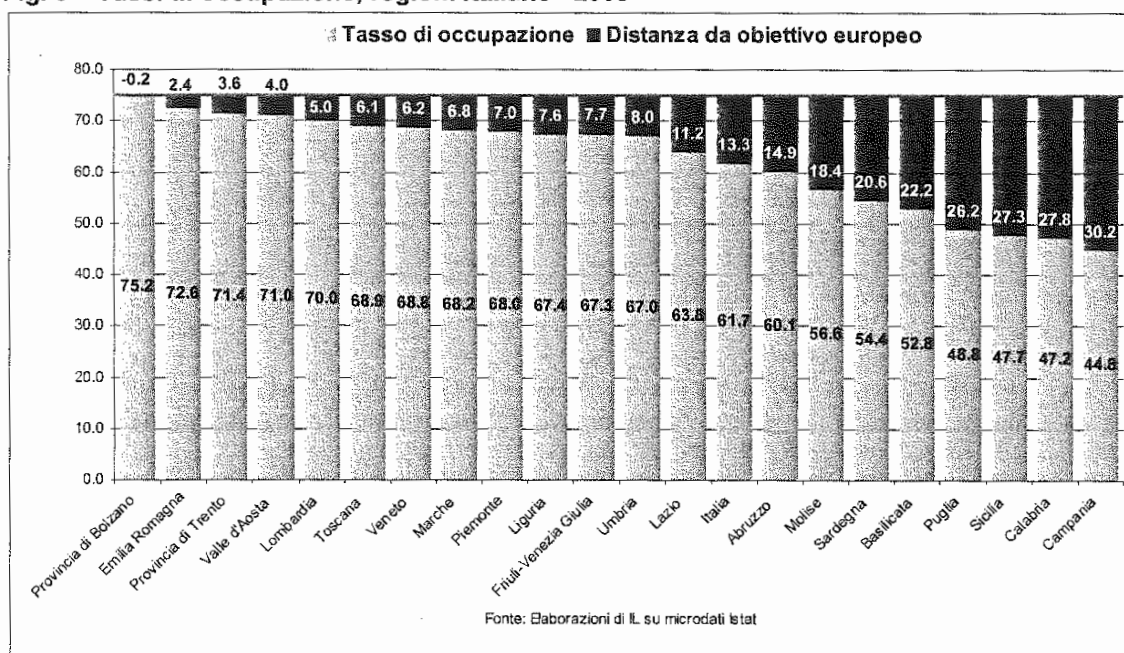


l'efficacia; la valorizzazione di istituti (lavoro intermittente, lavoro accessorio) che hanno dato buona prova nella fase recente;

- il decentramento della regolazione e l'attuazione del principio della sussidiarietà. Le azioni chiave sono la presentazione dello Statuto dei Lavori, lo sviluppo della contrattazione collettiva decentrata¹² (territoriale, aziendale) legando la dinamica dei salari alla produttività¹³, la valorizzazione della bilateralità nella gestione dei servizi per il lavoro;
- lo sviluppo delle competenze per l'occupabilità ed il reimpiego. Le azioni chiave sono un ripensamento dei modi e dei contenuti della formazione, ponendo l'attenzione sui risultati piuttosto che sulle procedure, la valorizzazione dell'azienda come luogo di formazione, l'istituzione della figura del valutatori indipendenti, la ricerca di un maggiore raccordo tra sistema formativo e esigenze del sistema produttivo, il rilancio dell' apprendistato e dei tirocini. Questi cambiamenti richiedono il potenziamento delle funzioni di monitoraggio, l'analisi della domanda di lavoro e dei fabbisogni di competenze (a breve e a medio termine). In questo senso va la ricerca di maggiori sinergie tra l'indagine sui posti vacanti ISTAT, il Progetto Excelsior di UnionCamere (con dati disaggregati a livello territoriale e con cadenza trimestrale), lo sfruttamento dei dati amministrativi del Ministero del Lavoro, dall'INPS e dalle Regioni e il potenziamento delle banche dati sulla domanda e sull'offerta di lavoro a livello nazionale e regionale.

Fig. 5 – Tassi di occupazione, regioni italiane - 2009



All'interno della strategia generale per l'occupazione l'incremento del tasso di occupazione delle donne riveste un ruolo chiave¹⁴. Il Governo ritiene che occorra agire sul versante delle convenienze, prevedendo incentivi mirati all'assunzione nel Mezzogiorno¹⁵ senza trascurare gli interventi per la conciliazione fra lavoro e vita privata. **Il Programma per l'inclusione delle donne nel mercato del**

¹² La riforma del modello contrattuale e la detassazione dei premi di risultato dovrebbero accrescere il numero d'impresie in cui si stipula il contratto di secondo livello e innalzare il livello di produttività;

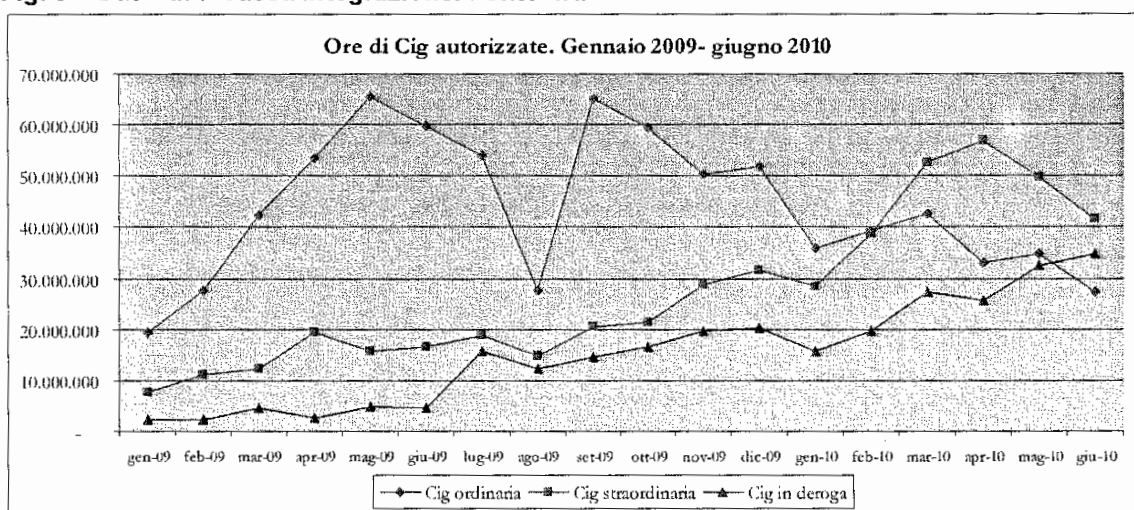
¹³ sarà gradualmente ampliata la platea dei lavoratori beneficiari di una riduzione contributiva e di una tassazione agevolata dei redditi correlati a criteri di maggiore competitività delle imprese, inclusi gli utili di bilancio, sulla base della contrattazione aziendale o territoriale

¹⁴ L'analisi dei flussi recenti del mercato del lavoro mostra che la performance delle donne (in termini di dinamica) tende ad essere migliore anche nella crisi in corso di quella dei maschi;

¹⁵ I contratti d'inserimento potrebbero essere una misura chiave per la promozione dell'occupazione delle donne ma la parte incentivante del dispositivo di cui all'art.59 del DLGS 276 del 2003 è inibita dal regolamento comunitario 800 del 2008. La questione è stata già sollevata dall'Italia a Bruxelles al fine di concretizzare una fiscalità di vantaggio per il Mezzogiorno.

lavoro "Italia 2020" presentato nel 2009 dai Ministri del Lavoro e delle Pari Opportunità è finalizzato a favorire la conciliazione dei tempi di lavoro con quelli dedicati alla cura della famiglia e a promuovere le pari opportunità nell'accesso al lavoro¹⁶. Le misure beneficiano in larga parte del cofinanziamento del FSE. In questa direzione deve essere intesa anche la recente modifica del regime previdenziale delle donne che lavorano nella Pubblica Amministrazione. La misura dovrebbe favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso l'allungamento delle loro carriere nel comparto. Ad integrazione di tale Programma, il Ministero per le Pari Opportunità ha adottato ad aprile 2010 il **Piano per la Conciliazione**, frutto di un'intesa fra Governo, Regioni, Province Autonome ed Enti locali. Tale intesa mira a creare un sistema di interventi, a livello centrale e locale, finalizzati a favorire la conciliazione fra tempi di vita e di lavoro nonché a potenziare i meccanismi e gli strumenti che consentano alle donne la permanenza o il rientro ed il reinserimento nel mercato del lavoro¹⁷.

Fig. 6 – Dati sulla Cassa integrazione. Fonte: INPS



Un serio ostacolo all'incontro tra domanda ed offerta di lavoro è dato dall'insufficiente funzionalità della **rete dei servizi per il lavoro**. In questa chiave il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha promosso un nuovo sistema per facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, denominato **Cliclavoro** e fondato sulle capacità della rete internet di essere al servizio delle politiche attive del lavoro. Un altro aspetto chiave è la subordinazione della prestazione di sostegno al reddito erogata

¹⁶ Lo stanziamento di 40 milioni di euro è stato destinato a:

- sostegno alla creazione di nidi familiari attraverso l'esperienza delle cosiddette "tagesmutter" (mamme di giorno), ossia donne che ospitano a pagamento i bambini in casa loro; un'esperienza già avviata con successo in alcune regioni del nord; (10 meuro);
- creazione di albi di badanti e baby sitter, italiane e straniere, appositamente formate (4 meuro);
- voucher destinati all'acquisto di servizi di cura in strutture come ludoteche e centri estivi (12 meuro);
- interventi a sostegno di cooperative sociali che operano per la conciliazione in contesti svantaggiati (6 meuro);
- telelavoro femminile (4 meuro);
- percorsi formativi di aggiornamento destinati a lavoratrici che vogliono reinserirsi nel mercato del lavoro dopo un periodo di allontanamento (4 meuro);

¹⁷ Per l'attuazione del Piano sono stati stanziati 40 milioni di euro con le seguenti finalità:

- creazione o implementazione di nidi, nidi famiglia, servizi e interventi simili (tagesmutter, educatrici familiari o domiciliari, ecc.) definiti nelle diverse realtà territoriali;
- favorire il rientro al lavoro di lavoratrici che abbiano usufruito di congedo parentale tramite percorsi formativi e di aggiornamento, acquisto di attrezzature hardware e pacchetti software, attivazione di collegamenti ADSL, ecc.;
- erogazione di voucher per l'acquisto di servizi di cura offerti da strutture specializzate (nidi, centri estivi, ludoteche) o in forma di "buoni lavoro" per prestatori di servizio (assistenza domiciliare, pulizia, pasti a domicilio);
- sostegno a modalità di prestazione di lavoro e tipologie contrattuali facilitanti o family-friendly come banca delle ore, telelavoro, part-time, programmi locali dei tempi e degli orari, ecc.;
- sostegno ad altri eventuali interventi innovativi e sperimentali proposti dalle Regioni e dalle Province autonome.

al lavoratore al suo comportamento attivo (accettazione di un'offerta di lavoro congrua, partecipazione a politiche attive) insieme alla qualità degli operatori, la strutturazione di reti territoriali di servizi pubblici e privati per il lavoro. Saranno implementate azioni ed accordi Stato-Regioni, anche finalizzando specificamente risorse di Fse sulla base di Linee guida condivise. Una specifica linea di attività, verrà dedicata alla realizzazione di rilevazioni ricorrenti dei fabbisogni professionali di competenze su base territoriale e settoriale (sinergie con *New Skills for New Jobs*) sostenute da una cabina di regia nazionale, a partire da un ampliamento su base provinciale del programma Excelsior, degli Osservatori locali sul mercato del lavoro basati sul concorso di competenze scientifiche e di partenariato sociale, e lo sviluppo dei servizi di placement nelle università e scuole superiori. Sinergie ed accordi in questo senso sono già stati realizzati con Regioni, Province, Associazioni, con il MIUR.

La difficile transizione dal mondo dell'istruzione e della formazione a quello del lavoro è una delle principali criticità su cui intervenire per contrastare i crescenti tassi di disoccupazione, la dispersione scolastica e i bassi tassi di occupazione giovanili. Contemporaneamente, la modesta domanda da parte delle imprese – specie le piccole e piccolissime – di personale laureato, di ricercatori e tecnici ad alta specializzazione e la presenza di *skills mismatch* richiedono un forte sforzo complessivo per l'innalzamento della qualità e dell'innovazione produttiva, i cui effetti sui livelli occupazionali potranno essere di forte impatto, anche se nel medio-lungo periodo. In sintonia con le due iniziative farò “*New skills for new jobs* e *Youth on the move* verrà diffuso l'impiego del metodo di apprendimento ‘per competenze’ in situazione lavorativa in luogo di quello ‘per discipline separate’ in situazione scolastica, la rivalutazione dell'istruzione-formazione tecnico-professionale, il coinvolgimento delle imprese, singole o associate, nelle attività educative e formative, l'accesso degli inoccupati a tirocini di inserimento, il rilancio dei corsi di istruzione e formazione tecnico superiore (IFTS) e dei contratti di apprendistato della legge Biagi, privilegiando l'apprendimento nella impresa, la rivisitazione degli stage, l'accreditamento di ‘valutatori’ indipendenti in grado di certificare le effettive competenze dei lavoratori comunque acquisite. Sulla base di accordi di formazione e lavoro verrà sostenuto il rientro anticipato dei cassintegrati. Le politiche attive del lavoro, compresa la promozione degli apprendistati per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione e per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione, devono puntare a rendere più occupabili i lavoratori con basse qualifiche e competenze attraverso una formazione lungo tutto l'arco della vita che risponda maggiormente ai fabbisogni delle imprese.

In tale prospettiva, e con specifico riferimento all'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro, si pone un particolare accento sulle politiche di promozione, riconoscimento e validazione delle competenze acquisite attraverso percorsi formativi di carattere formale e non-formale. Il raggiungimento di tale obiettivo potrà essere conseguito anche attraverso il rafforzamento di politiche per la mobilità di giovani, studenti e lavoratori, quale strumento per lo sviluppo di abilità ed esperienze che rafforzino l'autonomia e lo spirito imprenditoriale delle giovani generazioni.

3.4.3. Politica regionale, lavoro e inclusione sociale.

L'obiettivo dei programmi comunitari in questo ambito è quello di sostenere lo sviluppo dell'occupazione e migliori posti di lavoro, promuovendo una società inclusiva e “sicura” per conseguire le condizioni di contesto necessarie a favorire una crescita durevole. Le risorse programmate a tal fine ammontano a circa 7,4 miliardi di euro: 3,5 dedicati all'obiettivo lavoro e occupazione e 3,9 miliardi per l'inclusione sociale. In quest'ultimo ambito, circa 2,4 miliardi sono finalizzati a favorire l'inclusione nel mercato del lavoro delle donne (con la realizzazione e/o il potenziamento dell'accesso ai servizi e agli strumenti di conciliazione famiglia-lavoro e con lo sviluppo di politiche di parità e di imprese al femminile) e dei soggetti svantaggiati, quali migranti e minoranze etniche (con misure specifiche di accompagnamento per l'inserimento, reinserimento e mantenimento del lavoro). Mentre i restanti 1,5 miliardi sono rivolti al miglioramento dell'offerta dei servizi collettivi socio-sanitari e ad assicurare migliori condizioni di sicurezza per cittadini e imprese nei contesti con maggiore pervasività e rilevanza dei fenomeni criminali (in particolare nelle quattro Regioni della Convergenza).

Gli interventi attualmente attivati sul fronte del lavoro e occupazione (961 milioni di euro) sono per lo più volti all'attuazione di misure attive e preventive sul mercato del lavoro ed in seconda istanza ad azioni di ammodernamento e rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro.

Mentre, sul fronte degli interventi attivati nel campo dell'inclusione sociale (376 milioni di euro), essi sono volti a realizzare quelle infrastrutture socio-assistenziali che concorrono al raggiungimento degli obiettivi di servizio¹⁸ e comprendono anche azioni di *e-inclusion* per facilitare l'accesso ai servizi dei soggetti a rischio di marginalità e azioni a sostegno dell'economia e delle imprese sociali. Puglia, Basilicata e Calabria hanno anche promosso interventi di potenziamento dell'offerta di servizi sanitari.

Oltre a quanto sopra menzionato, circa 300 milioni sono destinati alla realizzazione di servizi sanitari on-line (*e-health*, telemedicina e tele assistenza) e alla diffusione delle nuove tecnologie domotiche a favore di categorie svantaggiate (anziani, diversamente abili), mentre ulteriori risorse sono state destinate a attività di qualificazione degli operatori dell'economia sociale e del terzo settore anche attraverso specifiche iniziative volte alla promozione di modelli innovativi di organizzazione e gestione di servizi sociali (assistenza domiciliare ai non autosufficienti, gestione di asili nido, servizi di mensa, trasporto di disabili, ecc.).

3.5. Il contesto della povertà¹⁹

Guardando agli indicatori che concorrono a definire l'**area della povertà** i dati mostra che la situazione italiana non si discosta molto dalla media dell'Unione. Il primo indicatore, il tasso di persone a rischio di povertà supera di due punti percentuali la media europea. Per quanto riguarda questo indicatore un obiettivo programmatico congruo per l'Italia potrebbe essere fissare un valore compreso tra l'attuale media europea a 27 (17%) e la media dell'area euro (16%), impegnandosi ad una riduzione di 2-3 punti percentuali in dieci anni. Il Governo è convinto che per ridurre l'area della povertà occorra promuovere l'inserimento/reinserimento al lavoro rimodulando la spesa a beneficio dei target di popolazione con i tassi più alti di povertà²⁰. Il secondo indicatore (tasso di deprivazione) vede l'Italia posizionarsi sulla media europea (9%). Appare dunque alla portata dell'Italia una riduzione al 7-8% nel decennio. Il terzo indicatore, relativo ai *jobless households*, colloca l'Italia nella media europea (10,4%) e potrebbe essere ridotto nel 2020 attorno al 7-8%.

Tav. 7 – indicatori di povertà

	EU-27	Italia
Obiettivo di riduzione della povertà entro il 2020	20.000.000	2.200.000
Rischio di povertà dopo prestazioni sociali (2008)	16,5	18,7
Indicatore di grave deprivazione materiale (2008)	8,2	7,5
% di persone di 18-59 anni in famiglie con bassa intensità di lavoro (<i>Jobless households</i>) (2008)	8,2	7,3

¹⁸ Gli investimenti nel settore delle infrastrutture per i servizi all'infanzia e quelli per la cura agli anziani sostengono i meccanismi di premialità associati agli Obiettivi di Servizio che, come noto, riguardano: i) la percentuale di Comuni con servizi per l'infanzia da aumentare dal 21 per cento del 2004 al 35 per cento nel 2013 e la percentuale dei bambini che usufruiscono dei servizi di cura per l'infanzia da incrementare dal 4 per cento del 2004 al 12 per cento nel 2013; e ii) la percentuale di anziani beneficiari di Assistenza Domiciliare Integrata -ADI- da incrementare dal 1,6 per cento del 2005 al 3,5 per cento nel 2013.

¹⁹ E' nota la preferenza italiana basata anche su investimenti metodologici ragguardevoli da parte dell'ISTAT per la povertà assoluta.

²⁰ E' la difficoltà di trovare un'occupazione che spiega i livelli di povertà elevati: è povero il 26,7% (ben il 38,7% nel Mezzogiorno) delle famiglie con a capo una persona in cerca di lavoro. Le situazioni più difficili appaiono, quelle delle famiglie in cui non vi sono né occupati né ritirati dal lavoro (il 42% è povero): si tratta di anziani soli senza una storia lavorativa pregressa e di persone escluse dal mercato del lavoro che vivono in coppia con figli o che sono genitori soli. Nelle famiglie povere ci sono giovani e donne che una volta occupati possono modificare la loro condizione individuale e quella del nucleo di appartenenza.

Gli impegni in materia di riduzione della povertà

L'Italia si farà carico di una quota di riduzione della povertà di 2,2 milioni di unità, pari al 12,5% dell'impegno programmatico complessivo per i paesi dell'Unione all'orizzonte del 2020. Questo obiettivo sarà perseguito sia attraverso trasferimenti monetari o equipollenti (Social Card, etc.), sia prevedendo un maggiore coinvolgimento degli "intermediari sociali" nella gestione degli strumenti contro la povertà sia intervenendo con politiche attive che promuovano l'elevazione dei tassi di occupazione di giovani e donne, in molti casi *second earners*.

PAGINA BIANCA

4. La politica regionale

L'attuazione della politica regionale di sviluppo, volta ad aumentare la dotazione di servizi e infrastrutture e a migliorare la competitività dei territori e finanziata con risorse aggiuntive di fonte comunitaria e nazionale, negli ultimi dieci anni ha dato un apporto significativo alla Strategia europea per la crescita e l'occupazione. Larga parte della spesa per interventi attuati nel ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 ha riguardato, infatti, le priorità della strategia di Lisbona, in particolare ricerca e sviluppo e miglioramento del capitale umano e infrastrutture strategiche nel settore dei trasporti, unitamente a quelle per il miglioramento del servizio idrico e del ciclo dei rifiuti.

Con la programmazione 2007-2013 questo orientamento è stato ulteriormente rafforzato: a fronte dei 59,4 miliardi di euro programmati dal Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, ben il 71,6 per cento è, infatti, finalizzato all'attuazione delle priorità di Lisbona (il 69 per cento nel caso dei programmi rivolti all'area dell'obiettivo Convergenza e l'80 per cento di quelli per l'obiettivo Competitività).

Come si evince dai paragrafi precedenti, è particolarmente rilevante la concentrazione dell'impegno finanziario e degli interventi sui temi della ricerca e dell'innovazione, del miglioramento del capitale umano, dell'energia e dell'ambiente e dell'inclusione sociale.

E' quindi grazie a questa impostazione che i programmi operativi 2007-2013 assicurano un contributo molto significativo all'attuazione della strategia UE 2020 e al raggiungimento dei target nazionali a tal fine fissati, pur considerando la più forte concentrazione tematica della nuova strategia rispetto all'agenda di Lisbona²¹.

Alle cinque priorità di UE 2020 è infatti destinato circa il 66 per cento delle risorse complessive ancora da spendere entro la fine del 2015, una quota corrispondente a 35 miliardi di euro.

I programmi nell'area dell'istruzione sono più avanzati, ma in tutti i settori è atteso uno sforzo significativo di accelerazione degli interventi.

Al fine di rendere più efficace l'attuazione della politica di coesione e di raggiungere, anche attraverso questo strumento, i target fissati per la strategia UE 2020, l'Italia ritiene indispensabile il ricorso a specifiche condizionalità ex ante che "subordinino l'esborso dei fondi della politica di coesione all'attuazione di riforme strutturali e istituzionali **connesse all'applicazione di tale politica**" così come indicato, nel quadro del rafforzamento del Patto di Stabilità e della governance macroeconomica, dalla specifica Comunicazione della Commissione europea²².

L'esperienza, già maturata dall'Italia con i sistemi di premialità (comunitaria e nazionale) attuati nel periodo 2000-06 e con il meccanismo degli obiettivi di servizio adottato nel ciclo 2007-13, offre indicazioni molto concrete sulle possibilità di rafforzare l'orientamento ai risultati della politica di coesione, rendendo vincolante, ai fini della effettiva acquisizione delle risorse, la sussistenza delle precondizioni di efficacia della politica stessa, in relazione ai suoi diversi ambiti di intervento.

Il Governo intende imprimere, anche per questa via, un forte rilancio alla politica di sviluppo del Mezzogiorno, accompagnandola con interventi diretti a incidere sui divari infrastrutturali attraverso una maggiore concentrazione delle risorse su grandi progetti, in particolare per i servizi di trasporto, e ad aumentare l'efficacia degli investimenti in ricerca e innovazione tramite: politiche

²¹ La quota di risorse dei fondi strutturali che finanziano investimenti destinati all'adeguamento della dotazione infrastrutturale dei territori, già individuata come priorità nella strategia di Lisbona e pertanto inclusa nel calcolo dell'earmarking previsto dai regolamenti per il QSN 2007-13, non rientra nelle aree tematiche della nuova strategia, , ad eccezione della quota destinata a investimenti per la sostenibilità dei trasporti.

²² Cfr. Comunicazione della Commissione europea "Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità la crescita e l'occupazione – Gli strumenti per rafforzare la governance economica della UE", Com(2010) 367 30 giugno 2010.

sempre più qualificate e legate ai territori, incentivi alle imprese basati su un equilibrio tra meccanismi automatici e processi valutativi.

Tav. 8 - Fondi Strutturali 2007-2013 per priorità della strategia UE 2020 e spesa al 31-12-2009
(valori in milioni di euro)

Priorità UE 2020, 2007-2013	Sottosettore	Totale Programmato	Totale Speso	Residuo da spendere
Energia e Clima ¹		7,720	384	7,337
	di cui: Energia	3,927	191	3,735
	Biodiversità e valorizzazione delle risorse naturali	861	11	850
	Sostenibilità dei trasporti	2,933	181	2,752
Inclusione		3,868	376	3,493
Lavoro e Occupazione		3,558	962	2,596
Istruzione		4,354	1,248	3,106
Ricerca e Innovazione ²		20,850	2,187	18,663
	di cui: RTDI	12,827	1,194	11,633
	Società dell'informazione	3,424	287	3,137
	Imprenditorialità innovativa	2,180	303	1,877
	Capitale umano per l'innovazione	2,419	403	2,017
Totale UE 2020		40,351	5,156	35,195
Totale Fondi Strutturali		59,414	6,512	52,902

¹ La politica regionale oltre ai temi previsti da Europa 2020 e riportati nella tavola, investe circa 4 miliardi su altri temi ambientali come: potenziamento dei servizi (gestione delle risorse idriche e dei rifiuti), prevenzione dei rischi e recupero dei siti inquinati. Le risorse finanziarie dedicate ai temi dell'Energia e dell'Ambiente ammontano pertanto a circa 9 miliardi.

² La dotazione finanziaria totale programmata per la ricerca comprende anche 370 milioni di euro circa a beneficio dell'istruzione (laboratori multimediali, incremento dotazioni tecnologiche nelle scuole, etc) e 300 milioni di euro circa a beneficio dell'inclusione sociale (telemedicina, e-health, etc).

Fonte: Elaborazioni DPS a partire dalla riclassificazione, sulla base di criteri territoriali, di tutte le categorie di spesa dei Fondi Strutturali 2007-2013 presenti nei PO, in conformità con le disposizioni dell'art.11 del regolamento CE della Commissione 1828/2006.

Il Governo, a seguito di una ricognizione delle risorse aggiuntive disponibili, intende procedere ad una riprogrammazione delle stesse volta a finanziare interventi efficaci e strategici, finalizzati nel Piano per il Sud, che si articola su alcuni punti prioritari:

- grandi progetti di infrastrutture e segnatamente sulla realizzazione di grandi assi ferroviari nelle regioni del Sud;
- un programma straordinario di miglioramento dell'efficacia del sistema scolastico meridionale, collegato a una nuova stagione di impegno nell'Università, volta a sostenere la creazione di rapporti sia con le imprese sia con le reti di formazione internazionali;
- azioni di adeguamento dei servizi pubblici locali in particolare delle condizioni di funzionamento e di efficienza delle reti idriche e del sistema del trattamento dei rifiuti solidi urbani;
- rafforzamento degli strumenti a presidio di sicurezza e legalità;
- una riforma del sistema di incentivi, diretta a concentrare le risorse disponibili, nazionali e comunitarie, su pochi strumenti;
- Banca del Mezzogiorno per aumentare l'offerta di credito con modalità più vicine ai territori;
- riqualificazione della Pubblica amministrazione, con l'introduzione di meccanismi per incentivare l'efficienza dei procedimenti amministrativi.