

10 - I progetti di Italia Lavoro: le linee strategiche di intervento

Italia Lavoro S.p.A., in qualità di ente strumentale del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, realizza i propri interventi sulla base di indicazioni e linee guida dello stesso Ministero ed in stretta collaborazione con Regioni e Province. In particolare, realizza progetti finalizzati alla promozione e alla gestione di azioni nel campo delle politiche del lavoro, dell'occupazione e dell'inclusione sociale.

L'assetto organizzativo adottato dalla Società si struttura su un modello centrato sulla gestione delle attività per "Progetti", al fine di orientare e focalizzare l'attività al raggiungimento del risultato finale e di pianificare, realizzare e controllare tutte le risorse, da quelle economiche a quelle umane, in maniera tale da gestire gli interventi in maniera efficace ed efficiente.

I progetti realizzati da Italia Lavoro sono finanziati prevalentemente dalle singole Direzioni Generali del Ministero del lavoro in coerenza con le proprie finalità istituzionali e a valere su fondi di finanziamento diversi rappresentati in prevalenza dal Fondo per l'Occupazione, dal Fondo di Rotazione, dal Fondo Sociale Europeo¹⁰.

Ogni Progetto ha un proprio ciclo di vita che in Italia Lavoro è realizzato secondo il Sistema di Gestione per la Qualità ISO 9001:2000 (aggiornato dal 1° luglio 2008 anche ai fini della normativa di cui al d.lgs 231/2001 e alla legge 262/2005) utilizzato ai fini del miglioramento dei processi e delle *performance* aziendali. Il ciclo di vita del progetto è composto da una sequenza di fasi che possono così distinguersi:

- la Fattibilità, in cui si effettua un'analisi della possibilità tecnica e della sostenibilità economica alla realizzazione dell'idea progettuale discussa preventivamente con il soggetto concedente il contributo o il committente. Attraverso la fattibilità si concretizza e formalizza l'idea progettuale dal punto di vista della realizzabilità tecnica/organizzativa e del dimensionamento economico e di risultato.

- la Progettazione Esecutiva, in cui si effettua la pianificazione tecnica e di dettaglio delle attività progettuali, dei tempi e delle risorse necessarie per il raggiungimento degli obiettivi del progetto.

- la Realizzazione, dopo l'approvazione della progettazione esecutiva e la formalizzazione degli atti amministrativi necessari da parte del concedente/committente si avvia la realizzazione delle attività previste dalla progettazione esecutiva approvata. Durante la fase di realizzazione è previsto un controllo in itinere (stato avanzamento lavori trimestrale) finalizzato alla verifica del

¹⁰ Nella relazione speciale della Sezione centrale di controllo, approvata con la già citata deliberazione n. 17/2008, la Corte dei conti ha formulato (cap.6) osservazioni critiche sulla mancanza (per lo meno fino alla specifica direttiva del Ministro del lavoro del 21 marzo 2007) di "strategia" e di "regia" nella scelta dei progetti, oltre che di una puntuale programmazione e progettualità, sintomatica di una debole *governance* da parte dell'Amministrazione committente.

corretto avanzamento dell'intervento - sia sotto il profilo fisico (svolgimento attività e raggiungimento degli obiettivi), sia sotto il profilo economico-finanziario - e ad anticipare eventuali situazioni di criticità con conseguenti azioni correttive (rimodulazioni di progetto).

- *il Rilascio*, in questa fase, ultima del ciclo di vita del progetto, si effettuano una serie di attività volte al perfezionamento delle operazioni di chiusura di progetto, all'ultimazione delle attività di rendicontazione e all'elaborazione critica dell'esperienza progettuale.

Italia Lavoro, a partire dal 2002, predispone il programma strategico di sviluppo delle attività aziendali all'inizio di ogni anno, al fine di offrirne una visione complessiva ed evolutiva agli azionisti, alle Autorità di indirizzo e controllo affinché possano interagire con le scelte societarie esercitando il ruolo che compete loro.

Il piano è rivolto in via prioritaria all'azionista, Ministero dell'economia e delle finanze, e al Ministero del lavoro e della previdenza sociale che, in base al D.P.C.M. del 23 novembre 2007 emana gli indirizzi per le attività di Italia Lavoro.

In assenza delle direttive ministeriali attuative dello stesso D.P.C.M., il programma 2008 è stato elaborato tenendo conto della Direttiva del Ministro del lavoro del 21 febbraio 2007¹¹, indirizzata alle Direzioni ministeriali, che definisce gli ambiti e gli obiettivi per gli affidamenti verso la Società e da alcune indicazioni della Cabina di Regia, costituita dalla direttiva richiamata.

Il programma strategico annuale è predisposto secondo i seguenti criteri:

1. illustra l'evoluzione del profilo giuridico ed operativo della Società.
2. visualizza lo scenario di riferimento riguardo alle linee di programmazione delle politiche del lavoro dei prossimi anni.
3. descrive il posizionamento aziendale riguardo alle azioni di sistema che hanno rilevanza nazionale, sulla base dell'evoluzione delle attività, dei progetti conferiti, degli asset aziendali.
4. individua i punti di forza e le criticità esterne ed interne che si sono manifestati e i conseguenti fabbisogni di intervento.
5. delinea la programmazione dell'anno, correlata sia a contratti già acquisiti e/o in attuazione, che ad un realistico sviluppo delle attività da progettare - e ancora da formalizzare - con le varie committenze.

¹¹ Ministero del lavoro e della previdenza sociale, Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2007, emanata in data 21 marzo 2007.

6. colloca l'insieme dei fattori considerati nell'ambito di una valutazione complessiva ed evolutiva del profilo strategico delle attività, dei posizionamenti aziendali da conseguire, dello sviluppo del *know-how* e dell'organizzazione interna e delle risorse umane, facendo leva sui punti di forza e trovando soluzioni alle criticità individuate.

Il programma strategico si pone, pertanto, come un documento fondamentale per la Società, perché esso rappresenta una cornice di riferimento di breve periodo per le attività relative all'annualità specifica, formulata tuttavia alla luce di logiche e obiettivi di medio - lungo periodo.

L'area dei progetti rivolti agli immigrati soffre di una debolezza del coordinamento istituzionale sulla materia che rende precaria la possibilità di operare soprattutto a livello internazionale e sviluppare su più vasta scala i pur importanti test positivi intrapresi.

Le piattaforme tecnologiche e di supporto alle attività ed ai progetti hanno avuto un rilevante sviluppo. Allo stato attuale sono disponibili tre piattaforme (PLUS per la gestione delle politiche attive del lavoro, SPF per la formazione a distanza, le Banche dati statistiche e documentali) che sono implementati sia dai programmi rivolti ai servizi che da quelli dedicati ai vari target di politica attiva del lavoro. Dal 2004 lo sviluppo delle piattaforme è progressivamente integrato con le analoghe attività del Ministero del lavoro. Le piattaforme tecnologiche e le banche dati documentali sono state sviluppate per rispondere alle esigenze prioritarie delle reti dei servizi pubblici e privati dell'impiego, per riuscire a coniugare il carattere di pubblica utilità del servizio erogato con la finalità di renderlo disponibile per una platea vasta e differenziata di utenti per diversi target di politica attiva del lavoro. Sono sostanziate pertanto dei modelli di servizio che declinano i contenuti, le responsabilità di istituzioni, operatori pubblici e privati per caratteristiche di utenza. In questo ambito cominciano ad essere meglio definiti i presidi nazionali delle attività e le funzioni di Assistenza Tecnica verso le istituzioni e gli operatori.

10.1 - Caratteristiche Organizzative

L'organizzazione mantiene ed implementa le caratteristiche di organizzazione per progetti/obiettivi e staff di supporto. In generale, è potenziata e migliorata la qualità dei supporti e delle procedure. Pur alla presenza di un nuovo sviluppo del numero dei lavoratori dipendenti, rimane elevata la componente delle collaborazioni a progetto per via della frammentazione dei finanziamenti, la variabilità dei contenuti e della allocazione territoriale degli interventi, l'arco temporale contenuto dagli stessi. Altrettanto rimane elevata l'internalizzazione di risorse umane impiegate nei programmi e nei progetti di Italia Lavoro, in relazione alla carenza quantitativa e qualitativa dei servizi per l'impiego pubblico locale e della scarsa cooperazione esistente tra operatori pubblici e privati nell'ambito delle politiche attive del lavoro.

L'attuale profilo generale delle attività della Società si articola essenzialmente in quattro ambiti:

1. ASSISTENZA TECNICA VERSO LE ISTITUZIONI

In questo ambito si configurano le attività di Italia Lavoro rivolte alla progettazione degli interventi di politica attiva del lavoro, il supporto alla definizione delle convenzioni tra Istituzioni (in particolare tra Stato e Regioni, ma anche tra Ministeri) che garantiscono nel contempo la *governance* degli interventi e precostituiscono la condizione per l'operatività territoriale degli stessi e, inoltre, le attività che supportano l'erogazione verso terzi di servizi di titolarità diretta del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. In questo ambito assumono grande rilievo anche i supporti alle relazioni soprannazionali del M.L.P.S.

2. SVILUPPO DI PRESID NAZIONALI DI POLITICA ATTIVA DEL LAVORO

In questo ambito rientrano le attività che, a partire dal coordinamento dei sistemi informativi e della integrazione tra interventi di politica passiva e attiva del lavoro, richiedendo azioni rivolte a coordinare interventi in partnership con Istituzioni e operatori condividendo informazioni, contenuti e valutazione dei risultati. Nell'ambito della progettazione degli interventi sono evidenziate l'evoluzione dei sistemi delle informazioni, le attività di *benchmarking* e le *best practices* di riferimento, le metodologie di erogazione dei servizi e degli interventi, la cooperazione con operatori pubblici e privati, le modalità di valutazione dei risultati. Gli interventi hanno il supporto di tre piattaforme tecnologiche - documentali - statistiche che si stanno integrando progressivamente con il sistema generale del Ministero del lavoro e della previdenza sociale nell'ambito di quella più generale utilizzata per il coordinamento della Borsa del Lavoro, costituendo la base dell'offerta sussidiaria dedicata ai servizi per il lavoro:

a) PLUS

Piattaforma informatica e telematica per la gestione delle politiche attive, che consente anche la gestione di procedure amministrative e l'erogazione di servizi a valore aggiunto. E' messa a disposizione delle Regioni e/o Province che ne fanno richiesta oltre che utilizzate per lo sviluppo dei programmi/progetti Italia Lavoro.

b) FORMAZIONE CONTINUA E SERVIZI E-LEARNING

Piattaforma che consente l'accesso profilato per corsi di formazione a distanza in base alle esigenze di operatori di servizi. Supporta anche la gestione di *community* e altri servizi per l'apprendimento collaborativo, la comunicazione e lo scambio di informazioni.

c) BANCHE DATI DOCUMENTALI E STATISTICHE

Quattro banche dati (documenta, normalavoro, buone prassi, monitor) archiviano normative e aggiornano documenti e materiale multimediale, rapporti di *benchmarking*, protocolli,

convenzioni, studi e ricerche e soluzioni. Le banche statistiche forniscono valutazioni aggiornate su tendenze e contesti del mercato del lavoro.

Le banche documentali e statistiche forniscono analisi e valutazioni per la progettazione degli interventi e per il sistema di comunicazione. Sono accessibili anche per le istituzioni, gli operatori dei servizi e della comunicazione.

3. INTERVENTI EROGATI NELL'AMBITO DI AZIONI DI SUSSIDIARIETÀ.

Nell'ambito dei programmi/progetti di Italia Lavoro sono anche erogate prestazioni di affiancamento verso i servizi e gli operatori nel territorio se richiesti dalle istituzioni competenti. Questi tipi di interventi rivestono ancora una grande importanza in relazione alle carenze evidenti del sistema dei servizi locali. Sino agli anni recenti i profili delle attività a), b), c) si sono in buona parte sovrapposti per ragioni di diverso tipo:

- per il carattere prevalentemente sperimentale degli interventi che richiedeva una forte internalizzazione delle azioni e delle risorse umane;
- per la debolezza della *governance* istituzionale e del sistema dei servizi che rendeva, e la rende ancora necessaria, un'azione sussidiaria molto ampia;
- per la mancanza di un retroterra consolidato di interventi di politica attiva che consentisse un approvvigionamento di risorse umane specializzate.

10.2 - La nuova programmazione della politica di coesione 2007 – 2013 e le indicazioni di policy.

L'anno 2008 coincide con l'avvio del nuovo ciclo di programmazione della politica di coesione 2007 – 2013 e con la previsione, da parte del Governo, di rendere operativi gli interventi in materia di sviluppo e occupazione contenuti nella legge finanziaria e, cosa che assume un certo rilievo, di esercitare le deleghe contenute nelle norme di attuazione del protocollo di luglio 2007 in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, servizi per l'impiego, riordino degli incentivi all'occupazione e contratto di apprendistato. Sono tutti elementi che concorrono a delineare uno scenario nel quale non è difficile cogliere alcune opportunità per continuare a sostenere lo sviluppo delle politiche attive per il lavoro e l'ulteriore qualificazione dei servizi per il lavoro nel nostro Paese.

Maggiori e più stringenti appaiono le coerenze rispetto al raggiungimento degli obiettivi occupazionali della strategia di Lisbona. Il sistema degli obiettivi e delle priorità è, quindi, il riferimento principale di cui si fornisce uno schema riepilogativo per quanto riguarda la creazione di maggiori e migliori posti di lavoro (cfr. Schema 1). Sulla base degli Orientamenti strategici comunitari lo Stato centrale ha concordato con le Regioni una strategia unitaria per la politica

regionale.¹² Tale strategia, riassunta nel Quadro strategico nazionale (QSN), è articolata in quattro macro obiettivi (cfr. Schema 2) e in dieci priorità.

Sono obiettivi ambiziosi che confermano l'impostazione degli scorsi anni con qualche innovazione di rilievo a partire dalla scelta di dare seguito alla riforma della politica di coesione, unificando la programmazione della politica regionale comunitaria con quella della politica regionale di livello nazionale finanziata con risorse aggiuntive¹³. L'approccio è sicuramente qualificante ed ha richiesto uno sforzo notevole in termini di capacità di coordinamento degli interventi già in fase di programmazione. Maggiori e più stringenti appaiono, inoltre, le interconnessioni fra priorità tematiche e obiettivi dei Fondi e tra questi e il Fondo sociale europeo: migliorare la dimensione e la qualità delle competenze delle persone, la loro partecipazione al mercato del lavoro e l'occupazione, anche in connessione con alcuni interventi finanziati dal FESR, facendo ricorso al principio di flessibilità¹⁴.

Si punta, ancora una volta, visto che il principio non è nuovo in ambito comunitario e nazionale, a dare valore all'unitarietà della programmazione ovvero a salvaguardare il carattere addizionale della politica di coesione rendendola maggiormente integrata con la politica ordinaria e mettendo a disposizione risorse aggiuntive. La novità più rilevante da questo punto di vista è rappresentata dall'importanza assegnata alla *governance* che è assunta come priorità (Priorità 10) e soprattutto dalla previsione di una quota di risorse economiche adeguate, nei PON (programma operativo nazionale) e nei POR (programma operativo regionale) dell'obiettivo Convergenza, per aumentare la *capacity building* delle amministrazioni e sostenere il partenariato economico e sociale.

Un'altra importante novità è rappresentata da una diversa applicazione del principio della concentrazione che è sicuramente rafforzato dalla previsione di destinare, già in fase di programmazione, una quota rilevante di risorse agli obiettivi comuni della strategia di Lisbona, codificati in categorie di spesa che saranno poi oggetto di monitoraggio delle spese sostenute.¹⁵ Le priorità sono state oggetto di programmazione su base nazionale e territoriale¹⁶ e specie nell'area "Convergenza" le linee strategiche individuate dovrebbero incidere sui tassi di crescita e sul miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro. Le stime effettuate in fase di predisposizione

¹² Per la programmazione comunitaria, l'articolazione della strategia e la sua declinazione nella programmazione operativa, vengono assunti a riferimento gli orientamenti integrati in materia di crescita e occupazione, i regolamenti comunitari e gli orientamenti strategici per la coesione (OSC) quest'ultimi approvati con Decisione del Consiglio del 6 ottobre 2006.

¹³ Le risorse sono quelle provenienti dal bilancio comunitario (Fondi strutturali), da quello nazionale (Fondo di cofinanziamento nazionale) e dal FAS (Fondo per le aree sottoutilizzate).

¹⁴ Il riferimento è alla clausola di flessibilità complementare prevista dall'art. 34 paragrafo 2, in base al quale il FESR (Fondo europeo per lo sviluppo regionale) può finanziare, in misura complementare ed entro il limite del 10% del finanziamento comunitario di ciascun Asse, azioni che rientrano nel campo di intervento del FSE a condizione che esse siano necessarie al corretto svolgimento dell'operazione e ad essa direttamente collegate.

¹⁵ Il riferimento è al principio dell'*earmarking* che si sostanzia nella introduzione di target di spesa per gli interventi delle politiche di coesione finalizzati agli obiettivi comuni della strategia di Lisbona, nella misura del 60% della spesa destinata all'obiettivo *convergenza* e del 75% di quella destinata all'obiettivo *competitività regionale e occupazione*. A tal fine sono state previste delle categorie di spesa di cui all'allegato IV Reg CE n.1083/2006, in particolare le categorie attinenti al campo di applicazione del FSE, sono quelle comprese tra il codice 62 e il codice 74.

¹⁶ Si sta completando l'adozione delle direttive comunitarie di approvazione dei Pon e dei Por. L'elenco completo dei documenti di programmazione è disponibile su www.dps.mef.gov.it e nel corso di quest'anno sarà certamente chiusa la pianificazione operativa degli interventi attraverso, innanzitutto, l'identificazione dei criteri di selezione delle operazioni finanziabili attraverso il concorso dei Fondi.

del Quadro strategico nazionale e che si riferiscono all'area Convergenza ¹⁷ indicano l'obiettivo del 50% del tasso di occupazione della popolazione in età da lavoro da raggiungere entro il 2015, che corrisponde a un incremento di 568 mila soggetti rispetto al 2006. Secondo Italia Lavoro, i risultati occupazionali potrebbero superare le percentuali stimate, ma ciò dipenderà dal miglioramento del grado di integrazione degli interventi e dall'attenzione che sarà riservata a promuovere una maggiore regolarità delle condizioni di impiego.

¹⁷ La strategia rilanciata nel 2005 fa riferimento a 29 indicatori e 5 benchmark in materia di "education and training". Quelli occupazionali prevedono un tasso di occupazione complessivo del 70%, un tasso di occupazione femminile non inferiore al 60% e un tasso di occupazione della popolazione di età compresa fra 55 e 63 anni non inferiore al 50%. Alcuni dei 5 *benchmark in education and training rientrano* fra i c.d. obiettivi di servizio per cui i valori target saranno esplicitati per ciascuna regione del Mezzogiorno e il raggiungimento di ciascun target garantirà un premio finanziario. In fase di programmazione sono state effettuate delle stime rispetto all'impatto della politica regionale unitaria per le regioni dell'obiettivo Convergenza, dove si concentrano gran parte delle risorse disponibili, pari a circa 100 miliardi di euro se si considera anche la quota FAS (Fondo aree sotto utilizzate). Il tasso di crescita del PIL (var. % media annua in termini reali) osservato nel periodo 2000-2006 (il 2006 era stimato) è pari allo 0,5% . Quelle che seguono le stime di crescita negli intervalli considerati 2007 - 2010 (2,1, - 2,6); 2011 - 2013 (2,8 - 3,6); 2007 - 2013 (2,4-3,1). Gli obiettivi sul tasso di occupazione (% popolazione tra 15 e 64 anni) sono stati invece rappresentati in intervalli puntuali per gli anni 2010 (46,2 - 46,6); 2013 (47,4 - 48,3); 2015 (48,6 - 50).

Schema 1 – Orientamento Occupazione – Posti di lavoro migliori e più numerosi

Priorità	Linee di azione Orientamenti per l'occupazione	Priorità correlate
1) Far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga sul mercato del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale	Attuare politiche occupazionali finalizzate al pieno impiego, al miglioramento della qualità e della produttività del lavoro e al rafforzamento della coesione sociale e territoriale. Promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita. Fare in modo che i mercati del lavoro favoriscano l'integrazione e rendere il lavoro più attraente, anche in termini economici, per le persone alla ricerca di un impiego, comprese le persone svantaggiate, e per gli inattivi. Migliorare la rispondenza alle esigenze del mercato del lavoro	Rafforzamento delle misure attive e preventive riguardanti il mercato del lavoro; un'attenzione speciale andrebbe riservata a: ✓ attuazione "Patto europeo per la gioventù" (accesso dei giovani al mercato del lavoro, orientamento professionale per il passaggio dalla scuola al lavoro, completamento cicli di istruzione, accesso ad una formazione adeguata, apprendistato); ✓ attuazione "Patto europeo per la parità tra sessi" (integrazione orizzontale delle questioni di genere e azioni specifiche); ✓ misure specifiche per agevolare l'accesso dei migranti al mercato del lavoro e la loro integrazione sociale; ✓ assicurazione mercati del lavoro inclusivi per le persone svantaggiate o a rischio di emarginazione sociale (drop-out, disoccupati di lunga durata, minoranze, disabili).
2) Migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e rendere più flessibile il mercato del lavoro	Favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo in debita considerazione il ruolo delle parti sociali. Assicurare un andamento dei costi del lavoro e meccanismi di fissazione dei salari che contribuiscano a promuovere l'occupazione	Ci si concentrerà in modo particolare: ✓ sull'elaborazione di strategie e sistemi di apprendimento permanente; ✓ sull'attuazione delle strategie di apprendimento permanente contribuendo a finanziare i programmi e le attività di formazione; È particolarmente importante: ✓ una previsione e gestione corretta delle ristrutturazioni economiche, in particolare per i cambiamenti provocati dall'apertura dei mercati; ✓ l'ampliamento e diffusione delle conoscenze di forme di organizzazione del lavoro innovative e adattabili. ✓ il ruolo e coinvolgimento delle parti sociali per la flessibilità del mercato del lavoro. In particolare nell'Ob. Convergenza: va assegnato un livello appropriato di risorse del FSE allo sviluppo delle capacità e alle attività intraprese congiuntamente dalle parti sociali.
3) Aumentare gli investimenti nel capitale umano migliorando l'istruzione e le competenze	Aumentare e migliorare gli investimenti nel capitale umano Adegua i sistemi di istruzione e formazione in funzione delle competenze richieste	Dovrebbero essere tenute in considerazione le seguenti priorità generali: ✓ aumentare e migliorare gli investimenti nel capitale umano; ✓ sostenere strategie coerenti ed esaustive di apprendimento permanente che permettano di acquisire le competenze richieste dall'economia della conoscenza; ✓ sostenere la concezione e l'introduzione di riforme dei sistemi di istruzione e formazione; In particolare per l'ob. Convergenza: ✓ garantire un'adeguata offerta di istruzione e formazione, attraente, accessibile e di alta qualità a tutti i livelli; ✓ sostenere la modernizzazione dell'istruzione superiore terziaria; ✓ promuovere la qualità ed attrattiva dell'istruzione e della formazione professionale; ✓ garantire una maggiore mobilità a livello regionale, nazionale e transnazionale (trasparenza e riconoscimento); ✓ investire nelle infrastrutture di istruzione e formazione (TIC).
Ulteriori priorità	Orientamenti	
Capacità amministrativa (per l'ob. Convergenza)	a) Sostenere la definizione di politiche e programmi, nonché il monitoraggio, la valutazione e l'analisi dell'impatto delle politiche e dei programmi, attraverso: studi, statistiche, consulenze e previsioni, il sostegno al coordinamento interdipartimentale e il dialogo tra gli organismi competenti. b) Migliorare la capacità di attuazione delle politiche e dei programmi attraverso: le analisi del fabbisogno di formazione, i rapporti di evoluzione della carriera, le valutazioni, la formazione dei dirigenti e del personale e un sostegno specifico ai servizi chiave, agli ispettorati e ai soggetti socioeconomici. c) Contribuire a mantenere in buona salute la popolazione attiva.	
Contribuire a mantenere in buona salute la popolazione attiva	a) Prevenire i rischi sanitari per contribuire ad aumentare i livelli di produttività attraverso: campagne informative e trasferimenti di conoscenze e di tecnologia, accertamento della disponibilità di competenze, prodotti e attrezzature da parte dei servizi sanitari b) Ovvviare alle carenze delle infrastrutture sanitarie e promuovere la prestazione di servizi efficienti laddove la loro inadeguatezza ostacoli lo sviluppo economico delle regioni e degli Stati membri meno prosperi.	

Schema 2 – Quadro dei macro obiettivi e delle priorità tematiche

Macro – obiettivi	Priorità tematiche
a) sviluppare i circuiti della conoscenza	<ul style="list-style-type: none"> - Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane (Priorità 1) - Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività (Priorità 2)
b) accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori	<ul style="list-style-type: none"> - Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo (Priorità 3). - Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale (Priorità 4).
c) potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza.	<ul style="list-style-type: none"> - Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo (Priorità 5). - Reti e collegamenti per la mobilità (Priorità 6). - Competitività dei sistemi produttivi e occupazione (Priorità 7). - Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani (priorità 8)
d) internazionalizzare e modernizzare	<ul style="list-style-type: none"> - Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse (Priorità 9). - <i>Governance</i>, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci (Priorità 10)

10.3 - La dimensione nazionale e le indicazioni di policy

Il riferimento agli obiettivi comuni della strategia di Lisbona, ampiamente sostenuti dai Fondi strutturali, è relativo, come è noto, a un numero variegato di indicatori tra cui quelli di carattere occupazionale. Il contributo della politica ordinaria al conseguimento degli obiettivi comuni della strategia di Lisbona è contenuto nel PNR (Piano nazionale di riforma) adottato dal Consiglio dei Ministri nel corso del 2006 cui si aggiungono gli interventi previsti nella finanziaria e, come già ricordato, le norme della legge di attuazione del protocollo sul *welfare* (l.n. 247/2007).

La situazione di partenza, come emerge dalle tavole che seguono, rivela il grande ritardo nella partecipazione al mercato del lavoro di importanti segmenti di popolazione: donne, giovani e over 55. Sono criticità concentrate prevalentemente nel Mezzogiorno ed in particolare nelle regioni dell'obiettivo "Convergenza" (Sicilia, Calabria, Puglia e Campania) dove la lotta alla disoccupazione e il suo rilancio in larga parte coincidono e dove sono soprattutto i giovani a essere interessati da fenomeni di permanenza nello stato di disoccupazione e di scoraggiamento nella ricerca di un'occupazione, tanto da far parlare lo SVIMEZ di fenomeni di vera e propria scomparsa dei disoccupati in alcune aree del Paese (Rapporto sul Mezzogiorno 2007).

I fenomeni relativi all'invecchiamento attivo vedono una situazione abbastanza uniforme e quelli relativi alla disoccupazione di lunga durata sembrano interessare anche altre regioni, segno

delle difficoltà di dare piena attuazione a politiche attive del lavoro di natura preventiva, specie per gruppi di soggetti svantaggiati¹⁸. Il riferimento alla dimensione occupazionale è indicativo e trova riscontro nell'adozione di tutte le misure necessarie, anche di ordine normativo, che ne possano favorire l'incremento, a cominciare dallo sviluppo, dalla qualificazione dei servizi per il lavoro, dalla messa in campo di forme più ampie e concrete di servizi e aiuti alle donne, dal contrasto del lavoro sommerso, per non dimenticare, visti i tassi di natalità del nostro Paese, il ruolo che dovranno svolgere gli immigrati e le misure da adottare per favorire la permanenza nel mercato del lavoro dei lavoratori anziani.

Confronto indicatori occupazionali (anno di riferimento 2006)

Territori	Tasso di occupazione (15-64)	Tasso di occupazione femminile (15-64)	Tasso di occupazione lavoratori anziani (55-64).	Tasso di disoccupazione	Tasso di disoccupazione giovanile (15-24)	Tasso di disoccupazione di lunga durata
Centro Nord	65	54,9	32,6	4,4	14,4	40,3
Mezzogiorno	46,6	31,1	30,9	12,2	34,3	57,6
Obiettivo Convergenza	45,1	29,3	33	12,9	35,5	58,6
Obiettivo Competitività e occupazione	64,1	53,7	31,7	4,8	15,4	41,7
Italia	58,4	46,3	32	6,8	21,6	49,7
UE (25)	63,8	56,3	42,5	8,8	n,d,	n,d,

¹⁸ L'approccio preventivo alle politiche del lavoro è stato introdotto in Italia con la riforma del collocamento a partire dal 2000 allorquando sono state abolite le liste dei disoccupati di lunga durata e diminuito il tempo di riferimento da 24 a 12 mesi.

Tassi di attività e di occupazione per dimensione territoriale e genere (media 2006)

Territori	Tasso di occupazione				Tasso di attività			
	15-24 anni	25-34 anni	55-64 anni	15-64 anni	15-24 anni	25-34 anni	55-64 anni	15-64 anni
MASCHI								
Campania	20,7	65,4	47,7	60,1	30,0	76,2	49,7	67,1
Puglia	26,5	69,3	44,9	63,3	37,2	81,7	46,6	70,7
Calabria	20,2	61,2	50,5	59,5	29,4	74,9	52,4	67,1
Sicilia	21,6	65,9	49,9	61,1	33,2	78,4	52,4	68,8
Italia	30,6	80,9	43,7	70,5	37,8	87,4	45,0	74,6
Nord-est	41,4	90,4	42,0	76,8	45,0	93,1	42,8	78,8
Nord-ovest	37,3	89,8	38,8	75,2	42,4	93,4	39,6	77,6
Centro	30,9	83,8	45,7	72,9	37,4	89,0	46,8	76,3
Sud	22,9	67,9	47,8	62,3	32,9	79,3	49,9	69,3
FEMMINE								
Campania	12,4	33,1	19,9	28,4	21,3	43,9	20,5	34,6
Puglia	15,1	36,1	14,4	28,5	24,2	47,4	15,0	34,7
Calabria	9,4	33,8	23,4	31,7	16,5	44,7	24,1	37,8
Sicilia	11,6	34,1	18,2	29,5	21,2	44,8	18,9	36,0
Italia	20,1	59,2	21,9	46,3	26,9	66,8	22,5	50,8
Nord-est	28,8	75,0	22,2	57,0	34,0	79,6	23,0	60,2
Nord-ovest	27,5	75,3	22,1	56,0	32,5	79,7	22,6	59,0
Centro	21,2	65,3	25,3	51,3	27,3	73,9	26,0	56,0
Sud	12,7	37,0	19,4	31,1	21,3	47,8	20,0	37,3
MASCHI E FEMMINE								
Campania	16,6	49,1	33,4	44,1	25,7	59,9	34,7	50,7
Puglia	20,9	52,7	29,1	45,7	30,8	64,6	30,3	52,5
Calabria	14,9	47,4	36,8	45,6	23,1	59,7	38,1	52,4
Sicilia	16,7	49,9	33,4	45,0	27,3	61,5	34,9	52,1
Italia	25,5	70,1	32,5	58,4	32,5	77,2	33,4	62,7
Nord-est	35,2	82,9	31,9	67,0	39,6	86,5	32,7	69,6
Nord-ovest	32,5	82,8	30,2	65,7	37,6	86,7	30,9	68,3
Centro	26,1	74,5	35,1	62,0	32,4	81,5	36,0	66,0
Sud	17,9	52,4	33,2	46,6	27,2	63,5	34,5	53,2

Fonte: Elaborazione Italia Lavoro su dati Istat 2007

Gli interventi diretti alle imprese per favorire l'assunzione di lavoratori continuano a rappresentare la quota più rilevante di trasferimenti attraverso diverse forme di incentivi¹⁹. Sono costituiti, per lo più, da meccanismi automatici, sotto forma di sgravi contributivi e fiscali, ancorati a forme particolari di dispositivi contrattuali che, come è stato evidenziato, saranno oggetto di riordino al fine di favorire una loro semplificazione e d'introdurre elementi di selettività in raccordo con i target della strategia di Lisbona.²⁰

La riformulazione degli incentivi in maniera più selettiva, specie se ancorati ad obiettivi di *benchmark* europei in materia di occupazione, formazione e istruzione, potrà sicuramente favorire una maggiore integrazione fra trasferimenti alle aziende finalizzati all'occupazione stabile e misure di politica attiva del lavoro che, come è noto, vantano una tradizione meno consolidata nel nostro Paese.

I servizi e le misure di politica attiva e preventiva del lavoro sono erogati e gestiti dai soggetti che fanno parte della nuova organizzazione del mercato del lavoro che è fondamentalmente quella configurata dalla riforma del 2003²¹.

¹⁹ Secondo i dati Eurostat 2005 la quota di trasferimenti alle aziende per incentivi all'occupazione e per l'apprendistato ammontano a circa 5 miliardi di euro, pari al 76% della spesa totale per le politiche attive. Il dato è quello indicato dal Rapporto di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro - Ministero del lavoro - 2007.

²⁰ Di seguito i principi e i criteri direttivi cui dovrà attenersi il Governo per l'esercizio della delega in materia di riordino di incentivi all'occupazione: a) incrementare i livelli di occupazione stabile; b) migliorare, in particolare, il tasso di occupazione stabile delle donne, dei giovani e delle persone ultracinquantenni, con riferimento, nell'ambito della strategia di Lisbona, ai *benchmark* europei in materia di occupazione, formazione e istruzione, così come stabiliti nei documenti della Commissione europea e del Consiglio europeo; c) ridefinire, ai fini di cui alle lettere a) e b), la disciplina del contratto di inserimento nel rispetto dei divieti comunitari di discriminazione diretta e indiretta, in particolare dei divieti di discriminazione per ragione di sesso e di età, per espressa individuazione, nell'ambito dei soggetti di cui alla lettera b), degli appartenenti a gruppi caratterizzati da maggiore rischio di esclusione sociale; d) prevedere aumenti contributivi per i contratti di lavoro a tempo parziale con orario inferiore alle dodici ore settimanali al fine di promuovere, soprattutto nei settori dei servizi, la diffusione di contratti di lavoro con orario giornaliero più elevato; e) prevedere, nell'ambito del complessivo riordino della materia, incentivi per la stipula di contratti a tempo parziale con orario giornaliero elevato e agevolazioni per le trasformazioni, anche temporanee e reversibili, di rapporti a tempo pieno in rapporti a tempo parziale avvenute su richiesta di lavoratrici o lavoratori e giustificate da comprovati compiti di cura; f) prevedere specifiche misure volte all'inserimento lavorativo dei lavoratori socialmente utili.

²¹ Il riferimento è al d.lgs 276/03 ed alle successive modifiche ed integrazioni che aveva configurato un sistema improntato ai principi della cooperazione e complementarietà fra attori pubblici e privati, assegnando una funzione specifica alle parti sociali, alle Università ed agli Istituti di scuola secondaria oltre che ai consulenti del lavoro.

11 - Il piano strategico 2008: contenuti ed articolazione

Il nuovo quadro di riferimento descritto ha consentito a Italia Lavoro di predisporre un Programma strategico operativo per il 2008 rapportando l'evoluzione delle attività aziendali alla esigenza di potenziare le azioni di sistema nazionali sia in funzione del rafforzamento dei servizi dell'impiego che della qualità delle politiche attive del lavoro rivolte alle persone.

Tutto questo nella consapevolezza che questi obiettivi non possono essere perseguiti nella autoreferenzialità delle attività aziendali ma nella complementarità tra azioni di *governance* istituzionali rivolte a costruire la condivisione tra centro e periferia degli obiettivi, e della condivisione dei ruoli degli attori entro cui sviluppare quella dell'Agenzia strumentale nazionale, il miglioramento della strumentazione di supporto e della qualità degli interventi.

Tuttavia l'evoluzione del profilo operativo di Italia Lavoro può supportare ed accelerare la realizzazione di obiettivi di sistema tenendo conto della concomitanza temporale degli interventi previsti dalla legge finanziaria e della evoluzione in atto della programmazione dei Fondi strutturali, al fine di fornire attraverso le attività in corso e quelle che si propone di attivare, una disponibilità di *asset*, servizi e interventi volti a perseguire i nuovi obiettivi di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale. A questo fine la stesura del Programma strategico operativo del 2008 ha visualizzato tre ambiti specifici dell'attività:

1. l'evoluzione delle attività aziendali, per i programmi/progetti in e/o programmabili d'intesa con le Direzioni ministeriali, in funzione degli obiettivi indicati dalla Direttiva del Ministero del lavoro e sviluppate nella Cabina di regia;
2. l'evoluzione degli *asset* aziendali, intesa come formazione e sviluppo di conoscenze, piattaforme tecnologiche, metodologie finalizzate all'erogazione di servizi verso le azioni di Italia Lavoro nonché rendendo disponibile l'accesso agli stessi da parte di soggetti terzi abilitati ed in particolare le istituzioni e gli operatori dei servizi;
3. l'evoluzione dell'organizzazione aziendale in coerenza con la necessità di garantire qualità e professionalità delle prestazioni.

11.1 - Evoluzione dei progetti/programmi verso azioni di sistema

La crescita del portafoglio delle attività aziendali ha consentito un rilevante posizionamento di Italia Lavoro in vari campi delle politiche attive del lavoro e, come già osservato, nell'ambito dei progetti si sono evoluti gli *asset* e le professionalità aziendali variati nel tempo in ragione della crescita qualitativa e quantitativa degli interventi.

I progetti di Italia Lavoro, dal 2003 al 2006, sono stati suddivisi in 5 Aree strategiche, secondo le loro finalità generali o per target specifici:

- Reinserimento categorie critiche e DLD (disoccupati di lunga durata);
- Sviluppo dei servizi per l'incontro domanda e offerta di lavoro;
- Immigrazione e Cooperazione Internazionale;
- Occupabilità;
- Disabilità.

Dal 2007, in coerenza con gli obiettivi delle politiche attive nazionali, come definiti nella Direttiva del Ministro del lavoro del 21 febbraio 2007, si è avviato il processo di definizione delle Aree di intervento. I programmi/progetti sono stati raggruppati, per finalità comuni prevalenti, in alcune aree di attività e specificatamente:

Servizi per il lavoro

In questa area sono raggruppati gli interventi rivolti al miglioramento degli standard dei servizi, a partire dalla implementazione del sistema informativo lavoro, compresa l'evoluzione della BCNL (Borsa continua nazionale del lavoro), le attività di Assistenza Tecnica per la diffusione delle metodologie operative per la rete dei servizi per il lavoro. E' l'area che dovrebbe in particolare sviluppare nel territorio le azioni di sistema previste dal PON - FSE a supporto della qualificazione del sistema dei servizi secondo le modalità individuate a partire dall'adozione del *Masterplan* nazionale.

Welfare to work - Reimpiego

In questa area sono raggruppati gli interventi di *workfare* rivolti a disoccupati con sostegno al reddito ed inoccupati. E' l'area che ha avuto storicamente il maggior sviluppo e che si avvicina di più alla caratteristica di Azione di sistema per i livelli di *governance*, presenza territoriale, qualità delle prestazioni sviluppate soprattutto con il programma PARI.

Transizione scuola-lavoro

Questa area sviluppa gli interventi rivolti ai servizi ed alle politiche per l'inserimento di neolaureati (programma FIXO) e ha rilevanti potenzialità di sviluppo anche verso le scuole secondarie per le quali è già stato completato un programma nazionale IFTS (Informazione e formazione tecnica superiore).

Mobilità territoriale del lavoro e sostegno occupazionale allo sviluppo economico

In questa area sono progettati ed attuati interventi rivolti a facilitare incontro domanda-offerta su scala sovraterritoriale ed i programmi di tirocinio-formazione finalizzati ad accompagnare lo sviluppo locale.

Immigrazione e mobilità internazionale del lavoro

In questa area sono sviluppati gli interventi rivolti a qualificare il sistema domanda-offerta per immigrati sia nei territori esteri che su quello nazionale. E' l'area che allo stato attuale presenta molta frammentarietà degli interventi e una problematica di *governance* istituzionale rilevantisima ma che mantiene anche una rilevante possibilità di crescita.

Inclusione sociale e lavorativa

Questa area sviluppa i progetti rivolti ai soggetti svantaggiati (in particolare disabili, detenuti ed ex detenuti). Italia Lavoro ha in corso, inoltre, diversi progetti che si configurano essenzialmente come supporti ad iniziative promosse dal Ministero del lavoro, e/o coordinate dalle Direzioni, in vari campi (italiani all'estero, sicurezza sul lavoro, sommerso, pari opportunità) non direttamente configurabili nelle aree descritte.

Vi è poi un ambito trasversale di intervento in cui è stato sviluppato un modello che è quello relativo al contrasto al lavoro sommerso e irregolare che può essere trasferito o replicato nell'ambito di più aree di attività.

Nei tre prospetti seguenti si illustra la distribuzione dei progetti per Aree strategiche, dagli anni 2003 – 2007, per Aree di intervento per l'anno 2007, il relativo valore della produzione e il numero dei progetti attivati e conclusi al 31 dicembre 2006.

Area Strategica	ANNO 2003		ANNO 2004		ANNO 2005		ANNO 2006	
	numero progetti	Valore della produzione 2003	numero progetti	Valore della produzione 2004	numero progetti	Valore della produzione 2005	numero progetti	Valore della produzione 2006
Reinserimento categorie critiche e DLD	52	17.602.393	35	17.898.037	37	17.463.882	23	15.849.161
Sviluppo servizi per l'incontro domanda e offerta di lavoro	20	17.447.305	26	22.310.761	23	18.377.737	23	13.736.091
Occupabilità	6	12.869.956	6	7.125.396	6	6.126.344	18	22.913.760
Immigrazione e Cooperazione Internazionale	14	2.996.979	17	3.994.437	15	4.304.127	18	6.246.293
Disabilità	3	231.438	2	436.264	2	1.606.011	5	2.020.167
Altro*	10	2.666.622	5	5.668.846	15	14.587.343	17	15.943.369
Totale	105	53.814.693	91	57.433.741	98	62.465.444	104	76.708.841

**DISTRIBUZIONE DEI PROGETTI ITALIA LAVORO 2007
PER AREA DI INTERVENTO E VALORE DELLA PRODUZIONE**

Area Intervento	numero	%	Valore della produzione 2007	%
<i>Welfare to work - Reimpiego</i>	19	22,3%	20.454.410	26%
<i>Mobilità territoriale del lavoro e sostegni Occupazionali allo sviluppo economico</i>	12	14,2%	19.478.944	25%
<i>Servizi per il Lavoro</i>	14	16,5%	9.563.828	12%
<i>Transizione Scuola Lavoro</i>	2	2,3%	6.531.744	8%
<i>Inclusione Sociale e Lavorativa</i>	6	7,1%	2.731.901	3%
<i>Immigrazione e Mobilità Internazionale del Lavoro</i>	15	17,6%	5.504.408	7%
<i>Altro</i>	17	20,0%	13.897.851	18%
Totale	85	100,00%	78.163.086	100%

*La riga "Altro" contiene il contributo ai costi generali di struttura di 10 milioni annui per il triennio 2005-2007 previsto dalla Legge 43/2005 e altri vari interventi non direttamente classificabili nelle modalità sopra descritte.

**DISTRIBUZIONE DEI PROGETTI ITALIA LAVORO DAL 2003 AL 2006
PER AREA STRATEGICA
N. PROGETTI AVVIATI E CONCLUSI**

Aree Strategiche	2003		2004		2005		2006		Totale	
	<i>n. avviati</i>	<i>n. conclusi</i>	<i>n. avviati</i>	<i>n. conclusi</i>	<i>n. avviati</i>	<i>n. conclusi</i>	<i>n. avviati</i>	<i>n. conclusi</i>	<i>progetti avviati 2003-2006</i>	<i>progetti conclusi 2003-2006</i>
Reinserimento categorie critiche e DLD	21	6	15	6	34	3	10	2	80	17
Sviluppo servizi per l'incontro domanda e offerta di lavoro	2	2	8	3	7	-	7	3	24	8
Occupabilità	2	-	5	-	6	1	8	-	21	1
Immigrazione e Cooperazione Internazionale	11	1	2	1	6	1	9	1	28	4
Disabilità	2	1	1	-	1	-	2	-	6	1
Altro	7	2	6	-	13	4	6	5	32	11
Totale	45	12	37	10	67	9	42	11	191	42