

legge di attuazione del protocollo sul welfare (L.247/07). Il dato più rilevante è quello relativo

ai tassi di copertura<sup>16</sup> che è di poco inferiore al 30%, segno più evidente di come, nel passato, siano stati privilegiate forme di tutela di natura prevalentemente economica solo per alcune categorie di lavoratori e si sia prestata poca attenzione alle altre forme di “aiuto” che puntano a sostenere il lavoratore nella fase di passaggio allo stato di disoccupazione, alla necessità di attivare dei veri e propri percorsi di reinserimento lavorativo e meccanismi, anche di tipo sanzionatorio, che lo spingano ad accettare un lavoro o una proposta di formazione.

La spinta verso una maggiore integrazione fra forme di tutela e politiche attive sia un obiettivo prioritario e i Servizi per l’impiego, in raccordo con le agenzie private, dovranno assumere la gestione di questo processo secondo un modello comunemente definito di welfare to work, anche se in tempi diversi in considerazione della disomogeneità della qualità dei servizi a livello territoriale. L’integrazione fra politiche passive e politiche attive è in realtà un processo molto complesso, influenzato in maniera non indifferente anche da una normativa che vede la concorrenza di diverse competenze fra Regioni e Stato e, in materia di formazione professionale, l’esercizio della competenza esclusiva delle Regioni. Il processo prevede, altresì, il concorso di diversi soggetti - Regioni, Province ed enti di formazione accreditati - che devono trovare delle modalità, anche gestionali e procedurali diverse, qualora intendano far fronte a una domanda di formazione che tende ad essere sempre più personalizzata. La leva della formazione professionale è sicuramente la più difficile da gestire specie se si intende ricorrere, come sarebbe

---

<sup>16</sup> I tassi di copertura sono riportati nel rapporto di monitoraggio del Ministro del Lavoro ibid pag 7 ed è in corso di pubblicazione un’analisi del sistema degli ammortizzatori sociali italiano a cura di Italia Lavoro dal titolo “il sistema degli ammortizzatori sociali in Italia” con un approfondimento sull’uso, spesso distorto, dell’istituto della mobilità.

appropriato fare, anche ai fondi delle agenzie private autorizzate che sempre più rappresenteranno un'opportunità, non solo per le risorse economiche disponibili. Alcune Regioni hanno optato per la formazione a catalogo attraverso l'utilizzo di voucher ed è questa ad oggi la modalità che meglio può rispondere all'esigenza di ridurre i tempi, di semplificare le procedure e di poter disporre di momenti formativi funzionali al reinserimento, a condizione che l'offerta sia coerente. Altro problema non indifferente è quello legato alla disomogeneità della legislazione, demandata alle Regioni, in materia di "congruità" dell'offerta di lavoro e dell'offerta formativa che, malgrado abbia trovato una più chiara esplicitazione per alcune categorie di lavoratori, non sembra registrare una vasta applicazione.<sup>17</sup> L'integrazione è ulteriormente complicata dalla presenza di due soggetti responsabili di più fasi (INPS e CPI), di cui l'erogazione delle indennità e dei sussidi e la stipula del "patto di servizio" sono forse le più importanti. Ma le fasi sono gestite secondo procedure diverse e soprattutto utilizzando sistemi informativi non connessi tra loro, rendendo non immediatamente disponibili le informazioni sui beneficiari dei sussidi, indispensabili per programmare ed erogare i servizi e per avviare i percorsi di reinserimento che dovrebbero essere erogati in tempi molto stretti per non far perdere al lavoratore i vantaggi che discendono dal loro status e soprattutto per non far degradare le skill possedute.

In definitiva, tenendo conto del potenziamento attribuito ai servizi per il lavoro l'impiego nella gestione di questo particolare e complesso intervento di policy, sarà

---

<sup>17</sup> Nel corso del 2006 al riguardo la Direzione ammortizzatori sociali del Ministero del Lavoro ha emanato una nota (prot. 14/0001759 del 13/07/2006) cui è seguita una Circolare dell'INPS del 15/02/07 nelle quali venivano ribadite modalità per applicare le sanzioni previste dalla normativa in vigore nonché, per alcune categorie di soggetti definita la "congruità" dell'offerta formativa o di lavoro. Malgrado ciò le sanzioni continuano a non essere applicate. Non è escluso che attraverso la semplificazione e la revisione delle procedure amministrative contenute nella legge delega al Governo si possa intervenire anche se, come è stato spesso ribadito in più sedi, il modo più efficace di definire le sanzioni poteva derivare dalla giurisprudenza in materia che purtroppo non è ancora tale da consentire una interpretazione ampia e cogente della normativa.

importante valorizzare le possibili integrazioni, in chiave operativa, tra sostegno della riforma degli ammortizzatori sociali e gli interventi per la qualificazione dei servizi per il lavoro.

### ***La (difficile) transizione scuola – lavoro e l’inserimento lavorativo dei giovani***

Il riferimento ai giovani è ricorrente nelle indicazioni sulle policy contenute nella finanziaria e nella legge delega, anche per quegli aspetti, che qui saranno privilegiati, relativi alla riduzione del tempo che intercorre fra l’uscita dai percorsi di istruzione e il primo ingresso nel mercato del lavoro. In realtà il collegamento tra riduzione del tempo e primo ingresso non è esplicito ma desumibile da una lettura delle criticità del sistema italiano associata ad alcune indicazioni e priorità strategiche che sollecitano un maggior e più qualificato utilizzo dei contratti a contenuto formativo come l’apprendistato, ovvero dalla volontà di valorizzare la dimensione occupazionale attraverso l’erogazione di servizi alle aziende che rientrano nei programmi di investimento per lo sviluppo e l’innovazione<sup>18</sup>. La legge finanziaria, inoltre, prevede la realizzazione di un programma per favorire l’inserimento lavorativo dei neo laureati nel Mezzogiorno<sup>19</sup> e nello stesso tempo l’istituzione dell’Osservatorio sulla migrazione interna nell’ambito del territorio nazionale al fine di monitorare il fenomeno e di individuare tutte le iniziative e le scelte utili a governare il processo di mobilità dal sud al nord del Paese e a favorire i

---

<sup>18</sup> Il riferimento è al documento strategico “industria 2015” dove vengono individuate le linee di intervento della politica ordinaria alcune delle quali saranno sostenute dal al PON FESR Ricerca e Competitività a titolarità del Ministero dell’università e del Ministero dello Sviluppo economico.

<sup>19</sup> Le Regioni coinvolte sono quelle del nuovo obiettivo Convergenza cui si aggiungono la Basilicata, la Sardegna, l’Abruzzo e il Molise. La definizione del programma sarà disciplinata da un decreto del Ministero del Lavoro di concerto con il Ministero dello sviluppo economico e d’intesa con le Regioni interessate entro il mese di febbraio di quest’anno.

percorsi di rientro<sup>20</sup>. I tassi di attività dei giovani diplomati del resto fanno registrare, specie in alcune regioni, livelli percentuali inferiori di oltre 17 punti percentuali rispetto alla media nazionale, con fenomeni di scoraggiamento che negli anni hanno assunto forte criticità. Gli stessi fenomeni si registrano per i giovani laureati o in possesso di un titolo di dottorato che presentano tassi di occupazione inferiori addirittura di 15 punti percentuali alla media nazionale. Anche in questo caso, occorre pur sempre ricordarlo, il problema è concentrato in alcune regioni del Sud (Campania, Puglia, Sicilia e Calabria), ma il tema del primo ingresso nel mercato del lavoro non è indifferente neanche in Basilicata, in Molise, in Abruzzo e in Sardegna.<sup>21</sup>

**Tavola 2** - Laureati (a) per condizione occupazionale a tre anni dal conseguimento del titolo, per gruppi di corsi, ripartizione geografica e sesso, Anni 2001 e 2004, composizioni percentuali.

**Fonte:** Istat, Indagine 2004 sull'inserimento professionale dei laureati del 2001 (dati provvisori) (a)

	2001					2004				
	LAVORANO		NON LAVORANO			LAVORANO		NON LAVORANO		
	Totale	Di cui: svolgono un lavoro continuo iniziato dopo la laurea	Cercano lavoro	Non lavoro	cercano	Totale	Di cui: svolgono un lavoro continuo iniziato dopo la laurea	Cercano lavoro	Non lavoro	cercano
				Totale					Totale	Di cui: svolgono attività formativa retribuita
<b>Totale</b>	<b>73,5</b>	<b>63,2</b>	<b>10,4</b>	<b>16,1</b>	<b>9,4</b>	<b>74,0</b>	<b>56,4</b>	<b>12,6</b>	<b>13,4</b>	<b>6,0</b>
<b>RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE (b)</b>										
Nord	81,6	71,9	4,3	14,1	8,6	82,6	64,6	5,9	11,5	5,3
Centro	72,3	61,9	10,5	17,0	10,5	75,0	56,4	10,7	14,3	6,7
Mezzogiorno	60,3	49,1	21,0	18,7	10,0	59,2	42,3	25,4	15,4	6,1
<b>SESSO</b>										
Maschi	79,0	68,4	6,5	14,4	9,2	78,7	62,2	8,9	12,4	6,1
Femmine	69,0	58,9	13,5	17,3	9,6	70,5	51,8	15,4	14,1	5,9

Per migliorare la comparabilità con i risultati delle precedenti indagini, per il 2004, dal totale dei laureati sono stati esclusi i circa 1,300 laureati nei nuovi corsi di primo livello (lauree triennali) e

<sup>20</sup> Il ricorso alla mobilità assistita continua infatti ad essere un tema prevalente visti i problemi di carattere strutturale che investono il Mezzogiorno del Paese e il legislatore con l'istituzione dell'Osservatorio sembra privilegiare, quelle misure che possano agevolare i rientri nei territori di origine. Resta il dato che comunque, di fronte alla carenza di domanda di lavoro la migrazione interna è un fenomeno persistente e per certi versi inevitabile che può appunto essere osservato e intercettato per provare a collegarlo alle dinamiche di sviluppo dei territori e al riguardo vi sono delle esperienze in corso realizzate dal progetto Lavoro&Sviluppo

<sup>21</sup> Cfr i dati relativi ai tassi di occupazione e di attività di cui alla Tavola 1.

quanti hanno conseguito un'altra laurea prima del 2001 (b) Le ripartizioni si riferiscono alla residenza dei laureati al momento dell'indagine

A fronte di questi dati, le statistiche continuano a registrare una domanda sostenuta di diplomati pari al 37,2% (Excelsior 2007) di cui una percentuale superiore al 10% di difficile reperimento e una bassa richiesta di laureati di cui anche qui una quota rilevante (era il 29,6% nel 2007) di difficile reperimento. Accanto agli incentivi alle assunzioni e agli altri provvedimenti che da anni sono messi in campo per riassorbire la disoccupazione, specie di lunga durata, di questo particolare target e dei provvedimenti più recenti, tesi a ridurre i fenomeni di “discontinuità dei rapporti di lavoro”, il tema del tardivo ingresso dei giovani nel mercato del lavoro sembra essere la vera anomalia italiana cui si aggiungono i problemi relativi a un'offerta educativa, formativa e universitaria troppo lontana dalle richieste del mercato del lavoro, determinando così un mismatch fra domanda e offerta di lavoro in Italia. Basta solo ricordare che l'età media di accesso a un'occupazione regolare nel nostro paese è di oltre 25 anni, età questa che per le regole comunitarie in materia di aiuti di Stato e incentivi all'occupazione è l'ultima essere considerati “giovani”. Ed è proprio il fattore età che rischia di condizionare anche il ricorso a contratti di tipo formativo ovvero a esperienze di tirocinio, molto diffusi in tutti i Paesi e addirittura auspicabili, quali veri e propri strumenti di inclusione lavorativa e di conoscenza diretta del mondo del lavoro, laddove sono offerti come unica alternativa a persone che si affacciano per la prima volta nel mercato del lavoro in età adulta. Così, come il trascorrere di troppo tempo prima d'entrare nel mercato del lavoro ha effetti negativi sulle competenze e sulle motivazioni dei giovani che si traducono in fenomeni di scoraggiamento o di disoccupazione di lunga durata difficili da contrastare. Il percorso di avvicinamento alle medie europee in tema di accorciamento dei tempi di transizione fra scuola e lavoro, alla luce dei dati

disponibili, sembra ancora lungo<sup>22</sup>, ma negli ultimi tempi si è intervenuti, superando anche logiche e tradizioni che tenevano lontana la scuola e l'università dal territorio e dalle imprese. Per favorire l'occupazione giovanile e diminuire il tempo di ingresso nel mercato del lavoro occorre strutturare un'offerta di istruzione e formazione che preveda momenti, anche lunghi, di permanenza in azienda, già durante il periodo di studi. Infatti, la conoscenza delle dinamiche proprie dell'organizzazione del lavoro e dei suoi contenuti possono rappresentare, attraverso gli stage e i tirocini ovvero attraverso momenti di vera e propria alternanza scuola – lavoro, occasioni qualificanti per l'apprendimento stesso. In secondo luogo è necessario sviluppare le logiche del network ovvero dei rapporti più strutturati e permanenti fra scuole e territorio e fra università e territorio. Questi hanno trovato, negli anni, dei momenti più o meno qualificati di strutturazione di un'offerta di formazione più vicina alle effettive esigenze dei mercati del lavoro locali e hanno generato delle esperienze positive per il trasferimento tecnologico, anche perché espressamente previsti dalla normativa per l'esercizio dell'obbligo formativo o per la programmazione e gestione dei percorsi IFTS o ancora a supporto ai processi di innovazione e ricerca. La stessa logica della creazione delle reti si ritrova nella legge di istituzione dei Poli tecnici professionali (140/07) in cui si prevede la partecipazione, anche strutturata, di imprese, distretti produttivi e consorzi. Occorre segnalare a questo proposito l'intervento del Ministro dell'università che ha previsto che una percentuale delle risorse aggiuntive da

---

<sup>22</sup> Per una valutazione approfondita del tema ed un aggiornamento basta fare riferimento all'Indagine ISTAT – Inserimento professionale dei laureati e diplomati (triennale), ultimo aggiornamento disponibile 2004. Facciamo comunque rilevare che il periodo di transizione al lavoro è il più lungo rispetto alla maggior parte dei paesi OCS: oltre 11 anni contro una media di 7, che gli studenti tra i 15 e i 19 anni non svolgono normalmente nessuna attività o esperienza lavorativa durante gli studi a differenza di molti paesi come Olanda, Danimarca e Germania e infine che la stessa età di uscita dai percorsi universitari e di alta formazione è decisamente molto più alta rispetto agli altri Paesi europei 27/28 anni contro una media di 22/23. (Fonte ISTAT).

destinare agli atenei sia vincolato a un indicatore relativo al numero di neolaureati che ha trovato un'occupazione entro un anno dalla laurea, mentre i servizi di orientamento in ingresso organizzati dagli Atenei in collaborazione con gli istituti di scuola secondaria, devono informare gli studenti circa le prospettive occupazionali dei percorsi di studio che dovranno scegliere. Ma l'innovazione più rilevante, che accompagna una maggiore valorizzazione dei dispositivi per la formazione e l'inserimento lavorativo quali i tirocini post laurea e post diploma, è sicuramente rappresentata dall'apprendistato professionalizzante e di terzo livello. E' una riforma impegnativa, che tuttora non ha trovato nel territorio un riscontro efficace a causa della lentezza con cui si è proceduto alla sua attuazione sia a livello delle singole Regioni, sia attraverso la contrattazione collettiva nazionale. A questo proposito, la legge delega di applicazione del protocollo sul welfare prevede di intervenire anche per rafforzare il ruolo della contrattazione collettiva e di procedere, ad un'omogeneizzazione dei contenuti e delle modalità con cui è garantita la formazione, anche in azienda, attraverso l'adozione di standard nazionali. Anche in questo caso, specie per l'apprendistato professionalizzante, sarà fondamentale la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni per un'attuazione dell'istituto uniforme su tutto il territorio nazionale, Queste scelte e questi indirizzi si collocano all'interno di un'organizzazione del mercato del lavoro che, assegna, come già rilevato, alle Università ed agli Istituti di scuola secondaria superiore, la possibilità di gestire servizi di intermediazione. Al di là degli aspetti funzionali alla gestione di tutta la filiera, così come è individuata dalla normativa e che registra una bassa percentuale di intermediazione da parte dei servizi pubblici e privati di collocamento, le università e le scuole di secondo grado possono rappresentare un momento importante di raccordo con le reti formali e istituzionali

del collocamento dei giovani. E' il momento di collegamento con il mondo del lavoro realizzabile in continuità con il percorso di studi, specie se collegato ai percorsi di apprendistato ovvero a dispositivi quali i tirocini formativi, specie se finalizzati all'assunzione. Sono tutte indicazioni importanti, segno di una continuità di indirizzo politico-strategico nell'ottica di una maggiore integrazione fra istruzione e lavoro e fra sviluppo e dimensione occupazionale.

***Donne: tra occupazione e conciliazione dei tempi di lavoro e di cura***

La maggiore partecipazione al mercato del lavoro delle donne è una priorità trasversale alle indicazioni strategiche e di policy della strategia unitaria di sviluppo che trova ampio riferimento nell'ambito delle politiche ordinarie. I riferimenti all'incentivazione del lavoro femminile, anche attraverso il sostegno a regimi di orario flessibili, all'allargamento dei congedi parentali ed all'innalzamento della corrispondente indennità economica (dal 30% al 50%) sono previsti nella finanziaria di quest'anno e in quelli già attivati attraverso la riduzione del cuneo fiscale. L'esigenza di provvedere, comunque, a interventi sostenuti e, anche in questo caso, di fare "massa critica", è presente nella nota aggiuntiva al rapporto sullo stato di attuazione della strategia di Lisbona, recentemente presentata dal Governo<sup>23</sup>, che fornisce elementi utili per adottare una strategia comune per favorire l'occupazione femminile, attraverso una cooperazione interistituzionale che coinvolga anche le Regioni. Nella nota non mancano i riferimenti ai temi della conciliazione e a quelli più stringenti relativi alla presenza di servizio socio – educativi per la prima infanzia che in Italia interessa solo il 9,9% dei bambini da 0 a tre anni e che entro il 2010 dovrà interessare almeno il 33% (fonte Ministero della

---

<sup>23</sup> Nota aggiuntiva al rapporto sullo stato di attuazione della strategia di Lisbona reperibile in [www.politiche.comunitarie.it](http://www.politiche.comunitarie.it)



famiglia). Inoltre, le donne in Italia, dedicano in media il triplo del tempo, rispetto agli altri Paesi europei, al lavoro di cura (il rapporto è pari al 3,7%, il più alto d'Europa). Per agevolare l'acquisizione, da parte delle famiglie di alcuni servizi, la stessa nota aggiuntiva propone di fare ricorso ai voucher di conciliazione.<sup>24</sup>

La percentuale di spesa classificata family and children dalle statistiche comunitarie è in Italia comunque ancora bassa (era il 4,4% nel 2004 rispetto al 7,8% della Media UE) anche se le risorse destinate al Fondo per la famiglia per gli anni 2007 – 2009 ammonta a 210 milioni di euro ed è finalizzato, in minima parte, alle sperimentazioni di iniziative per abbattere i costi dei servizi alle famiglie e alla qualificazione del lavoro degli assistenti familiari. Le stesse considerazioni rispetto al tempo dedicato alla cura da parte delle donne valgono per l'assistenza alle persone anziane non autosufficienti, problematica che, a fronte del processo di invecchiamento della popolazione, acquisterà una valenza non indifferente nei prossimi anni.

***Immigrazione: un fenomeno ormai strutturale che ha bisogno di politiche attive efficaci ed integrate.***

Il tema dell'immigrazione, alla luce di alcune evidenze empiriche che qui sinteticamente sono riportate, diventerà sempre più dirimente per il nostro Paese con tutte le implicazioni rispetto all'inclusione sociale oltre che lavorativa che esso comporta. Il Dossier Statistico 2007 elaborato dalla Caritas/Migrantes evidenzia che gli stranieri regolari in Italia alla fine del 2006 sono stati 3.690.000: pari al 6,2%

<sup>24</sup> Il riferimento, in chiave di benchmark è soprattutto all'esperienza francese dei CESU che ha favorito, essendo collegata anche a programmi di formazione, l'acquisizione di servizi di qualità da parte delle famiglie e ne ha sostenuto la spesa anche con interventi di natura fiscale a favore delle imprese e degli enti locali che li hanno acquistati per conto dei loro dipendenti e per implementare forme innovative di *welfare* municipale. Evidenti sono stati in Francia gli effetti dei CESU anche in termini occupazionali visto la quota di donne che possono esse stesse essere interessate alla fornitura di questa tipologia di servizi.

della popolazione italiana. La ripartizione territoriale dei soggiornanti stranieri a fine 2006 vede 6 immigrati su 10 inseriti nel Settentrione (33,7% nel Nord Ovest e 25,9% nel Nord Est); il 26,6% risiede al Centro e il 13,8% al Sud. Le presenze per lavoro (2.083.470) e per ricongiungimento familiare (1.312.587) - che rappresentano le motivazioni del 92,1% del totale dei migranti presenti in Italia - esercitano congiuntamente un peso molto elevato. La prevalenza di questi motivi sottolinea quanto sono diffusi i progetti migratori a lungo termine – probabilmente per lo più a carattere definitivo – tra la popolazione immigrata. In questo senso è interessante sottolineare che a seguito della stabilizzazione intervenuta dopo la regolarizzazione del 2002, molti adulti si sono fatti raggiungere dalle loro famiglie, il numero dei minori è andato aumentando (665.626 a fine 2006, 80.000 in più rispetto l'anno precedente) come pure la loro incidenza sul totale della popolazione straniera (22,6%, circa 6 punti percentuali in più rispetto al dato dei soli italiani). In ultimo, è interessante evidenziare che la stima delle donne straniere a fine 2006 è di 1.842.000 unità regolarmente presenti nel nostro paese, pari al 49,9% del totale degli immigrati e ciò conferma il costante e consolidato protagonismo femminile nell'attuale processo migratorio. Vi sono punte ragguardevoli di "femminilizzazione" in alcune regioni del Sud, come nel caso della Campania (61,7%) e della Calabria (56,8%).

I dati sopra illustrati mostrano una tendenza alla stabilizzazione della popolazione immigrata e un incremento costante di nuovi arrivi di stranieri provenienti dai paesi extra UE per motivi di lavoro. Questo fenomeno rappresenta per il nostro Paese una grande opportunità per mitigare il costante invecchiamento della popolazione, che sta mettendo in crisi la sostenibilità dei tassi di dipendenza, vale a dire il rapporto tra il numero di persone che lavorano (popolazione attiva) e il numero di persone

che non lavorano (popolazione inattiva). Basti pensare che nel 1985, nei paesi dell'Unione Europea (a 15 stati membri) la popolazione compresa tra i 50 e i 64 anni e quella tra i 15 e i 24 anni era pari al 25% della forza lavoro. Si prevede che per il 2025 la popolazione con più di 50 anni sarà il doppio di quella con meno di 25. La situazione in Italia è ancora più grave: tra il 2000 e il 2021 la popolazione con meno di 40 anni si ridurrà di 4,5 milioni di unità, pari ad una decrescita del 27%. Probabilmente la presenza degli immigrati non consentirà di riequilibrare i tassi di dipendenza in futuro, ma certamente contribuirà ad attenuarne gli effetti. In ogni caso appare chiaro che l'Italia ha bisogno strutturalmente di "acquisire" popolazione attiva dall'estero oltre che di mantenere "in attività" quella che già risiede nel nostro paese. Pertanto, è fondamentale promuovere servizi, in Italia e nei paesi di origine, capaci di facilitare l'inserimento e il reinserimento nel mercato del lavoro degli immigrati nelle dinamiche del processo migratorio. Al riguardo, i criteri ed i principi delle leggi delega di attuazione del protocollo sul welfare per gli immigrati già residenti nel nostro Paese, tengono in dovuta considerazione questo particolare target per gli aspetti relativi alle tutele (riforma ammortizzatori sociali), per quelli relativi agli incentivi all'occupazione (riordino incentivi) e anche per i servizi e le misure di politica attiva demandati, anche in questo caso, ai Servizi pubblici per l'impiego.

### ***Ambiti di intervento prioritari e principali opzioni operative***

Gli ambiti di intervento sono qui riassunti, seguendo una logica interpretativa che, comunque, tiene in considerazione i livelli di coerenza strategica e programmatoria con il quadro strategico (QSN), con il Piano Nazionale di Riforma (PNR) e soprattutto con gli elementi di innovazione e gli investimenti della politica

ordinaria. Gli ambiti sono quelli della qualificazione dei servizi per il lavoro di cui le Università e gli Istituti di scuola secondaria superiore assumono una valenza significativa rispetto alla partecipazione al mercato del lavoro di una quota importante di popolazione giovanile; del sostegno alla mobilità geografica e professionale, in una logica che privilegi i percorsi individuali prevedendo, così come è auspicato anche nel PON FESR, competitività e occupazione, condizioni incentivanti per contrastare il deflusso di persone con alti livelli di istruzione dai territori di origine e per favorire un maggiore collegamento fra politiche per investimenti e innovazione alle imprese e dimensione occupazionale; della promozione dei contratti a contenuto formativo e in special modo dell'apprendistato e di altri dispositivi che possano favorire l'inclusione nel mercato del lavoro soprattutto dei giovani come del sostegno alle policy per favorire l'occupazione delle donne. A questi ambiti d'intervento si aggiunge il sostegno alla riforma degli ammortizzatori sociali che avendo privilegiato, anche in Italia, la logica dei sistemi di welfare to work necessita di una maggiore integrazione fra politiche attive e passive del lavoro. Non ultimo sembra rilevante, anche per le implicazioni che ha in termini di dimensione globale, il tema dell'immigrazione nei suoi diversi aspetti collegati sia alla gestione dei flussi migratori che all'inserimento sociale e lavorativo degli immigrati.

Coerentemente con la riforma dei servizi per il lavoro e con gli interventi previsti su questo tema dal Governo, sembra essere prioritario l'obiettivo di sviluppare un sistema a rete pubblico – privato, aumentando la qualità dei servizi erogati a livello locale ed adeguando tali servizi a standard qualitativi omogenei fra le Regioni, sia in termini di organizzazione che di servizi offerti. L'evoluzione della qualità dei servizi è direttamente collegata ai processi di personalizzazione degli interventi,

sostenuti anche dall'adozione dello strumento del "patto di servizio" e dalla opzione, relativa alla gestione di alcune misure di politica attiva tra cui, come abbiamo visto, quello della formazione che presenta delle difficoltà non indifferenti. Un livello di qualità omogeneo, a garanzia tra l'altro del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni che il governo intende adottare, dovrà essere garantito anche nei livelli di specializzazione dei servizi rispetto a particolari target di utenza tra cui i disabili, gli immigrati e la platea dei percettori delle vecchie e delle nuove forme di "tutela". La rete dei servizi, in funzione anche della gestione delle misure di politica attiva del lavoro, deve raccordarsi con i sistemi locali d'istruzione scolastica, professionale, universitaria e soprattutto con il sistema delle imprese. E' evidente, inoltre, che l'adeguamento a standard di qualità dovrà essere supportato dall'adeguamento delle competenze degli operatori. A supporto dell'erogazione dei servizi e delle politiche dovrà essere completato e reso pienamente operativo il sistema integrato di Borsa lavoro, di cui il sistema informativo del lavoro fa parte integrante, con gli interventi previsti dal Governo per superare le criticità rispetto alla sua funzionalità, insieme alla necessaria semplificazione delle procedure amministrative, anche per rendere efficace la riforma degli ammortizzatori sociali.

Una lettura delle esperienze passate, rilevabile anche dai rapporti di valutazione dell'impatto dei fondi strutturali del periodo 2000 – 2006 (fonte UVAL), fornisce alcune indicazioni che dovrebbero orientare nel futuro gli interventi in questo ambito di attività. Tra queste, una maggiore attenzione alla sostenibilità dei servizi erogati in maniera permanente ai cittadini e alle imprese, la capitalizzazione dell'esistente per quanto riguarda soprattutto i sistemi informativi, un'attenzione maggiore al complesso normativo e il superamento, laddove possibile, dell'ottica sperimentale. L'integrazione, inoltre, tra servizi e politiche e la creazione del

network, con livelli di vera e propria complementarietà nella loro gestione, presuppone l'esistenza di una governance efficace.

La promozione di misure verso target è collegata con la previsione della riforma degli ammortizzatori sociali e con gli interventi aggiuntivi per l'inserimento socio – lavorativo dei disabili, secondo l'adozione di modelli di intervento che, come è stato ricordato, tendono ormai a privilegiare l'integrazione fra tutele e politiche attive del lavoro e sono caratterizzati da una forte personalizzazione. L'efficacia di queste politiche dipende dalla qualità dell'integrazione (possibilmente garantita dall'adozione di standard omogenei) e dalla effettiva operatività di alcuni strumenti, tra cui, anche in questo caso quelli informativi appaiono fondamentali qualora si voglia conoscere preventivamente i target da trattare e si voglia favorire lo scambio di informazioni fra soggetti che fanno parte di una rete di servizi. La loro efficacia non può prescindere, soprattutto in alcune aree del Paese, da un collegamento più stringente con le strategie di sviluppo dei sistemi produttivi locali, specie se sostenuti da incentivi o da investimenti vincolati alla creazione di posti di lavoro. Questo tema dell'integrazione della dimensione occupazionale con le strategie di sviluppo imprenditoriale, sembra assumere una valenza più legata anche alla qualificazione del capitale umano qualora si voglia investire in innovazione nel sistema delle imprese italiano che, come è noto, è composto prevalentemente da imprese piccole o addirittura piccolissime in cui i livelli medi di produttività sono nettamente inferiori quelli delle grandi imprese. Il contributo delle politiche aggiuntive consentirà, così come auspicato dal QSN (quadro strategico nazionale ob spec. 7.3.2.), di "affrontare a livello locale problemi rilevanti per specifici target, assumendo l'approccio di azioni integrate per l'inserimento lavorativo come modalità prioritaria di gestione". I target individuati anche in questo caso sono i

giovani di cui è espressamente privilegiato il supporto alle diverse forme di raccordo tra la scuola ed il lavoro, gli immigrati, le donne e i soggetti svantaggiati per i quali la dimensione multidimensionale e partenariale risulta più ampia e più complessa da gestire. Gli obiettivi e le opzioni operative legati al sostegno alla mobilità geografica sembrano voler privilegiare la promozione di reti stabili fra operatori, istituzioni e soggetti economici dei diversi sistemi territoriali, in grado di sostenere la mobilità territoriale e soprattutto di stimolare la creazione di partenariati fra territori e imprese. La strategia unitaria, infine, non sottovaluta due dimensioni importanti per lo sviluppo, quella relativo alla infraregionalità e transnazionalità, riservando una quota di risorse alla realizzazione di attività fra regioni e con gli altri Paesi europei.

***La dimensione internazionale ed il supporto alla governance territoriale nell'ambito della nuova programmazione 2007 - 2013***

Le politiche e i servizi per il lavoro in Italia debbono situarsi nel processo di convergenza e coordinamento al livello comunitario. Questo significa che ogni iniziativa ha come punto di riferimento obbligato le politiche comunitarie e il confronto con le esperienze e i programmi nazionali degli Stati Membri, sempre più incentrati sul tema del miglioramento della qualità. Il rafforzamento della dimensione europea delle politiche del lavoro passa anche attraverso lo sviluppo di nuovi programmi nazionali a partire dalle priorità europee, e dal supporto alle Regioni che maggiormente ne hanno bisogno nel raggiungimento di standard europei di qualità dei servizi per il lavoro, trasferendo conoscenze e buone prassi, come elemento chiave di capacity building.

Nell'ambito delle politiche pubbliche la modalità transnazionale di operare scambi di esperienze, di know-how, e lo sviluppo di metodologie e strumenti comuni rappresenta un elemento chiave per migliorare i processi di governance<sup>25</sup>. Centrale nello sviluppo internazionale delle politiche del lavoro è pertanto l'obiettivo di promuovere il confronto permanente con soggetti omologhi di altri Paesi UE, compresi quelli in pre-adesione e non solo, rafforzare l'apprendimento reciproco attraverso lo scambio di buone prassi e l'attività di benchmark, lo **sviluppo di partenariati strategici** a livello europeo tra Agenzie e Istituzioni omologhe e promuovere la conoscenza di esperienze italiane all'estero. Questo permetterà in prospettiva di rafforzare anche le relazioni con Paesi terzi, in linea con la politica di vicinato europea, che approdino ad attività di programmazione e progettazione comuni.

La cooperazione in ambito europeo dovrà contribuire a favorire la convergenza delle politiche e degli strumenti con particolare riferimento alla mobilità del lavoro, interna e con Paesi Terzi, i modelli di servizio comuni, le piattaforme tecnologiche per la gestione dei servizi, principalmente in relazione a incontro domanda/offerta di lavoro e sistemi della formazione professionale. Inoltre le attività internazionali dovranno puntare al rafforzamento della prospettiva europea di cooperazione con "blocchi regionali", soprattutto in aree geografiche di interesse per l'Italia, come l'America Latina, il Mediterraneo e l'Europa Centro-Orientale/Balcani, finalizzata alla convergenza delle politiche e dei sistemi di servizi del lavoro delle aree regionali considerate dalla CE e per una maggiore integrazione con l'Europa.

In questo contesto appare evidente che per le Istituzioni comunitarie un aspetto irrinunciabile per la convergenza degli standard di servizio e per il trasferimento di

---

<sup>25</sup> Art. 5 del Regolamento N° 1081 del 5 luglio 2006