento.

L'Italia, infatti, ha a livello nazionale un tasso di occupazione fortemente inferiore rispetto a tutti gli altri paesi europei.

La causa principale del *gap* italiano risiede nel Mezzogiorno, pesantemente sotto i livelli medi UE, che risulta ancor più accentuato per quanto riguarda la componente femminile. Peraltro, anche nelle regioni del Centro-Nord i livelli occupazionali rimangono inferiori rispetto ai livelli medi dell'UE.

Le prospettive dei giovani, pure se migliorate grazie agli interventi legislativi che hanno introdotto nell'ultimo decennio una maggiore flessibilità nei contratti di lavoro, sono ancora penalizzate nei processi di transizione scuola-lavoro/formazione-lavoro che registrano ancora forti ritardi nel nostro Paese.

I lavoratori con più anni di servizio sono a loro volta frenati dal proseguire la loro presenza attiva al lavoro a causa degli scarsi incentivi alla stessa che non incoraggiano a beneficiare delle tipologie contrattuali flessibili; la loro quota ufficiale nella popolazione lavorativa continua così a diminuire.

Le donne hanno accresciuto nell'ultimo ventennio la loro presenza occupazionale, specie nel Centro-Nord, ma continuano a soffrire di una difficile condizione di accesso e di permanenza nel mercato del lavoro.



Per questo motivo la combinazione tra azioni di contesto atte ad innescare processi di allargamento della base produttiva e di innalzamento della produttività, introduzione di flessibilità nel mercato del lavoro, sviluppo di servizi per la conciliazione vita-lavoro, fuoriuscita dal sommerso, appare come una strategia interconnessa, capace di innescare sviluppo economico e crescita dell'occupazione regolare.

Inoltre, la spesa sociale nazionale è eccessivamente indirizzata nella sua componente pensionistica, rispetto agli interventi per lo stato di disoccu-

pazione e di quelli di invalidità, per la famiglia, assistenziali in senso più lato, a favore di soggetti in età lavorativa.

Ciò è dovuto principalmente alla rigidità della regolamentazione dei rapporti di lavoro nonché della forte accentuazione della tutela dei rapporti di lavoro tradizionali, senza tener conto dell'evoluzione in atto nella composizione del mercato del lavoro.

Risposta 1 b)

Le esperienze dei paesi europei indicano che una riforma del mercato del lavoro ha rappresentato un successo e che anche in Italia è *opportuno* procedere senza indugi in questa direzione.

L'obiettivo ultimo è quello di accrescere l'occupazione e di diminuire la precarizzazione, sanando le fratture sociali tra generazioni di giovani che trovano accesso al mercato del lavoro con contratti flessibili e popolazione meno giovane con contratti tradizionali da lavoro dipendente.

Si tratta di disegnare un sistema di politiche del lavoro basato non più sulla tutela del singolo posto di lavoro bensì sull'occupabilità di ogni lavoratore rispetto al suo mercato del lavoro di riferimento.

Un nuovo assetto federale, che interessi anche la regolazione del mercato e dei rapporti di lavoro, può valorizzare questo metodo di intervento.

La potestà legislativa concorrente delle Regioni deve riguardare non soltanto il mercato del lavoro bensì anche la regolazione dei rapporti di lavoro. Spetterà alle singole realtà territoriali costruire un impianto regolatorio che valorizzi le diversità dei mercati del lavoro locali e superi l'attuale stratificazione dell'ordinamento giuridico.

Il nuovo processo del mercato del lavoro deve tenere conto delle caratteristiche dei mercati del lavoro locali, nel quadro di un nuovo ordinamento federalista.

Ciò induce a procedere verso nuove forme di regolazione, rispondenti agli interessi del singolo lavoratore ed alle esigenze e agli investimenti posti nei suoi confronti dal datore di lavoro, ovviamente bilanciate da un controllo sociale, nuovo e adeguato alle mutate circostanze.



La normativa deve diventare *più* "leggera", con lo scopo di orientare gli obiettivi piuttosto che i comportamenti: l'ordinamento giuridico deve sempre più favorire la gestione per obiettivi piuttosto che per "adempimenti".

La maggiore "leggerezza" delle norme comporta anche il passaggio alla redazione di un Testo Unico sul lavoro, ma anche di un nuovo "Statuto dei lavori", per rimodulare le tutele nell'ambito di un *corpus* di regole fondamentali applicabili a tutti i rapporti di lavoro. La riforma degli strumenti non può prescindere da una riforma della giustizia del lavoro. Un efficiente mercato del lavoro opera in un quadro in cui le controversie relative hanno tempi di risoluzione sufficientemente rapidi.

Mercato e organizzazione del lavoro si stanno quindi modificando velocemente "di fatto", malgrado un sistema di regole che non è più in grado di cogliere e governare la trasformazione in atto.

Il percorso lavorativo del prossimo futuro sarà molto probabilmente di tipo "misto",

alternato cioè tra fasi di lavoro dipendente ed autonomo, magari intervallati da forme intermedie e/o da periodi di formazione e riqualificazione professionale. Il quadro giuridico nel suo insieme deve cogliere queste trasformazioni in divenire.

Il mercato del lavoro italiano necessita, quindi, di ulteriori, importanti modifiche al suo apparato regolatorio, rimodernarsi complessivamente, al fine di completare la trasformazione verso la costituzione di una vera e propria società attiva capace di generare opportunità per tutti.

Il Comune di Milano

Il buono Lavoro. Il ricorso alla semplificazione e de-regolazione dei rapporti di lavoro consente di intercettare attività lavorative che rimarrebbero in un ambito non regolato, anche per scelta delle parti, innanzitutto per il carattere occasionale di alcune di esse. In particolare, in una città come Milano, caratterizzata dalla forte presenza di soggetti 'deboli' come studenti, pensionati e altri prestatori di lavoro saltuario o soggetti a rischio di esclusione sociale, è necessario uno strumento immediato e burocraticamente snello per poter creare nuovi posti di lavoro e per far rientrare nelle regole le parti di questi rapporti occasionali.

La semplificazione di rapporti di lavoro: il buono Lavoro per le prestazioni di tipo Occasionale.

Sulla base delle osservazioni contenute in premessa si è trovato nel lavoro occasionale accessorio, come è stato ora rivisto con la L. 133/2008, uno strumento utile per far entrare o rientrare nel mercato del lavoro, da un lato, soggetti posti ai margini di esso, ad esempio i pensionati, le casalinghe, i lavoratori non comunitari momentaneamente privi di occupazione, e, dall'altro lato, i numerosi studenti che durante le vacanze richiedono, e sono richiesti dal mercato, di svolgere piccoli lavori, appunto occasionali e saltuari e con un corrispettivo mai particolarmente elevato.

Il periodo di vacanza considerato come utile per lo svolgimento di attività di questo tipo coincide, in parte, con i momenti di maggiore intensità commerciale in città: il periodo natalizio dall'1 dicembre al 10 gennaio. In questo periodo, che supera ampiamente quello delle vacanze scolastiche, ricomprendendole, gli studenti svolgono attività di supporto soprattutto presso gli esercizi commerciali della città. Anche il periodo delle vacanze pasquali per taluno è occasione per svolgere piccoli lavori, ma è soprattutto durante le vacanze estive, dall'1 giugno al 30 settembre, che sono richieste prestazioni di questo tipo in ragione delle numerose iniziative culturali e sportive che si susseguono a Milano.

Il lavoro occasionale accessorio, inoltre, è in grado di intercettare numerose attività che in una metropoli come quella milanese sono presenti più, e in alcuni casi solo, che in altre città italiane.

Si pensi ad esempio al più diffuso di questi lavori, quello domestico, ma anche al dog-sitting che in Milano è ormai una realtà non isolata, alle lezioni di 'ripetizione' agli studenti, a quella attività di distribuzione e vendita ambulante di quotidiani e periodici diffusa in tutto il centro cittadino e non solo. Si pensi ancora ai piccoli lavori che gli studenti, nei periodi in cui non sono occupati con lo studio, chiedono di svolgere e svolgono privi di tutele, pensiamo ancora a quei piccoli lavori quali il mantenimento della pulizia dei luoghi pubblici o delle vetrine degli esercizi commerciali che potreb-

bero essere svolte da occasionali prestatori. Prestatori che chiedono occasioni di guadagno che in alcuni casi, ci si riferisce ai fenomeni di esclusione sociale, sono invece dirottate verso forme di richiesta di donazione che provocano disagio e diminuzione della dignità, molestie e finanche problemi di ordine pubblico. Insomma, a Milano, esistono una miriade di lavori saltuari che potrebbero essere prestati - e in alcuni casi lo sono comunque - che richiedono una disciplina agile che trova riscontro in quella del lavoro occasionale accessorio: il cd. sistema dei buoni lavoro che in una città come Milano avrebbe meno difficoltà che in altri luoghi ad essere recepita anche nelle sue modalità attuative da parte di datori di lavoro e lavoratori che ormai da decenni conoscono il sistema dei ticket sebbene limitatamente alla modalità dei "buoni pasto". È opportuno infatti considerare non solo la coincidenza tra lavori presenti in area milanese e i soggetti che potrebbero prestarli, ma è opportuno anche considerare l'impatto culturale degli strumenti per raggiungere questo obiettivo. A Milano, data la presenza di una ricca e diffusa economia del terziario caratterizzata da lavori di tipo impiegatizio, l'utilizzo del buono mensa per agevolare i lavoratori che non rientrano a casa per consumare il pasto di metà giornata è ormai una prassi diffusa tanto da aver creato un buon terreno culturale per recepire modalità di versamento del corrispettivo attraverso lo strumento del buono lavoro.

Cogliendo quindi le opportunità offerte dalla Legge Biagi, l'Amministrazione Comunale di Milano ha predisposto un progetto esecutivo relativo all'uso del Buono Lavoro sul territorio comunale che in presenza di tutte le condizioni operative potrà partire a breve.

Domanda 2

a) Quale può essere il ruolo delle relazioni industriali per incrementare i tassi di occupazione regolare e sostenere, attraverso nuovi modelli di organizzazione del lavoro e il reciproco adattamento di lavoratori e imprese, la maggiore qualità e produttività del lavoro?

b) E' possibile costruire un mercato del lavoro più flessibile e dinamico garantendo al tempo stesso al lavoratore diritti basilari quali la salute e la sicurezza sul lavoro, una stabilità sostanziale (basata su competenze e formazione continua piuttosto che su norme di legge) e una giusta retribuzione?

c) Questa impostazione non richiede una maggiore attenzione alle transizioni professionali, a partire dalla transizione dalla scuola al lavoro, con il definitivo decollo di un nuovo sistema di ammortizzatori sociali?



La non effettività delle norme che regolano il lavoro impedisce di raggiungere gli obiettivi posti dalle norme: abbattere i tassi di disoccupazione, aumentare l'occupazione e attribuire garanzie ai lavoratori. Solo attraverso un effettivo dialogo e relazioni industriali responsabili, ove ogni soggetto sia consapevole e svolga attivamente il proprio ruolo, si potrà indirizzare il mercato mediante scelte che per essere utili devono essere condivise da tutti gli attori sociali attraverso un sistema di regole cd. di soft-laws unito ad un approccio regolatore per obiettivi che possono configurarsi come strumenti efficaci per garantire il rispetto delle norme.

Ciò a cui una efficace politica di flessibilità sicura deve mirare è, unitamente a una prospettica trasformazione di contratti temporanei in rapporti di lavoro stabili, all'allargamento delle tutele a tutte le tipologie di rapporti di lavoro, superando così le disuguaglianze tra lavoratori stabili e ben protetti, ma che tuttavia rappresentano una parte, e lavoratori "flessibili" (o come taluni direbbero: precari) senza protezioni adeguate. Tuttavia, accanto all'individuazione di tutele comuni a tutti i lavoratori a prescindere dalla qualificazione del rapporto – per inciso si auspica il superamento e l'abbandono della distinzione tra lavoro subordinato e autonomo –, è opportuno promuovere una stabilità sostanziale. Ossia è opportuno che i lavoratori, in virtù delle loro competenze, e quindi attraverso la loro continua formazione, diventino sempre richiesti sul mercato del lavoro affinché la stabilità sia la necessità che le imprese hanno di loro. Per il raggiungimento dell'obiettivo di una stabilità sostanziale all'interno di un mercato flessibile, dinamico e caratterizzato da sempre più dalla necessità di cd. lavoratori della conoscenza, la partecipazione a corsi di qualificazione (o riqualificazione) che sviluppino le competenze dei lavoratori e ne facilitino la transizione nel mercato del lavoro (o da un posto all'altro), nonché una seria politica di formazione continua condivisa dalle imprese, sembrano essere un elemento imprescindibile; una condizione senza la quale anche i sussidi economici di accompagnamento, di cruciale importanza per rendere la transizione serena e facilitata, perdono efficacia e diventano meri cuscini che facilitano, anziché la pro-attiva ricerca di nuove sfide professionali, l'assopimento del soggetto che ne beneficia e, nei casi più gravi, la sua transizione verso il lavoro sommerso ed irregolare.

Il mercato del lavoro italiano è ancora caratterizzato, nonostante le riforme intervenute negli ultimi 11 anni, da alti tassi di occupazione irregolare e da una estrema rigidità e formalità delle norme che lo regolano.

E', infatti, la non effettività delle norme che regolano il lavoro - dal mercato del lavoro al rapporto di lavoro individuale - un dato che persiste tutt'oggi e che impedisce di raggiungere gli obiettivi posti dalle norme: abbattere i tassi di disoccupazione, aumentare l'occupazione e attribuire garanzie ai lavoratori. Proprio la fallimentare politica legislativa degli ultimi 60 anni, fatti salvi i tentativi non ancora completati dell'ultimo decennio, induce a cambiare approccio e a tentare di lasciare le parti sociali libere di regolare il mercato del lavoro.

Risposta 2 a)

Solo attraverso un effettivo dialogo e relazioni industriali responsabili, ove ogni soggetto sia consapevole e svolga attivamente il proprio ruolo, si potrà indirizzare il mercato mediante scelte che per essere utili devono essere condivise da tutti gli attori sociali. Si tratta di attribuire alle relazioni industriali un ruolo di strumento di regolazione del mercato che sarà quindi disciplinato, innanzitutto, con norme di diritto privato create in sede di contrattazione collettiva e all'interno di momenti di confronto continuo quale possono essere gli enti bilaterali. Sono quindi le relazioni industriali e il dialogo sociale che possono essere strumenti per garantire la effettività delle norme del lavoro.

L'adozione di norme da parte di coloro che sono poi chiamati ad applicarle ne garantisce la adozione non solo formale e inoltre, i diversi interessi di cui sono portatrici le parti coinvolte garantisce una composizione dei medesimi in virtù del raggiungimento degli obiettivi sottesi alle norme più che al rispetto meramente formale delle stesse. Ciò anche alla luce dell'esperienza comparata che consente di affermare che un sistema di regole cd. di soft-laws unito ad un approccio regolatore per obiettivi possano essere gli strumenti più efficaci per garantire il rispetto delle norme, rammentando che ciascun Paese ha proprie radici culturali ed un proprio specifico mercato del lavoro dal quale si deve partire per trovare le soluzioni più adeguate.

In Italia, in particolare, non si potrà prescindere dalle differenze presenti nelle diverse aree territoriali; né si potrà trascurare la natura culturalmente conflittuale delle relazioni industriali; né si potrà ignorare un'impostazione culturale che tende storicamente a giustificare il lavoro sommerso.

Anche alla luce di tali osservazioni potrà risultare utile incentivare una politica di dialogo a livello territoriale, al fine di rispondere meglio ed in modo più veloce alle necessità dei singoli mercati.

Il ruolo sempre pregnante della contrattazione di secondo livello e degli enti bilaterali, strumenti a composizione paritetica che possono aiutare nel superamento della conflittualità, possono utilmente rappresentare strumenti capaci di soluzioni innovative anche, e soprattutto, per individuare modelli di organizzazione del lavoro che, attraverso il dialogo tra le parti, consentano di adattare lavoratori ed imprese all'economia in continuo cambiamento e, quindi, di migliorare la qualità del lavoro e conseguentemente la produttività.

Dopo un dibattito durato più di un decennio sulla riforma delle relazioni industriali, forse, anche su questo versante, si intravede l'inizio di un processo di modernizzazione. Il 22 gennaio 2009, infatti, è stato firmato a Palazzo Chigi l'accordo per il nuovo assetto contrattuale.

Più volte è stato evidenziato il fatto che il modello di contrattazione definito nel 1993, seppure ha svolto una funzione importante per consentire al Paese di contenere l'inflazione e, quindi, attuare la cd. politica dei redditi, ha mostrato segnali di inadeguatezza rispetto alle condizioni economiche e produttive attuali.

I punti di crisi del modello del 1993 ruotano, essenzialmente, attorno alla crescente difficoltà di gestire le politiche retributive del personale mediante il Contratto Collettivo Nazionale. Questo strumento, infatti, rischia di appiattire le profonde differenze territoriali che rendono diverso il costo della vita, ma anche e soprattutto le marcate differenze di produttività delle imprese; inoltre, la centralità della contrattazione collettiva di livello nazionale impone la stipula di contratti collettivi che abbracciano a volte settori produttivi molto diversi tra loro.

La soluzione individuata nell'intesa sottoscritta il 22 gennaio – è che bisogna dare maggiore peso alla contrattazione di secondo livello, come strumento di valorizzazione della produttività delle singole imprese. La CGIL – confermando le riserve espresse più volte durante il negoziato – ha rifiutato di firmare l'accordo.

La mancata firma della organizzazione di Corso Italia renderà problematica l'attuazione dell'intesa e, più in generale, accentuerà la situazione di tensione tra le principali organizzazioni sindacali: è quindi auspicabile che la frattura possa essere ricomposta.

Risposta 2 b)

Un mercato del lavoro flessibile e sicuro, sulla scia di quanto già immaginato in ambito comunitario con lo sviluppo di una politica di cd. *flexicurity*, è possibile come dimostrano numerose esperienze europee che si stanno muovendo in tal senso.

Senza arrivare alle alte prestazioni del mercato del lavoro e della politica svedesi, si può infatti già ritrovare nella vicina Francia, che come il nostro Paese si è trovata a superare numerose discussioni e problematiche in ambito laburistico – si pensi, a titolo esemplificativo, alle rivolte di piazza suscitate pochi anni or sono dai famigerati *contract d'embauche* –, una situazione del mercato del lavoro in costante miglioramento anche alla luce di accordi sindacali condivisi.

Ciò a cui una efficace politica di flessibilità sicura deve mirare è, unitamente a una prospettiva trasformazione di contratti temporanei in rapporti di lavoro stabili, all'allargamento delle tutele a tutte le tipologie di rapporti di lavoro, superando così le disuguaglianze tra lavoratori stabili e ben protetti, ma che tuttavia rappresentano una parte, e lavoratori "flessibili" (o come taluni direbbero: precari) senza protezioni adeguate.

I tentativi di riforma che sono stati intrapresi negli anni passati, ci riferiamo alla individuazione di uno Statuto dei lavori, costituiscono obiettivi condivisibili ed è auspicabile il loro completamento.

Tuttavia, accanto all'individuazione di tutele comuni a tutti i lavoratori a prescindere dalla qualificazione del rapporto – per inciso si auspica il superamento e l'abbandono della distinzione tra lavoro subordinato e autonomo – è opportuno promuovere una stabilità sostanziale.

Ossia è necessario che i lavoratori, in virtù delle loro competenze, e quindi attraverso la loro continua formazione, diventino sempre richiesti sul mercato del lavoro affinché la loro stabilità diventi una necessità per le imprese.

Una stabilità all'interno di un mercato flessibile e dinamico dove la flessibilità sicura a cui si dovrebbe tendere, così come condivisibilmente auspicato anche dalla Commissione Europea, non è solo quella che consente alle imprese di utilizzare manodopera per brevi periodi e/o a basso costo.

Ciò a cui si deve mirare è una flessibilità che guardi e che parta dalle persone in un'ottica di sussidiarietà; una flessibilità che caratterizzi tutto il corso della vita.

Una flessibilità sicura, quindi, che permetta una stabilità sul mercato del lavoro attraverso: una transizione facilitata dal mondo della scuola e della formazione al mondo del lavoro; da un posto di lavoro ad un altro; da periodi di (necessaria) sospensione lavorativa al rientro nel mercato; dal lavoro alla pensione.

Tali passaggi saranno agevolati se la persona, in una prospettiva di *Workfare (Welfare to Work)*, effettivamente si metterà in gioco attraverso scelte che ne migliorino la spendibilità sul mercato.

Scelte che devono necessariamente iniziare da quelle scolastiche, le quali non possono prescindere dalla richiesta del mercato e devono essere operate con la consapevolezza di chi ha, compatibilmente alle proprie attitudini, un serio obiettivo da raggiungere.

Anche l'ordinamento scolastico italiano richiede quindi una revisione che consenta, sulla linea degli obiettivi posti dalle riforme Moratti e Gelmini, di inserirsi in questo processo di riforma.

In questo ambito si ritiene molto interessante il modello privato di stabilità sul merca-

to del lavoro (in cui un ruolo fondamentale è giocato dalle Agenzie di somministrazione) del vituperato staff-leasing e si ritiene che a quel modello non decollato si debba aggiungere un ulteriore elemento: quello della necessità di sostenere il lavoratore anche nei tipici problemi finanziari in cui ormai molti incappano in caso di perdita del reddito (la difficoltà ad onorare i debiti contratti, ad esempio con gli istituti bancari per l'acquisto della casa).

Risposta 2 c)

Per il raggiungimento dell'obiettivo di una stabilità sostanziale all'interno di un mercato flessibile, dinamico e caratterizzato sempre più dalla necessità di cd. lavoratori della conoscenza, la partecipazione a corsi di qualificazione (o riqualificazione) che sviluppino le competenze dei lavoratori e ne facilitino la transizione nel mercato del lavoro (o da un posto all'altro), nonché una seria politica di formazione continua condivisa dalle imprese, sembrano essere un elemento imprescindibile; una condizione senza la quale anche i sussidi economici di accompagnamento, di cruciale importanza per rendere la transizione serena e facilitata, perdono efficacia e diventano meri cuscini che facilitano, anziché la pro-attiva ricerca di nuove sfide professionali, l'assopimento del soggetto che ne beneficia e, nei casi più gravi, la sua transizione verso il lavoro sommerso ed irregolare.

La flessibilità sicura non può quindi prescindere dall'efficace e consapevole svilupparsi di quattro politiche tra loro strettamente connesse:

- una politica contrattuale consapevole delle mutevoli esigenze del mercato che non si chiuda nelle tradizionali tipologie contrattuali ma sappia creare spazi di flessibilità anche mediante una rielaborazione di queste ultime operata attraverso accordi sindacali e mediante uno sviluppo mirato del dialogo sociale e delle relazioni industriali;
- una politica formativa (anche di *lifelong learning*) che superi l'autoreferenzialità che ha caratterizzato il settore fino ad oggi e individui obiettivi specifici verso cui finalizzarsi, primo tra tutti la creazione di una effettiva risposta alle richieste di professionalità del mercato del lavoro;
- una politica del mercato del lavoro che faciliti, velocizzandolo e rendendolo quanto più efficace, l'incontro tra domanda e offerta di lavoro superando i pregiudizi ancora grandemente presenti nel nostro Paese sugli intermediari privati di manodopera e incentivando questi ultimi ad un uso serio e responsabile delle loro competenze;
- una politica sociale che preveda aiuti a carattere sussidiario ma non assistenziale che consentano al lavoratore di essere accompagnato, anche attraverso azioni di orientamento, informazione e consulenza, nella direzione del superamento della situazione transitoria, sostenendo le famiglie nell'accesso (o rientro) facilitato al lavoro e con moderni ammortizzatori sociali che supportino i lavoratori durante le fasi di transizione rendendole meno traumatiche e sollecitando al cambiamento. Una politica, quest'ultima, che a Milano ha trovato, nella Fondazione per il Welfare Ambrosiano (v. all. scheda n. 1), uno strumento per la sua elaborazione e proposta.

Come dimostrato da studi promossi dalla Commissione Europea, se è vero che una regolamentazione stringente dei rapporti di lavoro può ridurre la percentuale di coloro che perdono il lavoro è altresì vero tuttavia che in tal modo anche l'accesso

all'impiego ne risente comportando una chiusura del mercato e, conseguentemente, un innalzamento dei tassi di disoccupazione in particolare per le categorie cd. svantaggiate: donne, giovani e lavoratori over-40.

Innegabile è, in questa prospettiva e come ampiamente anticipato, il ruolo della formazione intesa in senso allargato: percorso di istruzione obbligatoria, istruzione superiore, formazione professionale e formazione continua, divenendo quindi la formazione tutta uno strumento fondamentale di politica attiva del lavoro.

La formazione rappresenta da tempo il tassello strategico che può permettere il raggiungimento di un'economia competitiva, per le imprese, e di una più facile e repentina spendibilità nel mercato, per i lavoratori.

Il Comune di Milano

Per migliorare la qualità del dialogo sociale e delle relazioni industriali con la finalità di individuare gli strumenti che consentano a imprese e lavoratori di adattarsi al mercato, e quindi per individuare quali siano le esigenze del medesimo e, al contempo, garantire una stabilità sostanziale dei lavoratori attraverso la formazione, l'Amministrazione Comunale milanese ha:

- stipulato con organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative un Protocollo di relazioni industriali che si propone di essere il primo atto di un improcrastinabile decentramento delle relazioni industriali in Italia che potrà porre, attraverso una forte coesione sociale ed il consenso di tutte le sigle sindacali, le basi per una importante crescita economica, miglioramenti occupazionali e conseguenti effetti positivi per tutti i cittadini ed il territorio milanese;
- avviato la costituzione di un Osservatorio permanente del mercato del lavoro, dei fabbisogni professionali e delle attività economico produttive (v. all. scheda n. 4), costituito con la partecipazione delle parti sociali e il ruolo di garanzia dell'ente pubblico, con la finalità di monitorare sistematicamente la realtà economica e sociale attraverso degli indicatori quantitativi e qualitativi condivisi. L'Osservatorio avrà quindi, tra le altre, anche la finalità di individuare quali saranno le professionalità necessarie al mercato nel breve e medio periodo;
- avviato un progetto di Agenzia (Sociale) per il Lavoro (v. all. scheda n. 7) che, sulla scorta dell'esperienza degli Sportelli Marco Biagi e della disciplina dell'articolo 13 del decreto Biagi, costituisce proprio uno strumento per intervenire, sostenere e riprogrammare il reingresso dei lavoratori fuoriusciti dal mercato del lavoro contemporaneamente assistendoli, grazie ad un tutor finanziario, anche nell'affrontare i problemi indiretti della perdita di occupazione.

Inoltre, al fine di creare un sistema effettivo, vicino ai bisogni delle parti sul territorio e contemporaneamente garantire che siano perseguite non solo finalità private, il Comune ritiene che si debba attribuire un ruolo di garanzia e coordinamento delle risorse a quei soggetti che siano più prossimi al territorio in cui operano lavoratori e imprese. Il Comune, attraverso i risultati prodotti dall'Osservatorio, sarà in grado di governare l'offerta formativa non solo contingente e, attraverso l'Agenzia (Sociale) per il Lavoro, potrà accompagnare il lavoratore ad una nuova occupazione o un nuovo ruolo all'interno della società. Sostanzialmente il Comune svolgerà fino in fondo il compito dell'ammortizzatore, della "molla": prima ammorbidire la caduta e poi spingere il lavoratore di nuovo sul mercato del lavoro.

Domanda 3

- a. Quali sono le premesse per una riforma del sistema degli ammortizzatori sociali che garantisca a tutti coloro che hanno lavorato, vuoi in forma subordinata vuoi anche in forma autonoma, una indennità di disoccupazione sviluppando al tempo stesso un sistema integrativo su base mutualistica?
- b. Come costruire questo secondo pilastro mutualistico?
- c. Una risposta può essere nella bilateralità?



Le premesse per una riforma del sistema degli ammortizzatori sociali devono necessariamente essere coordinate in primo luogo con il miglioramento del dialogo sociale tra parti sociali e con le istituzioni; in secondo luogo con il sostegno, anche mediante strumenti "sanzionatori", di una partecipazione responsabile dei destinatari degli incentivi, ed infine assicurando uno snellimento responsabile del sistema che garantisca tutele minime estese della legislazione a protezione dell'impiego. Si ritengono inoltre presupposti necessari sia la riconduzione ad unità dei cosiddetti ammortizzatori sociali attraverso la previsione di sostegni economici coordinati, da un lato, sia la previsione di tutele per tutti i lavoratori a prescindere dalla qualificazione del rapporto di lavoro, dall'altro.

La partecipazione integrata di diversi soggetti nella gestione degli strumenti di protezione salariale (e sociale) richiede oggi più che mai un'innovazione. Ciò al fine di superare la fase, fallimentare ed oramai trascorsa, di Welfare passivo a carico dello Stato, mirando a politiche attive di *Workfare* nelle quali lo Stato rappresenta uno tra gli attori coinvolti nel processo di sostegno al lavoratore. Istituzioni, parti sociali, organismi preposti alla organizzazione della formazione e lo stesso lavoratore destinatario della indennità: tutti sono chiamati a fare la loro parte, responsabilmente e consapevolmente.

La flessibilità sicura di cui si è fatto cenno nelle risposte alle domande che precedono non può prescindere, come già anticipato, da un sistema di ammortizzatori sociali efficiente che garantisca un accompagnamento, in fase di transizione o di sospensione dal lavoro, di tutti i lavoratori operanti nel mercato, indipendentemente quindi dalla qualificazione del rapporto in essere. Risulta quindi indispensabile costruire un nuovo diritto del lavoro che tra i propri pilastri contempli e regoli anche il sistema degli ammortizzatori sociali.

Risposta 3 a)

Le premesse per una riforma del sistema degli ammortizzatori sociali devono necessariamente essere coordinate in primo luogo con il miglioramento del dialogo sociale, tra parti sociali e con le istituzioni; in secondo luogo con il sostegno, anche mediante strumenti "sanzionatori", di una partecipazione responsabile dei destinatari degli incentivi, ed infine assicurando uno snellimento responsabile del sistema che garantisca tutele minime estese della legislazione a protezione dell'impiego.

In particolare per garantire un sistema a base universalistica è necessario che sia

trovato un comune denominatore che non può che essere il requisito anagrafico dei cittadini.

Si ritiene, in particolare, che si debba abbandonare la nozione di subordinazione quale criterio discrezionale per l'applicazione delle norme di tutela del lavoro e della previdenza e adottare invece un criterio oggettivo, quello dell'età, assieme a criteri soggettivi quali lo stato di bisogno. Ulteriore premessa per una tutela universalistica è il coordinamento delle informazioni e dei servizi al lavoro su base territoriale, anche nazionale, per monitorare la permanenza dei lavoratori sul mercato del lavoro.

Risposta 3 b) e c)

Si ritengono inoltre presupposti necessari sia la riconduzione ad unità dei cosiddetti ammortizzatori sociali attraverso la previsione di sostegni economici coordinati, da un lato, sia la previsione di tutele per tutti i lavoratori a prescindere dalla qualificazione del rapporto di lavoro, dall'altro. In particolare, per quanto riguarda l'indennità di disoccupazione, questo potrebbe essere il principale sostegno economico in caso di perdita del reddito da corrispondere per un tempo e un ammontare limitati a cui affiancare prestazioni in natura (buoni spesa ecc.). L'indennità di disoccupazione dovrebbe essere erogata da un soggetto pubblico e finanziata con contribuzione obbligatoria. Accanto ad essa ci dovrebbe essere un ulteriore sostegno al reddito, integrativo alla indennità di disoccupazione, erogato da enti bilaterali ai quali il lavoratore ha versato, durante l'attività lavorativa, una parte del suo reddito proprio per quella finalità. Oltre agli enti bilaterali si dovrebbe anche prevedere la facoltà di costituire, in virtù della mancata attuazione dell'articolo 39 della Costituzione, un fondo gestito dall'ente pubblico territoriale prossimo alla residenza del lavoratore, quindi il Comune di residenza, e finanziato dai lavoratori interessati per le medesime finalità di sostegno al reddito in caso di momentanea uscita dal mercato del lavoro.

Quindi una risposta è sicuramente nel sistema della bilateralità, ma al fine di garantire maggior libertà ai cittadini si dovrebbero prevedere incentivi normativi, e non solo, anche per la costituzione di fondi gestiti da un ente pubblico vicino ai lavoratori.

Se volgiamo lo sguardo a titolo esemplificativo, al caso svedese, Paese che con le dovute rielaborazioni richieste dal caso può certo essere preso a modello nell'ambito dei servizi di protezione sociale, non si potrà non notare come in tale ordinamento si configurino due pilastri a fondamento dei sistemi di ammortizzazione sociale: il sistema istituzionale, fondato sulla partecipazione classica dello Stato nello stanziamento delle risorse, ed il sistema della bilateralità che partecipa al primo mediante accordi appositamente sottoscritti per accompagnare i lavoratori che necessitano di sussidi.

Si è consapevoli che ci si sta avviando in tale direzione: grazie alla recente mini-riforma al sistema degli ammortizzatori sociali prevista con D.L. 185/2008 è stato abbozzato un primo tentativo di costruzione del secondo pilastro.

In relazione a tale decreto (convertito nella L. 2/2009) è opportuno mettere in risalto: che decade dal trattamento di integrazione salariale o dal sussidio di disoccupazione il lavoratore che rifiuti un'occasione di lavoro congrua o un percorso di formazione professionale. Un tassello fondamentale per la costruzione delle politiche di Workfare anche in Italia. Una disposizione simile era già stata introdotta con il D.L. 249/2004 il quale fissava precisi obblighi per i lavoratori che beneficiano di interventi di sostegno: adesione a un'offerta formativa e di riqualificazione professionale e accettazione di un'offerta di lavoro, in un livello retributivo non inferiore del 20% rispetto a quello di

provenienza per i lavoratori in mobilità. Ma tale meccanismo è rimasto lettera morta anche, e soprattutto, a causa della mancanza di una puntuale circolazione delle informazioni tra INPS, il Ministero del Lavoro, il datore di lavoro e il lavoratore. A tale scopo è stata firmata il 10 febbraio 2009 la direttiva del Ministero del Lavoro, la quale prevede la trasmissione in via telematica, da parte dell'INPS, alla direzione Ammortizzatori sociali del Ministero dei dati relativi ai percettori di prestazioni a sostegno del reddito. L'Istituto crea una banca dati, la quale viene aggiornata in tempo reale, con tutte le informazioni relative ai lavoratori.

In particolare il legislatore prevede l'inclusione delle parti sociali, per il tramite degli enti bilaterali, nei sistemi di protezione previsti in caso di crisi aziendale fino ad oggi esclusivo appannaggio, nella fase di indennizzo, delle istituzioni e segnatamente dell'INPS. La riforma recentemente varata prevede in particolare che siano applicati i trattamenti di tutela (ovvero la cd. Cassa integrazione guadagni) anche a quei lavoratori tradizionalmente considerati non tutelati: gli apprendisti, i lavoratori somministrati ed i lavoratori dell'artigianato. Ciò, tuttavia, a condizione che gli enti bilaterali si facciano carico di una parte, pari al 20 per cento, dell'indennità totale spettante a tali lavoratori. In tal modo il legislatore intende attivare una fase di confronto sperimentale che incentivi l'interessamento e incoraggi la compartecipazione degli attori sociali verso quello che sarà uno degli elementi fondamentali per la creazione di un mercato del lavoro sicuro (oltre che flessibile).

La partecipazione integrata di diversi soggetti nella gestione degli strumenti di protezione salariale (e sociale) richiede oggi più che mai un'innovazione. Ciò al fine di superare la fase, fallimentare ed oramai trascorsa, di Welfare passivo a carico dello Stato, mirando a politiche attive di *Workfare* nelle quali lo Stato rappresenta uno tra gli attori coinvolti nel processo di sostegno al lavoratore. Istituzioni, parti sociali, organismi preposti alla organizzazione della formazione e lo stesso lavoratore destinatario della indennità: tutti sono chiamati a fare la loro parte, responsabilmente e consapevolmente. È impensabile oggi, anche in considerazione della situazione economico-previdenziale del nostro Paese continuare ad ipotizzare strumenti di sostegno che si fondino esclusivamente sulle casse e sull'organizzazione statale.

Come anticipato anche la partecipazione responsabile di tutti i soggetti del processo di reinserimento è da considerarsi un elemento indispensabile in un moderno e rinnovato sistema di ammortizzatori sociali. Se infatti un adeguato supporto economico deve essere considerato essenziale per la creazione di un mercato del lavoro più sicuro e flessibile, va tuttavia limitato il rischio, spesso insorto in passato, che il sussidio possa provocare in colui che lo riceve un atteggiamento passivo, di inattività, al quale conseguirà l'inefficacia delle politiche di reinserimento lavorativo e, sul lungo termine e su larga scala, la inevitabile capitolazione di qualsiasi sistema ad incentivo.

Proprio al fine di evitare l'insorgere di atteggiamenti di rifiuto verso la riqualificazione e il ricollocamento a cui si deve mirare nella fase di transizione "indennizzata", è necessario instaurare, nel rapporto con il lavoratore, un efficace sistema di diritti e doveri, di incentivi e sanzioni.

Da tempo, a livello comunitario, si auspicano sistemi di ammortizzazione sociale capaci di prevedere e contemperare diverse azioni positive rivolte al lavoratore disoccupato. Azioni che sappiano bilanciare i sostegni economici con le azioni di formazione e gli inserimenti lavorativi attraverso una vera e propria strategia operativa che agisca su fronti differenziati verso un unico obiettivo: l'ingresso o il re-ingresso del lavora-

tore nel mercato.

E' opportuno infine prevedere uno snellimento della legislazione a protezione dell'impiego, ivi comprese gli obblighi e le formalità previste in caso di ingresso (o uscita) dal mercato. La prassi suggerisce infatti, attraverso studi svolti a livello comunitario, che i Paesi con un mercato del lavoro più attivo e positivo (e quindi quelli in cui i lavoratori hanno il minor timore sociale in caso di transizione da un lavoro ad un altro) sono quelli in cui si ritrova una politica di protezione legislativa del lavoro meno rigida. Si pensi, a titolo esemplificativo, al caso francese e danese: i lavoratori francesi, caratterizzati da un alto livello di protezione legislativa dei rapporti di lavoro, si contraddistinguono altresì per una lenta tempistica di transizione da un posto di lavoro ad un altro; al contrario i danesi, caratterizzati da tempi di transizione veloci e, anche per tale ragione, da un maggior senso di sicurezza nei casi di transizione, si caratterizzano invece per livello di protezione legislativa moderatamente bassa. Certo va rammentato che l'applicazione di un modello positivo di mercato deve adeguatamente e razionalmente essere adattato alla necessità ed alle caratteristiche del mercato ricevente.

Il Comune di Milano

L'Amministrazione Comunale sta cercando di porre le basi per il coordinamento dei servizi al lavoro avviando anche la cd. Agenzia (Sociale) per il Lavoro (v. all. scheda n. 7) che è caratterizzata anche dalla presenza di una parte dei cd ammortizzatori sociale. Di questo si tratterà nella risposta 4 alla quale si rinvia.

Domanda 4

- a) Perché le politiche di Welfare to Work, e della formazione in particolare, stentano a decollare in Italia?*
- b) La marcata spaccatura tra Nord e Sud del Paese contribuisce alla indifferenza ovvero alla sfiducia verso una logica promozionale di ricerca attiva del lavoro?*
- c) Cosa impedisce l'operatività della basilare regola di responsabilità, prevista dalla riforma Biagi, che vuole sanzionato con la decadenza dal beneficio o dalla indennità il percettore del trattamento che rifiuti una occasione congrua di lavoro o un percorso formativo di riqualificazione professionale?*
- d) Perché i regimi di accreditamento su base regionale dei servizi al lavoro non sono decollati?*

La domanda 4 è riconducibile alla Sezione del Libro Verde dedicata alle "disfunzioni" dell'attuale modello di Welfare nel nostro Paese. Per superare tali disfunzioni il Libro Verde propone nuove politiche di Workfare e la realizzazione di un Piano Straordinario di formazione.

Il processo di riforma delle politiche del lavoro e della formazione in Italia è stato caratterizzato per lungo tempo da una serie di eventi politici e di provvedimenti normativi contraddittori e discontinui che hanno radici storiche e motivazioni complesse che non possono certo essere analizzate compiutamente nell'ambito del presente documento.

Basti pensare al clima di aspro conflitto sociale che, su questo tema, ha accompagnato la nostra storia dal dopoguerra ad oggi e basti ricordare che il nostro è ancora l'unico paese dell'occidente democratico in cui si può pagare con la vita per le proprie idee in tema di lavoro: emblematico da questo punto di vista il sacrificio di Marco Biagi. Una radicale diversità di vedute sul tema del lavoro è evidentemente presente nel linguaggio politico, nel confronto tra le parti sociali, nella letteratura scientifica, un esempio per tutti: la valenza "attiva" o "passiva" che viene attribuita alle politiche del lavoro e che evidenzia una visione spesso antitetica del modo in cui affrontare le crisi aziendali, la ricerca del lavoro, i processi di riconversione professionale, il ruolo dei servizi per il lavoro.

Il sistema *Welfare to Work* proposto dal Libro Verde, infatti, prevede varie misure nel campo del lavoro, della fiscalità, della formazione, dell'istruzione e dell'assistenza finalizzate ad "accompagnare" i soggetti più deboli da una condizione di dipendenza permanente dalla logica del sussidio ad una condizione che esalta la capacità da parte degli individui di assumere con responsabilità e dignità la propria collocazione nella società civile e nel mercato del lavoro. (Si veda in proposito la scheda 1 allegata che descrive le innovazioni in tema di *Welfare to Work* introdotte dal Comune di Milano con l'istituzione della Fondazione per il Welfare Ambrosiano).

Nel nostro Paese, storicamente, a questo modello fa da "contraltare" quello tradizionale del Welfare State (*Stato di benessere* tradotto letteralmente dall'inglese), conosciuto anche come Stato assistenziale o Stato sociale.

Cioè un sistema di norme e di interventi, in molti casi inadeguati e riconducibili a vecchi schemi di analisi del contesto socio-economico (lotta di classe, antagonismo sociale, sfruttamento della manodopera salariata, ecc.) con il quale in Italia si è cercato invano di eliminare le disuguaglianze

sociali ed economiche fra i cittadini con un approccio indifferenziato, disarticolato e spesso corporativistico.

L'inconciliabilità dei due modelli risulta ancor più evidente alla luce delle trasformazioni economiche, dei cambiamenti demografici, dell'alto costo delle strutture dedicate alla erogazione di servizi pubblici: aspetti ancor più significativi alla luce dei processi di recessione in atto nel nostro Paese.

Un'altra grave disfunzione tutta italiana in tema di politiche sociali e del lavoro si manifestata nella prassi ormai consolidata di "procedere in ordine sparso" a causa di una serie di problematiche irrisolte riconducibili alla domanda, solo apparentemente banale che riguarda sostanzialmente il "chi fa che cosa tra Stato, Regioni, Province, Comuni e con quali specifiche funzioni".

Ciò ha determinato una situazione di forte frammentazione a livello normativo, istituzionale, decisionale con conseguente proliferazione, frammentazione e addirittura sovrapposizione di piani programmatici, interventi, azioni, utilizzo degli ammortizzatori sociali, al di là e al di fuori di una qualsiasi politica di governance efficace e condivisa.

Tra le conseguenze negative di questa situazione non va sottovalutato il fenomeno del lavoro nero ancora troppo diffuso nel nostro Paese.

La conseguenza è stata quella di portare l'Italia ad inseguire l'Europa a colpi di normativa, senza dedicare sufficiente tempo e attenzione ai processi di maturazione istituzionale, sociale e professionale che normalmente richiedono così forti processi di cambiamento e innovazione culturale.

A fronte di questa situazione è necessario ricostruire un quadro concettuale di riferimento in grado di "ricomporre" l'attenzione di tutti gli attori del sistema intorno ad un modello logico e razionale di programmazione delle politiche del lavoro e sociali con maggiore coinvolgimento delle istituzioni locali.

Il confronto dovrebbe riguardare le dimensioni rilevanti del sistema partendo dal presupposto che tali dimensioni rappresentano altrettanti ambiti di rielaborazione culturale, di progettazione e di presidio istituzionale.

La sfida va affrontata oltre che sul piano istituzionale, a livello etico e culturale in quanto il primo presupposto per determinare un cambiamento forte di mentalità nei cittadini è rappresentato, fuor di retorica, dalla credibilità e dal buon esempio.

E' difficile oggi chiedere ad un "lavoratore atipico" licenziato dalla propria azienda di rimettersi in gioco nel mercato del lavoro (con il rischio di subire sanzioni, quali ad esempio la perdita dello stato di disoccupazione), quando ad altre categorie di lavoratori sono riservati privilegi (per alcuni si tratta di "diritti acquisiti") che risultato assolutamente inaccettabili non solo dal punto di vista del diritto, ma anche del buon senso.

E' difficile altresì convincere lo stesso lavoratore ad "attivarsi" se non si hanno esempi concreti di azioni di successo e buone pratiche da esibire, in particolare, sul versante dei servizi per il lavoro.

Risposta 4 a)

A partire dalle considerazioni svolte in premessa il nuovo modello di Welfare to Work dovrebbe configurarsi come sistema aperto e flessibile, caratterizzato da più ambiti strategico - operativi strettamente interdipendenti e armonicamente correlati tra loro.

Un primo ambito è rappresentato dall'assetto istituzionale e di governo del sistema e concerne quindi le scelte relative ai soggetti da coinvolgere nella programmazione, gestione e valutazione delle politiche e dei servizi per il lavoro e i relativi poteri, competenze, livelli di responsabilità e autonomia in una prospettiva di governance condivisa e di effettiva sussidiarietà.

Si tratta in sostanza di dare coerenza agli interventi di politica sociale e del lavoro secondo precise intenzionalità politico e programmatiche capaci di portare a sintesi i diversi livelli di governo (Unione Europea, Stato Nazionale, Regioni, Province, Comuni) che legiferano e/o investono risorse al fine di generare cambiamenti di carattere economico, occupazionale e sociale (Si veda in proposito la scheda n. 3 allegata che illustra il Piano Strategico di Azione Locale del Comune di Milano, da intendersi anche come modello di governance territoriale delle politiche attive del lavoro).

Nel contesto del nuovo Titolo V della Costituzione andrebbero quindi stabilite ancor più chiaramente le funzioni e le competenze dei diversi soggetti in campo che spesso fanno (o aspirano a fare) le stesse cose creando sovrapposizioni e devastanti conflitti di competenza pregiudicando l'attribuzione di precise responsabilità.

Una ulteriore criticità è rappresentata dalla proliferazione di tecnostrutture, agenzie, organismi e comitati di varia natura di emanazione dello Stato delle Regioni e degli Enti locali che svolgono spesso funzioni concorrenti pregiudicando qualsiasi logica di pianificazione strategica e generando aumenti di costi e inefficienze.

Andrebbe anche chiarita la questione del Federalismo fiscale valutando con grande attenzione l'allocazione delle funzioni e delle risorse nel sistema complessivo della pubblica amministrazione al fine di garantire una migliore qualità e aderenza dei ser-

vizi ai bisogni dei cittadini.

Va da sé che l'esercizio dell'autonomia finanziaria impositivo per una razionale ed efficiente programmazione della spesa pubblica, dipenderà anche da un deciso processo di aggregazione delle funzioni, degli organismi, delle strutture e dei servizi rivolti ai cittadini e alle imprese.

Un secondo ambito di interesse è rappresentato dagli interventi di politica sociale e del lavoro e quindi, dai provvedimenti per rilanciare l'occupazione e lo sviluppo delle imprese, tutelare la qualità e la sicurezza del lavoro, contrastare il lavoro irregolare, prevenire le crisi d'impresa, favorire l'inclusione sociale, gestire i processi di internazionalizzazione del mercato del lavoro.

In questo secondo ambito rientra ad esempio il Piano straordinario per la formazione richiamato dal Libro Verde che rischia però di arenarsi in assenza di una chiara definizione e condivisione degli **organismi, delle funzioni e dei dispositivi** di cui un moderno sistema di Welfare to Work dovrebbe dotarsi per programmare e gestire operativamente le politiche sociali e del lavoro.

In questa prospettiva, ad esempio, risulta essenziale:

- realizzare Osservatori permanenti finalmente in grado di garantire il reale raccordo tra bisogni dei cittadini e delle imprese e offerta di servizi formativi superando la logica della semplice "osservazione" e "partecipando attivamente" ai processi di creazione dell'occupazione (v. all. scheda n. 4);
- realizzare Repertori delle professioni e sistemi di certificazione delle competenze condivisi a livello nazionale (v. all. scheda n. 6);
- diffondere il sistema dei voucher e delle doti lavoro come strumento privilegiato di regolazione del mercato dei servizi (significativa in proposito l'esperienza realizzata dalla Regione Lombardia);
- creare finalmente Sistemi informativi e informatici integrati a livello nazionale e locale in grado di funzionare efficacemente;
- adottare dispositivi di accreditamento fortemente selettivi associati a dispositivi di "valutazione indipendente" dei risultati conseguiti dalle diverse strutture di erogazione dei servizi.

Un terzo ambito di intervento è rappresentato dalla rete degli operatori pubblici e privati che operano nel settore dei servizi formativi, per il lavoro o di altra natura e **riguarda quindi l'assetto organizzativo della rete territoriale dei servizi**, con particolare riferimento alle modalità di coordinamento e integrazione delle strutture di erogazione pubbliche e private e alla definizione della gamma dei servizi da assicurare ai cittadini e alle imprese (in questo ambito si collocano ad esempio tutte le iniziative atte a determinare la razionalizzazione, la riqualificazione e l'integrazione funzionale tra servizi di diversa competenza istituzionale).

Per quanto riguarda questa dimensione risulta fondamentale la costruzione di un dispositivo unico di standard di sistema, di rete di organizzazione e di servizio.

E' già stato sottolineato che, indipendentemente dagli indirizzi normativi, definire uno standard non costituisce di per sé condizione sufficiente a garantirne l'applicazione (e tantomeno l'efficacia operativa in termini di risultato effettivo), se non si affronta il problema della costruzione socio-istituzionale, e cioè del processo mediante il quale i diversi attori istituzionali, sociali, tecnici concorrono ad individuarne le finalità, le caratteristiche, le concrete modalità di implementazione.

In sostanza, il «perché» (motivazioni ed obiettivi) e il «che cosa» (quale tipo di stan-

dard e con quali caratteristiche), ma anche il «come» (con quali modalità e “regole del gioco”).

Nel nostro Paese siamo ancor ben lontani dall’obiettivo di adottare un sistema condiviso di standard, basti pensare che a fronte dell’enfasi sulla questione delle reti integrate di servizi (in assenza delle quali non è possibile far decollare un nuovo modello di Workfare) non siamo ancora stati in grado definire alcuni criteri essenziali quali ad esempio:

- l’adozione di una gamma di servizi sociali e per il lavoro con denominazione omogenea e standard minimi di prestazione condivisi in tutto il territorio nazionale;
- la facilità e libertà di accesso ai servizi da parte dei clienti da qualsiasi punto o nodo della rete, accesso che può essere incoraggiato da un efficace sistema di voucher / doti individuali da “spendere” liberamente da parte dei cittadini;
- presenza di una modalità di rinvio omogenea e condivisa presso tutti i punti di erogazione della rete per garantire un collegamento organico tra i diversi servizi ed un presidio efficace del percorso dell’utenza;
- condivisione di un unico sistema informativo e delle banche dati per garantire flussi di informazione essenziali per il funzionamento efficace della rete integrata dei servizi;
- disponibilità di dotazioni tecnologiche e strumentali essenziali per garantire il collegamento in rete delle diverse strutture di erogazione e la gestione di banche dati comuni;
- presenza di operatori con esperienza professionale, competenze di base e cultura del servizio adeguate e certificate presso tutti i punti di erogazione.

E’ evidente che la questione degli standard deve essere attentamente valutata alla luce del processo “federalista” in atto nel paese e delle diverse caratteristiche dei “mercati del lavoro” in quanto un sistema di standard, condiviso nei principi essenziali in ambito nazionale, dovrà poi essere diversamente declinato nei diversi contesti locali.



Un quarto ambito di riferimento, anche se non riconducibile a specifici aspetti normativi, ***è rappresentato dai principi guida e dagli aspetti valoriali*** concernendo quindi le idee e gli elementi socio - culturali che dovrebbero ispirare il modello di Welfare proposto dal libro verde, quali ad esempio: la centralità della persona, l’attenzione all’impresa, il principio di integrazione, ecc.

In questo contesto è possibile pensare ad un grande Piano di comunicazione pubblica promosso a livello nazionale in cui l’informazione sia concepita come un vero e proprio servizio rivolto a diversi protagonisti del sistema lavoro.

L’idea nasce dalla convinzione che l’aspirazione al lavoro, intesa come esigenza di partecipazione costruttiva della realtà sociale, si concretizza in primo luogo attraverso l’accesso all’offerta dei servizi, diventando “diritto” e dando concretezza al Welfare to Work verso l’occupabilità.

Il Piano di comunicazione dovrebbe intervenire ad almeno tre livelli.

A livello dell’utenza (cittadini e imprese): per migliorare la conoscenza, l’accessibilità, la trasparenza e la fruibilità dei servizi da parte dei cittadini e delle imprese

promuovendo il concetto di "diritto al servizio" e di "centralità dell'utenza" come elementi che giustificano l'esistenza stessa dei servizi.

A livello degli operatori dei servizi sociali e per il lavoro: per diffondere la cultura della qualità del servizio promuovendo la socializzazione, l'omogeneizzazione dei linguaggi professionali, la disponibilità alla collaborazione e la diffusione di buone pratiche in una prospettiva di innalzamento della qualità delle prestazioni rese all'utenza.

A livello istituzionale (Ministero e Regioni): per dare coerenza ai diversi interventi, progetti, iniziative, eventi in una prospettiva di cooperazione e di collaborazione permanente tra diversi livelli decisionali.

A livello territoriale (Regioni, Province, Comuni): i Piani di comunicazione (a partire da una attenta analisi dei fabbisogni degli operatori e degli utenti dei servizi in termini di deficit e di asimmetrie informative), potrebbero contemplare una vasta gamma di iniziative, quali ad esempio:

- diffusione annuale di un Atlante/Mappa/Pagine gialle dei servizi territoriali in grado di facilitare l'identificazione e la libera scelta dei servizi da parte dell'utenza;
- diffusione di guide di diverso contenuto e in forma multimediale destinate ai vari target di utenza (tecniche di ricerca attiva del lavoro, contrattualistica, antinfortunistica, previdenza sociale, ecc.);
- promozione di una "carta dei servizi" che consenta ai cittadini e alle imprese di riconoscere e utilizzare i diversi servizi disponibili in base ai benefici offerti e ad un preciso "patto di servizio";
- promozione di Comunità professionali come luogo privilegiato di incontro, di confronto e di sviluppo professionale degli operatori dedicati ai servizi territoriali;
- call center e numeri verdi come strumento di ascolto dei bisogni dell'utenza e di monitoraggio del sistema di erogazione dei servizi.

Risposta 4 b)

La mancata promozione della ricerca attiva del lavoro non appare condizionata tanto dal divario, ormai strutturale, tra Nord e Sud del Paese, quanto da un mercato del lavoro rigido e impermeabile.

Il diverso grado di sviluppo interno al Paese, caso mai, accentua gli effetti negativi e pone l'accento su aspetti differenti della stessa questione.

Per fare solo alcuni esempi:

- al Sud il mercato del lavoro è condizionato in prima istanza dall'eccessivo peso del costo del lavoro e quindi si ripropone la questione dei Contratti collettivi nazionali. Laddove il costo della vita è sensibilmente inferiore rispetto ad altre aree geografiche, consentire una contrattazione decentrata che tenga conto di questo fattore, stimolerebbe probabilmente maggiori investimenti produttivi;
- al Nord la discrasia è soprattutto sul versante dell'eccessiva rigidità normativa e fiscale, inoltre, in un'area dove si contano alcuni milioni di partite IVA, non è più accettabile la divaricazione di tutele tra lavoratori a tempo indeterminato e il resto del panorama professionale.

Per quanto riguarda in particolare la realtà del meridione, investire nelle politiche di flexicurity in assenza di un piano strategico di sviluppo del Sud risulterebbe impresa ardua.

Anche se è vero che di recente il tasso di natalità delle imprese al Sud è ritornato a

crescere e si registrano segnali interessanti anche per quanto riguarda la ricerca e l'innovazione, gli indicatori economici, dell'occupazione, del reddito e della produttività risultano ancora molto lontani dalla media nazionale.



Per sostenere i timidi segnali di sviluppo del meridione è necessario applicare alcune fondamentali ricette da anni al centro del confronto politico nel nostro Paese.

Il federalismo fiscale, come strumento capace di risvegliare le indubbe potenzialità del meridione che, con l'autonomia finanziaria delle Regioni, non potrebbe più contare sull'ombrello protettivo della politica statalista e assistenziale.

Fondamentale è anche l'idea che le aree geografiche del Meridione possano diventare emergenti nei processi di sviluppo del Mediterraneo, con una loro specificità nel mercato globale: come zone di libero scambio con l'Oriente, come nodo di sviluppo delle autostrade del mare, come offerta qualificata del turismo internazionale (la sfida è quella lanciata dalla recente Conferenza di Parigi con l'istituzione dell'Unione Mediterranea).

Altri fattori di sviluppo, oramai noti nel dibattito sui destini del Sud del Paese, possono essere così sintetizzati:

- **sicurezza e legalità** (prevenzione e repressione dei fenomeni di criminalità organizzata, trasparenza della Pubblica Amministrazione, emersione del lavoro nero, reimpiego produttivo dei beni della criminalità, promozione della cultura della legalità, ecc.);
- **infrastrutture** (rete idrica, energia elettrica, gas, telecomunicazioni, smaltimento dei rifiuti, alta capacità ferroviaria Napoli-Bari, ferrovia Palermo - Messina - Catania, ecc.);
- **sviluppo del turismo** (utilizzo mirato dei Fondi strutturali, riqualificazione urbana dei centri storici e dei quartieri degradati, superamento della parcellizzazione dell'offerta turistica, investimenti nel settore del turismo culturale, ecc.);
- **sviluppo del sistema di istruzione e formazione** (maggiore integrazione tra scuola, formazione e mondo delle imprese, costituzione di poli formativi in grado di offrire alle imprese pacchetti integrati di servizi, ecc.);
- **ricerca e sviluppo** (promozione del raccordo tra sistema delle imprese, mondo accademico e della ricerca scientifica al fine di sostenere e diffondere processi di innovazione strategica, organizzativa e tecnologica delle imprese);
- **promozione della fiscalità compensativa** (credito d'imposta, contratti di programma e di localizzazione, incentivi per la nascita di nuove imprese).

In sostanza per intraprendere una decisa politica di sviluppo del Sud, sarebbe fondamentale rilanciare con forza la logica della progettazione integrata prevista dal ciclo di programmazione 2007-2013 puntando sulla attuazione di "grandi progetti strutturati con una chiara finalizzazione strategica".

Tali progetti dovrebbero essere realizzati assicurando alcune fondamentali precondizioni che rappresentano altrettanti fattori di successo dei progetti stessi, ad esempio:

- forte enfasi sul raggiungimento di obiettivi concreti e misurabili;
- applicazione di criteri rigorosamente selettivi nell'individuazione dei progetti;
- adesione e partecipazione attiva ai progetti di soggetti privati forti quali ad esempio banche, università e imprenditoria locale.

Risposta 4 c)

Le politiche di *Welfare to Work* trovano corretta applicazione solo se realizzate nella completa totalità dei fattori di cui si compongono.

L'intervento sul modello sociale, la rimodulazione del sistema socio-economico hanno per loro natura carattere articolato, una struttura complessa all'interno della quale gli elementi sono interdipendenti. Il contesto italiano era e resta purtroppo lontano dai modelli di riferimento comunitari ed internazionali e risente di un'applicazione fortemente disomogenea, spesso improvvisata, che mina alla base l'efficacia ed il conseguimento degli obiettivi strutturali.

In Italia siamo solo all'inizio dell'opera: si è agito su di un assetto socio-economico ingessato ed anacronistico, le misure impiegate restano però incomplete, profonde sono le deficienze strutturali, con gravi ripercussioni per l'intero mercato del lavoro. Occorre anche precisare che ogni modello di sussidi e di supporto alle politiche attive del lavoro deve essere necessariamente correlato al modello sociale in cui si pensa di applicarlo. Nei moderni sistemi europei l'erogazione dei sussidi e dei supporti alle politiche attive del lavoro è strettamente connessa sia alla responsabilità individuale sia al sistema sociale che è in grado di "condannare socialmente" coloro che non rispettano i patti. La capacità di condanna sociale è, a sua volta, il risultato dei processi di istruzione di formazione e del senso delle istituzioni che si è prodotto nel processo di apprendimento. In tal senso in Italia occorre affiancare al sistema di sussidi e supporti anche un processo di sviluppo culturale che riconosca il ruolo delle istituzioni e fortifichi il senso di responsabilità individuale. (Si veda in proposito l'esperienza dell'Agenzia (Sociale) per il Lavoro del Comune di Milano all. scheda n 7).

La spiegazione è analoga se si guarda al versante della formazione, la cui efficacia e validità dei risultati è strettamente legata alla presenza di un quadro normativo ed applicativo chiaro e condiviso, secondo valori di riferimento che possano coniugare le esigenze locali, ma anche rispondere ad una condivisa omogeneità nazionale.

In tal senso è auspicabile, ad esempio, un rapido, condiviso e più coerente sviluppo delle politiche di certificazione professionale e delle competenze, punto di riferimento in continua evoluzione delle principali politiche comunitarie del settore e invece ancora fortemente penalizzate in chiave italiana. Ecco dunque nuovamente il bisogno di lavorare ad un dialogo locale/nazionale, con lo sguardo costantemente rivolto all'Europa.

Nello specifico dell'utile *regola di responsabilità* si ritiene ancora che saranno i contesti e l'approccio applicativo a decretarne o meno la validità e l'efficacia.

Siamo in presenza di uno strumento di portata internazionale, che se applicato nel migliore dei modi potrà senza dubbio snellire e modernizzare l'impianto di *Welfare to Work*, ma se applicato con modalità strutturalmente incomplete e disomogenee non potrà contribuire ad un vero cambio di mentalità, ad una politica del "*fare sistema*".



Ben venga dunque l'obiettivo di una politica attiva del lavoro, in cui l'"apparato Stato" che si adopera efficacemente per rispondere alle esigenze di impiego del cittadino, possa fare appello ad una limitazione del contributo previsto per il periodo di disoccupazione, laddove quest'ultimo rifiuti l'opportunità lavorativa, sottraendosi ad un giusto rapporto di scambio e reciprocità. In un sistema coerente però il rapporto è bilaterale, reciproco appunto: lo Stato non può sottrarsi agli obblighi (anch'essi di

politica attiva del lavoro) che gli derivano come soggetto responsabile dell'efficienza del sistema stesso, così come del complesso compito di un incontro funzionale tra domanda ed offerta di lavoro o ancora, analogamente, di un'attenzione profonda e finalmente al passo con le esigenze di mercato per la transizione scuola-lavoro.

Bisogna dunque interrogarsi, se si concorda sulla reciprocità di tale *regola di responsabilità* e sulla possibilità per i "contraenti" di "recedere per inadempienza altrui", su quali siano/saranno le responsabilità dello Stato.

In particolare laddove venga a mancare per la parte che gli compete: Enti locali e nazionali avranno il dovere di garantire delle contromisure adeguate ai tanti cittadini qualificati che offrono la loro competenza (spesso alta) sul mercato del lavoro, ma che non sono agevolati da risposte conformi alla loro volontà di partecipare ad una nuova politica attiva del lavoro, a quel progetto di vita buona nella società attiva di cui si parla diffusamente nel Libro Verde.

Tale asincronia nel rapporto di reciprocità Stato/cittadino altera già oggi, purtroppo, questo proficuo dialogo e richiederà, in conclusione, che si moltiplichino gli sforzi per almeno due fattori fondamentali per un funzionamento omogeneo del nuovo modello socio-economico: servizi per il lavoro ed ammortizzatori sociali.

I primi funzionano poco e male, non assolvono il compito per cui sono stati concepiti, incapaci di offrire peraltro quella flessibilità anche *verticale* e non solo *orizzontale* dei ruoli, che caratterizza invece un vero sistema moderno e molti dei modelli europei di riferimento.

L'inefficienza degli ammortizzatori sociali è poi nota e resta un capitolo interamente da scrivere.

Per quanto riguarda in particolare i servizi per il lavoro, un formidabile strumento in grado di consolidare il patto tra erogatori dei servizi pubblici (o privati/convenzionati che siano) e il cittadino è rappresentato dalla Carta della qualità dei servizi.

La Carta dei servizi, come è noto, rappresenta uno strumento fondamentale per il miglioramento della qualità dei servizi rivolti ai cittadini e sancisce una sorta di patto vincolante tra il soggetto erogatore ed i destinatari dei servizi per assicurare determinati livelli di qualità delle prestazioni erogate.

Le prime Carte dei servizi pubblici nascono in Inghilterra agli inizi degli anni '90 come fenomeno di adesione alla cultura e ai principi della Qualità Totale che andava affermandosi presso alcune grandi aziende private.

In Italia il tema della Carta dei servizi viene affrontato compiutamente e per la prima volta nel 1994 con l'emanazione di una specifica Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri recante "Principi per l'erogazione dei servizi pubblici". Lo scopo principale della direttiva era quello di definire i principi fondamentali cui ispirare ed uniformare l'erogazione dei servizi realizzati in ambito pubblico o comunque da soggetti che erogano servizi di pubblica utilità.

I principi ispiratori della Carta dei servizi sono stati successivamente recepiti nel D.L. 163/1995, convertito in L. 273/1995 recante misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni".

Nel corso degli ultimi anni le norme e i provvedimenti che definiscono l'obbligo per chi eroga servizi di pubblica utilità di adottare la "Carta dei servizi", sono state recepite

in particolare in alcuni ambiti (fornitura di gas, acqua, elettricità, trasporti, telefonia, servizi postali, sanità) che, per loro natura, richiedono particolari garanzie in termini di certezza, diritti, trasparenza nei rapporti tra l'utenza e l'ente fornitore.

L'idea di fondo, per rendere effettivo il principio di "reciprocità nel rispetto delle regole" è quella di adottare la Carta della qualità nell'ambito dei servizi per il lavoro.

Dal punto di vista operativo si tratta di definire alcune regole fondamentali per garantire la qualità dei servizi:

- regole che impongono ai soggetti erogatori di individuare i fattori da cui dipende la qualità del servizio erogato (ad esempio visibilità, accessibilità, tempi di risposta, ecc.) e la definizione degli indicatori (cioè di parametri quantitativi, qualitativi e temporali) che consentano di verificare l'effettivo grado di qualità del servizio (presenza di segnaletica esterna/interna, pubblicizzazione degli orari e delle modalità di accesso al servizio, ecc.);
- regole che prevedano per i soggetti erogatori specifici obblighi riguardanti in particolare la semplificazione degli adempimenti burocratico - amministrativi a carico dell'utente (ad esempio modalità di prenotazione del servizio), l'informazione (relativamente alle modalità di accesso e fruizione dei servizi), i rapporti con l'utenza (ad esempio cortesia e disponibilità all'ascolto), le modalità di valutazione della qualità dei servizi (ad esempio tramite rilevazioni annuali del gradimento e della soddisfazione dei clienti) ed infine le forme di rimborso quando il servizio non rispetta gli standard dichiarati (ad esempio attraverso l'istituzione di una apposita procedura reclami chiara semplice e accessibile);
- regole per quanto riguarda i meccanismi di garanzia per la corretta applicazione della Carta dei servizi e per la tutela dei diritti degli utenti. Tale valutazione potrebbe essere attuata da un apposito organismo/soggetto responsabile con il compito di valutare i risultati effettivamente conseguiti dal servizio e di raccogliere eventuali reclami degli utenti.

E' evidente che la Carta della qualità dei servizi, in assenza di una cultura professionale diffusa e di un'etica del servizio orientata al miglioramento continuo e alla soddisfazione dell'utenza, rischia di scadere al livello di un inutile adempimento.

Risposta 4 d)

In base all'art. 7 del D.Lgs. 276/2003 le Regioni sono competenti in materia di accreditamento degli operatori pubblici o privati che erogano servizi per il lavoro nel territorio.

L'accreditamento è il provvedimento mediante il quale le Regioni riconoscono ad un operatore, previa valutazione di idoneità, la possibilità di erogare servizi per il lavoro anche mediante l'utilizzo di risorse pubbliche: in assenza di tale idoneità gli operatori non possono fruire di finanziamenti pubblici.

L'accreditamento è regolamentato da apposite leggi regionali che devono fissare requisiti minimi, procedure e modalità di tenuta degli elenchi degli operatori dei servizi che operano sul territorio regionale.

I provvedimenti assunti su base regionale devono naturalmente rispettare una serie di *standard* omogenei fissati a livello nazionale per rispondere alla necessità di garantire ai cittadini ed alle imprese, a prescindere dalla Regione di appartenenza, un'offerta di servizi omogenea per quantità e qualità.

Il dispositivo dell'accreditamento in sé non può che essere apprezzato, ma anche in questo caso, la norma non rappresenta un prerequisito essenziale per garantire una migliore qualità dei servizi. Tale condizione si può ottenere solo perseguendo politiche della "qualità totale" ispirate al miglioramento continuo e all'eccellenza.

Non è casuale che i diversi modelli di accreditamento su base regionale si siano sviluppati privilegiando parametri di qualità relativi ad aspetti di natura logistico - strutturale ed economico - amministrativa, piuttosto che a standard di qualità riferiti alle caratteristiche chiave del servizio, quali ad esempio i benefici da assicurare al cliente e le modalità di erogazione del servizio.

In altre parole se l'accreditamento rappresenta uno strumento fondamentale per "selezionare i migliori" (pubblici o privati che siano) i risultati conseguiti in termini di riscontri occupazionali e la soddisfazione dell'utente dovrebbero rappresentare la condizione essenziale che giustifica l'esistenza del servizio stesso.

Un'altra considerazione fondamentale in merito ai limiti dell'accreditamento è riferita al fatto che esso rappresenta solo uno degli elementi che concorrono a garantire la qualità complessiva di un sistema di erogazione dei servizi.

In questa prospettiva il modello adottato dalla Regione Lombardia sulla base della L.R. 22/2006 rappresenta un'esperienza unica trasferibile a livello nazionale come "buona pratica".

Il tema non può certo essere affrontato esaustivamente in queste pagine, ma basti ricordare che contestualmente all'accreditamento la Regione Lombardia ha messo in campo una serie di dispositivi e di strumenti fondati sul concetto di centralità della persona che attribuiscono coerenza ed efficacia complessiva all'intero sistema di erogazione dei servizi per il lavoro, tra questi:

- la dote economica che, oltre a consentire ai cittadini di scegliere liberamente il servizio considerato più idoneo ed affidabile, finanzia un percorso formativo che deve concludersi con un contratto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato della durata di almeno un anno;
- il patto di servizio che responsabilizza fortemente sia le strutture di erogazione dei servizi che le persone che a queste si rivolgono;
- i Piani di Intervento Personalizzato, che prevedono l'attuazione di servizi personalizzati di orientamento, formazione e inserimento nel mondo del lavoro, costruiti su misura per ogni beneficiario sulla base delle sue esigenze e potenzialità;
- il monitoraggio dei risultati conseguiti dalle strutture di erogazione dei servizi, che a fronte dei risultati concretamente conseguiti in termini occupazionali possono continuare a percepire o meno le doti economiche.

E' evidente che in un sistema di questo tipo il dispositivo dell'accreditamento assume maggiore rilevanza in quanto applicato in un contesto fortemente orientato al conseguimento del risultato e alla soddisfazione del cliente

Per quanto riguarda più in generale la cultura della qualità come leva fondamentale per rendere effettivo il principio dell'accreditamento (la selezione dei migliori) va ricordato che la sua pratica concreta può dare luogo a diverse importanti implicazioni operative:

- per erogare servizi per il lavoro di qualità è essenziale conoscere il cliente,

le sue esigenze, i suoi parametri di giudizio, le sue aspettative (con tutto ciò che ne consegue a livello di analisi dei bisogni);

- i servizi per il lavoro devono essere concepiti come un "pacchetto integrato" in cui il beneficio primario (ad esempio il sostegno nella ricerca attiva del lavoro) si accompagna ad una molteplicità di altri benefici (accessibilità della struttura, accoglienza, idoneità fisica dei luoghi di apprendimento, disponibilità di materiali didattici, ecc.);
- per garantire la qualità dei servizi è essenziale produrre soddisfazione nel cliente a partire da tutte le "micro situazioni" di contatto tra il personale, la struttura fisica, le procedure previste e il fruitore del servizio (presidiare cioè quelli che, nel linguaggio della qualità sono definiti "momenti della verità", i momenti in cui "si gioca" la percezione della qualità del servizio);
- per garantire la qualità dei servizi è essenziale esaminarli (e ripercorrerli mentalmente e fisicamente se necessario) "con gli occhi del cliente", così da programmare l'erogazione in modo efficace (ciò è particolarmente utile nella fase di promozione, accoglienza e permanenza del cliente presso la struttura di erogazione);
- per assicurare la qualità dei servizi è necessario considerare la soluzione dei problemi del cliente e l'efficace risposta ai suoi bisogni come il vero risultato dell'attività professionale (il risultato non è rappresentato solo dal rispetto delle procedure, ma soprattutto dalla soddisfazione del cliente);
- per promuovere la cultura della qualità è essenziale che il concetto di "cliente interno" (sintetizzabile nella formula "la stessa attenzione prestata al cliente esterno deve essere rivolta ai propri colleghi") divenga patrimonio condiviso di tutta l'organizzazione.

Come si può facilmente notare non vi è accreditamento che tenga in assenza di condizioni ambientali, culturali e organizzative che pongano al centro dell'attenzione di chi eroga il servizio i bisogni e la soddisfazione del cliente.

Forse è questo uno dei punti da cui ripartire per dare vigore alla riforma del Welfare auspicata dal Libro Verde.

Il Comune di Milano

Il sistema lavoro milanese è complesso e richiede l'adozione di strategie condivise e finalizzate al suo consolidamento.

Milano è una città che sta evolvendo. Nel solco della sua tradizione di anticipatrice dei fenomeni culturali e socio - economici, il tessuto produttivo metropolitano avverte la necessità di assecondare gli sviluppi scanditi dagli scenari della globalizzazione.

L'opzione di candidare Milano per l'Expo 2015 va in questa direzione.

La scelta strategica sul versante delle politiche del lavoro è quella di assumere il territorio del comune metropolitano come luogo privilegiato di applicazione della normativa nazionale e regionale in materia di mercato del lavoro e di sperimentazione di progetti e buone prassi con particolare riferimento alla "Legge 30" e alla recente "L.R. 22/2006".

L'obiettivo fondamentale è quello di realizzare una rete di servizi adeguata e finalizzata allo scopo, in cui i servizi per il lavoro costituiscono la "pietra angolare" dell'intero sistema. L'approccio, in coerenza con il modello di Workfare proposto dal Libro Verde, è quello di partire dai bisogni dei cittadini e delle imprese.

Il processo di ri-regolazione del funzionamento del mercato del lavoro e, più nello

specifico, degli strumenti atti a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro (promosso dalla L. 30/2003 e dal suo decreto attuativo D.Lgs. 276/2003) trovano infatti nella metropoli milanese un originale terreno di applicazione caratterizzato da specificità e originalità.

L'Amministrazione Comunale di Milano ha posto con il suo Piano Generale di Sviluppo una particolare attenzione alla dimensione locale della Strategia Europea per l'Occupazione, proponendo un rinnovato ruolo di governance a sostegno del cambiamento e dell'innovazione.

Sul piano organizzativo, con l'istituzione della nuova Direzione Centrale Politiche del Lavoro e dell'Occupazione, l'Amministrazione ha poi provveduto alla riorganizzazione dei propri servizi, accorpando in un'unica direzione gli interventi per l'analisi dei bisogni delle imprese e del mercato, la formazione e i servizi di accompagnamento al lavoro.

La strategia comunale si fonda in prospettiva su alcuni strumenti privilegiati tra loro interrelati e che aprono la via a un nuovo modello di Workfare locale: prima di entrare nello specifico dei servizi occorre affermare che l'azione del Comune di Milano si articola nella integrazione tra politiche del lavoro e della formazione per il lavoro sviluppate nelle tre aree dell'orientamento, delle politiche di sostegno e della formazione.

La predisposizione di un Piano di Azione Locale (v. all. scheda n. 3);

La Fondazione per il Welfare Ambrosiano (v. all. scheda n. 1);

L'Agenzia (Sociale) per il Lavoro (v. all. scheda n. 7);

L'Osservatorio permanente del mercato del lavoro, dei fabbisogni professionali e delle attività economico produttive (Osservatorio, Profpedia, Cruscotto di Lisbona, One Dream One City vedi all. schede nn. 4, 6, 5, 2).

Domanda 5

- a) Cosa ha impedito il rilancio del sistema di collocamento?
- b) Come rendere efficace il sistema telematico di incontro tra domanda e offerta di lavoro?
- c) Perché i tanti soggetti abilitati all'incontro tra domanda e offerta di lavoro (scuole, università, comuni, enti bilaterali, associazioni di categoria, ecc.) non si sono attivati lasciando ampio spazio a mediatori privati non autorizzati?
- d) Fermo restando il principio della gratuità del servizio per il lavoratore, serve in quest'area una ulteriore deregolamentazione fino a superare il sistema dei regimi di autorizzazione?

In riferimento alla funzione svolta dal "pubblico" (tralasciando, per ora, l'essenziale opera svolta dal privato) esiste una ampia struttura decentrata.

Decentramento di funzioni alle Regioni – Il D.Lgs. 469/1997, in ordine all'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, affida alle Regioni (e quindi lo Stato si spoglia) le seguenti funzioni:

- a) il collocamento nelle sue varie forme (ordinario, agricolo, dello spettacolo, obbligatorio, dei lavoratori extracomunitari, dei lavoratori a domicilio e dei lavoratori domestici);

b) la preselezione e l'incontro tra domanda e offerta di lavoro;

Il D.Lgs. 469/1997 prevede, inoltre, l'attribuzione di vari compiti anche alle Province attraverso i Centri Provinciali per l'Impiego (CPI), che assumono un ruolo di tipo operativo e di attuazione territoriale dei nuovi servizi.

Centri Provinciali per l'impiego – I Centri Provinciali per l'impiego hanno lo scopo di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e intervengono soprattutto al fine di prevenire la disoccupazione di lunga durata, secondo le seguenti modalità:

a) colloquio di orientamento entro tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione;
 b) proposta di adesione a iniziative di inserimento lavorativo o di formazione o di riqualificazione professionale o altra misura che favorisca l'integrazione professionale, rivolta :

1. ai giovani e alle donne in cerca di reinserimento lavorativo, non oltre quattro mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione;
2. ai soggetti a rischio di disoccupazione di lunga durata, non oltre sei mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione.

Servizi per l'inserimento lavorativo dei disabili – In relazione a quanto sancito dalla L. 68/1999, art. 6. comma 1, gli uffici competenti in raccordo con i servizi sociali, sanitari, educativi, formativi del territorio debbono adoperarsi per la programmazione, attuazione e verifica degli interventi volti a favorire l'inserimento dei disabili, nonché l'avviamento lavorativo, alla tenuta delle liste, al rilascio delle autorizzazioni, degli esoneri e delle compensazioni territoriali e alla stipula delle convenzioni.

In realtà queste domande sono inscindibilmente legate e non si può che fare una diagnosi e fornire una risposta comune.

Il sistema telematico SIL-R e Borsa Nazionale del Lavoro funzionano poco e con scarsa efficienza, in primo luogo, in quanto gli utenti, siano essi lavoratori che datori di lavoro, hanno una sorta di "diffidenza" nei confronti di tutto ciò che è "gestito dal pubblico" e prediligono avvalersi di canali più tradizionali oppure affidare ai privati la ricerca e la selezione del personale (visto che non tutte le aziende dispongono di un efficiente ufficio delle risorse umane, data soprattutto la caratteristica economico /industriale del nostro Paese che, complice anche la legislazione in materia di lavoro, si attesta su una media di circa 10 addetti per impresa).

Inoltre, anche i Centri Provinciali per l'Impiego arrancano dinanzi ai sistemi informatici, tanto è vero che nel Centro - Nord solo il 41,9% dei CPI aggiorna in tempo reale le informazioni sui lavoratori. E la situazione nel Mezzogiorno è ancora più difficile.

Dinanzi a tale scenario, risulta difficile realizzare la cosiddetta anagrafica dei disoccupati, per individuare i beneficiari delle misure di reinserimento professionale. Una rete che dovrebbe partire dai CPI, che trasmettono l'elenco dei disoccupati alle province, che a loro volta lo trasferiscono alle regioni, per confluire nei Sistemi informativi regionali. Quello che dovrebbe essere un circuito virtuoso si è trasformato in un sistema inceppato, in quanto la trasmissione dei dati è spesso parziale e ridondante.

Un recente studio di "Isfol – Italia lavoro" (in corso di pubblicazione) ha tracciato un quadro desolante dei servizi per l'impiego in Italia. A più di dieci anni dalla "rivoluzione del collocamento" ad opera del D.Lgs. 469/1997 siamo ben lontani dagli obiettivi delineati dal Legislatore. I diversi sistemi informativi che dovrebbero costituire il valore aggiunto rispetto ai compassati cartacei metodi di collocamento, viaggiano su binari paralleli e non si scambiano le informazioni. Ai Sistemi Informativi Lavoro della Regione si affiancano la Borsa Nazionale del Lavoro e le comunicazioni obbligatorie:

nonostante le regole per lo scambio di dati, i sistemi non sono per nulla interattivi. Una boccata d'ossigeno all'intero sistema si è avuta grazie all'entrata in vigore dell'obbligo delle comunicazioni telematiche di assunzione, trasformazione e cessazione del rapporto di lavoro (già attivo da oltre 8 mesi). Ma naturalmente tutto questo non basta.

Tra le delusioni più cocenti emerge però, in tutta la sua virulenza, il flop della Borsa Nazionale del Lavoro. Quest'ultima avrebbe dovuto essere un valido strumento di incontro tra domanda e offerta di lavoro, ma dal suo avvio (più di tre anni fa) solo il 4% degli accessi è caratterizzato da aziende, il 12% da intermediari privati e il rimanente 84% da persone che cercano occupazione.

Ci troviamo di fronte quindi a un totale squilibrio dal lato dell'offerta di lavoro delle persone. Ma a contribuire al fallimento della Borsa Nazionale del Lavoro ci sono anche i Centri per l'Impiego: la quota che condivide la propria banca dati si attesta al 30,9% al nord. Lo scambio di dati, dunque, è pregiudicato anche con gli altri possibili intermediari abilitati, come i Centri di Formazione professionale, le Camere di Commercio, i Comuni, le scuole, i Consulenti del lavoro, le Università e le Agenzie di somministrazione di lavoro.

Sarebbe necessario, inoltre, rivedere il meccanismo di accreditamento, come definito dal D.Lgs. 181/2000 e in particolar modo in relazione all'analisi che abbiamo appena sviluppato; è chiaro che la cooperazione tra il "pubblico" e gli operatori privati, autorizzati o accreditati, al fine di realizzare la funzione di incontro tra domanda e offerta di lavoro, prevenzione della disoccupazione di lunga durata, promozione dell'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati, sostegno alla mobilità geografica del lavoro ha funzionato poco, in modo episodico e comunque non sistematico.

In una società che si muove, oltre che con le gambe degli uomini, anche grazie al supporto della rete, una tale inefficienza rappresenta una mancanza grave la cui responsabilità può essere addebitata in gran parte al cattivo funzionamento del sistema di collocamento.

Superato questo aspetto che ha messo in luce tutte le difficoltà del nostro sistema nella circolazione delle informazioni, è necessario mettere in luce un altro aspetto: poiché il collocamento pubblico appare del tutto inefficiente nella ricerca del lavoro e poiché le agenzie di somministrazione di lavoro sono orientate prevalentemente a collocare le basse qualifiche, chi si occupa di selezionare e formare coloro che escono dall'università e sono alla ricerca del primo impiego?

Lo stage in alcuni casi è efficace, in altri casi è considerato dalle aziende come una manodopera flessibile, ad un costo irrisorio e per lo più senza alcun obbligo nell'erogare formazione.

È a questo punto che dovrebbero intervenire, come utile risorsa, i collocatori in Università e presso le associazioni professionali; l'intento del Legislatore da questo punto di vista era assolutamente opportuno, ma la prassi, come spesso accade, non ha seguito i propositi enunciati nella legge. Eppure, almeno questi "uffici" dovrebbero avere, per loro natura, un ruolo di primo piano, data la loro credibilità formativa e professionale. E in effetti le Università private assolvevano a questo ruolo già prima di essere accreditate dalla legge.

È necessario mantenere inalterato il sistema delle autorizzazioni, costruire un circuito virtuoso di convenienze reciproche e incentivi che possano permettere anche agli "altri uffici" autorizzati di predisporre una organizzazione di selezione, formazione

e collocamento che permetta di esplicitare tutte le potenzialità professionali di cui dispongono.

Inoltre, come già sostenuto nel Libro Verde, il principio della gratuità del lavoratore che ricerca lavoro è un presupposto irrinunciabile la cui ratio è rintracciabile nella Costituzione e in tutto il nostro sistema giuslavoristico: il lavoratore è la parte debole nell'ambito del contratto di lavoro e di conseguenza va tutelata e salvaguardata.

Ma come integrare il principio della tutela tout court con quello del merito e della crescita delle opportunità? Una deregolamentazione ulteriore rispetto al salto di qualità operato prima dal D.Lgs. 196/1997 e poi dal D.Lgs. 276/2003 sembrerebbe ininfluenza e, per certi versi, anche dannosa; non si può rinunciare al principio per cui è "intermediatore" chi svolge questo ruolo in modo imprenditoriale, professionale e offre determinate garanzie di solvibilità. Diversamente, rischieremmo di incrementare ancor di più la presenza nel mercato del lavoro di faccendieri, mercanti di braccia e "teste di paglia" che rappresentano in ogni sistema produttivo un elemento patologico.

Il "collocamento" nella città di Milano: un ruolo complementare ma non marginale. Il Comune di Milano non ha una competenza diretta nella gestione dei servizi di collocamento, tuttavia è intervenuto ed interviene con strumenti innovativi ponendo al centro del suo agire la persona non limitandosi solo alle sue difficoltà lavorative ma orientandola e assistendola in tutti gli aspetti della sua vita sociale.

Agenzia (Sociale) per il Lavoro – (v. all. scheda n. 7)

One Dream One City (v. all. scheda n. 2)

Cruscotto di Lisbona – (v. all. scheda n. 5)

Domanda 6

a) Cosa impedisce di rendere effettivo il sistema di formazione?

b) Perché la formazione in alternanza e l'apprendistato non hanno pienamente funzionato?

c) Riscoprire la vocazione formativa dell'impresa può essere la risposta giusta e meno costosa rispetto a un sistema di formazione pubblica che non decolla e che non risponde alle esigenze della domanda di formazione da parte di lavoratori e imprese?



Le criticità che impediscono la crescita effettiva ed efficace di un sistema di formazione capace di rispondere ai bisogni di imprese e giovani sono legati alla storica e stratificata ripartizione di competenze nella regolamentazione della materia, all'oramai storico divario tra mondo della scuola e mondo del lavoro e all'odierno sistema di formazione professionale che riguarda il sistema di certificazione delle competenze formali, non formali e informali. Inoltre, a livello contenutistico, è opportuno sottolineare quelle problematiche legate alla non effettiva utilità nel raggiungimento degli obiettivi dei percorsi formativi rivolti a disoccupati e/o inoccupati, e alle problematiche connesse alle tempistiche di attivazione dei percorsi formativi. Si devono inoltre tenere in debito conto le convinzioni socio-culturali negative che, nel corso degli anni, hanno caratterizzato e carat-

terizzano l'approccio dei lavoratori e delle imprese al sistema stesso e dovuti a pregiudizi spesso incentivati da una gestione poco efficace della formazione stessa e nella necessità di superare la prevalente concezione socio-culturale insita nella stragrande maggioranza dei giovani, e per loro delle famiglie e delle istituzioni, che considera il mondo della formazione e della scuola sconnesso ed indipendente dalla (successiva) attività professionale.

Partendo dall'idea che un sistema di formazione è tanto utile ed efficace quanto più è capace di garantire la collocabilità dei suoi destinatari e, pertanto, di rispondere alle esigenze di professionalità richieste dalle imprese si ritiene che, in un'ottica di sussidiarietà, sia l'impresa il primo soggetto che deve svolgere formazione ma, in mancanza della possibilità di questa, debba permanere l'intervento pubblico che dovrebbe concretizzarsi, innanzitutto, con il monitoraggio costante del mercato del lavoro, dei fabbisogni professionali, delle professionalità nuove e dei corsi formativi definiti.

Un sistema di formazione è tanto utile ed efficace quanto più è capace di rispondere in modo effettivo alle aspettative dei destinatari della stessa, giovani e meno giovani, che attraverso tale sistema intendono favorire, mediante il conseguimento di competenze utili, la loro risposta alle necessità aziendali e, conseguentemente, alla domanda di lavoro.

E' quindi indispensabile, per competere nel mondo del lavoro, che i processi di formazione e istruzione si integrino e si realizzi un'intesa di largo respiro con il sistema delle imprese (sperimentazione).

Le criticità che impediscono la crescita effettiva ed efficace di un sistema di formazione capace di rispondere ai bisogni di imprese e giovani – ma, anche (e per certi versi soprattutto), meno giovani – sono legati a tre ordini di problematiche: un primo livello, che chiameremo "di quadro", nel quale rientrano scelte talvolta obbligate affrontate nel definire il sistema generale di regolamentazione della formazione; un secondo livello nel quale rientrano le criticità che emergono a livello contenutistico e nell'effettiva organizzazione dei corsi di formazione.

Infine un terzo ordine di problematiche collegato al tessuto socio-culturale che accompagna lavoratori ed imprese – considerata la crescente rilevanza assunta nell'ultimo decennio dalla formazione continua – nella scelta (o nella non scelta) di aderire ad attività formative. Poiché la storia e i caratteri dell'istituto dell'apprendistato costituiscono una parte importante ed esemplificativa per rispondere alle domande poste, si risponderà congiuntamente alle domande (a) e (b).

Risposta 6 a) e b)

Livello "di quadro". Prima criticità che impedisce all'attuale sistema di formazione di svilupparsi in modo effettivo ed efficace è la storica e **stratificata ripartizione di competenze nella regolamentazione della materia**. Basti in tal senso pensare alla attuale disciplina del contratto di apprendistato professionalizzante il quale, ancor più della regolamentazione del sistema di formazione professionale, ha trovato nella ripartizione delle competenze una delle principali cause di inattuazione – o, quanto meno, attuazione incerta e "a macchia di leopardo" – dell'istituto.

Attualmente gli attori chiamati a regolamentare il sistema della formazione professionale sono: le Regioni, storicamente competenti in materia; lo Stato, anch'esso partecipe delle politiche formative in concorrenza con le prime; le parti sociali, con riferimento alla formazione continua (si pensi, per esempio ai Fondi interprofessionali paritetici per la formazione continua) e all'apprendistato. Pur riconoscendo l'utilità e, per certi versi, la necessità di garantire a tali attori un'effettiva competenza nella regolamentazione dei percorsi formativi, va tuttavia riconosciuta un'oggettiva difficoltà nel raccordare soggetti aventi organizzazioni, interessi e politiche tra loro distinte e talvolta contrapposte. Esempio lampante delle difficoltà di definizione di linee di azione comuni è la disciplina del contratto di apprendistato professionalizzante e il grande ritardo accumulato nell'attuazione definitiva della stessa, risolto (sussidiariamente e, solo di recente in modo definitivo) mediante la concentrazione verso uno solo degli attori di cui sopra delle competenze nell'individuazione della disciplina.

Ulteriore problematica connessa al livello "di quadro" deriva dallo oramai storico **divario tra mondo della scuola e mondo del lavoro**. Ancora lontano sembra infatti essere uno sviluppo intelligente di quello che a livello comunitario viene definito il "triangolo della conoscenza": istruzione, ricerca e innovazione.

Uno sviluppo efficace dei tre processi, essenziale per una crescita sana e durevole dell'economia e (conseguentemente) dell'occupazione, non può tuttavia prescindere da un effettivo ed efficace partenariato tra scuola/università e aziende. Solo mediante tale partenariato sarà possibile garantire che tutte le fasi dell'istruzione e della formazione (dalla scuola secondaria superiore ai più alti percorsi formativi di dottorato o, ancora, ai percorsi di formazione professionale regionale) svolgano appieno il loro ruolo di promozione della creatività e dell'innovazione.

A tal fine sarà necessario una efficace riforma del sistema della scuola superiore che, sulla scia di quanto operato nel 2003 con la Riforma Moratti, possa efficacemente incentivare il dialogo con il mondo delle imprese. Con ciò offrendo ai giovani che non intendono (per attitudine o scelte personali) proseguire nel percorso di studi "classico", la possibilità di conseguire professionalità valide e vantaggiose sul mercato. Ciò anche attraverso percorsi di formazione professionale o in apprendistato che incentivino la loro competitività anche mediante la stessa attività di lavoro.

Utile esempio, in negativo, del divario tra il mondo della scuola e (indirettamente) delle istituzioni da una parte e il mondo del lavoro dall'altra si ritrova nell'insuccesso, nonostante l'originaria bontà di intenti, del sistema di formazione in apprendistato ipotizzato con il cd. Pacchetto Treu (L. 196/1997). Proprio il carattere "autoreferenziale" della formazione professionale organizzata per il contratto si è infatti rivelato l'aspetto critico, chiara è infatti la tendenza, sia delle Regioni sia delle strutture formative, a programmare la formazione indipendentemente dalla richiesta di profili professionali ricercati dal mercato, conservando rigidamente capacità e competenze senza innovarli o adattarli in coerenza con le mutevoli esigenze del mercato.

Infine, ulteriore problema "di quadro" nell'odierno sistema di formazione professionale riguarda il **sistema di certificazione delle competenze formali, non formali e informali**. Un sistema concordato che possa rispondere con strumenti semplici ed immediati alle necessità di trasparenza delle competenze e di riconoscimento delle stesse anche da una Regione all'altra.

In questa prospettiva particolarmente negativo sembra l'importante ritardo accumulato nella attivazione nella maggioranza delle Regioni italiane, del libretto formativo

del cittadino: uno strumento di cruciale importanza non solo nell'incontro domanda offerta di lavoro ma, altresì ed in particolare, nell'individuare i bisogni formativi del singolo lavoratore (giovane e/o meno giovane). L'incapacità di riconoscere e rendere riconoscibili le competenze maturate nei percorsi di formazione non formale e informale, può infatti essere un deterrente cruciale allo sviluppo dei percorsi formativi.

Livello contenutistico (Filieri professionali – Matrici e professioni trasversali orizzontali). Ulteriore criticità che impedisce all'attuale sistema di formazione di svilupparsi in modo effettivo ed efficace, che per comodità di stesura chiameremo di livello contenutistico, riguarda le problematiche derivanti nella organizzazione dei corsi di formazione e la loro effettiva utilità nel raggiungimento degli obiettivi (ossia, come avevamo anticipato, nella capacità di rispondere efficacemente alle aspettative di giovani, meno giovani e imprese). Prima problematica di livello contenutistico, che rileva in particolare con riferimento a percorsi formativi rivolti a disoccupati e/o inoccupati, è quella relativa **ai contenuti ed alle professionalità formate.**

Seppure riconoscendo buone prassi locali che si differenziano dalla generalità dei casi, va infatti segnalata una diffusa individuazione di percorsi di formazione professionali che sfavorevolmente trascurano le necessità del tessuto produttivo locale.

Quanto già rammentato relativamente alla vecchia disciplina del contratto di apprendistato può essere utile riferimento per comprendere come l'individuazione di percorsi formativi inefficaci, sia con riferimento all'individuazione delle professionalità sia con riferimento alle tecniche ed ai programmi di insegnamento, possono essere dannosi non solo per le conseguenze dirette dell'inutilità della formazione ma, e come avremo modo di chiarire più avanti, anche con riferimento alle conseguenze indirette in termini di credibilità e fiducia del sistema formativo.

Accanto alle criticità contenutistiche non vanno inoltre sottovalutate le problematiche connesse **alle tempistiche di attivazione dei percorsi formativi.** Alla rapidità dei cambiamenti economici ed imprenditoriali, cui consegue la dinamica necessità di figure aggiornate e preparate, dovrebbe infatti fare eco un sistema di formazione altrettanto repentino, capace di formare figure strategiche in tempi brevi. Purtroppo l'esperienza ha più volte dimostrato come i tempi necessari per la progettazione, il finanziamento e l'attivazione dei percorsi di formazione professionali siano ben lungi dall'avvicinarsi alle tempistiche aziendali. Si dimostra quindi necessario ipotizzare nuovi strumenti per facilitare l'accesso a finanziamenti e alla progettazione dei percorsi, non solo di livello territoriale, ma anche aziendale ed individuale.

A tale finalità potrebbero efficacemente rispondere, se lasceranno da parte la burocrazia che sembra contraddistinguerli e favoriranno la semplificazione controllata dei processi, i Fondi interprofessionali per la formazione continua. **Livello sociale.** Ultima criticità che ha limitato l'efficacia del sistema formativo è legata alle convinzioni socio-culturali negative che, nel corso degli anni, hanno caratterizzato e caratterizzano l'approccio dei lavoratori e delle imprese al sistema stesso.

Pregiudizi spesso incentivati da una gestione poco efficace della formazione stessa. Basti pensare, ancora una volta, alla formazione prevista nell'ambito del contratto di apprendistato: spesso attivata esclusivamente per l'adempimento degli obblighi contrattuali, e non invece, (come dovrebbe essere) organizzata ed effettuata al fine di incrementare le competenze del soggetto rendendo, ove possibile, maggiormente competitiva anche l'azienda ove egli opera.

In tal senso occorrerebbe quindi superare i pregiudizi di quella (purtroppo) grande

parte di datori di lavoro (ma anche lavoratori) che riconoscono la formazione, anche ed in special modo la formazione continua, come un'attività inutile, una perdita di tempo.

Cambiamento che potrebbe esser raggiunto, almeno in parte, ipotizzando percorsi formativi efficaci ed utili per un arricchimento di prospettiva ma anche imminente per le attività imprenditoriali. Non va inoltre dimenticato che il sistema formativo per essere efficace deve trovare nelle imprese e nei lavoratori un'organizzazione aziendale capace di conciliare le esigenze produttive, tipiche dell'attività imprenditoriale, con le esigenze formative. In tale senso tuttavia il tessuto produttivo milanese non facilita tale conciliazione, caratterizzato com'è da una stragrande maggioranza di micro e piccole imprese.

In queste ultime sarà più facile il configurarsi di fenomeni pregiudizievoli di cui sopra e ciò in considerazione delle minori disponibilità in termini economici e di risorse umane e delle conseguenti maggiori difficoltà nella risposta formativa ai bisogni.

Infine, ed in ultima analisi, occorrerebbe **superare la prevalente concezione socio-culturale** insita nella stragrande maggioranza dei giovani, e per loro delle famiglie e delle istituzioni, **che considera il mondo della formazione e della scuola sconnesso ed indipendente dalla (successiva) attività professionale**. Una visione responsabile e prospettica dell'esperienza scolastica quale periodo utile alla creazione dei lavoratori del domani è necessaria in primo luogo con riferimento ai responsabili del sistema di istruzione al fine di individuare programmi scolastici utili ed efficaci all'obiettivo; in secondo luogo agli stessi giovani destinatari che possono trovare in tal modo sollecitato un interesse che, in alternativa, rischia di perdersi e sfociare, nelle ipotesi più difficili, in casi di *drop-out*.

Risposta 6 c)

Partendo dall'idea, già anticipata, che un sistema di formazione è tanto utile ed efficace quanto più è capace di garantire la collocabilità dei suoi destinatari e, pertanto, di rispondere alle esigenze di professionalità richieste dalle imprese; la risposta non può che essere affermativa.

Tale primato dell'impresa nella gestione della formazione si evince peraltro anche dalla recente regolamentazione della formazione. Si pensi, per esempio, al ruolo che l'impresa è utilmente ed efficacemente chiamata a rivestire nell'ambito dell'odierna disciplina del contratto di apprendistato o, ancora, al ruolo garantito alle parti sociali, rappresentanti delle imprese e dei lavoratori, nella gestione di una parte dei finanziamenti per le attività formative avviate a livello territoriale, aziendale o individuale. Tuttavia si ritiene che in un tessuto economico quale quello milanese, analogo a quello nazionale, caratterizzato da molte piccole e medie imprese non sia possibile lasciare le imprese sole.

Questo per due ordini di ragioni. Una, fondata anche sulla esperienza del contratto di apprendistato precedente alla riforma Biagi, sostiene che le piccole e medie imprese non abbiano la possibilità di fare formazione interna.

L'altra, legata alle caratteristiche del mercato in cui le imprese sono chiamate ad operare, sostiene che l'impresa attualmente ha difficoltà a progettare un suo futuro a lungo termine, inteso quale arco temporale non inferiore a quarant'anni, e quindi avrebbe difficoltà a verificare e sostenere investimenti onerosi come sono quelli formativi non contingenti.

Il Comune di Milano

Alle criticità sopra rilevate l'Amministrazione Comunale ha inteso offrire delle risposte da adottare non solo a livello locale:

- quanto al problema della effettività del sistema della formazione, si ritiene opportuno attribuire ad un Ente pubblico territoriale, quale ad esempio il Comune in ragione della sua prossimità ai bisogni del cittadino, il ruolo e la conseguente responsabilità di coordinare le diverse competenze e garantire il raggiungimento dei fini posti dalla normativa in materia. Questo, *de iure condendo*, in un'ottica di sussidiarietà ascensionale e non discensionale;
- quale soluzione al problema del tradizionale divario tra il mondo della scuola e il mondo del lavoro, si propone la costituzione di un Osservatorio permanente del mercato del lavoro, dei fabbisogni professionali e delle attività economico produttive (v. all. scheda n. 4), costituito con la partecipazione delle parti sociali e il ruolo di garanzia dell'ente pubblico, con la finalità di monitorare sistematicamente la realtà economica e sociale attraverso degli indicatori quantitativi e qualitativi condivisi. L'Osservatorio avrà quindi, tra le altre, anche la finalità di individuare quali saranno le professionalità necessarie al mercato nel breve e medio periodo;
- quanto al problema del sistema di certificazione delle competenze formali, non formali e informali, si è avviato il progetto Profpedia, "Enciclopedia web delle professioni" (v. all. scheda n. 6), che intende raccogliere, in modo dinamico e flessibile in base alla logica wikipedia, i caratteri dei profili professionali esistenti e di quelli in divenire a cui associare anche un catalogo delle offerte formative connesse;
- quanto al problema di livello contenutistico relativo ai percorsi formativi delle professionalità formate e le tempistiche di attivazione dei corsi, l'Amministrazione Comunale sta predisponendo, da un lato, un Catalogo unico della formazione a Milano (v. all. scheda n. 8) e, dall'altro, ha avviato la costituzione di poli formativi con lo scopo di avviare un coordinamento che consenta di evitare la inutile duplicazione di corsi di formazione identici e, quindi, una migliore gestione delle risorse non solo economiche;
- quanto alla formazione in azienda, si ritiene che, in un'ottica di sussidiarietà, sia l'impresa il primo soggetto che deve svolgere formazione ma, in mancanza della possibilità di questa, debba permanere l'intervento pubblico. In particolare questo intervento dovrebbe concretizzarsi con il monitoraggio costante del mercato del lavoro, dei fabbisogni professionali, delle professionalità nuove e dei corsi formativi definiti. Inoltre è da segnalare che la formazione nell'impresa, per le finalità di uniformità del sistema di certificazione delle competenze, richiede che siano individuati dei criteri omogenei e vicini al territorio. Si ritiene, pertanto, che tali criteri o standard siano individuati e verificati dai soggetti più prossimi a lavoratori e imprese nella contrattazione collettiva locale o in enti bilaterali locali in cui, peraltro, debba essere individuata anche una garanzia della specificità del territorio con la partecipazione dell'ente pubblico più prossimo: il Comune.

■■■ La ricerca biomedica

Lo straordinario sviluppo delle scienze biologiche, che si è verificato nella seconda metà del secolo con la scoperta del codice genetico e della possibilità di analizzarne le funzioni e di agire su di esso in modo predeterminato, ha cambiato profondamente il modello di sviluppo e di innovazione nei settori produttivi ad elevato contenuto biologico, come quello della cura della salute. Le biotecnologie, che da questo sviluppo sono derivate, hanno ridotto in modo drammatico il contenuto di casualità e di conseguente empirismo nei processi di innovazione in questi settori, sostituendoli con un elevato livello di progettualità e di razionalità. Ne è conseguito un salto di qualità nell'efficienza dell'innovazione volta alla comprensione delle maggiori patologie nonché allo sviluppo di più predittive tecniche diagnostiche, all'identificazione e sviluppo di nuovi farmaci o tecniche terapeutiche, di migliorati processi produttivi. Tutto questo, se ha portato a un generale aumento di efficienza, ha anche introdotto nel sistema un importante fattore di competizione basato sulla capacità di generare e utilizzare la "conoscenza".

Domanda 7

Come è possibile promuovere e sostenere la ricerca biomedica, pur non trascurando gli aspetti applicativi che di questa sono spesso ricadute? Quali sono le aree tematiche e applicative da considerare come prioritarie?

In questo ambito, e come conseguenza delle caratteristiche strutturali del sistema, è possibile riscontrare in generale un considerevole impegno sulla ricerca di basi molecolari e genetiche delle malattie e sulle prime parti del processo di ricerca e sviluppo di nuovi farmaci fino all'individuazione di bersagli terapeutici e sulla sperimentazione clinica di fase avanzata (fasi II, III, IV). Rimane invece non sufficientemente indagata la parte di ricerca preclinica e quella di sperimentazione clinica di fase I.

Appare quindi opportuno promuovere iniziative volte ad implementare le attività di ricerca non ancora sufficientemente coperte della ricerca preclinica e della sperimentazione clinica di fase I. Servono modelli, da inserire nella fase di screening, che siano affidabili e predittivi, oltre che della attività (affinità con il bersaglio), anche della potenziale tossicità e della biodisponibilità del composto in esame, aumentando in questo modo la produttività dell'intero processo.

Le biotecnologie avanzate possono contribuire in maniera determinante allo sviluppo di questi modelli e lo sviluppo di politiche specificamente dedicate alla valorizzazione dei risultati scientifici della ricerca pubblica appare come un'opportunità di grande rilevanza. Si tratta, in buona sostanza, di sviluppare iniziative che, basandosi sui punti di forza e di eccellenza del sistema e mirando a superare i punti di debolezza, promuovano una maggior integrazione tra tutte le sue componenti, alla quale conseguirebbe una sensibile valorizzazione dell'intero sistema.

La struttura attuale del sistema della ricerca nelle scienze della vita, con particolare riferimento al settore della cura della salute, è caratterizzata da dimensioni ragguardevoli, ma anche da un forte squilibrio a favore della ricerca di base rispetto a quella industriale. Questa situazione ha determinato e sostenuto un'intensa ricerca sulle basi molecolari e genetiche delle malattie, che ha frequentemente portato all'individuazione di bersagli, in questo facilitata dagli sviluppi della genomica e della proteomica come mezzi di indagine. A questo, tuttavia, non è seguita di solito la ricerca necessaria per lo sviluppo e la selezione di lead e tanto meno di candidati, né la successiva ricerca preclinica per portare il candidato alla fase I della sperimentazione clinica che, a sua volta e di conseguenza, langue per cui il sistema non produce, o produce pochissimi, farmaci originali.

Appare quindi necessario promuovere iniziative volte ad implementare le parti di ricerca non ancora sufficientemente coperte della ricerca preclinica e della sperimentazione clinica di fase I.

È auspicabile intervenire affinché la ricerca non industriale possa arrivare fino alla identificazione di candidati, i quali abbiano le caratteristiche necessarie e sufficienti per entrare nella fase di sperimentazione preclinica propriamente detta. Tale fase deve essere condotta in ambienti regolamentati GLP/GMP, che di norma non fanno parte dei laboratori di ricerca di base ma di quelli industriali o delle CRO, ed è quindi a questi ultimi limitata.

A tal fine sono necessari modelli, da inserire nella fase di screening, che siano affidabili e predittivi oltre che della attività (affinità con il target) anche della potenziale tossicità e della biodisponibilità del composto in esame.

Le ricerche e le attività necessarie per selezionare un candidato sono meno stringenti di quelle delle fasi successive, ma devono comunque fornire dati sufficienti per selezionare il composto e programmarne i successivi studi di ricerca preclinica. Esse sono dirette a garantire e ad aumentare l'attività del composto in esame sul target, ma soprattutto a valutare il livello di tossicità e quello della biodisponibilità e quindi un preliminare indice terapeutico. Una valutazione del tipo di tossicità, degli organi colpiti, del metabolismo, dell'assorbimento, della distribuzione e della via di eliminazione sono anche essenziali per la promozione di un hit a candidato.

Le biotecnologie avanzate possono contribuire in maniera determinante allo sviluppo di questi modelli: le principali tra esse sono state elencate e brevemente descritte. Sono anche stati proposti alcuni possibili interventi su specifici progetti afferenti al-

l'area cardiovascolare e a quella neurologica.

Per quanto riguarda la fase I di sperimentazione clinica, si ritengono importanti iniziatrice volte alla formazione del personale addetto, alla semplificazione delle procedure autorizzative e alla promozione di centri per la sperimentazione clinica di fase 1 adeguatamente attrezzati e, se necessario, specializzati.

Domanda 8

Quale potrebbe essere la migliore struttura dei bandi di ricerca per garantire un reale sviluppo della ricerca biomedica in Italia? E di conseguenza, quale potrebbe essere il sistema migliore di valutazione delle proposte di ricerca? In questo contesto quale potrebbe essere il ruolo giocato da Università e da altri Enti di Ricerca già presenti sul territorio?

Per ottimizzare le risorse disponibili a livello nazionale presenti sia presso centri di ricerca accademici sia privati, è auspicabile che vengano promossi programmi strategici di rilevanti dimensioni concepiti come un insieme integrato e organico di azioni di ricerca di base, di ricerca industriale, di sviluppo precompetitivo, di formazione di capitale umano di eccellenza, che, alimentandosi reciprocamente, siano finalizzate al perseguimento parallelo sia di obiettivi di breve-medio periodo (in particolare attraverso attività di ricerca industriale e di sviluppo precompetitivo) sia di obiettivi di medio-lungo periodo (in particolare, attraverso attività di ricerca di base); in tal modo, i programmi strategici possono contribuire efficacemente al potenziamento di una sostenibile capacità competitiva del paese. In tale ottica, i programmi strategici debbono comprendere azioni che prevedano la partecipazione congiunta e sistematica di imprese, Università, Enti Pubblici di Ricerca e di ogni altro soggetto pubblico e privato attivo nella ricerca e nell'innovazione; ciò anche al fine di creare le premesse per la realizzazione di stabili piattaforme di collaborazione organica e strutturale tra mondo delle imprese e sistema della ricerca pubblica.

I bandi dovrebbero seguire le indicazioni di massima a suo tempo adottate per l'attuazione del D.M. 18 luglio 2005 "Invito alla presentazione di idee progettuali relativamente ai grandi programmi strategici previsti dal PNR 2005-2007". Al fine di individuare, nell'ambito di ciascuno dei programmi individuati, gli obiettivi specifici e delle azioni di maggiore livello qualitativo e di più forte carattere strategico, il Ministero dovrebbe attivare un'ampia consultazione della comunità scientifica nazionale e del sistema italiano delle imprese perché contribuiscano e collaborino, attraverso una partecipazione propositiva, alla definizione degli interventi più efficaci e strategici per il rafforzamento della capacità competitiva del Paese. Sarebbe quindi auspicabile un invito, aperto a tutti i soggetti interessati, alla presentazione di idee progettuali coerenti con i programmi e gli obiettivi individuati.

Le idee progettuali potranno quindi essere valutate e selezionate dal Ministero e le migliori, anche attraverso una attività di negoziazione tra i soggetti coinvolti, potranno poi essere concretizzate in specifici progetti esecutivi da sottoporre alle procedure di valutazione e finanziamento secondo le più idonee forme e modalità tra quelle ricomprese negli ambiti di competenza del Ministero.

Domanda 9

Quali le piattaforme tecnologiche da richiedere come prerequisito per competere in progetti di ricerca biomedica avanzata?

Negli ultimi anni il processo di *discovery* è stato oggetto di studi approfonditi che hanno avuto importanti risultati:

- sviluppo di tecniche robotizzate di *high-throughput* screening basati sulle interazioni recettore-ligando;
- sviluppo della chimica combinatoriale che permette di ottenere moltissime varianti di una molecola;
- *computer assisted molecular design*;
- conoscenza delle basi molecolari e genetiche delle malattie;
- sviluppi della genomica e della proteomica.

La combinazione di queste tecnologie ha determinato un grande aumento dell'efficienza nell'identificazione di molecole con una sempre più elevata affinità per il recettore e quindi una altrettanto elevata potenziale attività terapeutica. Tuttavia, per essere efficace, un farmaco deve avere, oltre alla elevata affinità per il recettore, una altrettanto elevata biodisponibilità, cioè deve poter raggiungere l'organo bersaglio e deve avere un livello di tossicità accettabile in confronto alla attività. Alle dosi terapeutiche, cioè, deve avere un elevato rapporto biodisponibilità/tossicità (indice terapeutico).

La valutazione della tossicità e della biodisponibilità richiede studi lunghi e costosi e rappresenta attualmente il collo di bottiglia del processo, perché le tecnologie *high-throughput* per la valutazione della tossicità e della biodisponibilità non sono state sviluppate in parallelo con le procedure di screening dell'attività basata sull'affinità ligando-recettore. È questo il limite attuale della ricerca di base che arriva normalmente a individuare un hit, che di solito rappresenta un composto con buona affinità per il recettore. Il raggiungimento dei traguardi successivi, *lead* e candidato, dai quali inizia la vera sperimentazione preclinica, richiede ulteriori sperimentazioni *in vitro* e *in vivo* per una preliminare ragionevole valutazione della tossicità, della biodisponibilità e della farmacocinetica, attività queste piuttosto lunghe e dispendiose.

Il bagaglio di conoscenze disponibili circa le risposte cellulari alle varie classi di sostanze tossiche, permette di progettare e sviluppare tecniche cellulari capaci di valutare la tossicità a livello di screening. Esempi di biomarcatori cellulari di tossicità sono l'alterazione strutturale delle proteine evidenziabile dalla induzione di chaperonine; danni al DNA evidenziabili dalla induzione di geni di riparazione; generazione di radicali liberi endocellulari. Essi possono essere arrangiati in una qualche forma di *high-throughput* screening da utilizzarsi durante la fase di *discovery*.

Analogamente possono essere sviluppate tecniche *high-throughput* per la valutazione della biodisponibilità usando quali barriere alla penetrazione membrane lipidiche artificiali o membrane cellulari in combinazione con adatti sensori.

Alla fine della fase di *discovery* si conducono studi preclinici per impostare la prima fase di sperimentazione clinica. Essi servono a selezionare i candidati alla sperimentazione clinica, a stabilire la dose da utilizzare nell'uomo e a fornire i dati necessari per monitorare la potenziale tossicità, cioè a indicare quale tipo di tossicità potrebbe eventualmente manifestarsi. Si utilizzano le cosiddette *enabling technologies*, per

la massima parte basate sull'uso di animali modello, che richiedono tempi lunghi, sono costose e pongono problemi di natura etica. Esse inoltre soffrono di importanti limitazioni nella loro predittività dell'effetto sull'uomo, legate a molti fattori come differenze metaboliche, cinetiche e di affinità dei recettori cellulari negli animali da esperimento e nell'uomo.

È quindi auspicabile lo sviluppo e l'applicazione di uno schema integrato di biomarcatori, che permetta l'identificazione degli effetti tossici a livello cellulare e di tessuto e preveda come gli stessi potranno verificarsi nella sperimentazione clinica. Esempi di tali biomarcatori di validità intergenerica sono: le chemochine, prodotte da tessuti con danni patologici; l'induzione di geni difesa; le tecniche biochimiche per identificare cellule apoptotiche o necrotiche; le mutazioni associate all'induzione di oncogeni e sviluppo di tumori. Queste tecnologie, rapide e poco costose, pur se dotate di specifiche capacità predittive elevate, non sostituiranno le attuali *enabling technologies*, ma permetteranno di eliminare rapidamente e precocemente i prodotti tossici o poco biodisponibili, riducendo il numero e migliorando la qualità di quelli che ad esse saranno sottoposti.

Il Nonclinical Studies Subcommittee dell'Advisory Committee on Pharmaceutical Sciences della FDA americana, considerati i problemi sopra esposti, raccomanda lo svolgimento di ricerche volte a identificare e sviluppare tecniche di laboratorio per l'assessment della safety e della efficacy dei nuovi farmaci, allo scopo di aumentare l'efficienza del processo e di migliorare la qualità dei farmaci. A livello europeo, l'Innovative Medicine Initiative (IMI) - che coinvolge imprese farmaceutiche, enti regolatori, enti accademici e pazienti - individua i colli di bottiglia del processo di sviluppo nella insufficiente capacità predittiva della tossicità, nella scarsa conoscenza di data managing e nell'insufficiente formazione e training. L'iniziativa propone al riguardo un piano di ricerche da sottoporre al 7° Programma Quadro per una spesa di oltre 3 miliardi € in 3 anni, da dividersi in parti eguali tra la Commissione Europea e le imprese farmaceutiche. Di particolare interesse il programma sulla predittività della tossicità, o meglio della safety, che indica nell'utilizzazione delle "omics" un punto di fondamentale importanza: tossicogenomica, tossicoproteomica, metabolomica.

Vengono indicate di seguito alcune aree di intervento che possono fornire dati ed indicazioni sui danni molecolari sottesi dagli effetti tossici *in vitro* ed *in vivo* e possono quindi aumentare l'affidabilità e l'efficienza degli studi tossicologici.

Gene arrays: permette il monitoraggio simultaneo di molte migliaia di geni, l'evidenziazione e l'identificazione di geni inducibili in modo specifico rispetto al tipo di effetto tossico o alla classe chimica della sostanza in esame. I geni che rispondono in modo caratteristico al tipo di insulto tossicologico sono noti come stress genes. Molti dei prodotti di questi geni esplicano un effetto che contrasta quello delle sostanze tossiche, per esempio detossificandole, convogliandole all'esterno della cellula, riparando i danni causati ai componenti cellulari coinvolti nell'evento tossico, o, infine, intercettando e bloccando gli eventuali intermedi o metaboliti tossici. Esempi di danni cellulari che inducono geni di questo tipo sono l'ossidazione dei lipidi, i danni al DNA, sbilanciamento osmotico, misfolding delle proteine, danneggiamento della catena di trasporto degli elettroni o della permeabilità della membrana. Molti di questi geni sono stati isolati e caratterizzati per cui è possibile, monitorando la loro induzione a livello di cellula o di tessuto, individuare il tipo di effetto tossico esercitato dalla sostanza in esame. La tecnologia di microarrays o gene arrays è ben nota e sviluppata,

molti stress genes sono anche noti; è necessario arrangiare il tutto in un metodo completo adatto ad essere utilizzato in varie condizioni, come colture cellulari, tessuti o frammenti di organi provenienti da biopsie.

Tecnologie proteomiche: permettono di monitorare proteine o peptidi prodotti quale risposta all'effetto tossico o secrete dalle cellule danneggiate e rivelano il tipo di organo specificamente danneggiato. Sono note alcune proteine e peptidi tipiche di vari organi e tecnologie semplici e specifiche a base immunologica per l'analisi delle proteine e dei peptidi; la messa a punto di un metodo richiede la trasformazione delle conoscenze generali in un adatto immunosaggio.

Monitoraggio delle chemochine: la iperproduzione di chemochine, o di particolari chemochine, è indizio di danno ai tessuti ed è supposto avere validità traslazionale; essa rappresenta quindi un indizio di tossicità trasferibile dall'animale da esperimento, e forse da colture cellulari o tessuti, alla sperimentazione clinica. È necessario accertare e precisare la natura e il tipo di correlazione, e successivamente sviluppare una metodologia presumibilmente un immunosaggio adatto allo scopo.

Genotossicità: effetti tossici di particolare rilievo determinano cambiamenti a livello cromosomiale (delezione o aneuploidia). Essi possono essere evidenziati mediante ibridazione con una sonda fluorescente durante le interfasi e le metafasi cellulari e successiva lettura al microscopio a fluorescenza (FISH method). La tecnica è ben nota per il suo uso generale e può essere sviluppata in una metodica di facile applicazione su colture cellulari o in animali da esperimento.

Altre aree di intervento di applicazione non specifica per la valutazione della tossicità, ma che accoppiate a quelle più specifiche ne aumentano la produttività, sono quelle delle cellule ingegnerizzate e degli animali transgenici.

Cellule ingegnerizzate: la possibilità di ingegnerizzare e studiare cellule umane, unita alla constatazione che la maggior parte dei bersagli dell'azione farmacologica è costituita da proteine, i cui geni clonati sono disponibili, ha attratto l'attenzione dei farmacologi, i quali hanno sviluppato una serie di saggi biologici basati su cellule ingegnerizzate capaci di esprimere un bersaglio relativo a una patologia umana, e un sistema rivelatore della sua presenza e attività, e quindi dell'effetto esercitato su di esso da potenziali farmaci. I principali vantaggi di questi modelli consistono nella presenza in essi di definiti target umani e nella possibilità di automatizzarne, anche in modo spinto, l'utilizzazione. Uno dei parecchi modelli disponibili, che si cita a titolo esemplificativo, è costituito da cellule nelle quali sia stato clonato, sotto il controllo dello stesso promotore, il gene codificante la proteina bersaglio e un gene che codifica una proteina facilmente identificabile, la quale funziona da spia dell'espressione della proteina bersaglio cui è trascrizionalmente collegata. Proteine del secondo tipo sono la luciferasi che, agendo sul substrato luciferina, provoca emissione di fotoni, o l'enzima cloramfenicolo acetil transferasi, che inattiva l'antibiotico cloramfenicolo del substrato permettendo la crescita batterica. Il gene aggiunto che le codifica si chiama genericamente gene reporter. Il modello, con le opportune variazioni, è applicabile per identificare sostanze capaci di inibire o stimolare la sintesi della proteina bersaglio.

Animali transgenici: per molte malattie dell'uomo manca l'equivalente modello animale, e ciò condiziona e ritarda le ricerche per lo sviluppo dei farmaci terapeutici relativi. Grazie alle tecniche del DNA ricombinante, è stato possibile produrre animali transgenici portatori di lesioni genetiche uguali a quelle responsabili di alcune

malattie dell'uomo o di specifiche inattivazioni genetiche (animali knock out). La disponibilità di questi animali, in genere topini di laboratorio, non solo consente di comprendere a fondo gli eventi biochimici conseguenti all'alterazione di uno specifico gene responsabile della patologia, ma consente anche di associare in un solo esperimento gli studi della farmacocinetica e della farmacodinamica a quelli farmacologici, con una significativa riduzione dei tempi e dei costi. Gli esempi di animali transgenici modelli di patologie umane sono numerosi.

Nel caso di patologie del sistema cardiovascolare, sono stati sviluppati ratti transgenici utilizzati nello studio di farmaci antipertensivi inserendo nel loro genoma i geni umani codificanti per la renina e l'angiotensinogeno. Sviluppi analoghi sono stati realizzati nel campo delle lipoproteine con la creazione di topi transgenici sovraesprimenti il recettore delle lipoproteine a bassa densità o dei loro ligandi ApoE ed ApoB. Un'applicazione molto promettente degli animali transgenici è la ricerca di farmaci antitumorali. Topi geneticamente modificati, in modo da esprimere specifici antigeni tumorali umani, sono utilizzati per lo studio di nuove forme di immunoterapia, mentre topi trasformati con l'oncogene umano c-myc sono predisposti a sviluppare il tumore della mammella e molto utili per la sperimentazione di farmaci e metodologie diagnostiche per questa importante neoplasia.

Animali geneticamente modificati come modelli per lo studio di farmaci, o delle basi biochimiche delle patologie, sono applicati per il sistema nervoso, per le malattie neurodegenerative, per il sistema endocrino, nelle malattie virali, nelle alterazioni del sistema immunitario, nell'artrite e altro ancora.

Domanda 10

Come valorizzare il metodo e la qualificazione scientifica nella ricerca biomedica e come incentivare i giovani a perseguirla?

È evidente che l'attività di ricerca riveste, direttamente ed indirettamente, un ruolo prioritario nella società essa infatti concorre non solo all'innalzamento generale della cultura del paese e risulta essenziale per i processi di formazione dei ricercatori, dei docenti e dei quadri tecnici di alto livello, ma rappresenta un importante fattore per stimolare e promuovere i processi di innovazione e incrementare quindi la competitività del sistema economico e produttivo.

In questo contesto è necessario quindi svolgere attività di alta formazione, finalizzata all'incremento qualitativo e quantitativo del capitale umano, un fattore decisivo per assicurare lo sviluppo scientifico, economico e sociale perseguendo l'obiettivo generale di migliorare significativamente la competitività del paese.

Occorre tener presente che la formazione per la ricerca e attraverso la ricerca ha caratteristiche peculiari che la distinguono nettamente dai classici schemi di formazione terziaria. In questo caso non basta studiare, ma bisogna saper fare e saper creare. Semplificando al massimo, la formazione di un ricercatore, destinato a competere a livello internazionale e che persegue l'obiettivo di produrre nuova conoscenza, si basa almeno su tre fattori:

- 1) Una naturale inclinazione affinata lungo una significativa carriera scolastica;
- 2) La presenza di uno o più "leader" a livello internazionale nel gruppo di ricerca

di riferimento, con spiccata attitudine e disponibilità ad aiutare il giovane nello sviluppo della sua attività;

3) Un ambiente di lavoro creativo e competitivo, in costante contatto con altri ricercatori ed istituzioni di eccellente livello scientifico, ove la scala dei valori riconosciuta è basata sul merito dell'individuo.

Per le predette considerazioni è opportuno che la formazione avanzata dei ricercatori avvenga sempre più attraverso il diretto coinvolgimento in programmi di ricerca altamente qualificanti e a questo proposito i programmi di formazione devono e possono essere condotti di pari passo con i suddetti progetti di ricerca in modo tale che i giovani formandi vengano coinvolti da subito nel progetto e possano passare significativi periodi di tempo sia in ambienti accademici sia industriali per poter sia approfondire e mettere alla prova le loro conoscenze sia sperimentare direttamente i metodi di lavoro, di programmazione e di controllo della ricerca in ambiente industriale.

Domanda 11

Quale deve essere il rapporto tra la ricerca biomedica e i principi inerenti la dignità della persona?

Indipendentemente da ogni credo religioso merita ricordare alcuni passi che hanno una valenza generale espressi nel codice deontologico del medico:

"...Dovere del medico è la tutela della vita, della salute fisica e psichica dell'Uomo e il sollievo dalla sofferenza nel rispetto della libertà e della dignità della persona umana, senza discriminazioni di età, di sesso, di razza, di religione, di nazionalità, di condizione sociale, di ideologia, in tempo di pace come in tempo di guerra, quali che siano le condizioni istituzionali o sociali nelle quali opera. [...] La salute è intesa nell'accezione più ampia del termine, come condizione cioè di benessere fisico e psichico della persona.[...] Il medico nell'esercizio della professione deve attenersi alle conoscenze scientifiche e ispirarsi ai valori etici fondamentali, assumendo come principio il rispetto della vita, della salute fisica e psichica, della libertà e della dignità della persona; non deve soggiacere a interessi, imposizioni e suggestioni di qualsiasi natura..."

Il Comune di Milano

La Città di Milano punta ad accrescere la sua "leadership" in alcuni settori strategici di eccellenza e di recuperare pienamente il ruolo propulsivo sull'economia, sulla scienza e sulla cultura ad essa tradizionalmente riconosciuto. È questa visione che permette di considerare nei programmi di attività del Comune due grandi priorità: migliorare la qualità di vita dei cittadini di Milano e migliorare la competitività. A questo secondo obiettivo è indirizzata l'azione del programma dell'Assessorato alla Ricerca, Innovazione e Capitale Umano.

Il potenziamento della ricerca scientifica, lo sviluppo e la diffusione delle tecnologie abilitanti, il sostegno ai processi di innovazione rappresentano i drivers fondamentali su cui si basa l'azione dell'Assessorato, le cui linee guida e le priorità strategiche, tengono in forte considerazione le ricadute che le attività di ricerca hanno sulla qualità della vita (salute, cultura, ambiente, contesto sociale, sicurezza), prestando partico-

lare attenzione alla domanda sociale di innovazione.

Le attività dell'Assessorato sono infatti focalizzate a promuovere e facilitare lo sviluppo di grandi infrastrutture scientifico-tecnologiche (Poli Tecnologici), centri di ricerca ed innovazione di dimensioni critiche nei settori strategici per l'economia e la competitività della città e attrarre capitale umano e finanziario. La finalità è quella di attuare, in attesa della realizzazione delle grandi infrastrutture fisiche sopra indicate, quei progetti le cui tematiche sono strettamente collegate alle attività di ricerca, formazione e trasferimento tecnologico che, a regime, verranno svolte nell'ambito di queste nuove strutture.

In questo contesto, in accordo con le indicazioni del rapporto dell'OECD - "Territorial reviews - 2006" sul sistema metropolitano milanese - che riconosce la necessità per la città di attivare grandi progetti, sono stati sviluppati i Flagship Projects della Città di Milano, che si caratterizzano per essere interventi finalizzati verso settori di prioritario interesse per la Città, di rilievo nazionale e internazionale, articolati in modo da non duplicare interventi promossi o finanziati da altre istituzioni o amministrazioni, co-finanziati dai soggetti partecipanti e con la "governance" del Comune.

Tra i vari progetti attivati nel corso del 2007 è stato sviluppato il Flagship Project "Istituto del Farmaco e delle Nanobioteconologie". Il progetto consiste nella programmazione e coordinamento di interventi centrati sui settori della farmaceutica e delle biotecnologie e miranti allo sviluppo di:

- piattaforme tecnologiche abilitanti per stimolare la nascita di nuove iniziative imprenditoriali;
- progetti di ricerca finalizzati a valorizzare ed incrementare il patrimonio scientifico presente nel territorio milanese e focalizzati su aree di eccellenza quali quelle degli antinfettivi, dei farmaci biologici;
- iniziative di alta formazione per preparare i nuovi ricercatori al confronto internazionale dove le esperienze pratiche e le competenze di tipo industriale/manageriale sono un prerequisito per competere.

■■■ **Il nuovo Welfare integrato delle Pubbliche Amministrazioni, delle comunità e della responsabilità personale.**

La povertà assoluta.

Domanda 12

Negli ultimi anni il dibattito e le analisi economiche hanno sempre evidenziato il tema della povertà relativa, dell'impoverimento relativo delle famiglie. Di fronte ai rapidi mutamenti della tecnologia, alle evoluzioni della globalizzazione, alla disgregazione dei corpi intermedi e ad un accentuato individualismo della società, tuttavia, più grave è l'emergere di situazioni di bisogno estremo. E' giusto per un Welfare attivo e delle opportunità recuperare il concetto e la dimensione della povertà assoluta?

Il Sistema di Welfare non può essere definito da aggettivi che ne limitino le capacità di risposta alle situazioni di bisogno che si presentano. Non è infatti opportuno che esista un Welfare solo "attivo e delle opportunità" come non sarebbe opportuno un Welfare puramente "compensativo" che non si ponga come obiettivo la differenziazione degli interventi, modulata attraverso azioni che siano calibrate sulle reali esigenze delle diverse tipologie d'utenza e che, per quanto riguarda la popolazione con sufficienti risorse individuali non si ponga la finalità di supportare la ripresa della massima autonomia possibile ad ogni individuo.

Non si tratta quindi di "recuperare il concetto e la dimensione della povertà assoluta" perché un Sistema di Welfare che non se ne occupi non sarebbe tale ma di implementare la capacità di fornire risposte adeguate ai diversi bisogni e livelli di bisogno che il Sistema incontra.

Domanda 13

Dal 1992 l'Unione Europea ha sottolineato la necessità di un modello sociale più forte e di politiche attive per l'inclusione sociale. Nella recente Agenda Sociale ha nuovamente richiamato la lotta alla povertà come elemento fondante delle politiche di coesione sociale. In Italia, il dibattito è stato tradizionalmente rivolto alla necessità di varare uno strumento universalistico di reddito minimo. Ma l'esperienza è stata fallimentare.

a) Quali strumenti possono oggi caratterizzare una politica di contrasto alla povertà assoluta?

b) Quali le responsabilità dello Stato e quali gli strumenti per il sostegno alla famiglia e alle comunità locali?

Non tutte le esperienze di reddito minimo garantito sono state fallimentari. In Lombardia gli esiti sono stati interessanti e avrebbero fornito indicazioni per un prosieguo delle attività e un loro ampliamento. Purtroppo la valutazione di negatività risente di tutte quelle situazioni dove la sperimentazione è stata realizzata su un territorio privo di adeguati Servizi Sociali che la potessero monitorare e accompagnare controllandone gli esiti. E' quindi stata vissuta dagli interessati e sovente applicata come una sorta di sussidio di disoccupazione elargito in un contesto socio – economico dove le reali possibilità di trovare un'effettiva occupazione lavorativa erano estremamente scarse. Questa osservazione per rilevare gli aspetti di positività contenuti nel progetto di minimo garantito e la sua riproducibilità all'interno di contesti sociali più virtuosi, come la Lombardia, sia dal punto di vista della presenza di una vasta rete di Servizi Sociali pubblici e privati sia dal punto di vista delle possibilità, per le persone assistite, di affrancarsi dall'assistenza economica e di iniziare una attività lavorativa.

Risposta 13 a)

La povertà assoluta è caratterizzata dall'assenza di mezzi economici, di relazioni sociali significative e di risorse individuali che da sole consentano alle persone di uscire da una situazione di grave emarginazione, spesso aggravata da patologie fisiche o psichiche.

Gli interventi che si pongano l'obiettivo di incidere sulla povertà assoluta devono quindi essere in grado di affrontare una problematica complessa mettendo in atto azioni diversificate e integrate tra di loro che diano risposta ai singoli bisogni dell'individuo: salute fisica e mentale, acquisizione di una dimora stabile, acquisizione di un reddito sufficiente, accompagnamento educativo verso l'autonomia, ripristino di una rete solidale che consenta all'interessato la riacquisizione di un livello sufficiente di autostima e di consapevolezza di un sé sociale.

Gli strumenti che devono essere spesi in tale opera appartengono a più Servizi sia pubblici che privati e le risposte possono quindi solo scaturire da un lavoro integrato tra gli stessi, da un lavoro di rete che persegua gli obiettivi di un progetto personalizzato preventivamente concordato con l'utente. Nel caso degli Adulti inoltre gli interventi devono fare attenzione a non "cronicizzare" una situazione di non autonomia della persona e a non favorire da parte della stessa la delega ai Servizi.

Risposta 13 b)

Lo Stato deve porsi il problema di come prevenire i percorsi di progressivo impaupe-
rimento delle persone. La povertà è un processo e come tale può essere interrotto
e indirizzato in senso contrario. Attualmente le pensioni d'invalidità e sociali sono al
di sotto della soglia di povertà universalmente riconosciuta da tutte le ricerche ed è
quindi ovvio che vi siano una quantità enorme di persone a rischio emarginazione.
Lo stesso dicasi delle famiglie monoreddito con più figli o dei soggetti adulti soli privi
di lavoro. Esistono sacche di popolazione a rischio sulle quali non vi sono interventi
strutturali di sostegno.

Domanda 14

- a) Quali sono oggi le categorie più a rischio di povertà assoluta?*
- b) Con quali strumenti individuare i soggetti a rischio?*
- c) Quali reti attivare per affrontare le situazioni di bisogno estremo?*

Risposta 14 a)

Anziani con la sola pensione sociale, disabili, adulti privi di lavoro e in età avanzata,
famiglie numerose, donne sole con bambini.

Risposta 14 b)

Solo un Servizio socio – educativo professionale può individuare i soggetti effettiva-
mente a rischio senza che vi sia (o almeno che sia minimo) il margine d'errore.
Gli interventi non professionali possono determinare richieste incongrue, richiesta di
assistenzialismo da parte di chi non ne ha i requisiti per accedervi, suscitare aspet-
tative che non possono poi venir esaudite o spostare le risorse su una popolazione
meno "bisognosa" non riuscendo a raggiungere effettivamente la povertà assoluta.

Risposta 14 c)

Le reti di supporto alle situazioni di bisogno estremo devono scaturire dal lavoro in-
tegrato tra i Servizi pubblici e privati presenti sul territorio cittadino.
Deve esserci un Servizio Sociale pubblico, forte e ramificato sul territorio che abbia
la "presa in carico" delle singole situazioni e che promuova la rete personalizzata di
sostegno coinvolgendo nel progetto il Privato Sociale, la famiglia (se esiste) e la rete
di sostegno informale per la realizzazione di un percorso-progetto di accompagna-
mento all'autonomia preventivamente concordato con l'utente e all'interno del quale
quest'ultimo deve assumere progressivamente un ruolo sempre più attivo passando
da una fase iniziale che può essere di sola assistenza (economica, abitativa ecc), ad
un ruolo sempre più consapevole ed autonomo.

Domanda 15

- a) Quali e quante risorse investire per incrementare, nei prossimi anni, i servizi per
l'infanzia e la famiglia in modo sostenibile?*
- b) Come favorire l'iniziativa della famiglia in questo settore?*



Sugli asili nido, così come in riferimento ad altre politiche sociali, si confrontano due visioni culturali e politiche diverse: quella più statalista che è favorevole a mantenere inalterato il cosiddetto "canale verticale" di erogazione dei fondi dallo Stato agli Enti locali, e quella sussidiaria, che sostiene le famiglie per metterle in grado di creare un mercato privato sociale, che tiene ferma l'erogazione dei fondi statali, ed è favorevole ad una forte sinergia tra pubblico e privato. Partendo da un'accurata analisi dei costi sopportati dal pubblico e dal grado di efficienza e copertura del servizio offerto, emerge un quadro del tutto inadeguato rispetto alle reali esigenze sociali.

L'analisi dei dati Istat relativi al 2007 sulla disoccupazione in Italia sottolinea in modo preponderante l'esistenza di un problema di "genere". Essere giovane, meridionale e donna significa avere poche *chance* per chi aspira ad ottenere un posto di lavoro. Oltre alla riduzione del tasso di disoccupazione è necessario incrementare il tasso di attività. Sempre secondo i dati Istat, sono donne il 70 per cento (circa 900 mila su un milione e 300 mila) dei lavoratori che non cercano occupazione, ma sarebbero disponibili a trovare un impiego. Anche in Europa la situazione non è per nulla brillante: più della metà di coloro che, inattivi, vorrebbero lavorare è formata da donne. Tutti i dati indicano una relazione positiva tra le politiche di supporto alle famiglie e l'occupazione femminile. L'Italia impiega a questo scopo solo lo 0,9 per cento delle risorse (nazionali), contro una media europea del 2,3 per cento. La strada da percorrere è ancora lunga per conseguire gli obiettivi che i Paesi europei si diedero al Consiglio di Lisbona del 23-24 marzo 2000, cioè quello di arrivare ad un tasso di occupazione femminile medio del 60 per cento entro il 2010, e quello della copertura territoriale del 33 per cento di posti in asili nido rispetto al numero di potenziali utenti nell'intera nazione. Lo scenario degli asili nido in Italia non è confortante. Solo il 10 per cento dell'utenza potenziale trova soddisfazione alle proprie esigenze e necessità e l'84 per cento delle strutture è dislocata nell'Italia centro settentrionale. Così a svolgere la mansione di *baby sitter* ci pensa la rete parentale e in particolare i nonni. Anche i costi degli asili nido in Italia, sia pubblici sia privati, sono più alti rispetto ad altri Paesi europei o meglio, il finanziamento pubblico è circa l'80 per cento dell'intero costo, mentre in Svezia, Finlandia, Norvegia e Regno Unito è tra il 90 e il 100 per cento.

Risposta 15 a) e b)

Le mamme acrobate che hanno un'occupazione si dividono tra impegni professionali e familiari con non pochi sacrifici. In questo contesto appare evidente come l'asilo aziendale venga visto come un *benefit* insperato, e quanto mai gradito per le mamme che lavorano. Inoltre le politiche, soprattutto regionali e comunali, dovrebbero porre l'attenzione allo sviluppo di "nidi a domicilio" che andrebbero incontro alle esigenze educative dei bambini e delle loro famiglie.

È opportuno promuovere un piano di incentivazione fiscale per l'occupazione femminile che attui le tanto decantate, ma poco realizzate pari opportunità. A proposito, poi, del dibattito che si è sviluppato in questi mesi sulle politiche fiscali a favore delle famiglie, sulla necessità di approdare ad un sistema fiscale che preveda una tassazione del nucleo familiare e non più del singolo, è necessario precisare che un'impostazione di questo tipo andrebbe senza dubbio nella direzione dell'equità, ma disin-

centiverebbe l'offerta di lavoro del secondo percettore di reddito, che è tipicamente la donna. Occorre il coinvolgimento dei sindacati, delle associazioni imprenditoriali, degli Enti locali e non solo del legislatore nazionale. Le parti sociali potrebbero avere un ruolo importante. Pensare allo sviluppo del telelavoro (in Italia ancora in fase embrionale), almeno per determinate mansioni ed almeno per il periodo che va dalla fine dell'astensione obbligatoria di maternità al conseguimento del primo anno di età del bambino, permetterebbe alle donne di rientrare in azienda con maggiore serenità e favorirebbe un loro percorso di carriera meno convulso e problematico.

Le principali politiche di assistenza alla prima infanzia dell'Amministrazione Comunale di Milano

Asili nido. Sugli asili nido, così come in riferimento ad altre politiche sociali, si confrontano due visioni culturali e politiche diverse: quella più statalista che è favorevole a mantenere inalterato il cosiddetto "canale verticale" di erogazione dei fondi dallo Stato agli Enti locali, e quella sussidiaria, che sostiene le famiglie per metterle in grado di creare un mercato privato sociale, che tiene ferma l'erogazione dei fondi statali, ed è favorevole ad una forte sinergia tra pubblico e privato. Partendo da un'accurata analisi dei costi sopportati dal pubblico e dal grado di efficienza e copertura del servizio offerto, emerge un quadro del tutto inadeguato rispetto alle reali esigenze sociali. Una recente indagine commissionata dalla Fondazione Civicum del Politecnico di Milano, ha preso in esame la situazione degli asili nido pubblici di quattro grandi comuni: Milano, Roma, Torino e Napoli.

Focalizzando l'attenzione particolarmente sulla città di Milano, dobbiamo evidenziare che il capoluogo lombardo ha fatto registrare risultati apprezzabili, superando gli obiettivi di Lisbona. Infatti, per quanto riguarda l'anno 2007, la copertura dei posti negli asili nido disponibili per i residenti tra 0 e 3 anni sulla Città di Milano è del 43% (considerando l'insieme dell'offerta privata e di quella comunale); tale percentuale nel 2008 sale al 46%, e, se si tiene conto anche di tutte le unità di offerta per la prima infanzia (Tempi per le Famiglie, Centri Prima Infanzia, Nidi Famiglia) la percentuale sale al 50%. Il costo diretto sostenuto dal Comune per singolo frequentante è stimato in media, per l'anno 2007, intorno a € 7.810 annui, il contributo medio annuo delle famiglie è stato di € 2.070.

Centro prima infanzia – Fortemente innovativo è il Centro prima infanzia che è stato inaugurato il 10 novembre 2008. Gestito dal Comune di Milano in collaborazione con la Cooperativa Azzurra è un servizio integrativo e flessibile a supporto della famiglia che permette ai bambini di intraprendere un percorso graduale di autonomia e di distacco dalle figure di riferimento (genitori, per altro non sempre presenti). Il "Centro" accoglie un numero limitato di bambini (massimo 30) e la frequenza è limitata a 4 ore consecutive giornaliere.

Tempo per le famiglie - E' concepito come una sorta di agenzia a supporto delle famiglie con bambini da 0 a 3 anni. Esso permette, da un lato ai bambini di stare con i propri pari e con le figure adulte di riferimento, dall'altro lato di permettere lo sviluppo di relazioni tra adulti, finalizzate al confronto di esperienze e al supporto

reciproco. La presenza degli educatori favorisce sia il rapporto di gioco tra bambini, che il dialogo tra gli adulti. I "Tempo per le famiglie" sono tuttora 10, sono dislocati in ogni parte della città ed accolgono in tutto 740 bambini con la presenza degli adulti di riferimento.

Progetto Tagesmutter - Anche per il 2008 l'Amministrazione Comunale di Milano ha finanziato il progetto Tagesmutter: un servizio di assistenza a domicilio per bimbi da zero a tre anni il cui costo per l'utente è di 5,50 euro l'ora. Il "domicilio per l'infanzia" può accudire al massimo 5 bambini, e offre un servizio che include anche i festivi e i notturni. E' una sorta di asilo nido domiciliare che la Giunta di Palazzo Marino ha deciso di finanziare per 3 euro l'ora. L'obiettivo è quello di realizzare forme flessibili di organizzazione familiare per la cura e l'educazione dei bambini.

Il termine tagesmutter proviene dal tedesco e significa "mamma di giorno". Questo servizio è da tempo molto diffuso nei paesi del nord Europa. A Milano è stato avviato in via sperimentale nel 2004, grazie a una legge regionale. È una struttura educativa, normalmente realizzata in casa, che nasce con la partecipazione delle famiglie stesse che concordano con le educatrici un orario flessibile, per un massimo di 35 ore settimanali, pagando meno della metà del costo effettivo del servizio.

Il progetto ha coinvolto per l'anno 2004/2005 (anno in cui è stato inaugurato) 40 famiglie e 40 bambini in 9 sedi dislocate in città.

Per l'anno scolastico 2005/2006 le famiglie che hanno usufruito del servizio sono state 19; le sedi a disposizione erano 6 per 19 bambini. Nell'anno scolastico 2006/2007 le sedi sono state portate a 11, per un numero complessivo di 31 famiglie con altrettanti bambini. Nel 2007/2008 le domande pervenute sono state 890: di queste, 761 messe in pagamento, 111 respinte per mancanza di requisiti e 13 eliminate per rinuncia. In questo ambito, pare ovvio che la policy dell'Amministrazione consiste nella creazione di reti di sostegno per le famiglie, nell'ottica della sussidiarietà e del mutuo aiuto e dunque nel fornire servizi flessibili per andare incontro alle necessità delle famiglie e di ogni bambino e, cosa da non trascurare, delle sue abitudini.

Maternità.

Progetto bonus bebè - Il progetto "Bonus Bebè" è stato ideato anche alla luce di studi ed opinioni largamente condivisi, secondo i quali nella vita di un bambino è determinante la qualità e la quantità delle relazioni che si stabiliscono con la mamma durante i primi anni. Corrisponde alla necessità che governo ed Enti locali offrano servizi più differenziati, più flessibili e più personalizzati per intercettare il reale bisogno delle famiglie.

In questa cornice il progetto sperimentale "Bonus Bebè" prevede:

- l'erogazione di un sostegno economico pari a € 500,00 mensili per la mamma che usufruisce del congedo parentale (astensione facoltativa) per un periodo non inferiore a sei mesi e sino al compimento del primo anno del bambino
- la condizione per poter richiedere il sostegno economico è che il bambino non frequenti l'asilo nido
- il sostegno economico è riconosciuto agli aventi diritto nei limiti delle risorse appositamente stanziare a bilancio
- la domanda può essere presentata anche dalle famiglie con figli in affidamento preadottivo

Requisiti richiesti:

- la residenza della famiglia nella città di Milano da almeno tre anni
- l'età del figlio al momento della presentazione della domanda deve essere pari ai mesi di congedo per maternità già usufruiti
- il possesso di una certificazione ISEE (Indicatore Situazione Economica Equivalente) non superiore a € 18.000,00
- svolgimento da parte della madre di una attività lavorativa a tempo pieno o part-time
- la madre deve richiedere di usufruire di un periodo di congedo (astensione facoltativa) non inferiore a sei mesi nel primo anno di vita del bambino
- la madre che lavora a tempo determinato, stagionale o interinale o a progetto, può presentare domanda di bonus bebè (per almeno sei mesi), a condizione che il periodo richiesto sia coperto da un contratto di lavoro.

In ordine di priorità verrà data precedenza a:

- bambini con disabilità certificata
- 2 o più gemelli

Questo provvedimento non risolve la situazione difficile dei bisogni comuni alle grandi città e così anche a Milano, ma offre uno strumento aggiuntivo alla famiglia contribuendo, in parte, ad arginare il problema della mancanza di posti negli asili nido comunali.

Progetto Cicogna. E' un contributo di 300 Euro mensili, erogato per 16 mesi dal Comune di Milano alle donne in attesa di un bambino. I requisiti richiesti sono la residenza a Milano e un reddito ISEE inferiore a € 18.592,45.

Telelavoro. Un'iniziativa sperimentale di questo tipo meriterebbe senza dubbio un incentivo/supporto economico da parte del governo nazionale generando un risparmio di fondi erogati in modo tradizionale a livello locale e, ottenendo come effetto indotto anche un alleggerimento del carico di traffico in città.

Certo, in Italia ci sono resistenze culturali e non solo nei confronti del telelavoro. E' una nuova concezione del rapporto di lavoro: dal modello industriale centralizzato, caratterizzato da sedi industriali verso le quali i lavoratori devono convergere per svolgere le proprie mansioni in orari prestabiliti, si passa ad un modello nel quale il lavoro viene compiuto in luoghi decentrati e in orari flessibili.

Lo sviluppo di questa tipologia di lavoro incontra resistenze sia da parte dei datori di lavoro e delle organizzazioni e delle associazioni imprenditoriali sia da parte dei sindacati dei lavoratori.

Mentre la preoccupazione dei datori di lavoro è per lo più legata al fatto di non riuscire più a esercitare a pieno il loro potere direttivo sui lavoratori dislocati "altrove", per i sindacati la diffidenza nei confronti di questo modello di lavoro è quella di perdere il controllo dei telelavoratori, di non potere gestire l'attività sindacale, di favorire il lavoro sommerso e i cottimisti telematici.

Il telelavoratore, invece, dovrebbe continuare ad essere un lavoratore a pieno titolo senza il timore del distacco permanente, quindi il telelavoro non dovrebbe essere concepito come una sorta di anticamera di uscita dall'azienda.

E' concepibile un telelavoro flessibile: si potrebbero ipotizzare formule di lavoro cir-

coscritte al week end o comunque al part time o allo Job sharing. Basterebbe che in alcuni casi il contratto fra l'impresa e il telelavoratore fosse condensato in due o tre ore alla giornata, lasciando poi libero l'interessato di gestire la sua prestazione, di auto organizzarsi, soprattutto nei casi in cui si configura un'obbligazione di risultato. Questa a nostro avviso potrebbe essere una strada praticabile ed incentivabile dall'amministratore pubblico soprattutto nelle grandi città, come Milano dove il terziario avanzato e la società dei servizi è largamente presente e si è sostituita all'industria manifatturiera.

Part time. Ostracizzato dai manager e demonizzato dai direttori del personale, il part time non è molto usato dalle imprese italiane, negli enti pubblici italiani al 31/12/2007 hanno fatto ricorso a questo istituto 155.280 unità.

Questa modalità di lavoro, sia orizzontale che verticale, in forma di rapporto di apprendistato, contratto a termine o indeterminato, flessibile, non sembra soddisfare le aspettative dirigenziali sulla produttività. E' questo quanto emerge in tutte le indagini, almeno degli ultimi cinque anni.

Il modello IKEA e il Part time. Sembrano invece molto convinte dell'importanza delle prospettive familiari dei propri dipendenti le multinazionali straniere, come testimoniato da un interessante esperimento di integrazione lavorativa firmato Ikea. Particolarmente interessante è infatti il progetto "Work Life" disegnato su lavoratrici mamme nel periodo di assenza da lavoro per maternità e nella successiva reintegrazione: 70 le donne coinvolte, aggiornate periodicamente sulle novità in corso in azienda durante la maternità per essere poi sottoposte ad un training on the job al loro rientro.

Un sistema che facilita enormemente il reinserimento post-parto delle donne sul luogo di lavoro, garantendo serenità e sicurezza nel periodo di assenza.

All'avanguardia in fatto di mobilità l'azienda svedese impiega personale in modalità part time nel 60% dei casi, puntando su nuove formule di job-rotation per consentire esperienze multi-settoriali ai propri dipendenti. Oltre ad essere tra le 100 migliori imprese per le mamme lavoratrici, secondo la rivista "Working Mother", l'azienda è arrivata al 5° posto nella classifica di soddisfazione dei dipendenti in Italia. Un esempio che anche le aziende italiane dovrebbero prendere in considerazione, soprattutto nell'ottica in base alla quale un lavoratore soddisfatto è anche più produttivo.

L'ancestrale divisione dei ruoli tra uomini e donne e l'ancora scarso coinvolgimento dei padri nel prendersi cura dei figli, rappresenta senza dubbio un ostacolo, difficile da superare nel breve periodo, anche se qualche segnale positivo già si evidenzia.

Sarebbe inoltre opportuno aggiornare la struttura dei congedi parentali, alla luce delle nuove esigenze familiari, proprio per evitare che il costo (e il beneficio) della fertilità ricada solo ed esclusivamente sulle donne.

Il cruscotto di Lisbona. E' chiaro che l'Assessorato competente per la definizione e la gestione delle politiche per la famiglia è l'Assessorato alle Politiche Sociali.

Tuttavia, come abbiamo già delineato in precedenza, potrebbero essere attivate politiche virtuose tra assessorati con competenze diverse, sempre nell'ottica di fornire un servizio anche al di fuori dai canali tradizionali ma che sia sempre più mirato alle esigenze della cittadinanza. E' anche in quest'ottica che l'Osservatorio dell'Assesso-

rato alle Politiche del Lavoro e dell'Occupazione ha deciso di dotarsi di un "cruscotto di monitoraggio" degli indicatori di Lisbona, con l'obiettivo di:

- verificare il posizionamento di Milano rispetto agli obiettivi del 2010;
- verificare il posizionamento rispetto alle altre aree metropolitane del Paese;

Questo originale strumento di rilevazione ha permesso di accertare alcuni importanti dati:

- il sostanziale raggiungimento del target per l'occupazione totale e per il lavoro femminile;
- la difficoltà di raggiungimento del target per l'occupazione over 55;
- Milano offre una elevata quantità di posti di lavoro anche ai non residenti.

Per il futuro sarà necessario "riaggiustare il tiro" tenendo conto, nella definizione di nuovi indicatori, sia della crisi economico-finanziaria in atto che dell'evento Expo 2015.

■■■ Assistenza primaria e medicina generale

Domanda 17

Come è possibile ridefinire il ruolo del medico di medicina generale in modo da rispondere appropriatamente ed efficacemente ai crescenti bisogni di accessibilità, continuità assistenziale e soprattutto integrazione con gli altri segmenti del SSN? Come coniugare il medico di medicina generale con le strutture del servizio sanitario in modo da costituire una risposta di rete ai bisogni della comunità e contribuire attivamente all'empowerment dei cittadini e alla responsabilizzazione della persona e del nucleo familiare nel perseguimento del massimo livello possibile di benessere?

Uno dei pilastri fondamentali per il governo clinico e l'efficienza di un sistema sanitario è il ruolo attivo del Medico di Medicina Generale (rectius Medico di Famiglia) nel territorio di riferimento. Proprio per ridare slancio a questa importante figura professionale del territorio, percepita molto spesso dal cittadino come "mero prescrittore di farmaci ed esami", occorre promuovere un percorso strutturato in cui tutti gli attori del sistema facciano rete per contribuire a far sì che il MMG possa divenire nel tempo il vero tutore della salute del cittadino, il medico a garanzia della continuità assistenziale, della salute e del benessere dell'assistito, il filtro naturale ed il riferimento del cittadino per tutte le sue esigenze di salute.

In Italia, la figura del medico di famiglia (Medico di Medicina Generale o MMG) è sempre stata, ed è tuttora, deputata al presidio del territorio. Sebbene nel corso degli anni la funzione si sia gradatamente svuotata di compiti e funzioni cliniche, occupate molto spesso impropriamente dalle strutture di secondo livello (specialistiche ed ospedaliere), esiste da tempo una generale convergenza (le sigle sindacali come la FIMG, la SIMG, lo SNAMI, lo SNAMID e l'AIMEF sono su questo concordi) sulla esigenza di ridare slancio alla funzione in primis attraverso il riconoscimento della "Medicina Generale" come "specialità" a tutti gli effetti. Sebbene detta "convergenza" sia ancora

seguita da una certa qual divergenza sui termini e sulle modalità per il raggiungimento di questo invocato "riconoscimento", occorre partire proprio da questo ambito "politico-istituzionale" per affrontare il tema della ridefinizione del ruolo del Medico di Medicina Generale.

Considerando l'evoluzione attesa del sistema sanitario nazionale, coerentemente con lo sforzo che i sistemi sanitari regionali hanno fatto, stanno facendo e devo ancora fare per modificare la loro offerta in una logica maggiormente territoriale, il ruolo del Medico di Medicina Generale deve evolvere verso una funzione equiparabile ad una sorta di "tutor/guardiano della salute del cittadino". Si tratta di un professionista in grado di garantire continuità assistenziale al cittadino in tutte le fasi della sua vita, delegando ad altri professionisti specialisti, ove ciò dovesse rendersi necessario, alcuni momenti di particolare intensità assistenziale e specialistica nell'ambito della prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione, e pronto a riprendere il controllo della salute del suo assistito non appena ultimato l'intervento. E' proprio questa figura professionale che, quindi, veicola le attività di prevenzione, che richiede l'accesso a competenze specifiche (specialisti ospedalieri, servizi domiciliari, prestazioni assistenziali specifiche, protesica,...), sulla base di una profonda conoscenza e costante valutazione dello stato di salute del cittadino e delle capacità di carico della famiglia, attraverso la disponibilità di informazioni aggiornate, dettagliate e puntuali sulla sua condizione di salute, psico-fisica ed economico-sociale.

Questa funzione diviene centrale per la creazione di un sistema di offerta in rete, efficace ed equo, in grado quindi di rispondere ai bisogni del territorio. Il Medico di Medicina Generale diverrebbe così il delegato ad attivare i diversi punti della rete attraverso un dialogo professionale costante, un connubio sinergico caratterizzato dai medesimi obiettivi: la produzione di salute. Tra questi punti vi sarebbero innanzitutto le strutture specialistiche ed ospedaliere che, beneficiando da questa rinnovata funzione di maggiore focalizzazione sulle acuzie, ne esalterebbero la strategicità di costante presidio del territorio, di filtro attivo ed orientamento del cittadino in una cooperazione virtuosa a tutto vantaggio del cittadino.

In questa logica di rete entrerebbero tutti gli attori che, a vario titolo, fanno parte dell'offerta di salute. Ne entrerebbero con le funzioni tradizionali e con alcune rinnovate. Un primo esempio importante è la valorizzazione delle attività di prevenzione ed educazione alla salute che potrebbero essere assicurate dalla rete delle farmacie, posizionate come presidi di salute sul territorio. La loro capillarità, unita alla disponibilità sempre crescente di congrui spazi, potrebbe far evolvere questa importante rete di competenze professionali per operare sinergicamente nella rete. E se prevenzione diventa la parola d'ordine per favorire la responsabilizzazione del cittadino e la promozione dei corretti comportamenti e stili di vita a tutto vantaggio delle aspettative di vita e della stessa ottimizzazione delle risorse finanziarie utilizzate, allora sarebbe opportuno inserire nella rete anche altri attori come le scuole. Favorire, quindi, il recupero di una sorveglianza attiva e di counseling medico nelle strutture scolastiche, coinvolgendo medici e psicologi anche nell'ambito di progetti di formazione specialistica, permetterebbe di creare quella coscienza sociale che diventa il terreno fertile per il benessere e la salute dei cittadini.

In questo quadro evolutivo, il MMG troverebbe una centralità all'interno della riorganizzazione complessiva della rete. Il MMG con funzione di vigilanza proattiva ("la medicina di iniziativa"), muovendosi all'interno di un rinnovato sistema della salute in

rete, si configura quale funzione essenziale di *care management*.

Questa nuova funzione postulerebbe la creazione di un forte rapporto fiduciario tra medico e cittadino nel quale il professionista assume il compito di educatore costante, "formatore" del cittadino, controllore puntuale del suo stato di salute all'interno di una relazione in cui continuità, conoscenza ed umanizzazione si svilupperebbero sino ad inserirlo nel nucleo familiare e sociale dell'individuo, un soggetto professionale chiamato a seguire il cittadino anche all'interno del suo "nido" privato.

Si traccia in questo scenario una evoluzione delle rete sanitaria a nuova rete per la salute ed il benessere in cui la funzione del MMG possa evolvere a tutor della salute e del benessere complessivo (da *Care management* a *Welfare management*).

Tale logica evolutiva coinvolgerebbe anche l'altra figura territoriale storicamente presente in Italia, il Pediatra di Libera Scelta. Se, infatti, il nuovo ruolo del Medico di Medicina Generale è quello di assicurare continuità assistenziale, è evidente che sin dalle prime fasi di vita occorre che la famiglia possa beneficiare di un referente professionale costante con le stesse caratteristiche, così da prepararsi culturalmente a riconoscerlo anche in età adulta. Il passaggio di testimone tra Medico di Medicina Generale e Pediatra di Libera Scelta andrebbe ad inserirsi all'interno di un percorso continuo nel quale cambierebbe, per oggettiva diversità di specialistica, il soggetto preposto alla funzione, non la funzione in se stessa.

Infine, un richiamo alla terminologia utilizzata per identificare questa tipologia di professionisti. Parlare in questo contesto evolutivo auspicato di Medico di Medicina Generale e di Pediatra di Libera Scelta significherebbe non riflettere più la rinnovata funzione strategica di questa tipologia di medico. Converrebbe, a questo riguardo, parlare di medicina di iniziativa e di continuità assistenziale in modo da connotare in modo inequivoco i suoi fini istituzionali e la sua mission: il Medico di Medicina Generale diventerebbe quindi il Medico di Iniziativa e di Continuità Assistenziale, il Pediatra di Libera Scelta il Pediatra di Iniziativa e di Continuità Assistenziale.

Domanda 18

Attraverso quali strumenti è possibile valorizzare la medicina generale, anche nella fase di formazione dei medici, e sviluppare la relazione medico/paziente tenendo in doverosa considerazione aspetti quali la capacità di relazione e di comunicazione?

Prevedere un riposizionamento della funzione del Medico di Medicina Generale significa riflettere sul suo percorso di formazione universitaria e post universitaria e sulle competenze che il professionista deve acquisire per svolgere il suo lavoro in linea con le responsabilità affidategli. In questo ambito, è importante curare non solo le capacità di risposta nell'ambito strettamente tecnico-professionale e clinico ma anche la formazione su altri aspetti che impattano il rapporto con l'assistito come ad esempio quelli relativi alle sue capacità di relazione e comunicazione. L'obiettivo è rinsaldare il rapporto fiduciario per potenziare il ruolo del territorio focalizzando l'ospedale sulla sola fase acuta.

Un ruolo così disegnato dovrebbe passare innanzitutto attraverso una profonda revisione dei percorsi formativi universitari e specialistici, prevedendo innanzitutto una specialità ad hoc ed inserendo meccanismi di valutazione ex ante ed in corso dei

livelli di attitudine verso questo ruolo che è medico e sociale al contempo, centrale e strategico per i livelli di salute e benessere della popolazione.

Il MMG (rectius Medico di Iniziativa e di Continuità Assistenziale) è e rimane un medico in tutte le sue specificità e peculiarità ed arricchisce la sua dotazione professionale di nuovi elementi tecnici ed assistenziali utili ad espletare in modo ottimale la gestione del rapporto continuativo con il cittadino/paziente. Tra questi, sebbene le capacità di relazione e di comunicazione siano doti "naturali", occorre allenarli con specifici interventi formativi in comunicazione interpersonale, gestione dei contatti telefonici, delle fasi critiche e delle fasi di vita individuale e familiare. Inoltre, temi integrativi di medicina, intesi a coprire particolari ambiti quali la prevenzione, la gestione dell'acuzie e della cronicità, per fare alcuni esempi, sono da integrare con la conoscenza dei sistemi di Welfare, di sociologia, economia e politica territoriale, analisi dei rischi e valutazioni epidemiologiche di impatto.

Determinante diventa il ruolo della formazione continua anche per lo sviluppo ed applicazione dei protocolli, da considerare soprattutto in forma congiunta con gli specialisti ospedalieri, per ottimizzare i percorsi di assistenza in un'interazione tra soggetti che devono saper dialogare per la gestione del cittadino/paziente. Formazione sul campo anche con gruppi di miglioramento costante della qualità e con gruppi di cure primarie per un confronto tra pari che indirizza il governo ottimale della domanda/appropriatezza.

Oltre alla formazione in tutte le sue modalità e specie, il medico del territorio deve poter avere accesso attivo alla programmazione territoriale in un modo nuovo rispetto alla mera contrattazione delle risorse. L'analisi dei bisogni e la definizione del programma per la salute territoriale diventano la base necessaria per impostare il suo lavoro. In questo senso, anche gli altri "radar" attivati sul territorio e con le medesime finalità sebbene istituzionalmente non erogatori di servizi sanitari (ci si riferisce in primis ai Comuni) possono supportare ed aiutare questa funzione nella identificazione delle specificità locali in tema di bisogni di salute.

L'obiettivo è chiaro: riposizionare il medico territoriale allontanando l'immagine di mero "prescrittore di farmaci e di esami" purtroppo oramai molto diffuso tra i cittadini. Per far questo è evidente che l'individualismo diventa un limite all'azione. La rete non è solo con gli altri attori del sistema bensì tra gli stessi medici del territorio. Su questo aspetto, l'associazionismo in tutte le sue forme diventa un passaggio obbligato ed è evidente, quindi, in questo ambito il ruolo del programmatore regionale. Occorre, quindi, un disegno unico e coerente della rete in cui i diversi attori della salute sul territorio (le Aziende Sanitarie Locali, le Aziende Ospedaliere, le Case di Cura private accreditate, gli ambulatori specialistici, il Comune, il Privato Sociale, le strutture socio-sanitarie e sociale, ...) siano inseriti in una "filiera della salute" avente fini comuni e non contrapposti.

Il percorso è articolato e delicato poiché una simile opera impatta sulle modalità di programmazione delle risorse da destinare alle diverse aree assistenziali nonché sul ripensamento dei profili contrattuali ed economici della categoria professionale in oggetto. Esso però rimane un obiettivo strategico per sviluppare nuove frontiere nell'ambito della cosiddetta "produzione di salute", ossia del contributo (outcome) dei diversi segmenti attivi in sanità ai fini di più elevati livelli di salute e di benessere della popolazione. Non più quindi produzione di ricoveri bensì produzione di salute e benessere.

■■■ **Il modello di integrazione socio-sanitaria: le politiche per le persone anziane**

Domanda 19

Quale la dimensione territoriale che più efficacemente può trattare tutte le patologie che non necessitano di assistenza ospedaliera e favorire assistenza continuativa ai malati cronici, ai disabili e alle persone non autosufficienti?

L'evidenza epidemiologica dimostra che il tema delle cronicità, delle disabilità e delle fragilità sarà in forte crescita nei prossimi anni. Esso deve, quindi, essere affrontato fuori dai tradizionali contesti ospedalieri inappropriati, costosi e poco efficaci. In questo sforzo di far crescere il territorio saldandolo con l'ospedale, il "sistema della rete delle collaborazioni" diventa la chiave di volta per fornire una risposta credibile e sostenibile sotto il profilo assistenziale ed economico. Non più compartimenti stagni ma sinergie ed integrazioni tra ospedale e territorio per potenziare l'assistenza sul cittadino con un'offerta appropriata evitando inutili duplicazioni o, peggio, gravi lacune assistenziali.

Stante le caratteristiche demografiche e la morfologia del territorio italiano, è necessario fare riferimento ad aree il più possibile omogenee. L'esempio è quello delle piccole località nelle quali si attiva un rapporto virtuoso fra i due interlocutori citati (spesso il medico nel paese viene chiamato per nome e chiama per nome i propri concittadini...).

Un ruolo peculiare in questo ambito territoriale (soprattutto nelle aree metropolitane) lo può esercitare il Comune, ponendosi come soggetto di ascolto istituzionale dei bisogni dei cittadini e come facilitatore nel formulare risposte di rete con gli altri attori istituzionali.

Il problema da affrontare e risolvere in questo ambito è certamente la sostenibilità

economica ed organizzativa di una presenza così capillare. Promuovere la sostenibilità dei progetti e delle iniziative in alleanza con il mondo dell'imprenditoria, delle aziende, della finanza e pensando anche alla promozione di tasse di scopo per la salute diventa essenziale.

Di seguito alcune esemplificazioni di iniziative avviate in Regione Lombardia e nel Comune di Milano che riflettono questo approccio di vicinanza e di messa in comune delle risorse per evitare dispersioni e inefficienze di sistema.

Gruppo di cure primarie: lo sviluppo del gruppo di cure primarie evoluto (oggi sono a livello sperimentale) prevede un modello di associazionismo dove all'interno dello studio si possono eseguire anche specifiche analisi (per esempio prove allergologiche, analisi del sangue, ...) servito dalla telemedicina, con ambulatorio infermieristico che segue le cure domiciliari. Strutture, quindi, di primo intervento che favoriscono la focalizzazione dell'ospedale sulla casistica specialistica acuta.

Centrale operativa pronto intervento disabili: punto di riferimento per una fascia debole di cittadini e per le loro famiglie, la centrale intende offrire un servizio di assistenza, informazione, filtro, e pronto intervento a questi nuclei familiari particolarmente bisognosi di assistenza. Alla base di tutto una piattaforma tecnologica (software) che consente la gestione dei dati sanitari, socio-economici e di altra natura attraverso una cartella multidimensionale informatizzata della risposta più idonea alla tipologia di disabilità, alla terapia in corso, alla situazione familiare del disabile e così via.

Centrale operativa di relazioni con i cittadini: l'iniziativa permette, oltre ad attività di informazione generale, la gestione di situazioni critiche (anziani, persone non autosufficienti). I medici della ASL interagendo con gli uffici interni e con gli attori esterni (strutture sanitarie, associazioni,..) permettono di fornire una risposta al cittadino e di organizzarne il percorso assistenziale. Passo successivo sarà quello di collegare la centrale operativa di relazioni con il cittadino con la centrale operativa del medico di continuità assistenziale per permettere la presa in carico, in qualsiasi momento, del singolo assistito.

Sono solo alcune esemplificazioni di iniziative sul territorio volte a generare continuità assistenziale ai cronici, ai disabili ed alle persone non autosufficienti.

Domanda 20

Quali le migliori pratiche e percorsi per assicurare la continuità assistenziale prendendo in carico il paziente e guidarlo con processi attivi nei complessi percorsi della rete dei servizi?

In un settore dove occorre creare il sistema a rete mettendo da parte autoreferenzialità di rito ed eccellenze fuori dal coro, occorre definire percorsi e protocolli condivisi in grado di dare indirizzi comportamentali ed assistenziali univoci e chiari. Lo sforzo va inteso anche nella direzione di ottimizzare l'utilizzo delle risorse economiche disponibili, mitigare i rischi in capo agli operatori sanitari e gli assistiti e, quindi, creare le basi per un rapporto tra medico e paziente realmente fiduciario e collaborativo.

Le migliori pratiche sono associate alla definizione di protocolli integrati tra ASL/MMG, strutture erogatrici sanitarie presenti sul territorio (Ospedali, RSA, Privati Accreditati,..), Terzo Settore e Non Profit che entrano attivamente nel ciclo assistenziale.

Protocolli per le cronicità, dimissioni protette, protesica, farmaceutica per i diversi segmenti di assistenza (cronici, disabili, diabetici, cardiopatici, malati oncologici, malati neurologici, ...):

- garantiscono l'appropriata presa in carico del paziente, alleviando anche la famiglia da eventuali incombenze burocratiche/amministrative;
- analizzano l'efficacia della presa in carico tramite il monitoraggio delle prestazioni (la reportistica ASL/MMG), che permettono anche l'eventuale rivisitazione del caso;
- supportano il paziente anche mediante momenti formativi;
- consentono una relazione formalizzata tra territorio e strutture erogatrici;
- stabilizzano il ruolo delle associazioni di volontariato.

Domanda 21

Come è possibile articolare la rete dei servizi sviluppando un connubio virtuoso tra sistema pubblico, famiglia, privato sociale e reti di supporto del volontariato, anche promuovendo nuovi strumenti per facilitare la permanenza in domicilio della persona non autosufficiente e lo sviluppo dei progetti di vita indipendente per le persone con disabilità?

La grande tradizione italiana del privato sociale e del volontariato deve essere valorizzata al massimo al fine di creare tutte le condizioni per servizi sempre più allineati alle esigenze dei cittadini. In un quadro di crescente bisogno dei soggetti fragili, disabili e con cronicità conclamate, una politica attenta alle iniziative non profit orientate ai bisogni di questi soggetti e delle loro famiglie può senza alcun dubbio contribuire a potenziare un'area di assistenza ancora oggi troppo frazionata ed affidata alla iniziativa spontaneistica dei privati.

Favorire l'accessibilità e la fruibilità dei servizi sanitari sul territorio con particolare riguardo alle fasce deboli (immigrati, povertà emergenti) in collaborazione con associazioni non profit diventa nella visione di un sistema a rete un elemento assolutamente prioritario.

L'integrazione di mondi professionali, di portatori di interessi solo apparentemente diversi ma tutti interessati alla salute ed al benessere sociale può essere garantita solo se l'organizzazione di una rete di servizi integrati sia realmente incentrata sui reali bisogni del cittadino, senza quindi autoreferenzialità di rito e resistenze al cambiamento.

Come per ogni iniziativa innovativa, l'elemento che è vincente nelle diverse sperimentazioni già avviate è l'attribuzione di competenze e responsabilità chiare ai diversi attori.

La partecipazione attiva di ciascun attore è ormai elemento insostituibile, non ultimo per la possibilità di apporto di risorse economico finanziarie che sempre più nel tempo saranno necessarie per garantire la sostenibilità delle patologia connesse alla cronicità, sempre crescenti in termini di fabbisogno.

In questa logica, un nuovo modello di Welfare impone, anche alla luce dell'allungamento delle aspettative di vita, il coinvolgimento dell'anziano in programma attivi (non solo come beneficiario bensì come erogatore) di inserimento e supporto,

coinvolgendo le aziende e le imprese, gli enti territoriali, quali datori di lavoro, gli studi ed i liberi professionisti, nell'ambito di programmi di responsabilità sociale e di formazione da svilupparsi soprattutto nella parte finale delle carriere per preparare il futuro pensionato alla funzione attiva di volontario sociale con indubbi benefici e vantaggi per lo stesso soggetto sia in termini fisici sia psicologici, grazie al suo ruolo riconosciuto socialmente, lontano quindi dall'idea del pensionato come esclusivo carico sociale e recettore della pensione.

Il tema della presa in carico di soggetti non autosufficienti deve riguardare non solo gli aspetti propriamente sanitari e socio-sanitari dell'assistito ma occorre necessariamente guardare i profili socio-familiari non solo presenti ma soprattutto futuri.

Le risposte al non autosufficiente sono ancora oggi assicurate da un ruolo di grande sacrificio dei componenti familiari, risposte che quando vengono successivamente a mancare senza alcuna preparazione rappresentano i prodromi per situazioni sociali pesanti e non più accettabili in un mondo moderno.

In questo senso assume un significato particolare l'iniziativa del Comune di Milano che attraverso il progetto Durante di Noi Dopo di Noi si pone il tema della vita del disabile quando non ci sarà più la famiglia a supporto. E questo sotto tutti i punti di vista.

Per garantire un'articolazione adeguata è necessario agire su diversi fronti contemporaneamente, sul lato dei servizi domiciliari, su quelli residenziali e anche sui progetti di inclusione sociale che possano garantire maggiore autonomia al soggetto non autosufficiente. Progettualità significativa per l'esperienza comunale che ha considerato come passi principali:

- analisi del bisogno effettivo dei soggetti in carico e individuazione delle esigenze future;
- definizione dei percorsi che possono soddisfare i bisogni rilevati e del soggetto chiamato a garantire la risposta (Comune, ASL, MMG, Privato sociale, Fondazioni, Centrali Operative a supporto) così da definire la rete;
- revisione, se necessario, per processi dell'organizzazione interna dell'ente che ha in carico il soggetto per essere il più funzionale possibile e fornire così la risposta adeguata, evitando sovrapposizioni o aree non presidiate;
- sperimentazione con i diversi soggetti della rete, individuando anche lo strumento sottostante (per esempio la Fondazione di Partecipazione), prevedendo non solo i percorsi per il soggetto non autosufficiente ma anche il diretto coinvolgimento dei familiari, con la definizione di corsi di formazione, di momenti di confronto e di interventi a supporto della famiglia;
- messa a regime della sperimentazione.

Il Comune di Milano

Una parte sempre più rilevante della popolazione milanese è composta da anziani. I fenomeni di graduale invecchiamento e del contestuale aumento degli ultra settantacinquenni, forniscono da soli la dimensione del fenomeno:

ZONA 1: over 60 sono circa 28.000

ZONA 2: over 60 sono circa 38.000

ZONA 3: over 60 sono circa 43.000

ZONA 4: over 60 sono circa 46.000
 ZONA 5: over 60 sono circa 37.000
 ZONA 6: over 60 sono circa 47.000
 ZONA 7: over 60 sono circa 54.000
 ZONA 8: over 60 sono circa 55.000
 ZONA 9: over 60 sono circa 48.000

Il problema dell'invecchiamento della popolazione richiede al sistema di produzione dei servizi (pubblico e privato) un'attenzione ed un'iniziativa nuove e più incisive per approntare le risposte politiche e tecniche necessarie. L'azione amministrativa e gestionale, a tutti i livelli istituzionali, è in qualche modo avvertita della complessità dei problemi da affrontare, e sia il livello programmatico, che quello gestionale hanno individuato e stanno individuando i servizi e i modelli organizzativi più idonei.

Peraltro, ogni ragionamento politico, ogni azione e strategia organizzativa deve partire da una premessa fondamentale, che al centro di ogni risposta deve esservi la persona. Si tratta dunque di osservare il fenomeno della vecchiaia in tutti i suoi aspetti, per ciò che ogni anziano porta con sé, i diritti e i doveri propri di ogni cittadino, i bisogni che lo rendono uguale a tutti gli altri e quelli che invece lo contraddistinguono, così da non omologare la solitudine anagrafica all'isolamento sociale, da non confondere il desiderio di vita più pacato con il ritiro sociale e da non etichettare i comportamenti di libertà rispetto a formalità e convenzioni come segnali di psicopatologie da invecchiamento.

Da quest'osservazione si ricava un quadro dei bisogni degli anziani, complesso e variegato: non si tratta solo di affrontare l'aumento numerico delle richieste che il crescere della popolazione anziana mette in atto, ma di assumere quella giusta flessibilità di risposta ai bisogni differenziati delle persone anziane, e riflettere sul mutamento della domanda che arriva ai servizi, una domanda complessa dove i bisogni sanitari e quelli sociali sono sempre più spesso compresenti.

Milano sta affrontando questo problema con un grande sforzo, intensificando una rete di servizi che risponda in modo sempre più differenziato e personalizzato alle domande che la popolazione anziana presenta, nella crescente consapevolezza dell'urgenza di individuare strategie che bilancino l'intervento mirato e specifico (es. la riabilitazione, la cura sanitaria) con l'intreccio di interventi che supportino la qualità della vita (il care, l'ambiente, la relazionalità, le opportunità culturali, ricreative).

Naturalmente l'ottica su cui si basa e si baserà l'azione dell'Amministrazione è quella che mira al mantenimento dell'anziano nel proprio contesto attraverso interventi di prevenzione.

Pre-venire, arrivare prima che il disagio, il problema, la perdita, la malattia si producano a livello soggettivo e a livello sociale è un obiettivo ambizioso, non facile da raggiungere. La prevenzione è fatta dagli interventi sulla funzionalità delle abitazioni, dalla presenza capillare dei servizi per tutti, dalla programmazione e gestione di spazi di incontro e di relazione (anche, ma non solo, per anziani), dalle offerte culturali e ricreative, dalla corretta e adeguata informazione sulle risorse, dal rispetto quotidiano del diritto alle cure sanitarie quale sia la malattia della persona, dalla diffusione programmata di servizi specifici di sostegno a carattere sociale, socio-sanitario, sanitario, dotati di personale in numero adeguato e preparato, in collaborazione con il terzo settore. L'ottica dei servizi deve potersi considerare frutto di un'attenzione

congiunta verso l'anziano e la sua rete di relazioni, così facendo si ricorre alla residenzialità solo dove non è possibile un altro intervento. Peraltro quest'ultimo aspetto, e cioè quello delle residenze per anziani merita un'attenta considerazione, poiché l'aumento dei "grandi vecchi" richiede notevoli investimenti sia in termini economici che organizzativi.

Attraverso processi di riqualificazione: un esempio è quello dei ricoveri di sollievo per le famiglie gestiti in un'ottica progettuale e non sulla falsariga dei vecchi ricoveri ospedalieri "impropri", ci si può avviare verso lo smantellamento della immagine della struttura residenziale come luogo a sé, come "corpo separato".

Diventa indispensabile allora una programmazione delle nuove residenze a livello territoriale ma anche una loro gestione organizzativa che sin dall'inizio veda il coinvolgimento e la partecipazione della popolazione residente. Una delle scommesse del futuro prossimo delle residenze è quella di superare la dicotomia interno/esterno per arrivare all'immagine di servizio del territorio, per il territorio. Questa progettualità ben si coniuga con le ipotesi già formulate di far tornare a Milano (quando siano d'accordo) i cittadini anziani che per carenza di posti in città siano stati ricoverati in strutture extra cittadine.

Sono stati potenziati alcuni servizi come il buono socio/assistenziale e altre forme di sostegno economico alle famiglie, che desiderano tenere il proprio congiunto al domicilio, i centri diurni integrati, i laboratori di terapia occupazionale; sono stati validati nuovi servizi come l'affido familiare, l'assistenza domiciliare complessa, il sostegno integrato a nuclei familiari composti da genitore anziano con figlio disabile.

S'intende che questo potenziamento e ogni sforzo volto a migliorare le risposte non può prescindere dalla collaborazione tra i diversi attori del sistema. Se è dunque importante puntare al potenziamento dei servizi preventivi è necessario un grande impegno per una sempre più efficace integrazione socio sanitaria che è la condizione per intervenire in modo efficace ed efficiente e per ridurre i ricoveri impropri.

A questo fine, si cercano sempre più efficaci forme di integrazione con ASL, Città di Milano con gli sportelli unici integrati e con le Aziende ospedaliere per le dimissioni programmate. E' inoltre importante lo stimolo e la valorizzazione delle solidarietà, familiari e amicali, presenti nel contesto dell'anziano che moltiplicano gli effetti degli interventi dell'operatore pubblico.

Infine a fronte della sensibile carenza di strutture residenziali dedicate come gli alloggi protetti, s'intende segnalare che a fianco all'intervento pubblico si devono prevedere forme di stimolo ai privati che hanno possibilità di investire in tale campo.

L'attenzione delle istituzioni e gli investimenti pubblici devono mirare a creare nuove sinergie tra tutti gli operatori dei servizi sociali e tra questi e il tessuto sociale informale perché gli interventi a favore degli anziani diventino interventi di comunità.

In un contesto così ricco di tensioni ideali e organizzative assume un posto di grande rilievo la formazione permanente del personale con le caratteristiche che la contraddistinguono, non solo la sua continuità e periodicità nel tempo ma soprattutto l'apertura a riflessioni, analisi, valutazioni, confronti sui problemi di tipo professionale e organizzativo che tutti i lavoratori dei servizi incontrano nella pratica del lavoro quotidiano.

I soggetti coinvolti e coinvolgibili in percorsi di formazione sono: assistenti sociali, educatori professionali, operatori socio-assistenziali, amministrativi, dirigenti, equipe miste di tipo pluriprofessionale.

■■■ La sostenibilità

Domanda 22

Attraverso quali strumenti è possibile garantire una ulteriore implementazione della previdenza complementare, che, soprattutto per le giovani generazioni, possa costituire un canale di protezione efficace per il futuro?

Lo strumento privilegiato per incrementare l'adesione alla previdenza complementare non può che essere una campagna informativa efficace.

Poiché le riforme della previdenza hanno determinato una diminuzione del tasso di sostituzione della pensione obbligatoria comportando, soprattutto per i lavoratori più giovani, la difficoltà a mantenere, durante l'età della pensione, un tenore di vita simile a quello precedente, è necessario comprendere le ragioni per le quali la previdenza complementare, anche prima del settembre 2008, non abbia avuto successo.

Questo, facendo delle ipotesi, potrebbe dipendere da tre fattori. Innanzitutto dalla mancanza di fiducia nei confronti di un canale previdenziale lontano, nazionale. In secondo luogo per la scarsa percezione della differenza tra il tenore di vita di oggi rispetto a quello che ci si potrà permettere durante la pensione.

In terzo luogo per la minor propensione alla previdenza da parte dei soggetti più giovani.

Quindi lo strumento privilegiato per incrementare l'adesione alla previdenza complementare non può che essere una campagna informativa efficace.

In particolare, per quanto riguarda il primo fattore, quello della lontananza, si potrebbero incentivare ancor di più gli accordi aziendali che garantiscano così la prossimità ai lavoratori introducendo anche un ulteriore garante, oltre agli strumenti previsti dalla legge, qual è un Ente pubblico territoriale che potrebbe anche partecipare agli strumenti di previdenza complementare.

Per quanto riguarda la scarsa percezione della differenza tra il tenore di vita attuale e quello futuro si potrebbe predisporre una campagna informativa che abbia proprio quell'obiettivo, con esempi concreti e proiezioni verosimili.

Inoltre, poiché il tenore di vita è legato anche al costo della vita locale, sarebbe opportuna una campagna informativa anche territoriale incentivata e supportata da strumenti nazionali.

Infine, affinché l'informazione non sia *una tantum* ma costante, sarebbe opportuno introdurre l'obbligo di rilasciare, anche senza richiesta dell'interessato, un estratto contributivo annuale con l'indicazione del trattamento pensionistico percepibile in base alla somma delle risultanze del primo e del secondo pilastro.

Per quanto riguarda, invece, la difficoltà dei giovani a pensare ad un futuro sentito come troppo lontano, si potrebbero costituire dei "fondi di previdenza complementari generazionali" anche per sgravare le generazioni future dei debiti eventualmente contratti dalle attuali giovani generazioni, creando così una solidarietà generazionale e non intergenerazionale.

Domanda 23

a. Quali possono essere le necessarie modifiche normative che permettano ai fondi privati di realizzare il collegamento tra sanitario e sociale/assistenziale?

b. In questo contesto, è la non autosufficienza il primo e più grave problema che tali fondi possono contribuire ad affrontare, integrando anche pacchetti differenziati tra giovani e anziani, al fine di promuovere una più solida solidarietà intergenerazionale?

Le modifiche normative che permettano ai fondi privati di realizzare il collegamento tra sanitario e sociale/assistenziale dovrebbero comportare un aumento delle agevolazioni fiscali da un lato e, dall'altro, una agevolazione ancor più consistente per le attività assistenziali legate al problema dell'invecchiamento della popolazione.

Nella costruzione di un sistema di Welfare sostenibile è indispensabile prestare attenzione alle caratteristiche della popolazione cui si rivolgerà in futuro. In particolare quella italiana, secondo le attuali previsioni, dovrebbe essere caratterizzata da un aumento della popolazione anziana e questo necessariamente determinerà il sorgere di problemi di long term care.

Quindi le modifiche normative dovrebbero comportare un aumento delle agevolazioni fiscali da un lato e, dall'altro, una agevolazione ancor più consistente per le attività assistenziali legate al problema dell'invecchiamento della popolazione.

I pacchetti differenziati per rispondere alla non autosufficienza possono essere predisposti dai fondi privati ma con finalità non legate alla promozione di una solidarietà intergenerazionale che, come la solidarietà in generale, è tale quando non è coartata, altrimenti provoca altre e più gravi conseguenze nella società.

Quindi il finanziamento dei fondi per non autosufficienza dovrebbe avvenire, o comunque non solo, attraverso la fiscalità generale o la contribuzione ma anche attraverso risorse accantonate nel tempo che possano anche costituire capitale come, appunto, i fondi privati.

Questo può avvenire attraverso la previdenza integrativa collettiva anche negoziale che non costituisce misura necessariamente solidaristica in quanto immediatamente

andrebbe a vantaggio di coloro che hanno versato i contributi. In quest'ottica si potrebbero proporre soluzioni a livello territoriale con la cooperazione delle parti sociali coordinate dall'ente territoriale più prossimo agli utenti, quindi il Comune.

Oltre a ciò sarebbe opportuno prevedere una razionalizzazione della materia che ora è parcellizzata in quanto il sostegno finanziario ai non autosufficienti è legato all'evento che ha condotto al verificarsi della situazione da tutelare (es. INPS per invalidità civili, INAIL per infortuni sul lavoro).

■■■ La Governance

Domanda 24

a. E' possibile superare una cultura antagonista dei rapporti di produzione che, a partire dalla stessa strumentazione giuridica che abbiamo ereditato, manifesta ben più di una semplice riserva mentale sulla impresa quale fattore di sviluppo e inclusione sociale?

b. Esistono le premesse per un rinnovato clima di fiducia e complicità tra capitale e lavoro che consenta di cementare, attraverso un quadro di convenienze reciproche, una alleanza strategica tra gli imprenditori e i loro collaboratori?

Lavoratori e imprese sono portatori di propri interessi e questo può essere un elemento di contrapposizione in assenza di una chiara percezione degli interessi altrui che si realizza attraverso un dialogo tra le parti su questioni concrete e in base alla condivisione di informazioni che li riguardano.

In questo quadro è fondamentale sottolineare come una possibile, e necessaria, via da intraprendere per migliorare la qualità e la quantità di lavoro, è certamente la consapevolezza di imprenditori e lavoratori delle reciproche necessità nonché degli obiettivi comuni che devono essere raggiunti: ciò al fine di riportare tale antagonismo verso obiettivi positivi per tutti.

Mediante un rinnovato dialogo sociale positivo e propositivo si potrà da un lato accrescere e migliorare la produzione e gli obiettivi dell'imprenditore, dall'altro lato, e per conseguenza, migliorare l'organizzazione del lavoro e le prospettive retributive dei prestatori di lavoro con implicazioni positive anche sul piano delle relazioni sociali in azienda.

Inutile, e persino nocivo, pare invece essere l'atteggiamento, quasi utopistico, di coloro che pretenderebbero il superamento di tutte le contrapposizioni e gli antago-

nismi, negando la natura intrinseca dei ruoli e delle posizioni nel mercato. Tale atteggiamento è infatti destinato a portare esclusivamente ad una caduta del mercato che di fatto, e non solo in teoria, non negherà la sua natura e seguirà i suoi naturali interessi contrapposti.

In tal senso sembra utile ripartire da un'idea di contrattazione collettiva che, nel rispetto delle competenze di livello, valorizzi un dialogo decentrato e che attraverso una più consapevole ed incentivata partecipazione dei lavoratori all'impresa possa efficacemente stimolare le parti alla costruzione di un dialogo compositivo. A tal fine di particolare utilità sembra essere anche la trasparenza nell'ambito delle politiche imprenditoriali che, seppur liberamente indirizzabili dall'imprenditore, possono essere utilmente comunicate e condivise con coloro che nell'impresa stessa operano attivamente.

Domanda 25

a. Un contesto di tipo collaborativo e partecipativo, che chiede al sindacato di tenere in debita considerazione i valori della impresa e della competitività, e con essi i profili della efficienza della organizzazione aziendale, può reggere senza un sistema, liberamente definito dalle parti, di partecipazione agli utili d'impresa?

b. La dimensione collettiva delle relazioni industriali determina necessariamente la negazione della dimensione individuale, pur nell'ambito di una cornice di riferimento definita a livello collettivo come nel caso dei sistemi retributivi o dei regimi di orario di lavoro?

Come anticipato, tra gli strumenti auspicati a livello comunitario, per incentivare un efficace dialogo sociale e una utile ricomposizione degli interessi si configurano: la trasparenza ed il miglioramento della gestione dei rapporti tra attori sociali, con ciò intendendo anche (ed in particolar modo) i rapporti tra lavoratore e datore di lavoro; la dimensione decentrata della contrattazione, partendo dalla territoriale per arrivare a contrattazione di tipo individuale. In particolare quest'ultimo punto esigerebbe, in collegamento, un ripensamento del ruolo del sindacato nonché della stessa organizzazione.

Risposta a)

Con riferimento al miglioramento ed all'incentivazione della partecipazione dei lavoratori in impresa utile sarebbe il rinvio ad esperienze comunitarie come quella francese e quella anglosassone. In particolare, ed a titolo esemplificativo, sembra interessante ricordare il caso della Francia, Paese in cui la partecipazione finanziaria dei lavoratori ha una storia oramai consolidata. In tale contesto, che va rammentato è ad alto livello di protezione legislativa per l'impiego, la partecipazione dei lavoratori all'impresa si sviluppa prevalentemente rispetto ai diritti dei prestatori di lavoro. In Gran Bretagna invece, considerate le differenti matrici di *common law*, la partecipazione finanziaria si è sviluppata per iniziativa dei datori di lavoro che hanno saputo cogliere le positive implicazioni collegate ad un concreto interesse dei lavoratori nell'andamento dell'impresa. Attualmente la politica anglosassone ha scelto, consapevolmente ed espressamente, di limitare le funzionalità della partecipazione esclusivamente a due elementi

cardine dell'impresa quali la dimensione economica e retributiva, escludendo espressamente ogni ingerenza dei lavoratori nella gestione dell'impresa lasciata nella piena libertà dell'imprenditore. La stessa comunità europea incentiva il coinvolgimento, anche finanziario, dei lavoratori nell'impresa. Non è da dimenticare come proprio sulla scia degli orientamenti comunitari lo stesso Marco Biagi scrivesse, nel Libro Bianco sul Welfare: *«l'esperienza comparata insegna che i sistemi di relazioni industriali più partecipativi riescono a conferire maggiore competitività al sistema produttivo [...] si ottengono risultati incoraggianti sul piano del miglioramento dell'efficienza organizzativa, riducendo le resistenze alle innovazioni tecnologiche, supportando le decisioni manageriali con una maggiore legittimazione e coinvolgendo i rappresentanti dei lavoratori in una logica di confronto»*.

E' necessaria una partecipazione dei lavoratori agli utili dell'impresa, preferibilmente seguendo l'esempio anglosassone, ma con strumenti che non si limitino ad una partecipazione alla redditività dell'impresa, come nell'esperienza dei premi di risultato, in quanto questi non consentono un sufficiente coinvolgimento dei lavoratori. Sarebbe più efficace il ricorso a strumenti che rendano evidente il rapporto tra gli sforzi dei lavoratori e il risultato aziendale, incrementando quindi la percezione di interessi comuni e la responsabilità di ognuno senza trascendere dalla dimensione collettiva delle relazioni industriali in quanto questa non determina la negazione di quella individuale poichè coesistono interessi, e quindi tutele, collettivi e individuali.

Risposta b)

Questi strumenti devono essere collettivi nel loro contenuto minimale ma ad essi possono e debbono, come peraltro avviene nella quotidiana pratica della gestione dei rapporti di lavoro, affiancarsi strumenti individuali che consentano di adattare alle caratteristiche di ogni lavoratore la regolazione del rapporto di lavoro. Quindi la dimensione collettiva delle relazioni industriali non determina la negazione di quella individuale in quanto coesistono interessi, e quindi tutele, collettivi e individuali.

Domanda 26

- a. Il sostegno alla bilateralità e alla partecipazione dei lavoratori agli utili d'impresa, comprese le forme di azionariato, non potrebbe rappresentare la soluzione più autorevole e credibile per avviare una alleanza tra impresa e lavoratori sui temi della crescita, dello sviluppo e della giustizia sociale?*
- b. La dimensione territoriale può essere luogo di contrattazione collettiva?*
- c. Può essa consentire, attraverso la completa valorizzazione del sistema degli enti bilaterali, la gestione condivisa dei servizi che danno valore alla persona quali sicurezza, formazione, integrazione del reddito, ricollocamento, certificazione del contratto di lavoro, previdenza complementare, assistenza sanitaria?*

Il sostegno alla bilateralità e alla partecipazione agli utili di impresa può certamente essere di impulso per la costruzione di relazioni industriali collaborative ma è innanzitutto nella evidenza degli interessi delle parti, lavoratori e imprese, che si possono creare le premesse per una alleanza.

E' innanzitutto nella evidenza degli interessi delle parti, lavoratori e imprese, che si

possono creare le premesse per una alleanza che può passare anche attraverso il sostegno alla bilateralità e alla partecipazione agli utili di impresa ma non solo.

Risposta a)

Questa evidenza può realizzarsi innanzitutto con una sussidiarietà ascensionale della regolazione del rapporto di lavoro e quindi una contrattazione individuale e poi aziendale che garantisca la prossimità agli interessi degli attori concreti e quotidiani. Quindi anche il sostegno alla bilateralità dovrebbe essere innanzitutto un incentivo alla bilateralità decentrata a livello aziendale o almeno territoriale.

Risposta b)

Questo può avvenire a tutti i livelli di tutela dei lavoratori come nell'esperienza degli enti bilaterali per la sicurezza e quelli per la formazione e in quella, ancora più estesa, del settore edile e di quello artigiano in generale. E' necessario, nell'ottica della sussidiarietà e quindi della necessaria prossimità delle soluzioni ai problemi concreti, costruire un sistema di Welfare privato, prima integrativo e poi, eventualmente, sostitutivo di quello pubblico. Un Welfare costruito attorno alla bilateralità. Tuttavia, al fine di evitare che eventuali interessi contrapposti possano bloccare l'operatività delle sedi bilaterali, sarebbe opportuno prevedere la partecipazione anche di un Ente pubblico territoriale, quale ad esempio il Comune, in qualità di garante del funzionamento dell'ente senza tuttavia trasformarlo in un ente tripartito in quanto ciò inquinerebbe la natura privatistica dell'ente bilaterale e potrebbe introdurre un ulteriore elemento di rallentamento dell'attività.

Un particolare accenno è rivolto alla certificazione del contratto di lavoro in quanto questa può essere la via per la costruzione di un insieme di tutele ritagliate a misura della singola azienda e del singolo lavoratore (taylor made) e, quindi, consentire di costruire un sistema di Welfare vicino alle esigenze concrete dei soggetti coinvolti e migliorare le relazioni industriali diminuendone i tassi di conflittualità. Proprio perché con la certificazione del contratto individuale si pongono le basi, in un'ottica di sussidiarietà, del sistema di tutele è opportuno che il funzionamento delle commissioni di certificazione sia garantito dalla presenza di un soggetto pubblico prossimo agli interessi concreti delle parti in quel territorio.

■■■ Schede di approfondimento

SCHEDA 1 - FONDAZIONE PER IL WELFARE AMBROSIANO

I Fondatori Promotori della Fondazione per il Welfare Ambrosiano sono oltre al Comune di Milano, la Provincia di Milano, la Camera di Commercio Industria Artigianato ed Agricoltura di Milano e CGIL, CISL e UIL di Milano. L'Amministrazione Comunale ha stanziato un contributo di 2.000.000 di euro per dare vita alla Fondazione ai quali si aggiungono i contributi degli altri promotori, che mettono a disposizione quasi altri 6.000.000 Euro.

Le attività della **Fondazione per il Welfare Ambrosiano** hanno carattere sussidiario, innovativo e non assistenziale e sono rivolte in primo luogo a contrastare forme di disagio transitorie causate da eventi particolari per le quali non esistano forme di assistenza pubblica o privata.

Dato il carattere del Fondo messo a disposizione dai Soci Fondatori Promotori all'atto della costituzione, esso può essere utilizzato allo scopo di garantire ai lavoratori in difficoltà uno strumento temporaneo adeguato per affrontare periodi di disagio rispetto ai quali i beneficiari devono dimostrare di avere capacità e, in prospettiva, risorse finanziarie adeguate per fronteggiarli con le proprie forze. Si tratta quindi di interventi a carattere temporaneo, la cui finalità fondamentale è quella di consentire al lavoratore che si trova in difficoltà e senza adeguata assistenza di essere accompagnato nel superarla. Tali interventi sono possibili, nella prima fase, attraverso gli strumenti dei fondi di garanzia e del microcredito; la Fondazione può promuovere, inoltre, la costituzione, con specifiche risorse, di fondi di carattere mutualistico, con particolare riferimento alla cura e all'assistenza.

In un'ottica più ampia di politiche attive per il lavoro a supporto delle categorie di lavoratori svantaggiati e delle loro famiglie, il sostegno economico è accompagnato, secondo modalità variabili e con il supporto di una rete ampia di soggetti pubblici e privati, da azioni di orientamento, informazione e consulenza.

Le attività della Fondazione sono rivolte a tutti i lavoratori in difficoltà che prestano

la loro attività lavorativa abitualmente a Milano anche quando non vi risiedono. Sono inclusi sia lavoratori dipendenti con contratto a tempo indeterminato, che lavoratori con contratti a tempo determinato oppure lavoratori atipici (lavoratori interinali, collaboratori a progetto, apprendisti, ecc.) e più in generale ogni categoria di lavoratori, anche indipendenti, a basso reddito.

La Fondazione interviene principalmente in caso di:

- reddito da lavoro temporaneamente inadeguato rispetto ai fabbisogni primari (inclusi quelli del nucleo familiare);
- perdita o assenza temporanea del lavoro, sino ad un periodo inferiore ad un anno, quando non si abbia diritto ad indennità di disoccupazione;
- assenza o riduzione del tempo di lavoro connesso alla maternità o paternità, limitatamente ai primi due anni di vita del bambino;
- assenza o riduzione del tempo di lavoro, determinati dalla necessità di prestare cura e assistenza continuativa a persone in stato di grave non autosufficienza oppure di malati in fase terminale;
- indebitamento determinato da reddito familiare limitato e finalizzato al soddisfacimento di bisogni di carattere primario;
- situazioni di rischio economico determinate da eventi traumatici (incidenti mortali o gravemente invalidanti del lavoratore, sfratti, ecc.).

SCHEDA 2 - PROGETTO STRATEGICO "ONE DREAM, ONE CITY"

Il Comune di Milano considera la formazione superiore, la ricerca e l'innovazione quali elementi strategici per lo sviluppo di un sistema economico moderno e competitivo. Per questa ragione promuove "la cultura dell'eccellenza" che rappresenta la principale caratteristica ed espressione della città di Milano, della sua qualità sociale, della sua storia, della sua cultura attraverso un progetto di accoglienza e formazione di giovani eccellenze (studenti universitari, manager, ricercatori) provenienti da paesi di tutto il mondo denominato "One Dream, One City".

In questo caso l'amministrazione pone al centro del suo indirizzo politico l'eccellenza e il merito, di cui una società complessa e caratterizzata dall'innovazione non può fare a meno.

Obiettivo di questa iniziativa è presentare Milano alla comunità internazionale come modello di eccellenza nel campo della ricerca, dell'innovazione e dell'alta formazione ed attrarre giovani talenti internazionali affinché possano inserirsi nella società cittadina o, tornando ai paesi di origine, diventare ambasciatori del "made in Italy" e sostenitori del "marchio Milano".

Si intende, inoltre, promuovere la crescita e lo sviluppo di una "comunità internazionale" di giovani che, al di là delle differenti culture e provenienze, condividano e diffondano la cultura dell'eccellenza e dell'innovazione facendosi portavoce dell'esperienza vissuta nella nostra città.

Un progetto di tale portata viene attuato in stretta sinergia con il "Sistema Milano", ovvero con tutti gli attori dello scenario economico, sociale, culturale, finanziario e dell'alta formazione.

I giovani talenti, attraverso questo progetto, possono conoscere ed amare Milano. Il Comune di Milano offre, infatti, ai partecipanti al progetto la possibilità di frequentare i Master più innovativi del nostro sistema universitario, intervenire ad alcuni tra

gli eventi più ricchi di significato nel campo dell'arte, della moda, dello sport, dello spettacolo, organizza per i partecipanti uno specifico corso di italiano, e a garanzia del percorso formativo e culturale previsto, destina un tutor a favore degli studenti per tutta la durata della loro permanenza a Milano.

SCHEDA 3 - PIANO DI AZIONE LOCALE (LAP)

Le politiche sociali comunitarie hanno condizionato gli strumenti di programmazione nazionali, vincolando l'Italia a rispettare i parametri dettati dalla Strategia di Lisbona, attraverso la creazione di un Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione (PICO) nazionale.

Le autorità comunitarie inoltre riconoscono come lo sviluppo locale sia parte integrante della strategia europea dell'occupazione, evidenziando in particolare l'importanza degli attori locali (istituzioni e parti sociali) anche nel funzionamento dei mercati del lavoro con l'obiettivo di ottimizzare il rapporto tra domanda e offerta e di creare nuova occupazione. Infine le innovazioni introdotte nel Titolo V della Costituzione riconoscono un ruolo crescente alle Regioni ed agli Enti locali anche nella definizione ed attuazione di politiche attive del lavoro: proprio per questo la Regione Lombardia, insieme ad altre Regioni¹, si è dotata di un PICO regionale.

In questo contesto il Piano di Azione Locale colloca in modo organico e strutturato l'azione del Comune di Milano nell'ambito delle iniziative comunitarie avviate in materia di occupazione e inclusione sociale («processo di Lussemburgo», dicembre 1997) e successivamente perfezionate e integrate, sul versante della crescita e dello sviluppo del capitale umano, nella prospettiva della cosiddetta «Strategia di Lisbona» (2000, 2005 e 2008-2010). Si tratta dunque di un vero e proprio piano di azione locale per l'innovazione, la crescita e l'occupazione: una sorta di PICO locale da sottoporre non solo alle istituzioni, alle parti sociali milanesi e agli altri stakeholders locali, ma anche al Governo nazionale e, cosa ancor più importante, alle stesse istituzioni comunitarie.

L'utilizzo di questo strumento consente il più facile perseguimento di obiettivi strategici tra cui:

- accreditare stabilmente il Comune presso le istituzioni comunitarie inserendo la sua azione nel contesto delle linee strategiche in materia di innovazione, crescita e occupazione definite a livello comunitario, alla stregua di una buona pratica idonea ad assumere autonoma rilevanza in Europa;
- ricondurre a un disegno unitario l'azione dell'intera Amministrazione Comunale avvalendosi dell'impiego di guidelines autorevoli, in quanto ampiamente condivise a livello europeo, e tali in ogni caso da consentire un costante esercizio di benchmarking con le migliori esperienze offerte dalla esperienza comparata e in funzione di target definiti in ambito comunitario;
- mettere costantemente a punto l'azione del Comune, anche con riferimento ai progetti strategici in corso di definizione, in funzione di obiettivi concretamente misurabili secondo standard qualitativi e quantitativi, parametri e indicatori prestabiliti a livello comunitario adattati, se del caso, alle peculiarità del contesto locale e nazionale;
- incalzare il Governo nazionale aprendo a Milano un terreno di confronto di rilevanza internazionale sui temi della innovazione, della crescita e della occupazione

come tale diretto a coinvolgere non solo le istituzioni e le parti sociali locali, ma anche le istituzioni nazionali, internazionali e comunitarie;

- collocare la città di Milano, quale motore e capitale economica del Paese, in linea con gli standard e i target definiti a livello europeo nell'ambito della «Strategia di Lisbona» (tassi di crescita, occupazione, inclusione sociale, accesso alla formazione continua ecc.).

In questa prospettiva, e alla luce degli obiettivi strategici sopra indicati, il Piano di azione locale intende discostarsi dai tradizionali "documenti programmatici" che, il più delle volte, si traducono in un catalogo di buone intenzioni, alla stregua cioè di un mero esercizio di stile, ovvero in una sorta di "libro dei sogni" come oramai avviene a livello nazionale, per comune opinione, attraverso la redazione del Documento di programmazione economico e finanziaria.

Ciò che si è voluto definire è un documento innovativo – agile, dinamico e aperto – continuamente implementabile attraverso i dati forniti da un "Osservatorio permanente del mercato del lavoro, dei fabbisogni professionali e delle attività economico produttive" pensato come un sensore con visione progettuale della realtà milanese. Non dunque l'ennesima e parziale fotografia della città, ma una vera e propria leva per l'attivazione e l'attuazione delle linee strategiche definite nel Piano di azione locale, attraverso il raccordo tra i diversi soggetti istituzionali che operano sul territorio milanese e in funzione della verifica e della costante misurazione degli obiettivi della amministrazione comunale.

Il Piano di azione locale è in altri termini uno strumento di governance incentrato sul costante monitoraggio delle attività produttive, della occupazione e dei fabbisogni professionali in funzione di precise linee di azione strategica e indicatori di risultato concertati a livello locale ma coerenti con i parametri comunitari e diretti a misurare in tempo reale il grado di avvicinamento a determinati obiettivi che sono poi gli obiettivi definiti a livello comunitario e precisati, per il nostro Paese, nel PICO nazionale. Dotandosi di indicatori forniti dall'Unione Europea esso consente infatti di confrontarsi in una realtà internazionale e collocare Milano, quale motore e capitale economica del Paese, in linea con gli standard e i target definiti dalla Strategia di Lisbona.

In questo modo è anche possibile accreditare il Comune presso le istituzioni comunitarie ed anche ottenere più facilmente finanziamenti europei per le politiche sociali². Inoltre l'esistenza dell'Osservatorio permanente del mercato del lavoro dei fabbisogni professionali e delle attività economico produttive, combinato con il PICO, consente non solo e non tanto di fotografare l'esistente, ma anche di fissare, in coerenza con gli sviluppi comunitari, le linee strategiche dell'amministrazione comunale e degli altri *stakeholders* locali in tema di innovazione, crescita ed occupazione.

È infatti possibile vedere come gli investimenti promossi per l'attuazione di politiche locali in tali temi, effettivamente raggiungano gli scopi previsti, e nel caso "aggiustare il tiro" delle stesse.

Ai fini di una reale attuazione del PICO è necessario inoltre un coinvolgimento delle altre istituzioni e degli *stakeholders* locali: solo così infatti sarà possibile portare avanti politiche condivise e più facilmente realizzabili.

Il PICO quindi non è l'ennesimo strumento di programmazione, ma un nuovo modo di concepire l'Ente locale e le sue politiche, che nel Comune di Milano trova un primo "banco di prova" locale dove sperimentarsi, per poi essere attuato anche in altre realtà territoriali, nazionali e comunitarie.

SCHEDA 4 - OSSERVATORIO PERMANENTE DEL MERCATO DEL LAVORO, DEI FABBISOGNI PROFESSIONALI E DELLE ATTIVITÀ ECONOMICO PRODUTTIVE

L'Osservatorio permanente del mercato del lavoro, dei fabbisogni professionali e delle attività economico produttive, istituito sulla base delle linee di indirizzo del Piano Generale di Sviluppo (PGS) del Comune di Milano, ha il compito di fornire -tramite indicatori e parametri comunitari- una rappresentazione sistematica ed autorevole del mercato del lavoro locale e degli atteggiamenti dei suoi attori, attraverso un'analisi dei principali mutamenti socio economici. Ha inoltre il compito di monitorare in modo sistematico l'andamento del mercato del lavoro milanese anche tramite collaborazioni con i diversi network locali e regionali e tramite contatti e relazioni con gli attori più rappresentativi del mondo dell'impresa e della formazione.

L'Osservatorio si propone obiettivi su più fronti, tra cui in particolare avviare attività di rilevazione, elaborazione e analisi dei dati e delle informazioni di natura socio economica del territorio metropolitano, fornire un quadro sintetico ed organico dello stato economico-sociale del territorio di riferimento e delle trasformazioni in atto al fine di meglio descrivere i fenomeni più rilevanti, favorire, in una logica di sussidiarietà e di partenariato, lo sviluppo e la valorizzazione del capitale umano che sempre più risulta leva fondamentale per la competitività di ogni realtà economica avanzata.

L'Osservatorio ha il compito di raccogliere ed elaborare le informazioni provenienti dalle varie fonti sul mercato del lavoro e realizzare indagini ricorrenti o ricerche mirate per approfondirne le problematiche. L'indagine riguarda sia l'offerta che la domanda di lavoro, con particolare attenzione alle modalità dell'inserimento occupazionale dei giovani, alla manodopera femminile, alle condizioni del lavoro dipendente e autonomo e al monitoraggio delle figure professionali ricercate dalle imprese.

Sul versante dell'occupazione l'Osservatorio si pone quale motore dell'azione dell'Amministrazione Comunale e quale punto di incontro delle attività dei protagonisti del mondo del lavoro non solo cittadino (Provincia, Regione, imprese, sindacati, università, agenzie per l'impiego ...).

Sul versante della formazione la lettura della situazione va verso un progressivo adattamento dell'offerta formativa del Comune di Milano alle necessità e ai fabbisogni professionali dell'impresa locale, con una progettazione formativa che sempre più si va interfacciando con i mutamenti del mercato del lavoro.

Il sostegno alle imprese, l'incentivazione alla nascita di nuove attività imprenditoriali, la tutela del lavoro per le categorie più deboli, il supporto ai processi di mobilità geografica dei lavoratori, allo sviluppo delle competenze e alla formazione sono alcuni dei risultati che ci si attende di ottenere nel medio-lungo termine.

SCHEDA 5 - CRUSCOTTO LISBONA

Gli obiettivi della "strategia di Lisbona" sono un punto di riferimento fondamentale per misurare le performance del territorio rispetto alla capacità del sistema di produrre occupazione e di dotarsi di un efficiente mercato del lavoro che favorisca l'ingresso e la permanenza dei lavoratori nel sistema produttivo.

Il Comune di Milano, si è dotato di un "cruscotto di monitoraggio" degli indicatori di Lisbona, con l'obiettivo di verificare il posizionamento di Milano rispetto agli obiettivi del 2010 e il suo posizionamento rispetto alle altre aree metropolitane del Paese.

Questo strumento ha permesso di rilevare alcuni importanti indicatori per Milano.

Dall'analisi di tali indicatori si rileva che Milano è in grado di offrire una elevata quantità di posti di lavoro anche ai non residenti:

- Il Comune di Milano si è dotato anche di un modello di stima che consente di proiettare i dati disponibili con l'obiettivo di determinare l'andamento dei tassi di occupazione, totali, femminili e over 55, per il periodo 2007-2010.
- L'obiettivo è quello di tenere costantemente aggiornate le proiezioni per individuare le tipologie di lavoratori (o di potenziali lavoratori) sui quali attuare specifici interventi di politica attiva del lavoro.

SCHEDA 6 - ENCICLOPEDIA WEB DELLE PROFESSIONI PROFPEdia

Per rispondere alle esigenze del mercato del lavoro in continua evoluzione, è nata Profpedia.it, una vera e propria enciclopedia virtuale nel settore delle professioni. Rapida, facile da consultare e in costante evoluzione, Profpedia si propone come punto di riferimento strategico per i giovani, le imprese, le istituzioni e i soggetti della formazione.

La piattaforma, a disposizione di imprese, istituzioni, giovani, professionisti e soggetti della formazione, realizza una rassegna di grande interesse dei profili professionali così come si stanno evolvendo, le loro opportunità d'impiego nel mercato, le competenze che richiedono e dove è possibile acquisirle (recapiti di università, scuole e centri di formazione).

Questo progetto quindi ben si inserisce in una prospettiva evolutiva perché fornisce una finestra aperta e condivisa di monitoraggio sulle professioni di settori rilevanti per il territorio. Ancora di più proprio per le caratteristiche con cui è stato progettato e realizzato, costituisce un comune denominatore fra tre soggetti: la scuola/università, le imprese e i futuri/attuali lavoratori.

- per la scuola/università significa avere una fonte aggiornata su quella che è la qualità della "domanda" da parte delle imprese in termini di professioni, ma soprattutto di "contenuti" delle professioni;
- per i futuri e attuali lavoratori significa poter avere chiaro cosa vuol dire svolgere quel tipo di professione ed avere un modello con cui raffrontarsi per capire se si è "aggiornati" rispetto a quanto chiede il mercato;
- per le imprese la possibilità di poter intervenire direttamente nel definire i propri bisogni in termini di capitale umano e di avere un modello di paragone chiaro ed aperto.

SCHEDA 7 – AGENZIA (SOCIALE) PER IL LAVORO (ASpL)

La consolidata tradizione milanese di attenzione ai problemi del lavoro e ai conseguenti problemi di inclusione sociale trova oggi continuità nel progetto dell'**Agenzia Sociale per il Lavoro** sviluppato in base all'art.13, D.Lgs. 276/2003 e all'esperienza degli Sportelli Marco Biagi dal Comune di Milano.

Il progetto si configura come sperimentazione di metodologie innovative, basate sul raccordo **pubblico-privato** e sull'integrazione di politiche del lavoro, della formazione e sociali al fine di favorire l'inserimento, il reinserimento ed il mantenimento nel mercato del lavoro di soggetti a rischio di esclusione sociale.

L'Agenzia Sociale per il Lavoro nasce dalla necessità di dare una risposta adeguata

e complessiva ai problemi correlati alla perdita del lavoro, al salario insufficiente (working poor), alla precarietà del lavoratore (competenze insufficienti o inadeguate) che si ripercuotono inevitabilmente sulla vita personale e familiare attraverso azioni coordinate di politiche attive del lavoro e di welfare:

L'ASpL si fonda su alcuni elementi innovativi:

a) Accompagnamento nella ricerca di un lavoro attraverso servizi per l'impiego, bilancio di competenze e orientamento, erogati dalla rete di soggetti pubblico-privati accreditati, utilizzando tutte le assistenze a cui il lavoratore ha diritto (doti regionali, voucher, assegni di formazione, ammortizzatori sociali,...).

b) Assistenza della persona in cerca di lavoro mediante l'attivazione di un sistema di interventi rivolti ai bisogni di tipo finanziario, sanitario e sociale. Nella presa in carico il *Tutor* si avvale dell'affiancamento di esperti nei servizi economico-finanziari e sociali che consentono un intervento a 360° in sinergia con gli operatori pubblici e privati accreditati presenti sul territorio.

c) Trasparenza dei dati socio-economici della persona, che permette di verificare le informazioni rilasciate dall'utente e di rendere efficienti e coordinati gli investimenti di risorse su ogni singolo soggetto.

d) Corresponsabilità dei soggetti che interagiscono per raggiungere l'obiettivo dell'inserimento al lavoro: il cittadino da una parte e gli erogatori dei servizi dall'altra attraverso la sottoscrizione di un "patto di servizio".

Questi elementi si concretizzano all'interno di un **modello di raccordo pubblico-privato**. Infatti, "la realizzazione di politiche attive e di *workfare*, attraverso l'integrazione delle politiche sociali, del lavoro e della formazione, non può che avvenire attraverso la costruzione di reti negoziali o convenzionali tra attori pubblici e operatori del mercato del lavoro" (cfr. Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi, Sportelli Marco Biagi, Rapporto di monitoraggio).

Il modello di raccordo parte dal riconoscimento delle differenze operative tra pubblico e privato e la conseguente loro armonizzazione sottintende la consapevolezza delle diverse finalità.

Si tratta una nuova *policy*: non più il lavoratore svantaggiato che si deve orientare in una selva di servizi, talvolta non sufficientemente specializzati, tra i quali fare "shopping" cercando di percepire il più adeguato al suo bisogno, ma servizi costruiti sulle esigenze specifiche di ciascuno, all'interno di una rete capillare composta da soggetti pubblici e privati.

Gli strumenti:

- Il **Patto di Servizio e Trasparenza**, stipulato tra ASpL e la persona, documento in cui vengono definiti diritti e doveri di entrambe le parti ed in cui la persona autorizza l'accesso ai suoi dati sensibili.
- Il **Piano d'Intervento Personalizzato**, condiviso con altri soggetti coinvolti nel processo, è elaborato dal *Tutor* insieme alla persona. Il documento scandisce il percorso per raggiungere l'obiettivo dell'inserimento al lavoro. Per la costruzione del P.I.P. il *Tutor* si avvale della collaborazione attiva degli esperti nei servizi (socio-sanitari e finanziari) e del mercato del lavoro.
- La **Dote** è l'insieme di risorse finanziarie, indennità e assistenze in capo al

beneficiario finalizzate alla fruizione dei servizi previsti nel piano personalizzato, funzionali al suo reinserimento lavorativo. Si potrà ricorrere, altresì, a risorse per il sostegno al reddito da utilizzare durante il percorso e fruibili anche come incentivi per l'azienda in caso di assunzione.

L'Agenzia e il Mercato del Lavoro. L'Agenzia svolge un ruolo attivo di governance e di indirizzo nella gestione dei rapporti con i soggetti pubblici e privati del Mercato del Lavoro.

In particolare, in linea con lo spirito dell'art. 13 comma 7 del D.Lgs 276/03, l'Agenzia si propone di capitalizzare i servizi già esistenti sulla domanda e valorizzare la rete degli operatori del MdL attraverso:

1. forte integrazione operativa e funzionale con soggetti pubblici e privati accreditati e autorizzati presenti sul MdL locale.
2. attivazione e messa a sistema da parte dell'Agenzia dei rapporti con il privato sociale per l'assistenza a 360° e la ricollocazione dei soggetti svantaggiati e disabili psichici.

SCHEDA 8 – CATALOGO UNICO DELLA FORMAZIONE

Il sistema economico e produttivo ha subito negli ultimi decenni continui e profondi cambiamenti che hanno avuto un forte impatto sulle dinamiche del mercato del lavoro e che hanno modificato in misura altrettanto profonda il rapporto tra la persona e il percorso lavorativo nell'arco della propria vita.

Alla linearità e consequenzialità che caratterizzavano fino a qualche anno fa i percorsi formativi e professionali si sono sostituiti percorsi circolari e complessi che pongono l'individuo di fronte a continue scelte: sono sempre più diffuse le situazioni nelle quali in un arco temporale relativamente breve, una persona può cercare e trovare lavoro più volte, intrecciando momenti di formazione per acquisire le competenze necessarie per affrontare nuovi compiti e attività.

Per raggiungere gli obiettivi di Lisbona, occorre sviluppare un orientamento non più incentrato sull'offerta bensì sulla domanda focalizzando perciò l'interesse sui bisogni e le esigenze degli utenti del sistema - persone e imprese. Un orientamento che, a partire dai fabbisogni professionali rilevati, incroci il bisogno lavorativo del cittadino e del lavoratore con quello del sistema delle imprese e sostenga percorsi professionali di qualità che consentano di migliorare l'inserimento lavorativo, il mantenimento e miglioramento delle condizioni occupazionali e favoriscano il superamento di momenti di criticità occupazionale.

Il territorio della Città di Milano ospita una significativa presenza di enti di formazione pubblici e privati accreditati dalla Regione Lombardia che operano, nell'ambito delle loro autonomie, nel mercato del lavoro lombardo regolato dalle L.R. 22/2006 e L.R. 19/2007, scuole di alta formazione artistico musicale, scuole di alta formazione professionale, università oltre a una quantità di servizi per il lavoro.

Parimenti ricco e articolato è il sistema associativo delle imprese.

Senza un'adeguata rete informativa ed un efficace sistema di relazioni è difficile per chi entra o si muove all'interno del mercato del lavoro cogliere tutte le opportunità che un sistema di queste dimensioni è in grado di offrire ai cittadini che vivono e lavorano a Milano.

Un modello di orientamento professionale si concretizza pertanto anche attraverso una moderna capacità di coniugare domanda e offerta, attraverso una efficace rappresentazione delle opportunità.

Occorre però che le informazioni delle opportunità, oggi ancora troppo disaggregate e di non facile reperimento, siano rese disponibili e di facile accesso.

Il progetto di "Catalogo unico della formazione" vuole coprire questo vuoto fornendo una fotografia la più efficace e nitida possibile delle opportunità formative per il lavoro esistenti a Milano.

L'obiettivo è quello di offrire:

1-un agile e completo strumento di consultazione delle informazioni essenziali e di dettaglio circa i corsi di formazione esistenti

2-una preziosa fonte informativa per i cittadini circa le prospettive ed esiti occupazionali dei corsi presentati in relazione alle professioni ad essi collegate

Il progetto di "Catalogo unico della formazione" ha una dimensione dinamica e *in progress* in quanto si propone come strumento informativo ma soprattutto come risultato della partecipazione e condivisione dei soggetti del sistema della formazione e del lavoro.

SCHEDA 9 – LAB

Sono stati avviati con le associazioni e gli enti del territorio dei laboratori/osservatori denominati "Lab", tavoli di confronto permanenti con funzione anche di osservatorio delle necessità professionali, presenti e future, del mercato del lavoro.

Obiettivi di queste azioni di *governance* è fare in modo che i due mondi tipici delle politiche del lavoro, le imprese e il mondo della formazione, abbiano luoghi comuni di incontro al fine di: capire le necessità del mercato del lavoro, avviare progetti in risposta a queste necessità, superare la rigidità del nostro sistema ordinamentale.

Queste azioni sono attuate in rapporto operativo e di intenti con l'Assessorato Ricerca, Innovazione e Capitale Umano che ha attivato "incubatori di impresa", (progetti, in collaborazione con l'università, di ampio spessore che catalizzano grandi investimenti).

I Protocolli già sottoscritti e quelli che verranno raccolgono la comune volontà di collaborare attivamente al fine di valorizzare i settori oggetto delle intese e di cogliere ed analizzare le criticità e le prospettive di sviluppo dei diversi settori.

Si propongono quindi come strumento operativo per le politiche attive del lavoro e dell'occupazione del Comune di Milano in una prospettiva di cooperazione e sussidiarietà e per un nuovo modello di welfare e workfare locale.

In un quadro di *learning city*, l'Ente Locale può svolgere un ruolo strategico definendo un programma e una strategia per il territorio che consenta di creare le "infrastrutture" entro le quali gli attori della formazione (enti culturali stranieri, agenzie private di formazione, enti e fondazioni, scuole e università, ecc) e i soggetti portatori di interesse (associazioni di categoria; forze sociali; cittadini, ecc) possano riconoscersi in una politica condivisa e realizzare azioni e/o progetti entro una comune cornice di finalità, obiettivi e piani di lavoro.

Inoltre, l'occasione di Expo 2015 consente di aggregare attorno a questo evento una città che cresce e "si prepara apprendendo" a questo appuntamento.

Feeding the Planet, Energy for Life è il tema dell'Expo Milano 2015: la crescita di una alimentazione sana, sicura e sufficiente per tutto il Pianeta rappresenta una straor-

dinaria occasione per lo sviluppo del mercato del lavoro milanese e la sua qualificazione.

MilanoFoodLab si propone la ricostruzione e l'analisi della catena professionale del sistema agro-alimentare e l'individuazione dei fabbisogni professionali per l'organizzazione e integrazione della risposta formativa, al fine di soddisfare i bisogni delle imprese di settore.

Il Lab su **Media Industry**, si propone di valorizzare la filiera del settore televisivo, multimediale e cinematografico intendendo con questa la filiera che a partire dall'ideazione arriva fino all'archiviazione con l'obiettivo di riuscire a creare figure professionali in grado di rispondere alle esigenze del mercato.

Con **MilanoModaLab** e con **MilanoDLab** ci si propone di consolidare i partenariati di filiera di settori di eccellenza per città. Sia il sistema moda che il sistema design (dalla progettazione e produzione alla comunicazione visiva e multimediale e al marketing) rappresentano poli di attrazione per lo sviluppo internazionale della città e offrono occasioni e opportunità di inserimento lavorativo in filiere di alto contenuto tecnologico e di sapere.

Analogamente per **MilanoMusicaLab** in un settore peculiare e di grande eccellenza di Milano.

MilanoComLab si propone di identificare i bisogni di formazione linguistica delle imprese e dei cittadini ed intraprendere azioni tese a risolverli, per sostenere al meglio il ruolo di "metropoli-nodo mondiale" in grado di comunicare al massimo il proprio potenziale ed esprimere la propria tradizionale capacità di accoglienza,

La conoscenza delle lingue straniere, che già ha un ruolo fondamentale per il cittadino e per chi si affaccia al mondo del lavoro, assume, grazie all'Expo, un valore aggiunto: sia come risorsa comunicativa che richiama e facilita scambi e relazioni, e può quindi valorizzare al meglio l'eccezionale opportunità offerta dall'Esposizione Universale, sia come propulsore di nuove opportunità lavorative.

Inoltre: **Milano Accademie**, un polo di Alta Formazione Artistica e Musicale (promosso dal Ministero dell'Università e della Ricerca) che comprende, tra gli altri, l'Accademia di Belle Arti di Brera, il Conservatorio di Musica "Giuseppe Verdi", la Scuola di ballo dell'Accademia Teatro alla Scala, e il tavolo di lavoro dei sei "**Enti Storici della Formazione di Milano**", che raccoglie una competenza ed esperienza del "fare formazione" a Milano davvero secolare (il primo Ente opera dal 1838).

NOTE

¹ Vedi ad esempio Regione Lazio ed Emilia-Romagna.

² Nel 2002 ad esempio, attraverso l'art. 6 del FSE, era stato istituito un finanziamento alle "politiche locali per l'occupazione". A conseguenza di questo molte Regioni ed alcune Province (vedi per tutte la Provincia di Campobasso), avevano istituito dei Local Action Plan (piani di azione locale) a sostegno dell'occupazione. Pur non esistendo più tale finanziamento, attraverso il PICO locale si potrebbero comunque ottenere altri FSE.

