

**MINISTERO DEL LAVORO E
DELLA PREVIDENZA SOCIALE**



PROGRAMMA OPERATIVO NAZIONALE

Azioni di Sistema

Obiettivo 2

Competitività Regionale e Occupazione

2007IT052PO017

Ottobre 2007

INDICE

1. ANALISI DI CONTESTO	4
1.1 DESCRIZIONE DEL CONTESTO	4
1.1.1 <i>Indicatori socio economici ed avanzamento istituzionale.....</i>	<i>4</i>
1.1.2 <i>Le politiche e la strutturazione dei sistemi e delle reti per la formazione ed il lavoro.....</i>	<i>27</i>
1.1.3 <i>Stato delle pari opportunità</i>	<i>35</i>
1.3 CONCLUSIONI DELL'ANALISI SOCIOECONOMICA	39
1.4 LEZIONI DEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE 2000-2006.....	41
1.4.1 <i>Risultati ed insegnamenti.....</i>	<i>41</i>
1.4.2 <i>Raccomandazioni del valutatore indipendente del PON “Azioni di Sistema”.....</i>	<i>43</i>
1.5 CONTRIBUTO STRATEGICO DEL PARTENARIATO.....	44
2. VALUTAZIONI PROPEDEUTICHE ALLA STRATEGIA.....	46
2.1 VALUTAZIONE EX-ANTE – SINTESI.....	46
2.2 VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA	48
3. STRATEGIA.....	49
3.1 QUADRO GENERALE DI COERENZA STRATEGICA	49
3.1.1 <i>Coerenza con gli OSC e il QSN.....</i>	<i>49</i>
3.1.2 <i>Coerenza con la strategia di Lisbona e il PICO.....</i>	<i>52</i>
3.1.3 <i>Coerenza con le politiche nazionali e regionali per lo sviluppo.....</i>	<i>52</i>
3.1.4 <i>Coerenza con gli obiettivi della Comunità relativi all’occupazione in materia di inclusione sociale, istruzione e formazione</i>	<i>55</i>
3.2 STRATEGIA DEL PROGRAMMA	56
3.2.1 <i>Descrizione della strategia, degli obiettivi globali, degli Assi prioritari e degli obiettivi specifici</i>	<i>56</i>
3.2.2 <i>Ripartizione delle categorie di spesa.....</i>	<i>62</i>
3.3 SPECIFICITA' AGGIUNTIVE.....	64
3.3.1 <i>Coerenza e concentrazione delle risorse</i>	<i>64</i>
3.3.2 <i>Azioni Innovative</i>	<i>64</i>
3.3.3 <i>Sinergia con i Programmi operativi regionali.....</i>	<i>64</i>
3.4 SISTEMA DI INDICATORI	66
4. PRIORITA' DI INTERVENTO.....	67
4.1 ASSE A - ADATTABILITA'	67
4.1.1 <i>Obiettivi specifici</i>	<i>68</i>
4.1.2 <i>Contenuti.....</i>	<i>69</i>
4.1.3 <i>Attività</i>	<i>70</i>

4.1.4	<i>Applicazione complementarità tra i Fondi strutturali</i>	72
4.1.5	<i>Sinergie con altri Fondi e strumenti finanziari</i>	72
4.1.6	<i>Specificità aggiuntive</i>	72
4.2	ASSE B - OCCUPABILITA'	78
4.2.1	<i>Obiettivi specifici</i>	78
4.2.2	<i>Contenuti</i>	78
4.2.3	<i>Attività</i>	79
4.2.4	<i>Applicazione complementarità tra i Fondi strutturali</i>	80
4.2.5	<i>Sinergie con altri Fondi e strumenti finanziari</i>	80
4.2.6	<i>Specificità aggiuntive</i>	80
4.3	ASSE C - CAPITALE UMANO.....	86
4.3.1	<i>Obiettivi specifici</i>	86
4.3.2	<i>Contenuti</i>	86
4.3.3	<i>Attività</i>	87
4.3.4	<i>Applicazione complementarità tra i Fondi strutturali</i>	88
4.3.5	<i>Sinergie con altri Fondi e strumenti finanziari</i>	89
4.3.6	<i>Specificità aggiuntive</i>	89
4.4	ASSE D - TRANSNAZIONALITÀ	92
4.4.1	<i>Obiettivi specifici</i>	92
4.4.2	<i>Contenuti</i>	92
4.4.3	<i>Attività</i>	93
4.4.4	<i>Applicazione complementarità tra i Fondi strutturali</i>	94
4.4.5	<i>Sinergie con altri Fondi e strumenti finanziari</i>	94
4.4.6	<i>Specificità aggiuntive</i>	94
4.5	ASSE E - ASSISTENZA TECNICA	97
4.5.1	<i>Obiettivi specifici</i>	97
4.5.2	<i>Contenuti</i>	97
4.5.3	<i>Attività</i>	98
4.5.4	<i>Sinergie con altri Fondi e strumenti finanziari</i>	98
5.	PROCEDURE DI ATTUAZIONE	100
5.1	AUTORITÀ.....	100
5.1.1	<i>Autorità di Gestione (AdG)</i>	101
5.1.2	<i>Autorità di Certificazione (AdC)</i>	102
5.1.3	<i>Autorità di Audit (AdA)</i>	103
5.2	ORGANISMI.....	104

5.2.1	<i>Organismo di valutazione di conformità</i>	104
5.2.2	<i>Organismo responsabile per la ricezione dei pagamenti</i>	104
5.2.3	<i>Organismo/i responsabile/i per l'esecuzione dei pagamenti</i>	105
5.2.4	<i>Organismo nazionale di coordinamento per la trasmissione delle domande di pagamento</i>	105
5.2.5	<i>Organismo nazionale di coordinamento in materia di controllo</i>	106
5.2.6	<i>Organismi intermedi</i>	106
5.2.7	<i>Comitato di sorveglianza (CdS)</i>	107
5.3	SISTEMI DI ATTUAZIONE	109
5.3.1	<i>Selezione delle operazioni</i>	109
5.3.2	<i>Modalità e procedure di monitoraggio</i>	109
5.3.3	<i>Valutazione</i>	110
5.3.4	<i>Modalità di scambio automatizzato dei dati</i>	111
5.3.5	<i>Sistema contabile, di controllo e reporting finanziario</i>	112
5.3.6	<i>Flussi finanziari</i>	113
5.3.7	<i>Informazione e pubblicità</i>	115
5.3.8	<i>Complementarità degli interventi</i>	115
5.4	DISPOSIZIONI DI APPLICAZIONE DEI PRINCIPI ORIZZONTALI	116
5.4.1	<i>Pari opportunità e non discriminazione</i>	116
5.4.2	<i>Diffusione delle buone pratiche</i>	116
5.4.3	<i>Partenariato</i>	117
5.4.4	<i>Modalità e procedure di coordinamento</i>	118
5.5	RISPETTO DELLA NORMATIVA COMUNITARIA.....	119
6.	DISPOSIZIONI FINANZIARIE	121

Appendice-acronimi

1. ANALISI DI CONTESTO

1.1 Descrizione del contesto

La descrizione del contesto di questo programma si caratterizza per due elementi. Da un lato assume come riferimento l'intero territorio nazionale, declinando i dati, la dove possibile per gli Obiettivi 1 e 2 e a livello regionale. Ciò rende, tra l'altro, più chiare le effettive differenze tra le due macro aree geografiche ed agevola l'individuazione dei problemi. L'analisi dei dati non è effettuata a livello regionale, data la peculiarità del Programma, centrato sulle azioni di sistema a valenza nazionale, e di un grado di omogeneità significativo tra le diverse realtà regionali all'interno dell'obiettivo Competitività regionale e occupazione.

I dati riferiti all'assetto del mercato del lavoro e alla scolarità descrivono i principali problemi del paese e il loro inserimento nel contesto è stato ritenuto utile in quanto, non essendo più previsto il QCS, consentono un utile inquadramento generale dello specifico contesto del FSE.

Una seconda caratterizzazione del contesto è quella di descrivere lo stato dell'arte dei sistemi, per mettere a fuoco le problematiche sulle quali si vuole incidere attraverso la strategia e le priorità.

1.1.1 Indicatori socio economici ed avanzamento istituzionale

La partecipazione al lavoro

L'occupazione conferma il trend di crescita iniziato nella seconda metà degli anni novanta: l'Italia ha mostrato, negli ultimi cinque anni, buone performance in termini di incremento dell'occupazione, pur in un contesto economico forse tra i più critici rispetto ai partner europei. Si evidenzia come l'occupazione italiana, in presenza di un prodotto interno lordo in forte declino già dal 2000, si mantenga su un trend di crescita costante.

TARGET	ANNO	Tasso di attività							Tasso di occupazione							Tasso di disoccupazione						
		Italy			EU27	EU25	EU15	Euro area	Italy			EU27	EU25	EU15	Euro area	Italy			EU27	EU25	EU15	Euro area
		Ob. 2	Ob. 1	Tot					Ob. 2	Ob. 1	Tot					Ob. 2	Ob. 1	Tot				
Generale	1995	61,2	52,0	58,4			66,9	64,9	56,3	41,5	51,8			60,1	58,1	8,3	19,1	11,2			10,1	10,5
	1996	61,7	52,1	58,8			67,1	65,2	56,8	41,3	52,1			60,3	58,2	8,1	19,7	11,2			10,1	10,7
	1997	61,9	52,5	59,0		60,6	67,3	65,5	57,0	41,3	52,3		60,6	60,7	58,6	8,1	20,2	11,3			9,8	10,6
	1998	62,4	54,0	59,8		67,5	67,7	65,9	57,7	42,1	52,9		61,2	61,4	59,3	7,9	20,9	11,4		9,3	9,3	10,0
	1999	63,2	54,1	60,4		68,1	68,3	66,6	58,7	42,2	53,7		61,9	62,5	60,6	7,3	20,8	11,0		9,1	8,5	9,0
	2000	63,9	54,4	61,0	68,1	68,3	68,6	67,1	60,0	42,9	54,8	62,2	62,4	63,4	61,7	6,5	20,1	10,2	8,6	8,6	7,6	8,1
	2001	64,6	54,6	61,6	68,3	68,6	69,0	67,5	61,1	43,9	55,9	62,5	62,8	64,0	62,2	5,7	18,6	9,1	8,5	8,4	7,2	7,8
	2002	65,2	55,0	62,1	68,4	68,8	69,5	68,0	61,9	44,9	56,7	62,3	62,8	64,2	62,4	5,4	17,4	8,6	8,9	8,7	7,6	8,2
	2003	66,3	55,0	62,9	68,7	69,1	69,9	68,6	62,9	45,0	57,5	62,5	62,9	64,3	62,6	5,4	17,2	8,4	9,0	9,0	8,0	8,7
	2004	66,5	53,2	62,5	69,2	69,6	70,4	69,1	62,9	44,8	57,4	62,9	63,3	64,7	63,0	5,4	15,8	8,0	9,1	9,1	8,1	8,8
	2005	66,7	52,3	62,4	69,4	70,0	70,8	69,5	63,1	44,4	57,5	63,4	63,8	65,2	63,5	5,3	15,1	7,7	8,7	8,8	7,9	8,6
Uomini	1995	73,4	70,3	72,5			77,1	75,7	69,1	59,4	66,2			70,5	69,3						8,6	8,5
	1996	73,3	70,4	72,5			77,2	75,6	69,2	59,1	66,1			70,4	69,0						8,8	8,7
	1997	73,1	70,6	72,4		70,2	77,1	75,7	69,1	59,0	66,0		70,2	70,6	69,2						8,4	8,6
	1998	73,3	71,8	72,9		76,7	77,2	76,0	69,3	59,7	66,4		70,6	71,2	69,8					8,0	7,8	8,1
	1999	73,8	71,7	73,2		76,9	77,6	76,4	70,0	59,7	66,9		71,0	72,1	70,8					7,7	7,1	7,3
	2000	74,3	71,8	73,5	76,5	76,9	77,8	76,6	70,8	60,4	67,7	70,8	71,2	72,8	71,6	7,5	7,4	6,4	7,5	7,4	6,4	6,5
	2001	74,5	71,4	73,6	76,6	76,9	77,8	76,8	71,5	61,2	68,3	70,9	71,3	73,1	72,0	7,5	7,3	6,1	7,5	7,3	6,1	6,3
	2002	74,9	72,0	74,0	76,4	77,0	77,9	76,9	71,9	62,2	69,0	70,3	71,0	72,8	71,7	8,0	7,8	6,6	8,0	7,8	6,6	6,8
	2003	75,8	72,3	74,8	76,5	77,0	78,2	77,2	73,0	62,6	69,9	70,3	70,8	72,7	71,6	8,1	8,1	7,0	8,1	8,1	7,0	7,3
	2004	76,5	69,8	74,5	76,6	77,1	78,3	77,4	73,4	61,0	69,7	70,3	70,9	72,7	71,6	8,2	8,1	7,1	8,2	8,1	7,1	7,5
	2005	76,5	69,4	74,4	76,9	77,4	78,4	77,5	73,5	60,9	69,7	70,8	71,3	72,9	71,8	7,9	7,9	7,0	7,9	7,9	7,0	7,4
Donne	1995	48,9	33,5	44,3			56,5	54,1	43,0	24,9	37,5			49,7	46,9	12,1	26,5	15,4			12,0	13,3
	1996	50,0	33,5	45,0			57,0	54,7	44,1	24,7	38,1			50,2	47,4	11,8	27,2	15,2			11,9	13,3
	1997	50,5	34,0	45,5		51,1	57,6	55,3	44,6	24,8	38,5		51,1	50,8	48,0	11,7	27,9	15,3			11,8	13,2
	1998	51,3	35,7	46,6		58,3	58,1	55,9	45,6	25,6	39,4		51,8	51,6	48,9	11,4	28,9	15,4		11,2	11,2	12,6
	1999	52,5	36,0	47,5		59,3	59,1	56,9	47,1	25,8	40,5		52,9	53,0	50,4	10,5	29,2	14,8		10,8	10,3	11,4
	2000	53,5	36,7	48,4	59,7	59,7	59,6	57,6	48,7	26,5	41,8	53,7	53,6	54,1	51,7	9,2	28,5	13,6	10,0	10,2	9,3	10,2
	2001	54,6	37,5	49,4	60,1	60,2	60,2	58,1	50,4	27,7	43,4	54,3	54,3	55,0	52,4	7,9	26,6	12,2	9,7	9,8	8,7	9,8
	2002	55,5	37,7	50,1	60,4	60,8	61,0	59,0	51,4	28,6	44,4	54,4	54,7	55,6	53,1	7,6	24,8	11,5	10,0	10,0	8,9	10,0
	2003	56,7	37,5	50,9	61,0	61,2	61,7	59,8	52,2	29,1	45,1	54,8	55,0	56,0	53,6	7,5	25,0	11,3	10,1	10,2	9,2	10,4
	2004	56,5	37,0	50,6	61,6	62,0	62,6	60,9	52,4	28,9	45,2	55,4	55,7	56,8	54,5	7,3	21,8	10,5	10,1	10,2	9,3	10,5
	2005	56,8	35,6	50,4	62,0	62,4	63,1	61,4	52,7	28,2	45,3	56,0	56,3	57,4	55,2	7,2	20,6	10,1	9,7	9,8	9,0	10,1

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati Eurostat - Istat

Tasso di attività totale della popolazione in età 15-64 anni

<i>ripartizioni geografiche</i>	<i>Maschi</i>	<i>Femmine</i>	<i>Totale</i>
Piemonte	76,1	58,1	67,2
Valle D'Aosta	76,3	60,5	68,5
Lombardia	78,1	58,3	68,3
Trentino - Alto Adige	78,9	29,4	69,3
<i>Bolzano-Bozen</i>	<i>80,7</i>	<i>61,2</i>	<i>71,1</i>
<i>Trento</i>	<i>77,1</i>	<i>57,7</i>	<i>67,6</i>
Veneto	78,1	56,5	67,4
Friuli - Venezia Giulia	74,4	57,0	65,8
Liguria	74,2	55,6	64,8
Emilia - Romagna	78,7	63,4	71,1
Toscana	76,4	58,3	67,3
Umbria	75,3	56,0	65,6
Marche	76,2	57,0	66,7
Lazio	74,0	53,1	63,3
Abruzzo	73,1	51,2	62,2
Molise	71,1	42,4	56,8
Campania	68,8	35,2	51,9
Puglia	70,8	33,9	52,1
Basilicata	69,9	42,4	56,2
Calabria	66,7	37,7	52,1
Sicilia	69,9	36,0	52,7
Sardegna	73,0	45,3	59,2
Italia	74,4	49,9	62,4
- Ob. CONV	69,4	35,6	52,3
- Ob. CRO	76,5	56,1	66,7

Fonte: Istat, RCFL 2005

Negli ultimi anni si è molto discusso sulle cause trainanti della sorprendente crescita occupazionale accompagnata da un PIL in rallentamento. La crescita occupazionale sostenuta in presenza di relativa stagnazione può essere letta secondo due chiavi non sempre concordanti. Sul piano politico-sociale, non vi è dubbio che la costante crescita dell'occupazione misurata in teste debba essere accolta come fatto positivo; sul piano strettamente economico, questo fenomeno può essere sintomo di un calo della produttività generica del lavoro e quindi della competitività complessiva del sistema paese. Vi è, al riguardo, da osservare come, già a partire dal 2002, l'occupazione misurata in unità di lavoro equivalenti (ULA) non sia cresciuta a ritmi paragonabili a quelli dell'occupazione, fino a contrarsi per tutto il biennio 2004-2005. La distanza con la media comunitaria (EU-15) si è progressivamente ridotta dal 1999 (-8,3%) al 2003 (-6,8%), per poi aumentare leggermente nel periodo 2004-2005 (-7,3%, -7,7%). Il biennio 2004-2005 evidenzia un rallentamento della crescita occupazionale su base nazionale, risultato di una sostanziale tenuta dell'occupazione nelle regioni comprese nell'Ob. CRO e di una flessione delle regioni comprese nell'Ob. CONV. Riguardo il livello dei benchmark fissati dalla SEO, l'Italia registra una distanza ancora sensibile con l'obiettivo del 70% di popolazione occupata in età lavorativa; tale divario è dovuto in gran parte alla componente femminile della popolazione, che presenta un tasso di occupazione pari a 45,3% nel 2005, a fronte della media comunitaria (EU-15) del 57,4%. Il tasso di attività, benché tuttora inferiore alle media EU27, risulta nelle aree CRO in lento ma costante incremento: 5,5 punti nel

decennio 1995-2005. Assai ridotta la partecipazione al lavoro, soprattutto delle donne, inferiore di ben 20 punti rispetto a quella della popolazione maschile. In positivo si riscontra tuttavia un costante incremento nel tempo dei tassi di attività femminili aumentati di quasi 8 punti nel decennio considerato.

L'esame degli andamenti dell'occupazione evidenzia il permanere dei divari che hanno tradizionalmente caratterizzano il mercato del lavoro italiano - su tutti, quello territoriale e di genere - e che differenziano in modo sostanziale il nostro Paese rispetto al resto dell'Europa. L'analisi dei tassi di disoccupazione sembra tuttavia delineare scenari relativamente più ottimistici. Con un tasso di disoccupazione medio pari al 7,7% nel 2005, l'Italia presenta performance prossime a quanto osservato a livello europeo (7,3%, EU-15). Le aree Ob. CONV sono quelle che maggiormente hanno contribuito alla discesa del tasso di disoccupazione nell'ultimo quinquennio (-3,5%); mentre, a parziale conferma della delicata fase congiunturale attraversata dal nostro paese, il tasso di disoccupazione nelle regioni Ob. CRO rimane attestato intorno a valori che oscillano tra il 5,7% e il 5,3%. Il differenziale territoriale del tasso di disoccupazione tra regioni Ob. CONV e regioni Ob. CRO si è di conseguenza ridotto di oltre tre punti percentuali tra il 2001 ed il 2005.

Anche il gap di genere continua a ridursi: mentre solo cinque anni fa la componente femminile registrava un tasso di disoccupazione più alto di 3,1 punti percentuali rispetto alla media, nel 2005 tale differenza si è ridotta a 2,4%. In termini comparativi con le principali economie avanzate, l'Italia ha mostrato nel recente passato andamenti assai favorevoli: il tasso maschile nel 2005 è di 1,2 punti percentuali al di sotto di quello medio europeo (6,2% contro 7,3%) e quello femminile perfettamente in linea con la media dell'Eurozona (10,1%) e un punto percentuale sotto il livello comunitario (EU-15).

Nel quadro descritto rimane tuttavia una forte preoccupazione, motivata dal fatto che il basso livello dei tassi di disoccupazione è in parte dovuto ad una scarsa propensione alla partecipazione al mercato del lavoro, misurata dai tassi di attività. La sostanziale stabilità dei tassi di occupazione e la contrazione dei tassi di disoccupazione non può infatti che accompagnarsi ad un incremento della quota di persone che non partecipano attivamente al mercato del lavoro, concentrata in particolare modo tra le donne.

L'istruzione e la formazione lungo l'arco della vita

La quota di giovani con un titolo di studi secondario superiore ("tasso di maturità") ha visto un incremento di ben 25 punti tra il 1990 ed il 2005. Tra il 2000 ed il 2005 la quota di giovani di età 18-24 anni con bassa qualifica e fuori dai percorsi di istruzione, sono passati da circa 1,1 milioni a novecentomila. Permane tuttavia rilevante il divario con la media europea e dunque con l'obiettivo del 10% nel 2010. Si nota inoltre un certo rallentamento nelle dinamiche di avanzamento negli ultimi anni di osservazione, e permane un divario di quasi 8 punti tra le aree Ob. 2 e le aree Ob. 1, dove quasi il 27% della popolazione in età non ha livelli formali di istruzione superiori alla licenza media.

Percentuale della popolazione 18-24 anni con titolo di studio inferiore al diploma di scuola secondaria superiore e che non partecipa ad ulteriore istruzione o formazione ©					
Regione	2001	2002	2003	2004	2005
Obiettivo 2	21,7	20,3	19,2	19,2	19,0
Obiettivo 1	29,6	27,9	26,8	27,8	26,9
Italia	24,6	23,1	22,0	22,4	21,9
eu27				16,1	15,6
eu25				15,6	15,2
eu15				17,7	17,3
Area euro				18,5	18,1

Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Eurostat-Istat

La situazione descritta è prevalentemente imputabile ai tassi di abbandono ancora relativamente elevati che si riscontrano nel primo biennio della Scuola secondaria superiore.

Il tasso di abbandono scolastico e formativo, sia pure più contenuto che nel passato, pare negli andamenti aver raggiunto un “valore di soglia” difficilmente superabile e sintomatico dell’esistenza di un problema strutturale irrisolto. L’istituzione dell’obbligo formativo a 18 anni, che dovrebbe compensare gli abbandoni scolastici ed offrire una gamma di percorsi alternativi, e professionalizzanti, coerenti con le variegate potenzialità ed esigenze dei giovani, non riesce ancora a coinvolgere tutti gli “aventi diritto”. Quasi il 4% dei giovani non riceve proposte adeguate in particolare a causa di un’offerta formativa che rimane al di sotto delle esigenze soprattutto nelle aree Ob. 1. L’apprendistato rappresenta la forma contrattuale più incisiva per l’inserimento al lavoro dei giovani, ma non riesce ad accogliere una quota sufficiente di under 18. Inoltre, sempre con riferimento all’apprendistato, rimane da rendere effettivo lo “scambio sociale” che è alla base di tale istituto e delle relative agevolazioni contributive, ovvero rendere reale la presenza della componente formativa, tanto più necessaria nei confronti dei soggetti che adempiono in tal modo all’obbligo formativo. Rimangono soprattutto irrisolti i problemi delle risorse finanziarie per garantire ai giovani la “formazione esterna” e la modalità di riconoscimento della capacità dell’impresa di erogare la formazione. Anche l’offerta formativa post-obbligo si presenta, in particolare nelle aree Ob. 1, insufficiente a far fronte alla popolazione in età.

Rispetto alla formazione continua si segnala uno sviluppo disomogeneo della filiera, con ritardi che coinvolgono, spesso, proprio i soggetti (lavoratori a bassa qualificazione, giovani, anziani), le realtà produttive (come le PMI del settore manifatturiero), i territori (le regioni più svantaggiate) che esprimono oggettivamente maggiori esigenze di riqualificazione e specializzazione.

Percentuale di adulti in età 25-64 anni che partecipano all'apprendimento permanente (frequentano un corso di studio o di formazione professionale)					
Regione	2001	2002	2003	2004	2005
Obiettivo 2	4,7	4,6	4,8	6,5	6,1
Obiettivo 1	4,0	3,8	3,7	5,6	5,0
Italia	4,5	4,4	4,5	6,2	5,8
eu27				9,7	9,3
eu25				9,9	10,2
eu15				10,7	11,2
Area euro				7,3	8,1

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Eurostat-Istat

I Fondi Interprofessionali, resi operativi nel 2001, sembrano aver impresso una certa accelerazione alla partecipazione formativa, attraverso gli incentivi alle imprese, ed alla realizzazione di progetti nazionali, regionali ed aziendali. Permane una certa debolezza di una “programmazione strategica” che tenda ad ampliare e rendere maggiormente efficaci i livelli di partecipazione.

Di seguito si presentano le più rilevanti problematiche specifiche.

I giovani

Negli ultimi anni l'occupazione giovanile ha manifestato in Italia evidenti segnali di criticità. I fattori che rendono la condizione dei giovani nel mercato del lavoro particolarmente delicata sono ascrivibili, in buona parte, ad elementi strutturali che travalicano sia i confini nazionali che il ciclo economico. Seppure con differenze rilevanti tra i vari paesi, l'andamento degli indicatori del mercato del lavoro evidenzia gli effetti dell'inerzia inevitabile che i giovani devono affrontare nella fase del primo ingresso nell'occupazione. Dai primi anni duemila il tasso di occupazione della popolazione giovanile ha subito un sensibile decremento, mostrando un andamento opposto al tasso di occupazione generale: la quota di popolazione occupata in età compresa tra 15 e 24 anni è passata dal 29,5% nel 2001 al 25,5 nel 2005, a fronte di un incremento del tasso di occupazione in età lavorativa pari a 1,6 punti percentuali nello stesso periodo. Il livello dell'occupazione giovanile registrato al termine del 2005 risulta ormai prossimo ai valori minimi raggiunti nel decennio scorso, tra il 1996 e il 1997, al termine della grave flessione occupazionale che ha caratterizzato in Italia i primi anni novanta.

La condizione del lavoro giovanile in Italia negli anni recenti è il risultato di due fattori concomitanti: il primo, di natura strutturale, vede la componente giovanile più esposta alla congiuntura economica, specie in un mercato del lavoro che presenta elementi di rigidità in uscita. L'andamento parallelo della crescita occupazionale generale e della stagnazione economica ha penalizzato i giovani in misura superiore alla media. Il secondo elemento riguarda invece la delicata fase di transizione dell'assetto normativo in materia di contratti di lavoro, in particolare in relazione agli istituti orientati all'ingresso dei giovani nella vita attiva. L'abolizione del contratto di formazione e lavoro, messo in mora dai vertici comunitari fin dal 1997 e soppresso definitivamente dall'ottobre del 2003, ha generato un'alterazione del sistema di incentivi a disposizione delle imprese per l'ingresso dei giovani al lavoro. Parallelamente il contratto di apprendistato, profondamente riformato dalla Legge n. 30 del 2003, è rimasto in sostanza l'unico strumento incentivato per l'assunzione dei giovani, ma non risulta ancora applicabile sull'intero territorio nazionale a causa dei ritardi nel varo della normativa regionale e della integrazione della contrattazione collettiva.

La fase di riassetto dei contratti di lavoro flessibile, in concomitanza con il rallentamento della crescita, ha contribuito quindi a generare uno scenario particolarmente critico per la componente giovanile della forza lavoro.

Composizione degli ingressi nell'occupazione. Valori percentuali (2004-2005)							
		Lavoro dipendente			Autonomo	Totale	
		Permanente	A termine	Totale			
Ob. 2	In età 15-24 anni	Su totale ingressi	38.1	47.4	85.6	14.4	100.0
		Su ingressi nel lavoro dipendente	44.6	55.4	100.0		
	In età 15-64 anni	Su totale ingressi	39.5	33.4	73.0	27.0	100.0
		Su ingressi nel lavoro dipendente	54.2	45.8	100.0		
Ob. 1	In età 15-24 anni	Su totale ingressi	44.6	39.5	84.1	15.9	100.0
		Su ingressi nel lavoro dipendente	53.1	46.9	100.0		
	In età 15-64 anni	Su totale ingressi	40.9	35.4	76.3	23.7	100.0
		Su ingressi nel lavoro dipendente	53.7	46.3	100.0		
Totale	In età 15-24 anni	Su totale ingressi	39.8	45.4	85.2	14.8	100.0
		Su ingressi nel lavoro dipendente	46.7	53.3	100.0		
	In età 15-64 anni	Su totale ingressi	40.0	34.1	74.1	25.9	100.0
		Su ingressi nel lavoro dipendente	54.0	46.0	100.0		

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat

Il ricorso a contratti di lavoro non-standard ha riguardato, negli ultimi anni, in misura rilevante i giovani: l'incidenza del lavoro subordinato, nella composizione degli ingressi, è maggiore per i giovani rispetto al totale della popolazione; tuttavia oltre il 45 per cento dei giovani che entrano nell'occupazione dipendente vengono assunti con contratti a termine, a fronte del 34,1% dell'intera popolazione. Inoltre i dati sulle trasformazioni dei contratti a termine in lavoro standard mostrano, negli ultimi due anni, una diminuzione della propensione alla stabilizzazione occupazionale, in particolare per i giovani, che registrano nel 2005 una quota di contratti a termine convertiti in 12 mesi in occupazione stabile pari al 25,3%, a fronte del 39% nel 2003.

L'analisi degli esiti dei contratti a termine sul territorio mostra le maggiori difficoltà nel percorso di stabilizzazione dell'occupazione dei giovani nelle regioni comprese nell'Ob. CONV, dove, mediamente, solo il 15% dei giovani occupati a termine converte il proprio contratto in occupazione stabile nell'arco di un anno, a fronte 27,7% delle regioni Ob. CRO. Sensibilmente più alta nelle regioni Ob. CONV anche la probabilità dei giovani occupati a termine di uscire dalla condizione occupazionale, che raggiunge il 33,9% rispetto al 15,8% delle aree Ob. CRO.

I giovani mostrano quindi, rispetto ai primi anni duemila, maggiori difficoltà nell'ingresso al lavoro, sono più esposti a forme di contratto flessibile e hanno visto estendersi il percorso di stabilizzazione occupazionale. Va segnalato che la repentina diminuzione del tasso di occupazione non è stata accompagnata da una parallela diminuzione della

partecipazione al mercato del lavoro: la flessione registrata non è quindi ascrivibile all'aumento degli anni di istruzione e formazione, osservabile nel lungo periodo e scevro da elementi congiunturali. Il tasso di disoccupazione giovanile è infatti aumentato dal 2002 al 2005 di poco meno di un punto percentuale, invertendo la tendenza alla diminuzione della seconda metà degli anni novanta e mostrando livelli sempre più critici per i giovani con meno di 20 anni. L'aumento della disoccupazione giovanile risulta variamente articolato sul territorio: nelle regioni comprese nell'Ob. CONV l'indicatore presenta una tendenza sostanzialmente stabile a partire dal 2001, mentre per regioni Ob. CRO la flessione appare più netta. Si segnala anche una certa ripresa della disoccupazione di lunga durata, dopo il periodo di diminuzione degli ultimi anni novanta; per i giovani in particolare il tasso di disoccupazione di lunga durata è aumentato tra il 2004 e il 2005 in ragione dello 0,5%, sia nelle regioni Ob. CONV che nelle aree Ob. CRO.

Le donne

L'incremento occupazionale registrato in Italia nell'ultimo decennio è dovuto per oltre due terzi alla componente femminile della popolazione. Dei due milioni trecentomila occupati in più, osservati dal 1995 al 2005, oltre un milione seicentomila sono donne. Il tasso di occupazione femminile ha registrato un incremento di 7,8 punti percentuali dal 1995 al 2005, passando dal 37,5% al 45,3%, a fronte dei 3,5 punti percentuali di incremento registrati dalla componente maschile della forza lavoro. La maggiore incidenza delle donne nel contributo all'incremento occupazionale non è stata tuttavia sufficiente a compensare il sensibile divario di genere nei tassi di attività e di occupazione italiani. Il tasso di occupazione femminile è cresciuto, nel decennio trascorso, con ritmi paralleli a quelli medi europei, lasciando sostanzialmente inalterato il gap Italia-EU15, attestato su valori che oscillano tra gli 11 e i 12 punti percentuali. L'obiettivo fissato dalla SEO per il tasso di occupazione femminile, pari al 60% riferito alla media comunitaria, appare nel 2005 alla portata sia dell'indicatore riferito sia alla media EU-15 (57,4%), sia alla media EU-27 (56,0%); l'Italia, pur in presenza dell'incremento considerevole degli ultimi anni, mostra un gap pari a poco meno di 15 punti percentuali dal livello fissato a Lisbona per il 2010.

ANNO	Tasso di occupazione femminile						
	Italy			EU27	EU25	EU15	Euro area
	Ob. 2	Ob. 1	Tot				
1995	43.0	24.9	37.5			49.7	46.9
1996	44.1	24.7	38.1			50.2	47.4
1997	44.6	24.8	38.5		51.1	50.8	48.0
1998	45.6	25.6	39.4		51.8	51.6	48.9
1999	47.1	25.8	40.5		52.9	53.0	50.4
2000	48.7	26.5	41.8	53.7	53.6	54.1	51.7
2001	50.4	27.7	43.4	54.3	54.3	55.0	52.4
2002	51.4	28.6	44.4	54.4	54.7	55.6	53.1
2003	52.2	29.1	45.1	54.8	55.0	56.0	53.6
2004	52.4	28.9	45.2	55.4	55.7	56.8	54.5
2005	52.7	28.2	45.3	56.0	56.3	57.4	55.2

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati Eurostat-Istat

Il profilo dell'attività lavorativa segue un percorso parallelo per uomini e donne fino alla nascita del primo figlio; dall'età di circa 30 anni in avanti la presenza attiva delle donne nel mercato del lavoro appare in buona misura condizionata dall'attività domestica e dalla cura dei figli. La partecipazione delle donne al mercato del lavoro si concentra quindi nelle età giovanili, per poi lasciare gradualmente il posto all'attività familiare, anche se in molti casi e sempre più frequentemente, con un'occupazione part-time. La componente femminile della popolazione è dunque portatrice di alcuni elementi di criticità di natura strutturale. L'incremento del tasso di attività femminile è stato più rilevante nelle aree comprese nell'Ob. CRO (+7,9 % tra il 1995 e il 2005, a fronte di un aumento delle regioni comprese nell'Ob. CONV del 2,2 % nello stesso periodo). Nell'ultimo quinquennio le regioni Ob. CONV hanno registrato una flessione pari a poco meno di 2 punti percentuali, confermando come la componente femminile risulti più esposta alla congiuntura economica negativa, specialmente nelle aree in ritardo di sviluppo.

La quota di donne che si dichiarano inattive per difficoltà di conciliazione tra lavoro e attività domestica e di cura è, nel 2005, di poco inferiore al 14 %, misura che rappresenta una quota additiva del tasso di attività femminile pari a circa il 7 %.

Incidenza di inattivi che non cercano lavoro per prendersi cura dei figli e/o di altri familiari			
	Uomini	Donne	Totale
Obiettivo 2	0.3	12.4	7.8
Obiettivo 1	0.3	16.1	10.7
Totale nazionale	0.3	13.7	8.8
<i>Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat</i>			

Le carenze dei servizi alle famiglie nelle attività di cura accentua le difficoltà di conciliazione: il dato sulla quota di donne inattive per mancanza di servizi, sia pubblici che privati evidenzia che oltre il 20% delle donne inattive entrerebbe nella vita attiva se avesse a disposizione servizi alle famiglie. La distribuzione sul territorio evidenzia uno scenario più critico nelle aree Ob. CONV.

Incidenza di donne inattive che non cercano lavoro perché nella zona in cui vive i servizi di supporto alla famiglia, compresi quelli a pagamento, sono assenti, inadeguati o troppo costosi	
Obiettivo 2	19.1
Obiettivo 1	26.6
Totale nazionale	22.3
<i>Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat</i>	

Incidenza di donne inattive che cercherebbero lavoro se avessero a disposizione servizi pubblici o privati adeguati cui affidare la cura dei figli e/o dei familiari	
Obiettivo 2	18.2
Obiettivo 1	24.0
Totale nazionale	20.6
<i>Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat</i>	

Il basso livello dei tassi di occupazione femminili e la distanza ancora elevata dal traguardo di Lisbona è ascrivibile interamente alla scarsa partecipazione delle donne alla vita attiva: sebbene il tasso di disoccupazione femminile sia, nel 2005, superiore di oltre 2,5 punti percentuali alla media dei maschi, il livello della disoccupazione femminile è in Italia di poco superiore alla media europea (EU15) e in linea con l'area Euro. Differenze sostanziali si registrano invece sul territorio: sebbene sia diminuito costantemente nell'ultimo quinquennio, il tasso di disoccupazione femminile risulta nelle aree CONV pari a circa il doppio della media nazionale.

ANNO	Tasso di disoccupazione femminile						
	Italy			EU27	EU25	EU15	Euro area
	Ob. 2	Ob. 1	Tot				
1995	12.1	26.5	15.4			12.0	13.3
1996	11.8	27.2	15.2			11.9	13.3
1997	11.7	27.9	15.3			11.8	13.2
1998	11.4	28.9	15.4		11.2	11.2	12.6
1999	10.5	29.2	14.8		10.8	10.3	11.4
2000	9.2	28.5	13.6	10.0	10.2	9.3	10.2
2001	7.9	26.6	12.2	9.7	9.8	8.7	9.8
2002	7.6	24.8	11.5	10.0	10.0	8.9	10.0
2003	7.5	25.0	11.3	10.1	10.2	9.2	10.4
2004	7.3	21.8	10.5	10.1	10.2	9.3	10.5
2005	7.2	20.6	10.1	9.7	9.8	9.0	10.1
<i>Fonte: elaborazioni ISFOL su dati Eurostat-Istat</i>							

La ricerca di lavoro delle donne assume comunque un profilo più critico rispetto alla media: per la componente femminile della forza lavoro sono più elevati sia i tassi di disoccupazione giovanile che l'incidenza dei disoccupati di lunga durata sul totale delle persone in cerca di lavoro. Tuttavia entrambi gli indicatori hanno mostrato un andamento convergente tra maschi e femmine fino ad oggi.

ANNO	Incidenza disoccupati di lunga durata sul totale dei disoccupati					
	Totale			Donne		
	Ob. 2	Ob. 1	Tot	Ob. 2	Ob. 1	Tot
1995	38.8	50.0	43.9	38.7	49.6	43.2
1996	39.8	52.6	45.7	39.5	51.8	44.6
1997	39.9	55.1	47.1	39.3	53.8	45.5
1998	40.2	57.3	48.7	39.1	57.1	47.2
1999	42.5	57.4	50.1	41.5	57.4	48.9
2000	41.1	57.2	49.7	39.9	58.0	48.8
2001	39.3	58.0	49.4	38.2	58.3	48.6
2002	36.6	55.7	46.9	35.7	55.6	45.8
2003	40.0	57.4	49.3	40.5	62.6	51.4
2004	39.5	55.8	47.7	42.0	60.5	50.5
2005	40.0	56.9	48.3	42.9	60.1	50.5

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati Eurostat-Istat

ANNO	Tasso di disoccupazione giovanile					
	Totale			Donne		
	Ob. 2	Ob. 1	Tot	Ob. 2	Ob. 1	Tot
1995	23.5	46.7	30.3	27.8	57.0	35.6
1996	23.1	47.1	30.4	27.9	58.0	36.2
1997	22.2	47.8	30.2	27.5	58.1	36.2
1998	21.0	47.9	29.9	25.7	58.0	35.5
1999	19.4	47.7	28.7	23.2	57.8	33.8
2000	17.3	46.5	27.0	20.8	56.8	31.9
2001	14.7	42.6	24.1	17.0	53.5	28.7
2002	14.0	40.9	23.1	16.2	52.7	27.8
2003	15.4	40.7	23.7	17.6	50.5	27.6
2004	16.3	38.8	23.5	19.2	46.3	27.2
2005	16.5	40.3	24.0	20.0	46.0	27.4

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati Eurostat-Istat

Il lavoro atipico

Il mercato del lavoro italiano ha attraversato nell'ultimo decennio una profonda fase di riassetto delle forme contrattuali, iniziata nella seconda metà degli anni novanta e non ancora completamente conclusa. Una prima riforma degli istituti contrattuali è stata varata nel 1997 (L. n. 196/1997), introducendo nuove forme di lavoro diverse dal contratto di lavoro standard. Nel 2001 è stato effettuato un ridisegno del lavoro dipendente a termine (L. n. 386/2001), che ha reso più agevole il ricorso al contratto a tempo determinato da parte delle imprese. Nel 2003 è stata varata una nuova riforma delle forme di lavoro (L. n. 30/2003) che ha rivisitato profondamente istituti già esistenti e ne ha istituiti di nuovi. Nel 2004 è stato definitivamente abolito il contratto di formazione e lavoro, in ottemperanza alle indicazioni comunitarie.

L'obiettivo esplicito delle varie riforme applicate è stato quello di flessibilizzare il mercato del lavoro, mettendo a disposizione delle imprese strumenti in grado di adattare l'utilizzo del lavoro alle esigenze produttive, sia in termini di pianificazione degli orari e dei tempi di lavoro che di organizzazione della produzione. L'introduzione di strumenti di flessibilità, accompagnata, in misura variabile tra i vari istituti, da forme di tutela della stabilità lavorativa, ha contribuito ad esporre le fasce meno competitive della forza lavoro ad un maggior rischio dovuto agli effetti di congiuntura. Una certa tendenza, registrata in alcuni settori del tessuto produttivo, ad utilizzare forme di lavoro flessibile per abbassare il costo

del lavoro ha generato un ulteriore rischio di marginalizzazione, particolarmente acuito, negli anni più recenti, per i giovani e le donne.

Indicatore	SubPop	GEO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Quota di occupati dipendenti con contratto temporaneo	Generale	Ob.CRO	6.1	6.1	6.7	7.3	8.2	8.8	8.5	8.7	8.9	10.3 (b)	10.6
		Italy Ob.CONV	11.7	11.8	12.3	13.4	14.7	15.3	14.7	14.4	13.6	16.9 (b)	17.6
		Tot	7.4	7.4	7.9	8.6	9.5	10.1	9.8	9.9	9.9	11.8 (b)	12.3
		EU25			11.7	11.8	12.2	12.6	12.9	12.9	13.0	13.7	14.5
		EU15	12.0	12.0	12.4	13.0	13.4	13.7	13.5	13.1	13.1	13.6	14.3
	Uomini	Ob.CRO	4.8	5.0	5.4	6.1	6.6	7.1	6.6	6.9	7.0	8.4 (b)	8.9
		Italy Ob.CONV	10.4	10.9	11.4	12.1	13.4	13.9	13.4	12.9	11.9	14.1 (b)	14.9
		Tot	6.2	6.5	6.9	7.5	8.2	8.7	8.3	8.4	8.2	9.9 (b)	10.5
		EU25			11.1	11.3	11.6	12.0	12.1	12.1	12.4	13.2	14.0
		EU15	11.3	11.2	11.7	12.3	12.6	12.8	12.5	12.2	12.2	12.9	13.6
	Donne	Ob.CRO	8.1	7.7	8.4	9.1	10.3	11.0	10.8	10.8	11.2	12.6 (b)	12.7
		Italy Ob.CONV	14.7	14.0	14.2	16.2	17.6	18.2	17.4	17.5	17.1	22.3 (b)	22.9
		Tot	9.3	8.8	9.4	10.3	11.5	12.2	11.9	12.0	12.2	14.5 (b)	14.7
		EU25			12.4	12.5	12.9	13.4	13.7	13.8	13.8	14.3	15.0
		EU15	13.0	12.9	13.4	13.8	14.3	14.7	14.6	14.3	14.1	14.4	15.0

b) Discontinuità nella serie storica.

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Eurostat, Istat

Riguardo il lavoro dipendente, l'incidenza del numero di rapporti a termine sul totale dell'occupazione dipendente ha mostrato in Italia un andamento simile al trend comunitario (EU 15); l'Italia presenta una incidenza dei contratti a termine di 2 punti percentuali inferiore alla media comunitaria. Nelle regioni comprese nell'Ob. CONV la quota di occupati temporanei raggiunge nel 2005 il 17,6%, a fronte di una media nazionale del 12,3%, mentre le aree Ob. CRO presentano, sempre nel 2005, un livello dell'indicatore strutturalmente più basso (10,6%). Il contratto a termine è più diffuso tra le donne (14,7%), in particolar modo nelle aree Ob. CONV, dove poco meno del 23% delle occupate dipendenti ha un contratto temporaneo.

Ulteriori elementi sul profilo recente del lavoro temporaneo si ricavano dall'analisi dei flussi, che permettono di evidenziare gli esiti dei rapporti di lavoro in 12 mesi e di stimare l'evoluzione dei percorsi di stabilizzazione dell'occupazione. L'utilizzo della flessibilità al margine degli ultimi anni, in concomitanza con la stagnazione della crescita, ha allungato considerevolmente i tempi di consolidamento del lavoro, specialmente per i giovani in ingresso nel mercato. In particolare, per quanto riguarda l'occupazione temporanea, l'allentamento dei vincoli ai rinnovi dei rapporti di lavoro a termine, praticato con la L. n. 368/2001, ha orientato verso il lavoro temporaneo segmenti della domanda di lavoro a più elevato contenuto di flessibilità. L'abolizione del contratto di formazione e lavoro ha poi contribuito a ridurre il tasso medio di conversione dei contratti a termine in occupazione e tempo indeterminato.

Indicatori sulle transizioni dal lavoro a termine in 12 mesi				
	Tasso di conversione dei contratti a tempo determinato in contratti permanenti		Tasso di uscita dall'occupazione a tempo determinato	
	2002-03	2004-05	2002-03	2004-05
	In età giovanile (15-24 anni)	39,0	25,3	11,0
In età lavorativa (15-64 anni)	31,9	25,4	11,2	20,7

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat

Esito del lavoro a termine in 12 mesi (2004-2005)							
		Lavoro dipendente			Autonomo	Condizione non occupazionale	Total
		Permanente	A termine	Totale			
Ob. 2	In età giovanile (15-24 anni)	27.7	55.0	82.7	1.5	15.8	100.0
	In età lavorativa (15-64 anni)	28.9	50.1	79.0	2.5	18.5	100.0
Ob. 1	In età giovanile (15-24 anni)	15.0	49.5	64.5	1.6	33.9	100.0
	In età lavorativa (15-64 anni)	17.9	53.8	71.7	2.8	25.4	100.0
Totale	In età giovanile (15-24 anni)	25.3	54.0	79.3	1.5	19.2	100.0
	In età lavorativa (15-64 anni)	25.4	51.3	76.7	2.6	20.7	100.0

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat

Il lavoro a “tempo determinato” non rappresenta tutta l’occupazione “precaria”, ma anzi la sua quota relativamente più trasparente, altre forme di lavoro atipico mostrano infatti una decisa consistenza ed in particolare il lavoro a collaborazione ed a progetto. E’ soprattutto su queste tipologie di prestazione lavorativa che si stanno concentrando le misure di “contenimento”.

In particolare, al fine di modificare il regime di convenienze che orienta la domanda di lavoro nella selezione degli strumenti contrattuali di assunzione della manodopera, si è agito sul costo del lavoro, in modo da favorire la stabilizzazione occupazionale, salvaguardare comunque gli strumenti idonei a favorire la flessibilità organizzativa e combattere l’uso improprio dei contratti di lavoro non *standard*, in particolare autonomi, al fine esclusivo di risparmio sui costi previdenziali.

In primo luogo, si è intervenuti con la Legge finanziaria per il 2007 (L. n. 296/2007) riducendo il cosiddetto cuneo fiscale sul lavoro dipendente, al fine di rendere più appetibile economicamente il ricorso a quest’ultimo. È stata così disposta la detrazione dalla base

imponibile IRAP di una serie di costi tra cui i contributi versati dal datore di lavoro riferiti ai lavoratori assunti a tempo indeterminato e le spese per la formazione degli apprendisti, per un importo di 5.000 € a lavoratore (10.000 nelle aree dell'Ob. 1). Allo stesso fine, è anche prevista, previa decretazione attuativa, una riduzione dei premi INAIL a favore delle aziende in regola con la sicurezza.

Al contempo sono stati innalzati i costi contributivi relativi a diverse forme di lavoro autonomo, particolarmente concorrenziali rispetto al lavoro dipendente (in particolare l'aliquota contributiva per gli iscritti alla gestione separata dell'INPS, non titolari di altra gestione obbligatoria è stata elevata al 23%), senza che, comunque l'innalzamento possa "pesare" negativamente sui compensi spettanti ai collaboratori.

Allo stesso fine, può considerarsi l'aumento del contributivo di 10 punti percentuali della retribuzione imponibile in caso di assunzione di apprendisti. L'aumento contributivo in favore dei collaboratori sarà anche utile a finanziarie la concessione, a favore di tali lavoratori, di una indennità di malattia, nonché di un trattamento economico per congedo parentale, rafforzando il processo di progressiva estensione al lavoro parasubordinato delle tutele tipiche del lavoro dipendente.

Sia a livello nazionale che regionale, sono state introdotte misure di trasformazione dei rapporti di lavoro autonomi, nonché specifiche forme di tutela in loro favore.

Sempre nella Finanziaria 2007 è previsto un incentivo, sotto forma di condono delle irregolarità pregresse, a favore dei committenti che, da una parte, siglino intese aziendali volte alla trasformazione in contratti di lavoro subordinato delle collaborazioni coordinate e continuative anche a progetto e, dall'altra, versino, a titolo di contributo straordinario integrativo, una somma alla gestione separata dell'INPS.

A livello regionale, i testi definitivamente approvati da Friuli V.G, Emilia R., Marche e Sardegna (ma anche quelli in discussione di Campania e Veneto) non solo dispongono ulteriori misure finalizzate alla trasformazione incentivata dei contratti, ma considerano anche strumenti di vario genere intesi a migliorare l'occupabilità dei collaboratori e a garantire il reddito degli stessi, attraverso forme complementari di previdenza (*welfare locale*).¹

¹ Si tratta non solo di incentivi alle imprese per la trasformazione in contratti di lavoro a tempo indeterminato di diverse tipologie di rapporti a termine, ma anche di misure dirette a promuovere l'occupabilità dei lavoratori, nella forma di "assegni formativi individuali", "percorsi formativi qualificati", "servizi e strumenti (...) per valorizzare e rendere riconoscibili le competenze acquisite (Emilia R.), nonché interventi di sostegno alla negoziazione collettiva che promuova "un utilizzo della normativa sui rapporti di lavoro e degli strumenti contrattuali orientato verso il miglioramento della qualità del lavoro e degli strumenti di tutela e di stabilizzazione delle condizioni lavorative (sempre Emilia R.) ed ai "processi aziendali di trasformazione organizzativa e di formazione tecnologica" (Marche). Il Friuli ha previsto la realizzazione, da parte della Agenzia tecnica e delle Province di "programmi di intervento" e "servizi di consulenza mirata" per i co.co.co. in modalità progetto e le "altre forme di lavoro parasubordinato"; verrà inoltre favorito l'accesso di questi ultimi soggetti alla formazione e saranno concessi "incentivi per la trasformazione di rapporti di lavoro ad elevato rischio di precarizzazione in rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato". In tale ambito vanno segnalate le misure, contenute nelle leggi del Friuli V.G., della Sardegna e della Lombardia, che risultano dirette proprio ai quei soggetti che, a causa di un percorso lavorativo non continuativo, sperimentano difficoltà nell'accesso al credito ed una debole copertura previdenziale. Sono a tal fine ad es. previsti, l'istituzione di Fondi di garanzia, il sostegno a forme mutualistiche di garanzia, il supporto a piani realizzati dagli enti bilaterali per il sostegno al reddito dei lavoratori privi dei requisiti per i trattamenti di integrazione salariale, ecc..

Invecchiamento attivo

Tasso di occupazione 55-64 anni

Persone occupate in età 55-64 anni sulla popolazione nella corrispondente classe di età (%) (a)

	Ob. CONV	Ob. CRO
1995	30,7	27,6
1996	31,3	27,7
1997	30,9	26,9
1998	31,1	26,5
1999	30,2	26,7
2000	30,8	26,6
2001	31,8	26,6
2002	32,6	27,6
2003	33,1	29,3
2004	31,5	30,2
2005	32,2	31,2

Fonte: Istat RTFL 1995-2003, RCFL 2004-2005

(a) dal 1995 al 2003 vecchia serie, dal 2004 al 2005 nuova serie

Come si evince dalla tabella i tassi di occupazione degli over 55 sono relativamente modesti anche se in progressivo incremento soprattutto nelle aree CRO. D'altra parte tali indici risentono della bassa partecipazione al lavoro delle donne, l'incremento della quale sta agendo sulle nuove leve e non ha dunque ancora ripercussioni, se non marginali, sugli over 55.

Il prolungamento della vita attiva è tema all'ordine del giorno in Italia a causa, soprattutto, del "carico previdenziale" determinato dalla composizione per età della popolazione.

Le varie riforme del sistema pensionistico intervenute nell'ultimo decennio, vanno complessivamente nella direzione di un allungamento della vita lavorativa; in particolare, il passaggio dal sistema retributivo al contributivo, spinge verso una persistenza nel lavoro, al fine di maturare un tasso di sostituzione adeguato tra salario e pensione.

Diverse misure sono state sperimentate nell'ultimo periodo, tra le quali la più significativa consiste nella possibilità di rimanere al lavoro (nel settore privato) cumulando nella retribuzione netta i contributi previdenziali (per i soggetti che hanno maturato i requisiti per l'accesso alla pensione).

Interventi per sostenere l'invecchiamento attivo sono ampiamente presenti nella programmazione regionale, in particolare interventi integrati di formazione, orientamento ed accompagnamento. Con una diffusione maggiore nelle aree CRO che non nel resto del paese a causa di una maggiore efficienza dei Centri per l'Impiego nel promuovere tali misure.

E' opportuno osservare che l'aggregato più numeroso tra coloro che hanno "smesso di lavorare" e sono ancora in età attiva, è costituito da chi "ha perso il lavoro" a causa di cessazione delle attività dell'azienda, di licenziamento e di conclusione del contratto. Quindi, il sostegno più valido consiste nell'aiuto all'outplacement.

Numeroso anche l'aggregato di chi non partecipa al lavoro per accudire i famigliari; in questo caso vale tutto quanto già detto in relazione all'incentivazione della partecipazione al lavoro delle donne.

I lavoratori diversamente abili

L'integrazione lavorativa dei cittadini con disabilità, inserita all'interno di una più ampia strategia di inclusione sociale, viene disciplinata in Italia dalla Legge 12 marzo 1999, n. 68 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili". Dalla III Relazione biennale al Parlamento sullo stato di attuazione di tale Legge, presentata nel giugno 2006, risulta che i cittadini diversamente abili in età lavorativa sono 526.000, pari all'1,3% della popolazione in età lavorativa.

La riforma introdotta dalla Legge 68/99 registra, rispetto alla precedente normativa (Legge 482/68), un aumento degli avviamenti al lavoro annuali, con una media che supera i 20 mila individui coinvolti e con i più recenti dati del biennio 2004-2005 che mostrano 25.337 avviamenti di persone diversamente abili nel corso del 2004 e 30.865 nel 2005. Ciò, a fronte di 525.217 persone con disabilità iscritte alle liste al 31 dicembre 2004 e 589.543 nell'anno successivo, con un progressivo e rilevante incremento, dunque, del totale nazionale degli iscritti a tali liste. Si deve tuttavia osservare che tale accelerazione è assai limitata nelle aree CRO.

Un'ulteriore questione delicata, che emerge dalla lettura dei dati, è rappresentata dalla cosiddetta "doppia discriminazione" alla quale sono sottoposte le donne diversamente abili, fortemente penalizzate in sede di avviamento al lavoro (in nessuna Regione italiana la quota percentuale di lavoratrici donne avviate è superiore a quella degli uomini).

Sul versante datoriale, la platea delle aziende sottoposte ad obbligo di assunzione mostra una crescita costante delle quote di riserva nel corso delle annualità. Lo stato dell'arte al 2005, a tale proposito, mostra un numero di 275.726 posti riservati alle persone con disabilità, di cui 109.005 attualmente scoperti e potenzialmente disponibili.

I servizi per il collocamento lavorativo dei diversamente abili si inseriscono nell'ambito dei Servizi pubblici per l'impiego e sono quindi condizionati dal livello di efficienza dei medesimi. Rispetto alla media nazionale nelle aree CRO si osserva una quasi completa attuazione della riforma, sia a causa della maggiore dinamicità del mercato del lavoro, sia grazie ad un buon livello delle integrazioni interistituzionali e dell'efficienza delle reti.

I Servizi per il lavoro

Data la ormai strutturata assenza di dati amministrativi a livello nazionale sulla consistenza di coloro che hanno provveduto a rilasciare la dichiarazione di disponibilità al lavoro presso i Centri per l'Impiego, per poter analizzare l'utenza (persone e imprese) di tali strutture si deve ricorrere a fonti statistiche che, nel corso degli anni, hanno provveduto a colmare tale lacuna informativa. In particolare si farà riferimento alla Rilevazione Trimestrale sulle Forze di Lavoro dell'Istat e a due indagini condotte annualmente dall'Isfol: la Participation, Labour, Unemployment, Survey (PLUS) dal lato dell'offerta di lavoro e la Rilevazione Longitudinale su Imprese e Lavoro, (RLIL) dal lato della domanda di lavoro.

Nel complesso, secondo i dati Istat, circa 2 milioni e 600 mila persone dichiarano di essere entrate in contatto con un CPI negli ultimi 24 mesi, aggregato che può essere utilizzato come proxy dell'utenza attuale dei Centri per l'Impiego. Si tratta del 6,8% dell'intera popolazione in età lavorativa, valore che sale all'11% nelle regioni Ob,1 e si attesta al 4,9% nell'area Ob. 2.

Persone che sono entrate in contatto con un CPI negli ultimi due anni per condizione occupazionale.				
	occupati	persone in cerca	inattivi	Totale
Obiettivo2	502	440	395	1337
Obiettivo1	353	406	523	1281
Totale	854	846	918	2618
Obiettivo2	2,9	45,8	4,4	4,9
Obiettivo1	6,8	43,9	9,4	11,0
Totale	3,8	44,9	6,3	6,8

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat

È la ricerca di lavoro il motivo principale per cui ci si rivolge al CPI (60,5% dei casi), soprattutto se si guarda alle regioni Ob. 2 (66,6%), a fronte di una quota leggermente inferiore registrata in quelle appartenenti all'Ob. 1 (54,1%), dove però maggiore è la quota di coloro che ai Centri per l'impiego si rivolgono per altri servizi (per lo più per il disbrigo di pratiche amministrative).

Motivo per cui le persone sono entrate in contatto con i CPI			
	Obiettivo 2	Obiettivo 1	Totale
Cercare un lavoro	890	694	1584
Avvalersi di altri servizi	131	150	281
Entrambi i motivi	316	437	753
Totale	1337	1281	2618
Cercare un lavoro	66,6	54,2	60,5
Avvalersi di altri servizi	9,8	11,7	10,7
Entrambi i motivi	23,7	34,1	28,8
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat

Tali dati riflettono il fatto che il processo di riforma dei Servizi Pubblici per l'Impiego ha portato i CPI delle aree del Centro Nord ad affermarsi sul territorio come canali di ricerca di lavoro realmente concorrenziali e alternativi agli altri canali formali; al contrario, nelle regioni del Mezzogiorno, o nel caso specifico nelle regioni Ob. 1, tale trasformazione non è avvenuta, o lo è solo parzialmente, riconoscendo ai Centri per l'impiego ancora un ruolo marginale nella ricerca di lavoro, soprattutto a fronte di un maggior impegno nel disbrigo di pratiche amministrative.

A conclusioni simili si arriva anche analizzando i canali di ricerca di lavoro utilizzati: se, infatti, il 31% dei non occupati dichiara di aver utilizzato i CPI per la ricerca di un lavoro, contro il 16,3% di coloro che si sono rivolti alle agenzie per il lavoro (APL), la situazione cambia se si guarda alle diverse aree obiettivo. Le regioni Ob. 1 registrano percentuali decisamente inferiori di ricorso ai CPI, ma anche alle APL, che in queste regioni sono ancora poco presenti.

Canali di ricerca utilizzati dai non occupati che cercano un lavoro			
	Obiettivo 2	Obiettivo 1	Totale
CPI	34,0	27,8	31,0
APL	24,2	8,0	16,3
Altro	98,4	98,0	98,2

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat

In effetti, nell'area meridionale i CPI, nonostante il ruolo marginale rispetto alla ricerca attiva di un lavoro, hanno sul territorio meno concorrenti nel mercato dell'intermediazione. Infatti, su 100 persone che hanno trovato un lavoro negli ultimi 18 mesi, 4 lo ha ottenuto grazie ad un CPI, valore che risulta di oltre un punto percentuale superiore al dato delle regioni Ob. 2 (2,5%).

I dati appena analizzati, provenienti dalla Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro, trovano riscontro nella rilevazione Isfol-Participation, Labour, Unemployment, Survey², che oltre a stimare tali grandezze permette di confrontare le performance dei CPI con quelle degli altri operatori o canali di ricerca.

In particolare, oltre alla nota preponderanza dei canali informali su tutto il territorio nazionale, le regioni Ob. 1 risultano ancora più connotate da una bassa incidenza delle attività di intermediazione o di promozione (le scuole e istituti di formazione, i tirocini ecc.), cosicché il relativo maggiore ricorso ai CPI deriva dalle attività connesse con gli avviamenti nel settore pubblico.

Canale di ricerca usato per l'attuale lavoro, dalle persone che hanno trovato un lavoro negli ultimi 18 mesi			
	Ob. 2	Ob. 1	Totale
centri per l'impiego	2,9	3,2	3,0
agenzie di lavoro interinale	3,5	1,5	3,0
società di ricerca e selezione del personale e collocamento	1,3	0,3	1,1
scuole e istituti di formazione	2,7	0,5	2,1
lettura di offerte di lavoro sulla stampa	6,4	3,7	5,7
attraverso inserimenti lavorativi	3,1	1,9	2,8
amici, parenti, conoscenti	43,3	47,7	44,4
auto candidature	16,7	12,9	15,7
concorsi pubblici	6,8	8,0	7,1
iniziative legate all'avvio di una attività autonoma	7,7	11,7	8,7
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Isfol Participation, Labour, Unemployment, Survey (PLUS) 2005

Dal lato della domanda di lavoro la Rilevazione Longitudinale su Imprese e Lavoro dell'Isfol stima in 66.990 le imprese che hanno utilizzato i CPI nell'ultimo anno (60.244 nelle regioni Ob. 2, 6.746 nelle regioni Ob. 1), pari al 4,7% delle imprese italiane. Nelle regioni Ob. 1 i Cpi catturano il 2,9% delle Imprese, mentre nell'Ob. 2 il 5%.

La maggior parte delle imprese (81,1%) si rivolge ai CPI per usufruire del servizio di ricerca e selezione del personale sia al Centro-Nord che al Mezzogiorno. Con riferimento agli altri servizi, soprattutto nelle regioni Ob. 1 le imprese richiedono ai Cpi anche servizi di informazione, consulenza e assistenza tecnica.

Imprese che hanno utilizzato i servizi dei Cpi per tipologia di servizi			
	Ob. 2	Ob. 1	Totale
imprese che hanno utilizzato negli ultimi 12 mesi i servizi offerti dai Centri per l'impiego	5,0	2,9	4,7
<i>Tipo di servizi</i>			
servizi di ricerca e selezione del personale	81,0	82,4	81,1
servizi di informazioni, consulenza e assistenza tecnica	39,6	57,8	41,4
altri servizi	3,3	7,3	3,7

Fonte: Isfol Rilevazione Longitudinale su Imprese e Lavoro 2005

² Lo scostamento delle stime provenienti dalle due rilevazioni campionarie risulta statisticamente non significativo

In integrazione alla riforma degli SPI avviata nel 1997, ulteriori provvedimenti sono intervenuti sulla organizzazione del mercato del lavoro, al fine di migliorarne la trasparenza. La già ricordata Legge n. 30/2003, difatti, ha semplificato i regimi di autorizzazione degli operatori privati che intendono erogare servizi all'impiego ed, al contempo, ha esteso la platea di soggetti, anche pubblici, che possono esercitare l'intermediazione tra la domanda e l'offerta di lavoro (Università, associazioni datoriali e sindacali, consulenti del lavoro, ecc.). Per favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, anche in integrazione tra servizi pubblici ed agenzie private è stata istituita La Borsa Continua Nazionale del lavoro, la quale a sua volta si inserisce in un sistema più complesso di ITC dedicato ai servizi per l'impiego (Rete Servizi Lavoro).

La Borsa Continua Nazionale del Lavoro, promossa dal Ministero del Lavoro, è un servizio internet per l'incontro domanda-offerta di lavoro rivolto a cittadini, imprese, intermediari pubblici e privati e accessibile liberamente.

Ciascun sistema regionale gestisce quindi direttamente il rapporto con i propri utenti; diversi di essi interagiscono con BCNL conferendo domande ed offerte di lavoro e cercando domande ed offerte corrispondenti alle loro esigenze. In sintesi si configura come "una rete federata di nodi regionali coordinata dal nodo nazionale". I cittadini possono inoltre accedere liberamente a BNCL ed inserire il proprio CV.

A tre anni dalla sua istituzione hanno aderito a BCNL 15 Regioni (ad Aprile 2007), tra queste, tuttavia, solo 4 vedono tutte le province collegate, e 5 nessuna provincia ancora collegata. In Area CRO non hanno nessun CPI "codificato" (ovvero connesso al network di Borsa): Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Sardegna. Il Veneto è la Regione area CRO con il maggior numero di Centri "codificati". Nel complesso del Paese i CPI "codificati" sono 140. I cittadini iscritti ai portali di BNCL sono circa 150.000, 194 gli intermediari pubblici, 613 gli intermediari privati; sono inoltre collegate 27 università.

La forza lavoro neo ed extra comunitaria

Nel 2005 gli occupati neo ed extracomunitari (nel seguito: "stranieri") ammontavano a 1.077 mila unità pari al 4,8% del totale. Di questi, 975 mila lavoravano nelle regioni Ob. 2 e poco più di 100 mila nelle regioni Ob. 1, con un incidenza pari, rispettivamente al 5,6% al 2%.

Nel complesso il tasso di occupazione dei cittadini stranieri risulta essere pari al 65,8%, ovvero di circa otto punti percentuali più elevato rispetto al tasso riferito all'intera popolazione. Tale distanza è sostanzialmente dovuta alla componente maschile, per la quale si registra uno scarto di oltre dieci punti percentuali rispetto al corrispettivo nazionale. La componente femminile straniera, invece, segna un tasso di occupazione di poco più elevato di quello totale, ma con significativi divari territoriali. Infatti, nelle regioni Ob. 2 tale valore, pari al 49,1%, si attesta al di sotto di quello del complesso delle donne dell'area, mentre nell'Ob. 1 la quota della popolazione femminile straniera tra 15 e 64 anni occupata risulta di 15 punti percentuali superiore a quella della corrispondente popolazione totale. Di contro, le donne presentano tassi di attività elevati in entrambe le aree territoriali, con divari che, nell'obbiettivo 1, sfiorano i 25 punti percentuali.

Tassi di occupazione, disoccupazione e attività della popolazione neo ed extracomunitaria residente in Italia									
	Tasso di occupazione			Tasso di disoccupazione			Tasso di attività		
	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale
Ob. 2	82,2	49,1	66,4	6,7	15,6	10,1	88,2	58,2	73,8
Ob. 1	76,4	43,0	60,4	8,7	16,2	11,4	83,9	51,3	68,2
Totale	81,7	48,5	65,8	6,9	15,6	10,2	87,7	57,5	73,2

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat

A livello settoriale, i servizi assorbono poco più della metà della forza lavoro straniera occupata a fronte dei circa due terzi per l'insieme del mercato del lavoro italiano. In soli tre comparti (commercio, alberghi e ristorazione, servizi alle famiglie) si concentra il 37,9% dell'occupazione straniera del terziario e, in quest'ultimo, circa un quarto degli occupati stranieri svolge la propria attività nei soli servizi domestici presso le famiglie.

Inoltre, ben il 42,3% dell'occupazione straniera si colloca nel settore industriale, valore di oltre dieci punti percentuali superiore al complesso dell'occupazione nazionale. Tale forte polarizzazione per settori trova riscontro nel fatto che circa un terzo degli occupati stranieri risulta inserito nel segmento inferiore del sistema occupazionale. Si tratta di lavori a bassa qualificazione in cui è richiesta nella maggior parte dei casi capacità di forza fisica e resistenza. L'incidenza del personale non qualificato sul totale degli occupati italiani e stranieri è inferiore al 10 per cento. Vi è dunque evidenza di lavori che tendono ad essere diffusamente coperti dalla componente straniera presente sul mercato del lavoro.

All'interno di tale quadro complessivo, le specificità dei tessuti imprenditoriali locali comportano un diverso utilizzo della forza lavoro straniera nelle varie zone del paese. Infatti, nelle regioni Ob. 2 oltre un quarto degli occupati stranieri lavora nell'industria in senso stretto (tale settore nelle regioni Ob. 1 raccoglie solo il 4,9% dell'occupazione straniera) e anche nelle costruzioni si registra una presenza ampia di stranieri con un'incidenza del 17,5%, il doppio in confronto a quanto registrato nel complesso dei lavoratori. Nelle regioni Ob. 1 sono il commercio (17,3%), l'agricoltura (15,7%), ma soprattutto i servizi alla persona (39,5%) a coinvolgere maggiormente la componente straniera della popolazione.

Il numero di persone straniere in cerca di occupazione nel 2005 risulta pari a 122 mila unità, corrispondente al 6,5% del totale dei disoccupati.

Le donne rappresentano la parte più numerosa dei disoccupati stranieri, con un'incidenza del 57,6%. Anche sotto il profilo territoriale la concentrazione della disoccupazione risulta particolarmente accentuata. Nelle regioni Ob. 2 risiedono circa il 90% delle persone di cittadinanza straniera in cerca di occupazione. Quest'ultimo dato è peraltro in controtendenza rispetto a quello relativo alla concentrazione territoriale del fenomeno della disoccupazione italiana nelle regioni meridionali, ma risente, ovviamente, della forte concentrazione della presenza straniera nelle aree del centro-nord della penisola. Peraltro, il tasso di disoccupazione dei cittadini neo o extracomunitari (pari al 10,2%) presenta una variabilità territoriale decisamente inferiore a quella dell'intera popolazione. Più accentuato è, invece, il divario di genere: se si guarda alla componente maschile, infatti, la distanza con il tasso di disoccupazione totale è relativamente contenuta, mentre per quella femminile, tale tasso risulta costantemente più elevato del valore totale.

Il lavoro non regolare

Nel 2004 le unità di lavoro (ULA) nel complesso dell'economia italiana ammontavano a circa 24 milioni e 400 mila unità, di cui oltre 3 milioni e duecento mila non regolari. Ferma

restando la dinamica dell'occupazione degli ultimi anni (già descritta), tra il 2002 e il 2003 un certo impulso alla crescita della regolarità lavorativa nelle aree CRO, proviene dalla sanatoria a favore dei lavoratori extracomunitari occupati in modo non regolare (Legge n. 189 del 30 luglio 2002)³. Tale sanatoria ha dunque contribuito a ridurre, nelle aree CRO, le unità di lavoro non regolari in particolare nel 2002, anno di avvio del processo di regolarizzazione, e nel 2003, quando si è concluso il rilascio dei permessi di soggiorno da parte delle questure.

Nel 2004 il tasso di irregolarità, calcolato come incidenza delle unità di lavoro non regolari sul totale delle unità di lavoro, è pari al 13,4%, costante rispetto al 2003. L'analisi dei dati in serie storica evidenzia, in particolare, come il tasso risulti tendenzialmente in crescita fino al 2001 e mostri una contrazione soltanto a partire dal 2002 per effetto della già citata regolarizzazione degli stranieri extracomunitari. Le aree CRO hanno tratto particolare vantaggio dagli effetti della "sanatoria" a causa della maggiore concentrazione, in tali territori, di cittadini extracomunitari, in condizioni lavorative a carattere non marginale.

I settori maggiormente coinvolti dall'irregolarità del lavoro sono l'agricoltura e i servizi, dove il carattere frammentario e stagionale dell'attività produttiva consente l'impiego di lavoratori stranieri non residenti e non regolarizzati; quest'ultimi, ormai da diversi anni, sostituiscono la manodopera italiana che tende progressivamente a fuoriuscire da questi settori.

Tasso di irregolarità dal 1995 al 2004 per area obiettivo										
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Obiettivo 2	12,2	12,3	12,4	12,6	12,4	12,5	12,5	11,2	10,1	10,1
Obiettivo 1	22,0	22,1	22,8	23,8	23,6	23,7	24,1	24,5	24,2	24,5
Totale Italia	14,5	14,5	14,8	15,1	15,0	15,0	15,1	14,2	13,4	13,4

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat

Il fenomeno del lavoro non regolare si differenzia molto a livello territoriale. Nel 2004, sono circa 1.917 mila le unità di lavoro nelle regioni Ob. 2 e 1.351 mila in quelle Ob. 1. Dopo il periodo di riduzione del fenomeno dovuto principalmente alla sanatoria del 2002, nel 2004 in tutte le aree si registra un incremento dell'irregolarità lavorativa.

La diversa intensità del fenomeno a livello territoriale emerge più chiaramente dall'analisi dei dati regionali sui tassi di irregolarità. Nel 2004 il *tasso di irregolarità* nelle regioni Ob. 1 è pari al 24,5% mentre nelle altre supera di poco il 10%. Tali differenziali tra i tassi di irregolarità dipendono sia dalla diversa specializzazione produttiva di ciascuna area geografica, sia da una maggiore o minore propensione delle singole regioni ad impiegare lavoratori non regolari. Le regioni Ob. 1, ad esempio, si caratterizzano per tassi di irregolarità elevati nel settore agricolo, dell'industria in senso stretto e delle costruzioni.

Nell'ambito dei servizi i differenziali territoriali si riducono, a testimonianza di una debolezza specifica del settore che si basa su un'organizzazione del lavoro ancora molto frammentata e che rende il fenomeno mediamente diffuso su tutto il territorio nazionale (in particolare nei comparti degli alberghi e dei pubblici esercizi, del trasporto in conto terzi e dei servizi domestici).

Per favorire l'emersione volontaria dal lavoro sommerso nella Legge finanziaria 2007 è previsto uno specifico percorso di regolarizzazione, da attivare tramite appostiti accordi

³ Le informazioni fornite dal Ministero dell'Interno hanno indicato in 647 mila il numero dei lavoratori stranieri che lavoravano senza contratto presso famiglie (316 mila) e imprese (330 mila) e che sono stati regolarizzati con l'ultima sanatoria.

aziendali, che garantisce al datore di lavoro un condono generale delle sanzioni per le violazioni commesse, a fronte del pagamento di una quota dei due terzi dei contributi pregressi evasi e comunque del mantenimento in servizio del lavoratore per almeno 24 mesi dalla regolarizzazione.

Nelle leggi regionali prima ricordate, misure di diverso tipo sono indirizzate alla promozione della regolarità del lavoro. Oltre ad essere previste iniziative di tipo formativo ed informativo (“iniziative di educazione alla legalità”) ed il supporto delle funzioni e le attività ispettive, si prevede, nello specifico, la facilitazione dell'accesso al credito dei soggetti impegnati in un percorso di emersione dal lavoro irregolare, la semplificazione delle procedure e la realizzazione di servizi integrati di informazione, pubblicizzazione, tutoraggio, consulenza, animazione sul territorio. Rilevante è anche, in tal caso, il coinvolgimento delle parti sociali.⁴

Sicurezza e qualità del lavoro

I problemi collegati alla salute e sicurezza del lavoro assumono, periodicamente, un'evidenza drammatica con ricorrenti disastri. Nell'ultimo quinquennio si è osservata una flessione degli incidenti sul lavoro, tale trend è andato tuttavia attenuandosi nell'ultimo periodo. Rimane fenomeno sconosciuto alle statistiche la portata degli incidenti nell'ambito del lavoro irregolare, stimati in 200.000 dall'INAIL, per il 2003. Non convincono le marcate differenze, rispetto all'incidenza degli infortuni, tra le zone Ob. 1 e Ob. 2, probabilmente dipendenti dalla minore propensione alla denuncia degli infortuni medesimi. Particolarmente preoccupante è l'addensamento degli infortuni sui lavoratori giovani e giovanissimi.

ANNO	Totale infortuni			Di cui mortali			Infortuni mortali su totale		
	Ob. 2	Ob. 1	Tot	Ob. 2	Ob. 1	Tot	Ob. 2	Ob. 1	Tot
2001	797.419	123.230	920.649	1.104	265	1.369	0,14	0,22	0,15
2002	778.034	116.630	894.664	1.027	260	1.287	0,13	0,22	0,14
2003	767.066	113.176	880.242	1.057	251	1.308	0,14	0,22	0,15
2004	756.600	112.839	869.439	902	235	1.137	0,12	0,21	0,13
2005	734.522	110.492	845.014	843	263	1.106	0,11	0,24	0,13

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Inail.

⁴ Così il Friuli V.G., a tale ultimo proposito prevede il coinvolgimento di organismi regionali esistenti (Assessorati, Agenzia regionale della sanità, ecc.), ovvero da costituire (Comitato regionale di coordinamento per la sicurezza e la salute sui luoghi di lavoro), ma anche di tutte le altre istituzioni competenti (organi periferici dello Stato, Università, Cles) e delle parti sociali. L'Emilia R. invece prevede la realizzazione, in accordo con gli enti pubblici competenti in materia previdenziale, assicurativa, di vigilanza ed immigrazione, di “centri integrati ed unificati dei servizi per il lavoro”. La Lombardia prevede la realizzazione di protocolli d'intesa e linee di azione con i CLES e “con ogni altro soggetto competente” al fine di scambiare ogni informazione utile a contrastare il fenomeno del lavoro sommerso e irregolare.

ANNO	Infortuni per 1000 occupati			Infortuni mortali per 1000 occupati		
	Ob. 2	Ob. 1	Tot	Ob. 2	Ob. 1	Tot
2001	49,4	24,1	43,3	0,07	0,05	0,06
2002	47,6	22,4	41,5	0,06	0,05	0,06
2003	45,9	21,7	40,1	0,06	0,05	0,06
2004	44,8	21,8	39,4	0,05	0,05	0,05
2005	43,1	21,4	38,0	0,05	0,05	0,05

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Inail.

A livello statale – ci si riferisce nuovamente alla Legge finanziaria per 2007 – vanno ricordate un complesso di misure atte a rafforzare la *governance* pubblica del mercato del lavoro. In proposito si segnalano delle modifiche al regime delle comunicazioni obbligatorie che datori di lavoro, ma anche i committenti di rapporti di collaborazione, devono effettuare ai Centri per l'impiego, in primo luogo intese ad anticiparne i tempi ed estendere le tipologie e gli eventi oggetto della stessa comunicazione. In generale, inoltre, sono stati quintuplicati gli importi delle sanzioni amministrative previste per la violazione di norme in materia di lavoro, legislazione sociale, previdenza e salute nei luoghi di lavoro. E' in corso di elaborazione un "Testo Unico" di sistematizzazione ed integrazione di tutta la normativa in materia.

Anche la normativa regionale recente si pone obiettivi di "più elevati standard di sicurezza sul lavoro" e la "promozione del benessere psico-fisico dei lavoratori" da perseguirsi tramite: il supporto a strumenti previsti dalla legislazione nazionale (rappresentanti per la sicurezza, organismi paritetici); l'individuazione e comparazione di buone pratiche trasferibili; il monitoraggio degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali; l'adozione di incentivi e norme premiali a sostegno delle iniziative aziendali, specie di piccola e media impresa; l'inserimento, nell'ambito delle misure di prevenzione, degli aspetti relativi al genere ed all'età dei lavoratori, alla presenza di lavoratori immigrati, alle forme di partecipazione al lavoro; la diffusione della cultura della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Inoltre, diverse Regioni promuovono, come "strumento per l'innalzamento della qualità del lavoro", la Responsabilità sociale delle imprese (RSI), intesa "quale l'integrazione volontaria delle problematiche sociali ed ambientali nelle attività produttive e commerciali e nei rapporti con i soggetti che possono interagire con le imprese medesime". Anche in questo caso le iniziative vanno da campagne informative e di sensibilizzazione, al sostegno ad iniziative specifiche promosse da vari soggetti (OO.SS., imprese, associazioni per la tutela dell'ambiente, dei consumatori, del terzo settore, ordini e collegi professionali, organismi di ricerca). Dette iniziative sono dirette ad esempio: all'adozione da parte delle imprese di codici di condotta, bilanci sociali ed ambientali, marchi di qualità sociale ed ambientale; all'ampliamento delle forme di partecipazione dei lavoratori all'impresa; alla piena integrazione lavorativa delle persone con disabilità; al contrasto del lavoro minorile.

Altre politiche, al fine più generale di sostenere le pari opportunità, sono poi dirette a promuovere la conciliazione tra tempi di lavoro e di cura.⁵

⁵ Molto ricca in proposito è la legge della Emilia R.. Questa, in maniera analoga d'altronde a Friuli V.G. e Lombardia, prevede tra l'altro l'incentivazione, sempre "in relazione ad accordi fra le parti sociali", sia "progetti specifici (...) per la messa a disposizione di servizi territoriali di supporto alla conciliazione, con particolare riferimento all'organizzazione dell'orario di lavoro, all'utilizzo del lavoro a tempo parziale e del telelavoro", sia "processi di riorganizzazione del lavoro (...) anche in riferimento all'utilizzo del rapporto di lavoro a tempo parziale, qualora richiesto dal lavoratore e rispondente alle esigenze di conciliazione espresse".

1.1.2 Le politiche e la strutturazione dei sistemi e delle reti per la formazione ed il lavoro

A fronte di una decisa contrazione dei tassi di disoccupazione rimane ancora insoddisfacente, rispetto agli obiettivi, il tasso di occupazione e quello di partecipazione al lavoro della popolazione attiva.

Con riferimento al livello di qualificazione di giovani minori di 18 anni, l'intenso processo di scolarizzazione in atto nel Paese ormai da un quindicennio si traduce, in prima battuta, in una partecipazione scolastica pressoché totale dei giovani sino al 14esimo anno di età, come pure generalizzata è la propensione dei giovani a proseguire gli studi almeno sino al primo anno di scuola secondaria di secondo grado.

Il tutto ha prodotto un tasso di scolarizzazione secondario superiore passato dal 68,3% nel 1990-91 al 92,3% nel 2004-05 ed il miglioramento dei livelli di istruzione della popolazione più giovane, il cui indicatore di successo scolastico (tasso di maturità) in rapporto alla popolazione 19enne è passato dal 51,4% del 1990-91 al 76,6% del 2004-05.

Anche la partecipazione dei giovani alle attività di formazione professionale regionale iniziale conosce un incremento, quantificabile dai circa 75.000 iscritti nel 2003-04 agli oltre 90.000 registrati nel 2005-06.

Il dato italiano, in virtù di quanto segnalato, è migliorato relativamente di più di quello medio europeo; infatti, nel nostro Paese il confronto tra 2000 e 2005 restituisce un incremento del 4% di 20-24enni con un titolo di scuola secondaria superiore a fronte dell'1% medio europeo. Nonostante questi risultati, però, gli stessi dati sopra citati evidenziano che rimane ancora da risolvere il problema ad oggi più grave per il sistema italiano, ovvero quello della dispersione scolastica e formativa.

Analizzando più in particolare il benchmark europeo di riferimento per misurare la dispersione giovanile, si consideri che nel 2005 in Italia i 18-24enni con bassa qualifica di istruzione (al massimo la licenza di scuola media, Isced 2) ed al di fuori di qualsiasi percorso formativo erano il 21,9% della popolazione di pari età (a fronte del 14,9% medio europeo); è un miglioramento rispetto a quanto accadeva nel 2000 (quando la percentuale si attestava al 25,3%) ed i progressi sembrano ulteriormente confermati dalle prime elaborazioni per il 2006 (in cui il dato è 20,6%), tuttavia il fenomeno è lontano da una soluzione.

Percentuale (a) di giovani 14-18enni al di fuori del sistema scolastico per regione dell'obiettivo Competitività. Anno scolastico 2004-05

Regione	Età					Totale 14-18enni
	14enni	15enni	16enni	17enni	18enni	
Valle d'Aosta	1,4	7,0	9,9	22,0	29,0	13,8
Piemonte	1,4	7,8	14,0	19,2	27,8	14,0
Lombardia	5,6	11,0	17,5	23,2	30,8	17,5
Liguria	0,5	5,0	7,0	15,7	24,0	10,3
Veneto	12,8	20,7	25,5	28,8	31,0	23,6
P.Aut. Trento	18,9	30,0	34,1	37,6	41,3	32,2
P. Aut. Bolzano	6,0	10,0	15,0	19,9	26,8	15,4
Friuli - Venezia - Giulia	3,0	6,3	10,3	14,5	20,6	10,8
Emilia-Romagna	-2,2	3,5	7,8	15,1	22,5	9,1
Toscana	-1,7	1,9	7,3	14,2	23,0	8,8
Umbria	-1,6	0,6	4,7	9,9	18,4	6,4
Marche	-4,1	0,4	2,3	9,9	16,3	4,9
Lazio	-3,1	0,1	4,4	10,3	20,5	6,4
Abruzzo	2,1	3,5	8,4	12,1	19,5	9,1
Molise	-1,4	0,6	4,6	9,1	21,1	6,9
Sardegna	2,7	8,4	14,0	20,3	29,0	15,0
Totale obiettivo Competitività	1,9	6,6	11,6	17,4	25,4	12,5
Totale Italia	1,6	6,9	12,3	18,1	28,3	13,4

(a) Eventuali valori negativi sono dovuti alla presenza di giovani residenti in altre regioni

Fonte: elaborazioni Isfol su dati MPI ed Istat

Dietro al fenomeno della dispersione si nascondono diversi fattori tra loro connessi, a partire da percorsi di studio irregolari. In Italia, a livello di scuola secondaria superiore, in media circa uno studente su cinque non è in linea con la durata prevista per legge del proprio percorso di studi. E' in questo serbatoio che si origina in oltre nove casi su dieci il fenomeno della dispersione.

Secondo un recente studio del Ministero della Pubblica Istruzione, nel 2004-05 il 2,7% degli studenti scrutinati della scuola secondaria di primo grado e l'11,4% di quella di secondo grado non ha concluso con successo l'anno scolastico.

In particolare, al termine del primo anno di scuola secondaria superiore, circa il 18% degli studenti non viene ammesso alla classe successiva.

Inoltre, il 36,3% degli studenti scrutinati è stato ammesso con debito formativo alla classe successiva, quindi anche in questo caso si è in presenza di una situazione di difficoltà che può condurre all'abbandono. Il dato è ancora più elevato negli Istituti professionali, in cui i promossi con debito formativo rappresentano il 41,8% degli studenti. Nei licei la percentuale scende al 30%.

Parlando di uscite dal sistema in senso più stretto, nel 2004-05 il 3,7% degli studenti della scuola secondaria superiore ha abbandonato il proprio percorso di studi. Il dato è del 7,2% negli Istituti professionali e dell'1,1% nei Licei. Al primo anno, quello di solito più critico, le fuoriscite dal sistema scolastico sono complessivamente pari al 6%, con gli Istituti professionali all'11,6% ed i Licei all'1,6%.

Non stupisce, quindi, che a fronte dell'85,6% di studenti liceali in grado di concludere con esito positivo il proprio percorso di studi, la percentuale di successo negli istituti professionali sia al 47,8%.

Il grado di partecipazione dei giovani alla scuola è inversamente correlato con l'età. Il tasso di scolarità dei 14enni, infatti, è al 98,3% e decresce sino al 71,7% dei 18enni.

Complessivamente, il tasso di scolarità dei 14-18enni si attesta all'86,6% e, aggiungendo a questi un ulteriore 4% di giovani iscritti ai corsi di formazione professionale regionale, si evince che circa il 9% della popolazione 14-18enne nel suo insieme è al di fuori di qualsiasi percorso scolastico o formativo.

In modo coerente con quanto detto in precedenza, tale percentuale cresce se si considerano le singole classi di età, sino a superare il 10% tra i 17enni ed il 20% tra i 18enni.

Passando a considerare la formazione post-secondaria, il confronto internazionale con i Paesi Ocse sottolinea quanto ancora l'Italia rappresenti il fanalino di coda nella quota percentuale di giovani e adulti impegnati in percorsi di livello post secondario con una valenza diversa da quella accademica e più propriamente professionalizzante.

Anche dopo l'istituzione dei percorsi IFTS (l. n. 144/99) – percorsi non in continuità con il sistema scolastico e alternativi ai percorsi accademici – il sistema dell'offerta di formazione tecnica superiore risulta ancora debole. A quasi un decennio dalla sua istituzione, l'offerta è ben lontana dal rappresentare un sistema alternativo all'università.

La prima evidenza è da rintracciarsi nel volume stesso dell'offerta: in otto annualità di programmazione si contano circa 2.500 corsi e un numero stimato di corsisti pari a circa 50.000 giovani e adulti. Rispetto al contesto nazionale si assiste alla frammentazione dell'offerta sul territorio dovuta anche alle periodiche innovazioni normative applicate alla filiera, che hanno profondamente impattato sulle scelte strategiche a titolarità delle Amministrazioni Regionali (dall'istituzione dei Poli Formativi per l'IFTS nell'ambito della programmazione 2004-2006, alla recente introduzione dei nuovi Istituti Tecnici Superiori).

Nel quadro nazionale, inoltre (nonostante il recepimento e la reinterpretazione dei modelli proposti a livello centrale) la capacità di rispondere alle sollecitazioni del sistema è risultata

piuttosto eterogenea con esiti molto differenziati in termini di performance sia sul versante della qualità dei percorsi, sia sul versante degli esiti occupazionali.

Sotto il profilo dell'ampliamento dei livelli di partecipazione della popolazione adulta alle attività di *lifelong learning*, essi risultano ancora assai lontani da quelli dei Paesi europei con maggiori tradizioni in tal senso, ma anche dalla media europea e non in linea con gli obiettivi da conseguire entro il 2010.

In particolare, nel corso del 2005 ha partecipato ad attività educative e formative il 6,2% della popolazione 25-64enne; la popolazione con bassi livelli di istruzione frequenta tali attività formative in misura largamente inferiore rispetto a quanti risultano più qualificati in partenza: infatti, il non già esaltante dato italiano scende all'1% di partecipazione se si considerano solo quanti hanno conseguito al massimo un titolo di scuola secondaria inferiore (Isced 2) a fronte del 9% di quanti hanno al minimo un titolo di scuola secondaria superiore (Isced 3).

Ad una bassa propensione ad usufruire di opportunità formative da parte degli adulti si associano livelli di istruzione nel complesso insoddisfacenti, che li espongono al rischio di una progressiva esclusione dal mercato del lavoro e, dunque, alla marginalità sociale.

A titolo esemplificativo si consideri che, ancora nel 2005, il 36,8% della popolazione 35-39enne (assai giovane sotto il profilo della vita attiva) aveva conseguito la licenza media come titolo più elevato e, complessivamente, era ben il 42,8% della popolazione in questa classe di età a non avere un titolo di scuola secondaria superiore.

Inoltre, per valutare il "peso" dei lati estremi della scala, già a partire dalla classe 45-49 anni i possessori al massimo della licenza di scuola elementare (14,2%) sono in misura maggiore di quanti nella stessa classe di età hanno conseguito un titolo universitario (11%), con una prevalenza dei possessori di titoli medio-bassi (50,2%) su quanti hanno conseguito al minimo un titolo di scuola secondaria superiore (49,8%).

Sul fronte occupazionale la "qualità" della nuova occupazione (sia in termini di "livello" delle professionalità richieste che di "condizioni" materiali e contrattuali offerte) include ampi segmenti di "scarsa attrattività" per chi è in cerca di lavoro o potrebbe uscire, a determinate condizioni, dall'inattività.

La debole dinamica della produttività del lavoro è in gran parte causa ed effetto dei fenomeni suddetti, l'incremento dei posti di lavoro pare, infatti, abbinarsi ad un progressivo allargamento del lavoro poco o per nulla qualificato e per conseguenza "scarsamente attrattivo" per ampi segmenti di cittadini, la cui soglia di "richiesta di condizioni lavorative minime" sta progressivamente innalzandosi. Non appare di secondaria importanza il fatto che, tale situazione, si abbinerà ad una maggiore "concorrenza" reciproca, tra i segmenti meno forti della forza lavoro.

A fronte di una domanda di lavoro con andamenti relativamente sostenuti, si verificano evidenti fenomeni di mismatching, sia nelle aree di domanda qualificata che non qualificata, non solo per le ragioni suddette, ma anche per il perdurare dell'insoddisfacente trasparenza delle offerte di lavoro e della ancora insufficiente fluidità delle modalità d'incontro. In tale ambito si situano fenomeni di palese iniquità tra chi ha accesso alle informazioni ed ai canali di inserimento e chi, viceversa, ne rimane ai margini.

Se le condizioni (contrattuali, professionali, salariali ecc.) dell'accesso al lavoro appaiono spesso "poco attraenti", altrettanto "nebulose" risultano le "prospettive di carriera" in termini di potenziali avanzamenti, nell'arco della vita attiva, nella direzione di un progressivo arricchimento dei contenuti professionali del lavoro, con tutti i benefici ad esso potenzialmente correlati.

Le riforme del mercato del lavoro avviate nel 1997 hanno reso più fluido il “mercato” sul versante degli accessi al lavoro, ma non altrettanto si può dire sul versante delle “traiettorie professionali”, in cui persiste un notevole “ingessamento”, che connota negativamente l’Italia rispetto alla maggior parte degli altri paesi europei. La fluidificazione degli accessi al lavoro, conseguita ed accentuatasi in questi anni, anche in virtù di un apposito processo normativo (rimasto incompiuto, se non altro sul versante dell’adeguamento del welfare di sostegno ed accompagnamento), non appare affatto correlata con uno “sblocco” delle dinamiche di avanzamento verticale, e si verifica in conseguenza un processo tutt’altro che virtuoso, per cui non si accetta al primo ingresso un lavoro “mediocre”, in quanto sono modeste le probabilità di avanzamento; fatto questo che non incoraggia i tassi di attività.

I processi di riforma

La legge di riforma 53/03 del sistema educativo e di formazione professionale, oltre a fissare l’obbligo di istruzione a 14 anni di età, ha istituito il diritto/dovere alla formazione fino al diciottesimo anno di età. Tale normativa individuava nel canale dei licei (il cui ordinamento veniva riformato in otto indirizzi, ivi compreso quello tecnologico) e nel canale dell’istruzione e formazione professionale i due segmenti del sistema nei quali i giovani potevano conseguire il diploma o la qualifica professionale. Con questa legge la formazione professionale iniziale di competenza regionale entrando a pieno titolo nel sistema educativo, ha richiesto l’individuazione di standard minimi definiti a livello nazionale, che sono stati definiti a livello normativo (Accordo in Conferenza Stato-Regioni del 15 gennaio 2004; Accordo in Conferenza Unificata del 28 ottobre del 2004; Accordo delle Regioni del 24 novembre 2005; Accordo Stato-Regioni del 5 ottobre 2006; Decreto Ministeriale del 20 dicembre 2006 (Ministero della pubblica istruzione di concerto con il Ministero del Lavoro).

La legge finanziaria per il 2007 (Art. 1, c. 622) e la Legge n. 40/2007 realizzano un ulteriore intervento di riforma che eleva l’obbligo d’istruzione a 16 anni e riarticola il secondo ciclo:

- nel sistema dell’istruzione secondaria superiore (che comprende licei, istituti tecnici e istituti professionali statali, finalizzati al conseguimento di un diploma di istruzione secondaria superiore);
- nel sistema dell’istruzione e della formazione professionale.

In base alle nuove indicazioni normative è quindi in fase di ripensamento il biennio secondario superiore (14 - 16 anni) in una logica in grado di integrare due necessità prioritarie: il contrasto della dispersione e il rafforzamento delle opportunità per il successo formativo.

Il dibattito politico ed istituzionale in atto chiama pertanto in causa, il riposizionamento della formazione professionale, in un ruolo diverso a seconda se essa contribuirà ad assolvere l’obbligo di istruzione a 16 anni, o si limiterà al terzo anno di qualifica per i giovani che decidono di uscire dopo il biennio verso il percorso più breve.

In ogni caso, il sistema in via di costruzione prevede la progettazione della filiera professionalizzante in una logica integrata di verticalizzazione fino alla costruzione di un sistema di formazione professionale superiore. In tal senso va letto l’intervento normativo di costituzione di “istituti tecnici superiori” e di “poli tecnico-professionali” anche a carattere settoriale in grado di raccordare in modo organico l’istruzione e la formazione tecnico professionale a tutti i livelli formativi con il sistema impresa e con i centri di innovazione e ricerca.

E' pertanto in corso un lavoro di sviluppo di queste nuove configurazioni del sistema formativo, attraverso la revisione dell'offerta di formazione tecnica superiore, attualmente ancora debole sul piano dell'intercettazione dei reali bisogni di evoluzione organizzativa e produttiva. Ciò nell'intento, a partire dai punti di forza espressi dalla sperimentazione della filiera IFTS (reti di partenariato tra formazione e impresa, alternanza, ecc.), di rendere tale filiera più stabile, più visibile e qualitativamente adeguata, facilitando il collegamento con i fabbisogni di professionalità medio-alte espresse dal mondo del lavoro, rafforzandone i legami con l'innovazione e la ricerca e con il tessuto produttivo locale. In tale ambito i recenti provvedimenti normativi approvati in finanziaria ed altri provvedimenti normativi (Decreto Bersani) mirano, con l'istituzione di apposite strutture territoriali delegate alla formazione tecnica superiore, a sostenere la stabilizzazione ed il potenziamento della filiera stessa.

La logica del potenziamento del sistema di educazione e formazione professionale integrato si proietta verso la costruzione di un sistema di apprendimento permanente in grado di soddisfare i bisogni della popolazione giovane ed adulta finalizzato ad una domanda di conoscenze e competenze culturali, sociali e per l'occupabilità. La numerosità dei soggetti istituzionali e non coinvolti in tale ambito e la forte differenziazione della domanda - in particolare la debolezza della domanda da parte della popolazione meno istruita e formata - fanno sì che l'accesso alle opportunità formative non sia garantito alla maggioranza dei cittadini (anche a causa dell'assenza di interventi informativi e di orientamento per l'età adulta). E' al riguardo in fase di definizione l'ipotesi di una legge che supporti la costruzione di un sistema di apprendimento permanente fruibile da una quota consistente di popolazione, in particolare da quella maggiormente a rischio di esclusione sociale e lavorativa.

Anche l'apprendistato è interessato da un ampio processo di riforma. Non è stata ancora completata l'implementazione delle tre tipologie introdotte dal d.lgs. 276/03 con la definizione delle regolamentazioni regionali e già si registrano numerosissime spinte alla revisione del disegno nazionale. In particolare, si avverte l'esigenza di definire un modello più omogeneo a livello nazionale per la gestione dell'apprendistato professionalizzante, che è sempre più lo strumento chiave per favorire la transizione al mercato del lavoro.

L'apprendistato per l'espletamento del diritto dovere è sostanzialmente inattuato e i 50.000 apprendisti adolescenti presenti sul territorio (dei quali peraltro i 15enni costituiscono meno del 10%), vengono ancora assunti nel quadro delle vecchie regole. Tra l'altro, è stato recentemente innalzato a 16 anni l'età minima di accesso al lavoro. Pertanto, è in via di attivazione una serie di azioni di stimolo e di supporto alla definizione di un'adeguata offerta formativa, attraverso l'elaborazione di modelli e strumenti che consentano di dare attuazione al diritto alla formazione per gli apprendisti in obbligo formativo nonché una azione di consolidamento dell'apprendistato "alto" in esito alle sperimentazioni già in atto.

I dispositivi per la qualità e l'efficacia dei sistemi

Nell'ambito della costruzione di un sistema integrato di lifelong learning, la definizione di sistemi regionali di riconoscimento delle competenze e di certificazione richiede la creazione di un quadro nazionale basato su standard professionali, con riferimento a quanto finora elaborato a livello europeo, nazionale e regionale e dalle parti sociali, (si pensi ai dispositivi di certificazione delle competenze nelle diverse filiere e ai modelli e metodologie finora sviluppati di descrizione di standard minimi di competenza), nonché nell'ambito del progetto interregionale sulle competenze, realizzato nella programmazione 2000-2006. Un ulteriore contributo è costituito da quanto definito nel "Libretto formativo del cittadino", in fase di avanzata sperimentazione.

Sul versante dell'accreditamento delle strutture formative ed orientative, tutte le Regioni (sulla base di un modello nazionale di standard minimi), hanno definito un proprio sistema di accreditamento che si sostanzia in un articolato set di indicatori. Nel 2005 le sedi richiedenti l'accreditamento sono state oltre 14.000 e circa 9.500 sono state quelle ammesse, in seguito a differenti processi di verifica, alla partecipazione ai bandi regionali per l'organizzazione e la gestione di interventi di formazione e orientamento.

E' stato anche costituito il primo data - base nazionale contenente informazioni sugli organismi e sulle singole sedi operative accreditati/e provvisoriamente o definitivamente. Al fine di superare ulteriormente la frammentazione dell'offerta formativa, è allo studio un modello nazionale condiviso, di "seconda generazione", che integri le dimensioni logistico/strutturali/ed amministrative con quelle di qualità e di performance. L'obiettivo è quello di garantire standard di servizio affidabili e riconoscibili, tanto per chi accede alla formazione, che per il sistema delle imprese, il quale richiede "referenze" rispetto ai contesti in cui si strutturano le competenze della forza lavoro.

Anche il tema della valutazione ha visto nella passata programmazione la crescita di una "cultura della valutazione" a livello nazionale e regionale, grazie anche allo sviluppo di vere e proprie comunità di pratiche, in particolare nel mondo FSE. E' in tal senso in corso un tentativo di rafforzare la capacità delle attività valutative di incidere efficacemente sulle politiche promuovendo un "mainstreaming" delle metodologie elaborate verso le politiche ordinarie.

Basi informative e supporti conoscitivi

La dettagliata e dinamica conoscenza dei contenuti professionali del lavoro, costituisce, come è palese, la strumentazione fondamentale e necessaria per la programmazione e la progettazione delle attività di formazione (iniziale e continua), di orientamento e di accompagnamento all'inserimento e reinserimento al lavoro. La messa in coerenza tra queste ultime ed il sistema produttivo, passa ineludibilmente da tale "svincolo conoscitivo".

Nel corso degli anni è stato compiuto un lungo, ma compartecipato lavoro finalizzato alla costruzione di un sistema informativo in grado di leggere le figure professionali, anche in termini di "fabbisogni" professionali e formativi. Tale lavoro è approdato ad un assetto concettualmente ed operativamente adeguato in quanto coniuga, al contempo, gli aspetti contenutistici, con quelli quantitativi, anche previsionali di breve e di medio periodo. E' in particolare stato allestito un sistema informativo che gestisce l'insieme delle informazioni qualitative ed i dati occupazionali e che richiede l'opportuna "manutenzione" del sistema sia in termini definitivi che di rilevazione, di rendere costante il contributo fattivo di tutti i soggetti a vario titolo interessati, e di declinarne le risultanze secondo la loro variegata spendibilità. Inoltre, lo sviluppo della LLL richiede di indirizzare l'assetto del sistema nazionale dei fabbisogni anche sul versante dei lavoratori occupati, impostando un audit permanente che rilevi lo scarto tra le competenze disponibili e quelle necessarie.

Per quanto attiene ai "percorsi di inclusione al lavoro" si è avviata la realizzazione di basi informative finalizzate a sviluppare più puntuali conoscenze sulle esigenze specifiche dei diversi target, sulla loro effettiva capacità di sostenere un percorso di inserimento, reinserimento o sviluppo lavorativo, evitando così dispersione di risorse, derive assistenzialistiche e fenomeni incentivanti l'autoreferenzialità degli organismi che presidiano le attività di formazione e di inserimento.

Si sta inoltre reimpostando un'attività di rilevazione e di osservazione organica, continua e facilmente fruibile a diversi livelli: quello della decisione sulle priorità e le strategie, quello della programmazione, quello della operatività selettiva degli interventi. Ciò in un'ottica di potenziamento del panorama conoscitivo attraverso il rafforzamento anche di indagini

longitudinali, basate sia sull'utilizzazione integrata di fonti statistiche e amministrative, che su apposite mirate rilevazioni. E', infatti, dall'analisi dei percorsi di transizione dei soggetti, tra le diverse condizioni lavorative, nella loro progressione (o meno) di carriera, nei movimenti occupazionali tra settori produttivi ed imprese, che si traggono le più utili informazioni su cui fondare razionalmente le varie tipologie di incentivazione e di accompagnamento; laddove tali analisi forniscano opportuni spaccati articolati per segmenti di popolazione, per territorio, per settore produttivo ecc. In questo ambito, il lavoro fa leva su esperienze decisamente utili e tecnicamente qualificate condotte negli ultimi anni (ad esempio rilevazioni anche a carattere longitudinale come PLUS), nell'intento di superare la estemporaneità ed occasionalità di tali indagini. Ciò anche al fine di perseguire: da un lato tutte le "economiche" possibili derivanti dalla sistematizzazione e integrazione di una molteplicità di basi informative, integrandole con ricorrenti rilevazioni mirate, dall'altro una "restituzione" delle risultanze, "declinata", ovvero "a misura" delle esigenze delle diverse "committenze" prima richiamate.

Sul versante della Formazione professionale, le istruttorie compiute forniscono ormai una base tecnicamente solida su cui si sta finalmente sviluppando un sistema statistico unitario (SISTAF) affidabile, basato su un metodo di raccolta di microdati a partire dagli archivi amministrativi già esistenti, che acquisisca, (arricchendole) le variabili già oggetto di standardizzazione. Detto sistema statistico, oltre a colmare un vuoto conoscitivo a supporto della programmazione, ai diversi livelli di competenza, rende visibile l'evoluzione del sistema formativo italiano in aggregazione e comparazione con la produzione statistica U.O.E.

Sul versante del conseguimento degli obiettivi di occupabilità, dei diversi target (giovani, donne, immigrati, occupati precari, lavoratori non più giovani, altre categorie di soggetti svantaggiati) è stata avviata una riflessione sui monitoraggi degli effetti delle iniziative, anche di natura politico-economica, volte ad indirizzare, direttamente o indirettamente, a loro favore la domanda di lavoro, nonché sul monitoraggio degli effetti (in termini di riduzione dei tempi di inserimento in un lavoro stabile) dei provvedimenti sul versante delle imprese.

Il tema della "precarietà" si coniuga con quello del lavoro irregolare, della sicurezza, e più in generale della "qualità" del lavoro.

Le evidenze statistiche mostrano, come abbiamo visto, non solo un deciso incremento degli accessi al lavoro con modalità "atipiche", ma soprattutto un rallentamento dei processi di stabilizzazione.

Occorre anche notare che solo da poco tempo si dispone di un livello informativo sufficiente a quantificare le diverse forme di "lavoro precario", si tratta di un quadro conoscitivo tuttavia ancora insufficienti ad individuare i "nuclei" di maggiore criticità. Rilevazioni mirate sui settori produttivi in cui si addensano i fenomeni della precarietà e dell'irregolarità lavorativa, sono indispensabili per orientare, sia l'attività ispettiva, sia la promozione di tavoli di concertazione (secondo uno schema già sperimentato di recente ad esempio sui call center) per un rientro graduale di tali fenomeni. Si tratta di un versante, come abbiamo visto precedentemente, su cui hanno legiferato anche diverse amministrazioni regionali, la cui azione potrà essere tanto più incisiva quanto più si attiveranno le opportune sinergie tra i diversi livelli istituzionali.

Le criticità relative alla salute e sicurezza del lavoro, sono in parte, per natura, quelle tradizionali specie nei settori del manifatturiero e delle costruzioni (acute dal ricorso al subappalto ed al lavoro sommerso), dall'altro assumono connotati meno noti laddove il lavoro è regolato da tecnologie invasive o è fortemente soggetto ai ritmi imposti dall'utenza e dalla clientela. Il dilatarsi del lavoro precario espone ai rischi i soggetti più inesperti e meno tutelati, il tessuto produttivo caratterizzato dal prevalere della PMI rende

meno permeabile il sistema alle azioni di sensibilizzazione, di informazione e di controllo. Si tratta dunque, anche sulla falsariga delle azioni di rafforzamento recentemente adottate, di predisporre una strategia di prevenzione integrata con le altre politiche nazionali e regionali.

Problemi aperti per i Servizi per l'impiego

Nel quadro della rinnovata Strategia europea dell'occupazione è stato modificato radicalmente, nel Paese, il ruolo, la struttura ed il funzionamento dei Servizi al lavoro attraverso anche una progressiva apertura del mercato dell'intermediazione a nuovi attori pubblici e privati e la conseguente implementazione di sistemi "misti". I servizi essenziali vengono ormai erogati regolarmente dai SPI, pur anche se con livelli disomogenei sia dal punto di vista della qualità dei servizi erogati che della loro gamma. Le problematiche sono inoltre assai diverse tra le aree in cui sono presenti alti tassi di disoccupazione, e quelle in cui, viceversa, i datori di lavoro hanno difficoltà nel provvedere alla copertura delle loro vacancies. Nelle regioni dell'Ob. 2 si vanno consolidando modelli di erogazione di interventi pro-attivi spesso a carattere progettuale, caratterizzati da una certa eterogeneità di comportamenti e da una generale propensione verso le pratiche di approccio "personalizzato" nei confronti sia di lavoratori che imprese. Nelle aree Ob. 2 a più contenute quote di tempo e risorse dedicato al disbrigo di pratiche amministrative (43% stimato), corrisponde una maggiore "stabilità" e codifica dei tempi e dei comportamenti organizzativi che si traduce in un vantaggio in termini di trasparenza operativa (60,3% dei CPI stipula il patto di servizio con gli utenti). Ad un diffuso livello di attivazione dei servizi di diagnostica e di orientamento personalizzato ("progetti individuali di inserimento lavorativo, piani di azione personalizzati, ecc., presso l'83% dei CPI Ob. 2) si associa una generale maggiore propensione a declinare in chiave "proattiva" i servizi di preselezione e matching (77% dei CPI effettua tali servizi per conto o assieme alle aziende, sebbene ancora in assenza di sistemi di "segmentazione" e strategie di "profilatura" della domanda di servizi da queste espressa).

Si evidenzia tuttavia, anche nelle aree CRO, un generalizzato ritardo nello sviluppo di capacità avanzate di relazione con le imprese, che vadano oltre il necessario assolvimento di funzioni adempimentali.

Sono ancora insufficientemente stabilizzati i raccordi tra sistema SPI e gli altri sistemi, in primis quello della formazione professionale. L'avvio delle reti, materiali ed immateriali, non presenta ancora la necessaria strutturazione ed anche la configurazione della rete pubblico - privato dei servizi al lavoro presenta un andamento a "geometria variabile". A partire da questi fabbisogni si delineano i possibili scenari all'interno dei quali progettare un supporto di livello nazionale, finalizzato ad una crescita quali - quantitativa del sistema e ad una sua diffusione omogenea sul territorio nazionale. Sulla falsariga del Masterplan adottato nel 2000, e che ha dato buoni esiti in termini di obiettivi organici e concreti (e valutabili) per il decollo dei SPI, emerge l'esigenza della definizione di un quadro di riferimento simile, che risponda a due esigenze: far convergere, verso nuovi modelli, l'erogazione di servizi nei confronti di utenti ed imprese; far corrispondere le attività realizzate a indicatori di performance calibrati in funzione dei contesti locali nei quali operano gli attori. L'accessibilità e la circolazione dell'informazione, sulle opportunità di lavoro, appare da rafforzare attraverso un'ulteriore integrazione ed un più razionale sviluppo dei sistemi informatici.

Tale consolidamento del sistema SPI si renderà tanto più necessario a fronte di un auspicabile varo di provvedimenti volti ad ampliare la gamma delle modalità (anche incentivate) e dei percorsi per l'inserimento ed il reinserimento lavorativo. Si prospetta inoltre la possibilità che il ridisegno di un welfare, più idoneo di quello attuale ad

accompagnare la mobilità lavorativa, possa fare degli SPI dei “terminali intelligenti” per un coerente raccordo tra le diverse possibili forme di tutela economica e la parallela necessaria partecipazione attiva degli individui ai fini del proprio reinserimento lavorativo. Gli SPI rappresentano inoltre anche lo “svincolo”, nonché il “presidio territoriale”, per ogni attività di orientamento finalizzata al lavoro. Tale funzione, attivata ormai presso tutti i Centri per l’impiego, manifesta tuttavia la necessità di essere implementata in maniera più omogenea, nelle diverse aree, rafforzando i servizi di informazione con quelli di consulenza ed accompagnamento individuale in ordine alle diverse transizioni, sia formative che professionali. In termini strategici è importante ampliare e differenziare i servizi, creando sistemi efficaci al livello territoriale e reti sovraterritoriali, garantendo più adeguatamente il livello “di copertura” delle diverse popolazioni target, ma anche evitando quella certa dispersione di energie e risorse causata da un ancora debole funzionamento delle “reti” tra i tanti e differenziati soggetti che operano nel settore.

1.1.3 Stato delle pari opportunità

La nuova programmazione offre in tema di pari opportunità un nuovo contesto in cui accanto alla nozione di pari opportunità di genere, figura il principio di non discriminazione.

Conseguentemente appare rilevante intervenire oltre che rispetto alle differenze di genere anche nei nuovi ambiti relativi alle discriminazioni basate sulla razza, l’origine etnica, la religione, le convinzioni personali, le disabilità, l’età, l’orientamento sessuale.

In questa dimensione allargata il FSE intende contribuire in maniera determinante alla messa in campo e al potenziamento di azioni connesse alle politiche di pari opportunità e di inclusione sociale.

Il raggiungimento di tale obiettivo permetterà di garantire l’adozione del metodo del mainstreaming finalizzato ad assicurare che tutte le politiche tengano conto del loro impatto in termini di pari opportunità di genere e di non discriminazione nelle fasi di pianificazione, attuazione, valutazione e coerenza con le politiche definite dall’Unione europea e dal Governo italiano.

Per quanto riguarda le pari opportunità di genere il territorio si è caratterizzato, in questi ultimi anni, per una crescita consistente dell’occupazione, un aumento del tasso di attività ed una riduzione della disoccupazione; le opportunità che il territorio ha offerto alle donne, sul versante del lavoro, fanno registrare, però, criticità negative sulla qualità di questa partecipazione. Ricordiamo che ancora oggi sulle donne grava il peso del lavoro di cura e questo sembra interessare soprattutto, paradossalmente, le donne che risiedono nei territori dove sono più alti i tassi di occupazione femminile.

Per incoraggiare l’occupazione femminile, è stata, anche, avviata la realizzazione di un sistema integrato di nuovi servizi territoriali e di asili nido anche nei luoghi di lavoro, a valere sulle risorse della politica regionale unitaria.

Una maggiore partecipazione delle donne al lavoro è stata anche accompagnata da una loro maggiore presenza nelle forme contrattuali atipiche o comunque flessibili, esponendole a maggiori rischi di precarizzazione.

Nell’ultima legge finanziaria sono state previste alcune specifiche misure tese a tutelare l’occupazione femminile, estendendo alle lavoratrici con contratti precari un trattamento economico per congedo parentale, a tutela della maternità.

Si notano inoltre differenze di genere, al limite della discriminazione, sia sul versante delle retribuzioni che sul versante dei percorsi di carriera.

A queste problematiche sono legate quelle che si riferiscono alla partecipazione femminile al sistema dell'istruzione e della formazione. In questo ambito si registra una generale positiva performance di partecipazione in ogni ordine e grado di istruzione; malgrado questo andamento positivo l'analisi dei dati statistici collegati al genere dimostra come ancora sussistono alcune aree di segregazione. Queste aree non sono molte, ma si riferiscono in particolare alle discipline tecnico-scientifiche, ingegneristiche o alle aree legate all'innovazione, dove le donne risultano ancora penalizzate. Oltretutto le poche donne che accedono a percorsi di tipo non tradizionale risultano fortemente penalizzate al momento della transizione al lavoro, dove spesso ripiegano su professioni di tipo tradizionale.

A tutto ciò si collegano le maggiori criticità per le donne di accedere al complesso sistema del lifelong learning.

Per quanto riguarda le altre discriminazioni oggi nel nostro paese occorre ancora rafforzare il sistema di norme, prassi e azioni rivolte a tutti coloro che presentano forme di diversità verso le quali conseguentemente agiscono pregiudizi e stereotipi.

Si tratta, quindi, di agire a sostegno della valorizzazione delle diversità integrandole nelle dinamiche di crescita del sistema economico e sociale. A questo proposito quanto sviluppato per le pari opportunità di genere offre un apparato di strumenti che, debitamente rivisitato ed adattato, può contribuire, in chiave di mainstreaming, ad estendere l'insieme dei diritti su cui si basa il nostro sistema di convivenza a tutta la popolazione.

Le condizioni del territorio non sono influenti nel favorire od ostacolare l'esito delle politiche di pari opportunità. Già la programmazione 2000-2006 ha sviluppato interventi riferiti allo sviluppo del territorio e dei servizi alle persone; tali temi vengono fortemente ripresi dalla nuova programmazione e acquisiscono una forte valenza sia con riferimento alla coesione che alla competitività e attrattività dei territori, in coerenza con gli obiettivi di Lisbona.

In questi ambiti è possibile trovare risposte alle necessità dei diversi target discriminati sia nel senso di aumentarne l'occupabilità e l'occupazione sia come risposte ai loro bisogni di cittadinanza e di equità di diritti e trattamento.

Questo aspetto specifico risulta di grande rilevanza anche per il segmento femminile della popolazione in quanto l'insufficienza dei servizi di cura alla persona lo penalizza fortemente nella sua partecipazione attiva alla vita economica, sociale e politica.

Per dare impulso alle politiche di pari opportunità, ad oggi, il paese dispone di una pluralità di strumenti normativi, che riguardano prevalentemente il genere, non sempre pienamente applicati. Essi si riferiscono, ad esempio, al mercato del lavoro, all'organizzazione dei tempi, al piano dei servizi, oltre che all'esistenza di presidi a tutela delle pari opportunità diffusi sui territori.

La nuova programmazione, nella logica della complementarità, può diventare il luogo di applicazione e sperimentazione di quanto previsto a livello nazionale verso il superamento delle diverse forme di discriminazione.

In questo quadro il PON Azioni di sistema 2000-2006 ha agito potenziando azioni di sistema che fossero in grado di innescare cambiamenti volti a introdurre modifiche sui seguenti sistemi: lavoro e formazione, promozione e programmazione del territorio, valutazione delle politiche intraprese dal decisore in chiave di genere.

Le azioni intraprese avevano l'obiettivo di definire e mettere a disposizione dei soggetti coinvolti, nelle diverse fasi della programmazione, nuove metodologie e strumenti che fossero di supporto ed indirizzo alle amministrazioni nazionali e regionali titolari di

programmi operativi per le specifiche problematiche connesse alle pari opportunità e che contribuissero a raggiungere come risultato finale la definizione di un sistema di governance delle pari opportunità per donne uomini.

In particolare l'attenzione si è concentrata sui seguenti aspetti:

produzione di statistiche sempre più sensibili alle differenze di genere; definizione di un modello di valutazione delle politiche di genere (modello V.I.S.P.O.); costruzione della Rete delle pari opportunità; supporto alle amministrazioni nazionali, regionali e provinciali in tema di mainstreaming di genere.

In generale l'azione del PON ha costruito con diversi gradi di intensità, un servizio di supporto e di assistenza tecnica alle pari opportunità con il fine di migliorare la performance sul governo di tale politica.

La natura di tali interventi, che ha già dimostrato la sua efficacia e la necessità di essere implementata nel tempo, presenta, inoltre, degli elementi di forte coerenza con gli obiettivi strategici della programmazione 2007-2013 e della nuova strategia europea per l'occupazione.

1.2 SWOT

Punti di forza	Punti di debolezza
<ul style="list-style-type: none"> • Andamento positivo dell'economia nell'area UEM • Forze di lavoro con buoni livelli di istruzione • Miglioramento, nel tempo, dell'interrelazione delle leggi regionali con quelle nazionali • Capitale sociale accresciuto nel tempo: buon sistema di relazioni tra attori istituzionali e non • Riduzione del <i>digital divide</i> anche per la ricerca di lavoro • Alta partecipazione delle donne al sistema di istruzione e formazione • Diffuso riconoscimento della necessità di azioni di valenza nazionale • Discreta accumulazione di buone esperienze da diffondere • Esperienze di trasnazionalità (realizzate attraverso Leonardo, Equal ed ex art. 6) capitalizzabili e trasferibili ai POR • Adozione di misure di contrasto al precariato • Buone performances degli SPI sul versante dei servizi alle persone 	<ul style="list-style-type: none"> • Presenza di aree con tassi di occupazione inferiori a quello medio europeo • Base occupazionale statica • Basso numero di laureati in discipline scientifiche • Mancanza di un sistema di formazione professionale superiore non universitario • Basso tasso di partecipazione degli adulti e delle persone con bassi livelli di istruzione alle attività formative • Non ancora sufficiente partecipazione delle donne al lavoro • Mancanza di servizi dedicati alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro • Permanenza di forme di discriminazione nel mercato del lavoro • Persistenza di diffuse forme di precariato di lunga durata • Carenza di quadri conoscitivi stabili per il monitoraggio e la valutazione delle politiche • Difficoltà a trasferire soluzioni innovative in tutti gli assetti organizzativi • Persistenza di gravi problematiche in tema di salute e sicurezza sul lavoro • Insufficiente sviluppo negli SPI delle misure volte a favorire il matching e la copertura delle vacancies
Opportunità	Minacce
<ul style="list-style-type: none"> • Dinamicità del settore terziario (liberalizzazione) • Rilancio delle politiche di incentivazione • Consolidamento del sistema dei Servizi per l'impiego • Misure di contrasto alla irregolarità del lavoro • Forte domanda, in alcuni sistemi locali di piccola impresa, di specifiche figure professionali • Incremento dell'occupazione in settori a intensità di lavoro femminile • Maggiore attenzione verso i soggetti portatori di diversità e verso le pari opportunità di genere • Adozione di un metodo di lavoro comune Stato Regioni • Disponibilità al dialogo sociale • Diffusa consapevolezza del valore dell'integrazione e dell'innovazione di sistema • Presenza di un nuovo quadro formativo nazionale in materia di istruzione e formazione • Proseguimento dei processi di riforma dei sistemi di formazione e lavoro 	<ul style="list-style-type: none"> • Instabilità del ciclo politico e dell'attuazione delle riforme • Mancata riattivazione di una relazione positiva tra crescita economica e buona occupazione • Bassa domanda di personale qualificato nel sistema produttivo della piccola e micro impresa • Scarso adeguamento delle competenze manageriali degli imprenditori del sistema delle piccole e micro imprese al mutamento delle condizioni legate alla competizione globale • Diffusione di modalità destrutturate di incontro tra domanda e offerta di lavoro • Incremento del lavoro irregolare • Crescita della durata media della precarietà per i lavoratori ultra 30 anni • Progressivo incremento quali-quantitativo delle categorie coinvolte dal disagio sociale • Difficoltà di raccordo tra azioni di sistema nazionali e azioni di sistema regionali e provinciali

1.3 Conclusioni dell'analisi socioeconomica

Pur in un contesto economico alquanto critico, il trend di crescita dell'occupazione iniziato negli anni '90 ha mostrato buone performance, tale andamento si associa tuttavia ad una scarsa produttività, a sua volta indice di insufficiente innovazione del sistema produttivo. Nelle aree obiettivo 2 il tasso di occupazione generale è nella media europea e quello maschile anche sopra la media, rimane viceversa inferiore alla media europea sia il tasso di occupazione dei giovani, che delle donne. Il tasso di disoccupazione è nettamente inferiore alla media europea, per tutti gli aggregati.

Sia pure con una certa gradualità, cambia la struttura del lavoro dipendente: i rapporti di lavoro "atipici" hanno verificato negli ultimi anni un certo incremento; in particolare, nelle aree obiettivo 2 gli ingressi al lavoro dei giovani avvengono prevalentemente con contratti "a termine".

La precarietà in entrata tende a "strutturarsi" come precarietà persistente, le conversioni dei contratti a termine in contratti stabili è del 27,7%. Una serie di misure di contrasto ad un uso improprio dei contratti "flessibili" sono state varate di recente facendo leva sul sistema contributivo.

Il tasso di occupazione femminile, pur aumentato di quasi 10 punti nell'ultimo decennio, si attesta ancora ben al di sotto degli obiettivi al 2010. Le cause possono essere individuate, da un lato nei notevoli differenziali salariali di genere, dall'altro nella carenza di servizi: oltre il 18% delle donne inattive cercherebbe un lavoro se avesse a disposizione servizi adeguati per la cura dei figli e degli altri familiari.

Quasi 1 milione di lavoratori extra o neo comunitari lavora nelle aree Obiettivo 2 (oltre il 90% del totale nazionale). Il tasso di occupazione dei cittadini stranieri è di circa 10 punti più alto di quello dei nazionali.

Permane alto il tasso di "irregolarità" del lavoro, anche se in lieve contrazione in seguito ai provvedimenti assunti nel 2001 nei confronti dei cittadini extracomunitari.

Nelle aree obiettivo 2 si verifica, assieme ad un buon andamento dell'occupazione, anche una più recente ma decisa ripresa delle dinamiche produttive e di innovazione.

Il sistema formativo, anche in seguito ad un'azione programmatica efficace e ad una riqualificazione delle strutture ed organismi di formazione, presenta una maggiore coerenza che non nel passato con i fabbisogni del sistema delle imprese, in particolare per quanto riguarda gli interventi di secondo e terzo livello. Si è viceversa indebolita la capacità di offerta di percorsi di inserimento per i soggetti a più bassa qualificazione, anche a fronte di un tasso di dispersione scolastica ancora relativamente consistente. L'apprendistato, che rappresenta ormai l'unico canale di inserimento al lavoro con componente formativa, subisce una riforma non completata proprio sul versante dei dispositivi di qualificazione. Sul versante dei Servizi per l'impiego si verifica una generale buona capacità di accoglienza e trattamento delle diverse tipologie di soggetti con difficoltà di inserimento. L'integrazione tra gli SPI ed il sistema formativo non risulta sempre adeguata. Soprattutto appare molto debole l'aggancio degli SPI con il sistema delle imprese, che continuano a reclutare secondo i canoni tradizionali, ovvero con scarso ricorso ai diversi soggetti di mediazione tra domanda ed offerta.

La conoscenza del mercato del lavoro nelle sue dinamiche specifiche, rimane ancora approssimativa, ovvero non sufficiente ad una precisa individuazione dei comportamenti e dei fabbisogni sia sul versante dell'offerta che della domanda di lavoro. Mancano altresì gli elementi conoscitivi sufficienti e costanti su cui basare un corretto monitoraggio

dell'efficacia delle riforme e dei diversi provvedimenti finalizzati all'inserimento ed alla mobilità lavorativa.

Le condizioni di lavoro, sia pure soddisfacenti sotto diversi aspetti, mostrano larghi margini di carenza sul piano della sicurezza dei luoghi di lavoro, della conciliabilità dei tempi di lavoro e di vita e, soprattutto, per quanto riguarda le prospettive di crescita professionale.

La mobilità lavorativa, sia verticale che orizzontale, risulta scarsamente dinamica, l'accompagnamento all'outplacement quasi inesistente.

Il sistema di Formazione continua appare ancora in fase di rodaggio, con tassi di partecipazione tuttora insufficienti, in particolare da parte dei soggetti con qualificazioni deboli e dei lavoratori delle PMI, e vanno messe a regime modalità di raccordo con l'insieme dei fondi interprofessionali.

Manca un organico sistema di formazione permanente.

Persiste la necessità di definire e rendere operativi i dispositivi che garantiscono la qualità dei sistemi formativi, a partire dalla definizione di standard professionali e formativi e dalla certificazione delle competenze.

Anche il processo di accreditamento delle strutture formative richiede ulteriori implementazioni e assetti.

1.4 Lezioni del periodo di programmazione 2000-2006

1.4.1 Risultati ed insegnamenti

I risultati prioritari raggiunti con la precedente programmazione si possono sinteticamente esplicitare attraverso tre focus principali:

1. *Diffusione e scambio delle innovazioni (trasferimento, modelli di intervento, modelli di governance, ecc.);*
2. *Supporto allo sviluppo delle basi di conoscenza (ricerche e monitoraggi);*
3. *Supporto (tecnico e organizzativo) alla qualificazione dei sistemi.*

Il ciclo d'intervento comunitario delle politiche del lavoro e della formazione appena concluso presentava due connotati evidenti:

1. continuità rispetto ad un percorso di supporto diretto alla promozione dell'occupazione, della competitività dei sistemi economici e dell'inclusione delle fasce di popolazione più deboli;
2. introduzione di importanti elementi di novità e tra questi, il ricorso a quelle particolari forme di intervento denominate *azioni di sistema e di accompagnamento*.

Gli interventi nazionali, promossi dal Ministero del Lavoro e realizzati anche attraverso il coinvolgimento di altre Amministrazioni centrali sono stati finalizzati all'accompagnamento di quell'ampio processo (comunitario, nazionale e locale) di riforma delle politiche per l'*education*, il lavoro e l'inclusione sociale, a sostenere lo sviluppo e l'innovazione dei sistemi regionali (nel rispetto delle specificità locali e dell'autonomia devolutiva in vigore nel nostro Paese) e a favorire l'armonizzazione di tali sistemi in linea con le strategie nazionali e comunitarie.

Il processo di implementazione degli interventi realizzati dal MLPS, osservato con apposite indagini nella sua fase di maturità dell'ultimo biennio e attraverso una analisi delle ricadute sui territori regionali, è stato caratterizzato dalla costante coesistenza di due punti di vista - nazionale e locale - rivelatisi entrambi di rilevanza strategica. Il loro costante confronto, complementarità e messa in coerenza hanno posto in maniera crescente una domanda di governabilità dei processi di implementazione delle politiche nazionali che non aveva precedenti nel nostro Paese.

Il compito strategico rintracciabile è stato quello di sostenere con azioni concrete la complessità della costruzione di modelli di azione pubblica ai vari livelli, in grado di orientare e presiedere agli innumerevoli e diversificati passaggi concreti della realizzazione, producendo *beni relazionali* (pratiche, culture, forme organizzative, valori) che hanno concorso e concorrono al miglioramento stabile del rendimento istituzionale a livello nazionale e locale. Per generare cambiamenti tangibili, osservabili e, laddove possibile, trasferibili da un territorio/da un contesto istituzionale all'altro sono state costruite risposte capaci di affrontare e di rendere produttive le dialettiche macro-micro, centro-periferia, globale-locale.

Il *livello locale*, valorizzato dai processi di devoluzione veicolati dalla riforma costituzionale, è venuto a costituirsi sempre più come ambito privilegiato delle policies intrecciando dinamiche culturali e storiche di lunga durata, culture organizzative e competenze istituzionali in continua trasformazione, logiche cooperative, collaborative e competitive differenziate, domanda sociale e capacità di raccolta dei bisogni specializzate e fortemente ancorate alle vicende dei luoghi, delle persone e delle istituzioni. Il livello nazionale ha trovato nel confronto con le realtà locali (regionali e provinciali in special modo) stimoli al miglioramento di una visione strategica più capace di promuovere cambiamenti dotati di un sufficiente grado di autonomia e adeguato grado di coerenza con l'insieme delle strategie locali messe in atto.

I vincoli che in alcuni ambiti hanno sovrastato il raggiungimento di risultati positivi del programma hanno riguardato prevalentemente la variabilità dei punti di vista ai differenti livelli territoriali e/o di governo che hanno portato gli attori a reinterpretare, attraverso selezionati e specifici criteri di azione, le idee-forza, gli obiettivi, gli strumenti e i metodi suggeriti più o meno esplicitamente dal Programma.

Gli interventi hanno agito sia sul coordinamento di azioni tutte fortemente improntate ad un approccio locale sia sul potenziamento delle specifiche capacità strategiche locali di supporto al disegno dell'azione pubblica di livello più generale (nazionale), potenziando e sperimentando le competenze locali di fare governo, rete e integrazione all'interno di un quadro strategico più generale in cui ci fosse la necessaria compresenza di differenziazione e potenziamento delle strategie di accompagnamento e omogeneizzazione. E' cresciuta, a tutti i livelli di governo e in maniera significativa almeno negli ambiti di approfondimento da noi osservati, la consapevolezza/percezione dei rischi dovuti ad un eccesso di frammentazione generato da visioni esageratamente localistiche; a debole diffusione di competenze strategiche di rielaborazione, di coordinamento e di integrazione in settori di intervento contigui e, in alcuni casi sovrapposti (es. apprendistato, certificazione competenze).

In altre parole si individua proprio nel miglioramento della capacità di anticipazione strategica del livello nazionale la risposta più adeguata alla frammentazione delle risposte locali o ai rischi di inadeguatezza delle corsie di scambio tra i percorsi/ prodotti delle politiche locali (regionali) e il disegno armonico dell'intero sistema Paese.

Le ricadute positive delle azioni di sistema nel periodo di programmazione 2000-2006 si possono così sintetizzare:

- Grande rilevanza strategica assunta dalla nascita e lo *sviluppo delle comunità* professionali centrate su temi strategici (apprendistato, ruolo del tutor, certificazione delle competenze, etc.) e agli strumenti (tavoli, coordinamento di referenti) tipici messi in campo.
- Il contributo di idee forza, di strumenti di rielaborazione e di sostegno alle policies (regionali e provinciali). In alcuni territori, le azioni nazionali si sono innestate all'interno di percorsi originali preesistenti determinando sinergie e sviluppi inattesi. L'effetto più significativo rintracciabile nei territori in termini di apprendimento organizzativo è stato caratterizzato dal progressivo definirsi di capacità di azione locale e di governo dei processi a partire da *expertise* tematiche e/o territoriali già innestate che hanno consentito di migliorare nel complesso le strategie di intervento locale sul terreno della omogeneizzazione negli ambiti e tra gli ambiti dell'azione pubblica.
- Il passaggio da *strategie di sussistenza* legate a logiche prevalentemente attuative (applicative) a *strategie di sviluppo* maggiormente ancorate a logiche di integrazione e coordinamento nelle quali sono state migliorate - progressivamente e complessivamente - tutte le competenze organizzative e istituzionali utili quali:
 - la capacità di lettura dei processi e di ancoraggio a quanto, a livello locale, è già stato realizzato;
 - la capacità di selezionare i problemi sul tappeto individuando soluzioni concrete e praticabili;
 - la capacità di fare negoziato (governance) all'interno di interessi spesso collocati in diversi ambiti strategici e dipendenti da differenti ambiti decisionali (chiaro è il riferimento alla tensione tra standardizzazione – formalizzazione delle certificazioni e personalizzazione dell'offerta formativa da parte dei sistemi locali);
 - la capacità di lavorare in direzione della omogeneità di processi di evidente portata nazionale arretrando o avanzando rispetto a quanto realizzato al livello locale in presenza di un disegno condiviso multilivello e multiattore (è il caso del dibattito sui

sistemi nazionali di certificazione o dei repertori delle professioni) e in vista della costruzione di sistemi di riferimento regolativi condivisi;

- la capacità di sviluppare forme di autoriflessività sui processi attivati che abbiamo altrove, seppur in maniera un po' enfatica, descritto come sviluppo e diffusione di una più radicata cultura della valutazione.

Tra gli elementi di debolezza che l'implementazione del programma ha messo in evidenza e sul quale appare opportuno lavorare con rinnovato impegno c'è *l'integrazione tra aree metodi e strumenti di policy*. La tensione all'integrazione deve potersi avvalere, oggi, di modi di vedere i problemi e le possibili soluzioni che diano maggiore risalto:

- alla *complementarità* delle azioni (che risiede nella capacità dei diversi attori di mettere in sinergia le azioni presenti in uno stesso ambito);
- al *coordinamento* delle azioni che si sostanzia nella convergenza su un medesimo obiettivo del lavoro di differenti attori/operatori/organizzazioni dotati di differenti *expertise*;
- alla *coerenza*, ossia ad una più marcata attenzione a come differenti azioni agiscono per potenziare aspetti analoghi dell'intervento (a partire dal ricorso ad uno stesso linguaggio o ambito di significati).

Ognuno di questi criteri produce specifici *luoghi di connessione e sinergia* che consentono di posizionare adeguatamente singole azioni o interventi in funzione del grado di complementarità, di coordinamento e di coerenza che essi sono in grado di realizzare. Per tale via appare possibile uscire dalle strettoie della "retorica sull'integrazione" e orientarsi, invece, verso la individuazione di precise modalità di integrazione più efficace ed efficienti ed in grado di produrre risultati apprezzabili.

1.4.2 Raccomandazioni del valutatore indipendente del PON "Azioni di Sistema"

Le raccomandazioni del valutatore indipendente del PON "Azioni di Sistema" 2000 – 2006 possono essere così sintetizzate:

- le azioni di supporto al Qcs obiettivo 3 2000 – 2006 finanziate dal Programma hanno consentito l'adozione di un sistema di monitoraggio comune e la condivisione di procedure e metodologie di implementazione. Occorre rafforzare il processo di integrazione delle basi informative attualmente disponibili per la gestione, il monitoraggio e la valutazione degli interventi cofinanziati dal Fse, per eliminare le disomogeneità rimaste, nella completezza, qualità e tempestività delle informazioni relative agli interventi e ai destinatari;
- l'esperienza maturata con il PON suggerisce - per i Programmi nazionali cofinanziati con la programmazione 2007 – 2013 - l'adozione di una attività di monitoraggio qualitativo capace di render conto dei connotati specifici dell'attuazione di interventi particolarmente eterogenei (in termini di dimensione, durata, architettura e finalità dei progetti);
- su alcune tematiche specifiche, tra le quali l'alto apprendistato, la borsa lavoro, la formazione a distanza, si raccomanda il superamento della fase di sperimentazione a supporto dei sistemi regionali, la valorizzazione e condivisione delle esperienze più significative e il sostegno alla messa a regime degli strumenti operativi regionali;
- con riferimento alla programmazione 2007-2013 obiettivo Competitività, la definizione e adozione di più adeguati standard comuni per l'accreditamento delle strutture formative (con una maggiore attenzione oltre che ai requisiti minimi di funzionalità, alle metodologie didattiche, alla professionalità dei formatori) può svolgere un ruolo importante nel contribuire ad innalzare la qualità dei sistemi formativi regionali;
- la certificazione dei percorsi formativi e delle competenze, il riconoscimento dei crediti e la definizione degli standard minimi costituisce, probabilmente, l'obiettivo di

maggior impatto sull'innovazione dei sistemi perché può dare un impulso decisivo al pieno esplicarsi della logica del lifelong learning e all'alternanza istruzione-formazione-lavoro, superando la concezione ancora prevalente che prevede la separazione, nell'arco della vita, dei tempi di studio e di lavoro. Un contributo significativo in questa direzione potrebbe derivare dalla sperimentazione del libretto formativo che costituisce l'occasione per lavorare a proposte organiche in tema di trasparenza, validazione e certificazione;

- appare opportuno garantire la continuità attuativa delle forme di intervento che privilegiano un approccio partecipativo degli attori istituzionali e non (comunità professionali) anche al fine di supportare il processo di innovazione in atto nei sistemi regionali di riferimento. Esiste una correlazione positiva tra la creazione di luoghi fisici e virtuali di confronto e condivisione (tavoli, gruppi di lavoro, reti di referenti) e un più ampio impatto sui sistemi di riferimento e sulla P.A. che risponde alle esigenze più innovative e complesse espresse dalle Amministrazioni e dai soggetti locali; sia di rafforzare l'integrazione, la complementarità e le sinergie delle azioni con le altre analoghe realizzate nell'ambito dei POR.

1.5 Contributo strategico del partenariato

Considerata l'alta rilevanza strategica che riveste il partenariato economico e sociale per la valorizzazione delle politiche cofinanziate dal FSE, il MLPS, sulla scorta di quanto disposto dai Regolamenti sui Fondi Strutturali, garantisce il suo coinvolgimento nelle fasi di predisposizione, attuazione, sorveglianza e valutazione del Programma Operativo.

A partire dall'avvio del processo di programmazione 2007-2013, avvenuto nel 2004 con la presentazione delle proposte di Regolamenti sui Fondi strutturali, il dialogo e il confronto tra il MLPS e il partenariato economico e sociale sulle politiche per le risorse umane e per l'occupazione è stato rilevante. In tutta questa fase, accanto a momenti istituzionali, la comunicazione è avvenuta anche per via informatica, e ciò ha garantito un costante aggiornamento sulle questioni principali.

Per quanto attiene, innanzitutto, le priorità del Regolamento FSE 2007-2013, il processo si è sostanziato in una serie di riunioni ad hoc, ed ha contribuito alla definizione della posizione italiana al riguardo. I temi toccati dal PON sono stati oggetto di confronto di merito e di condivisione dei contenuti già nella fase di elaborazione del Quadro Strategico Nazionale, nell'ambito di Tavoli tematici co-coordinati dal MLPS e MEF e precisamente: il Tavolo 1 - *Istruzione, Formazione e Territorio* e il Tavolo 6 - *Mercato del lavoro, sistemi produttivi e sviluppo locale*.

In vista della partenza della programmazione comunitaria 2007-2013 e come momento di approfondimento sulle politiche attinenti il FSE, le Parti Sociali sono state invitate ad un incontro con il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale avvenuto il 1 agosto 2006.

Le Parti Sociali hanno condiviso e rappresentato l'opportunità e la necessità di programmi operativi nazionali per la costruzione dei sistemi nazionali dell'Istruzione, Formazione e lavoro, mettendo, pertanto, in evidenza il ruolo fondamentale del Ministero del Lavoro alla luce della nuova ripartizione di competenze tra Stato e Regioni. In questo senso le Parti Sociali hanno sostenuto, infatti, che quanto più le competenze in materia di lavoro e formazione sono in capo alle Regioni, tanto più diventa imprescindibile una funzione nazionale di coordinamento, concertata con le Regioni, che sia in grado di evitare la frammentazione dei sistemi regionali e la diversificazione di standard e regole. Nello

specifico le Parti Sociali hanno, quindi, sottolineato la necessità di individuare azioni nazionali capaci di ottimizzare i contributi dei diversi attori socio-istituzionali in materia di: individuazione di standard dei servizi per l'impiego, revisione ed individuazione di nuovi criteri per l'accreditamento, modello condiviso di analisi dei fabbisogni professionali e formativi, standard comuni per la definizione delle qualifiche e la certificazione delle competenze, l'individuazione di indicatori comuni che portino alla costruzione di un sistema di valutazione, ecc..

La stesura del Quadro di Riferimento Strategico Nazionale ha portato, dopo un passaggio in Conferenza Unificata Stato-Regioni, alla sua definizione formale avvenuta con l'approvazione con Delibera Cipe del 22/12/2006. In tale documento è stata ufficializzata la presenza, nella programmazione 2007-2013, di Programmi Operativi Nazionali, e in particolare, per ciò che concerne il MLPS, dei due programmi a valere sul FSE: il PO "*Azioni di sistema*" in obiettivo Competitività regionale ed occupazione e il PO "*Governance e azioni di sistema*" in obiettivo Convergenza.

In seguito alla previsione dei PON sul QSN, il 23 febbraio 2007 si è svolto un incontro ad hoc tra MLPS e Parti Sociali per discutere la strategia e la struttura dei Programmi Operativi Nazionali.

E' emersa la condivisione dell'impianto del PON e delle sue priorità strategiche e particolare enfasi è stata assegnata alla necessità della costruzione di sistemi integrati di istruzione, formazione e lavoro.

In merito alla governance del PON, i partner sociali hanno espresso formale richiesta di essere pienamente associati al processo di programmazione ed attuazione.

Il Programma Operativo inoltre prevede azioni direttamente finalizzate al rafforzamento delle Parti Sociali nazionali e del dialogo sociale, in particolare nell'asse Adattabilità. Infatti le parti sociali intervengono nelle politiche del lavoro, formative e sociali anche con attività di intermediazione e di gestione di servizi e assumendo responsabilità analoghe a quelle delle istituzioni pubbliche (v. ad es. la gestione diretta delle risorse inerenti ai Fondi Interprofessionali per la Formazione Continua). E' necessario quindi che possano disporre, in particolare: a) di un quadro conoscitivo completo ed aggiornato delle politiche alla cui definizione le Parti Sociali sono chiamate a contribuire; b) di occasioni periodiche di riflessione, aggiornamento, approfondimento e discussione in merito all'avanzamento delle attività svolte dal Ministero del Lavoro e dalle Regioni in materia di politiche attive del lavoro e formative; c) di incontri volti a facilitare un confronto permanente tra le stesse parti sociali che operano a livello nazionale, territoriale e di categoria per costruire un linguaggio comune e promuovere un approccio condiviso sui temi della formazione e del lavoro; d) di scambi di esperienze, di strumenti, approcci, metodologie e buone pratiche per promuovere il coinvolgimento delle parti sociali, sperimentate e utilizzate a livello comunitario e nazionale.

Da sottolineare, infine, anche la presenza del partenariato economico-sociale nelle sedi previste per questioni specifiche inerenti le politiche per le risorse umane e per l'occupazione:

- Tavolo unico per gli standard minimi professionali, il riconoscimento e la certificazione delle competenze e gli standard formativi;
- Osservatorio nazionale per la formazione continua;
- Cabina di regia dei fabbisogni professionali del sistema produttivo;
- Incontri per la stesura del Rapporto italiano "Istruzione e Formazione 2010".

2. VALUTAZIONI PROPEDEUTICHE ALLA STRATEGIA

2.1 Valutazione ex-ante – sintesi

Il processo di valutazione ex-ante

La valutazione ex-ante si è basata sull'analisi dei documenti disponibili, nonché sul confronto con il Ministero del Lavoro, con gli esperti che seguono la redazione del PON Azioni di Sistema delle Regioni Competitività e con il partenariato istituzionale ad esso collegato, così come indicato nel prospetto seguente.

Data	Attività svolta dal gruppo di lavoro
13 febbraio	Primo incontro con l'Autorità di Gestione (AdG) del programma in cui sono stati messi a fuoco le caratteristiche strategiche del PON e le domande di valutazione ex-ante.
15 febbraio	Partecipazione del valutatore, in qualità di osservatore, alla riunione del Comitato di Indirizzo e Attuazione (CIA) del PON Competitività. Nella riunione sono state discusse le linee strategiche fondamentali del PON.
16 febbraio	Riunione tra alcuni membri del gruppo di lavoro e la rappresentanza dell'AdG e il gruppo responsabile della redazione dei PON AS. Il valutatore ha presentato il piano di lavoro ed indicato la sua metodologia e si è avuto un primo scambio approfondito sui contenuti intorno ai quali andava formandosi il PON.
21 febbraio	Partecipazione, in qualità di osservatore, alla riunione del Comitato di Indirizzo e Attuazione (CIA) del PON Convergenza, il quale presenta molte contiguità con il presente PON. Nell'incontro l'AdG ha presentato ai membri del CIA una prima bozza di PON e ha raccolto le loro osservazioni e il loro consenso complessivo al lavoro svolto.
23 febbraio	Incontro di alcuni membri del gruppo di lavoro con la l'AdG per presentare un primo progress di valutazione. Per ciascuna delle componenti di valutazione sono state presentate alcune schede sui principali aspetti problematici dei PON e sono state accolte le osservazioni della AdG.
26 febbraio	Partecipazione di un membro del gruppo di lavoro, in qualità di osservatore, alla riunione del Comitato di Indirizzo e Attuazione (CIA) del PON Competitività. Nell'incontro l'AdG ha presentato ai membri del CIA una prima bozza di PON e ha raccolto le loro osservazioni e il loro consenso complessivo al lavoro svolto.
28 febbraio	Incontro con il gruppo redazionale del PON, con il quale si è discusso le risultanze del primo progress e si è verificato l'accoglimento dei suggerimenti in esso contenuti. E' stato poi approfondito il percorso di completamento della redazione del PON e i successivi contributi del valutatore.
28 febbraio	Consegna del presente rapporto.

I diversi momenti di confronto hanno permesso di verificare e condividere con l'Adg le prime risultanze della valutazione ex-ante.

I principali risultati raggiunti

Il PON Azioni di Sistema delle regioni Competitività rappresenta una importante occasione per il sistema nazionale delle politiche per le risorse umane e l'occupazione per tre principali motivi:

l'assetto regolativo e le politiche del mercato del lavoro⁶ sono ancora in forte e rapida evoluzione e richiedono un accompagnamento in termini di sperimentazioni, confronti tra gli attori e scambio di esperienze;

il processo di decentramento avviato nella metà degli anni novanta è giunto ormai ad una maturità sufficiente per richiedere il consolidamento e la diffusione di standard minimi e di comportamenti condivisi;

le esperienze di indirizzo e gestione delle politiche del lavoro, come anche l'efficienza stessa dei mercati del lavoro, sono più avanzati in questa parte del paese e l'opportunità di metterle "a sistema" nazionale è di fondamentale rilevanza per un suo upgrading.

Il PON risponde a queste esigenze con una strategia ampia e articolata, ma al tempo stesso coesa intorno a questi obiettivi e capace di offrire una diversa gamma di strumenti di intervento in relazione alle azioni di carattere sovregionale e di rete e in relazione alle azioni di scambio di esperienze negli specifici ambiti di intervento.

Uno degli aspetti più qualificanti del programma risiede nel metodo con cui è stato definito e con cui si intende realizzarlo; la continua interazione tra Governo centrale, Regioni e parti economiche e sociali è la prima garanzia di una integrazione forte tra ambiti locali e PON. Questa interazione è stata molto lunga (iniziata da oltre un anno) e ampia nella fase di programmazione; nella successiva fase di implementazione dovrà essere altrettanto intensa evitando formalismi e assicurando che i diversi attori siano disposti "a mettersi in gioco".

La valutazione ex-ante, pur completando tutti i diversi aspetti richiesti dal suo mandato, si è concentrata soprattutto sugli aspetti strategici del PON, preoccupandosi in particolare che la sua coerenza interna fosse ancorata a indirizzi nazionali o sovregionali e che i diversi assi e obiettivi specifici prevedessero un insieme di azioni sufficientemente omogeneo e integrato. Nel loro insieme queste preoccupazioni sono state condivise e accolte dall'Autorità di Gestione e trasferite nelle diverse stesure del PON. E' comunque da sottolineare che non si può richiedere al PON Azioni di Sistema lo stesso tipo di coerenza richiesto ai POR, perché i suoi bisogni di partenza sono spesso influenzati dall'agenda politica e perché su molti aspetti è necessario attendere la formulazione di piani operativi per definire nel dettaglio obiettivi e confini del singolo intervento. Tuttavia, è importante segnalare anche le ridotte risorse destinate a questo PON e quindi la necessità di una continua concentrazione – anche nella fase operativa - del suo impegno sulle principali priorità di carattere nazionale.

Non sono emersi problemi di coerenza con gli obiettivi orizzontali delle pari opportunità e dell'ambiente, i quali invece possono essere rafforzati dall'azione di miglioramento dei sistemi di definizione e attuazione delle politiche.

La difficoltà connaturata di sistematizzazione del PON si riflette in parte nel sistema degli indicatori. Questo appare nel complesso adeguato e per alcuni versi anche molto

⁶ Si pensi alla auspicata da più parti riforma degli ammortizzatori sociali, oppure al rafforzamento della filiera dell'istruzione e formazione richiesto dalle nuove politiche competitive e del lavoro.

ambizioso (prevedendo diverse indagini ad hoc e indicatori qualitativi), ma indubbiamente sconta la comprensibile difficoltà di prevedere le causalità e gli effetti di azioni che devono ancora essere definite per intensità e ampiezza. Si ritiene quindi corretto mantenere per il momento la struttura di monitoraggio prevista e considerarla un riferimento conoscitivo valido, per poi adeguarla nella fase di implementazione con il piano di valutazione e con eventuali indicatori maggiormente collegati alle singole azioni.

I meccanismi decisionali e di attuazione, dalla interazione con l'AdG, appaiono nel complesso adeguati e capaci di integrare sia il partenariato istituzionale sia il partenariato economico e sociale. Peraltro, come già accennato, su queste forme di partenariato si giocherà la capacità di incidere e l'efficacia del PON (si pensi alla relazione tra le azioni di sistema nazionali e quelle regionali, oppure l'integrazione tra le azioni del PON e la concertazione in atto sui diversi tavoli nazionali anche con le parti economiche e sociali).

2.2 Valutazione Ambientale Strategica

Data la natura del Fondo sociale europeo, che si concentra su operazioni di natura immateriale legate allo sviluppo delle risorse umane, il presente programma operativo non costituisce un quadro per la realizzazione di operazioni suscettibili di produrre effetti ambientali significativi, come progetti infrastrutturali, in particolare quelli elencati negli allegati I e II della Direttiva 85/337/EEC come modificata. Qualora nel seguito fossero previsti progetti infrastrutturali, in particolare nell'ambito della clausola di flessibilità dell'articolo 34.2 del Regolamento (CE) 1083/2006, la necessità di una Valutazione Ambientale Strategica sarebbe rivista. Di conseguenza, l'Autorità di Gestione considera – e le autorità nazionali concordano – che, al momento, non vi è necessità di una Valutazione Ambientale Strategica per il presente programma operativo. Tale circostanza non pregiudica eventuali determinazioni di screening che fossero considerate necessarie in base alle leggi nazionali o ad altre misure per l'attuazione della Direttiva 2001/42/CE.

3. STRATEGIA

3.1 Quadro generale di coerenza strategica

3.1.1 Coerenza con gli OSC e il QSN

Le strategie del Programma Operativo Nazionale riprendono, come richiesto dai Regolamenti comunitari, i principi presenti negli Orientamenti Strategici Comunitari (OSC) e le priorità del Quadro Strategico Nazionale (QSN).

Orientamenti Strategici Comunitari (OSC):

Questo documento definisce gli orientamenti sui quali i programmi cofinanziati attraverso la politica di coesione dovranno concentrare le risorse:

- rendere l'Europa e le sue regioni più attraenti per gli investimenti e l'occupazione;
- promuovere la conoscenza e l'innovazione a favore della crescita;
- posti di lavoro migliori e più numerosi.

Per il Fondo sociale europeo è, quindi, particolarmente importante l'orientamento “**posti di lavoro migliori e più numerosi**” per il quale si individuano le priorità e le linee di azione che corrispondono agli orientamenti per l'occupazione contenuti negli Orientamenti Integrati per la Crescita e l'Occupazione (OICO).

La strategia del PON mira a sviluppare, quindi, azioni di sistema in coerenza con tali priorità e linee di azione.

In particolare, relativamente all'adattabilità di lavoratori ed imprese, il PON è volto a – in coerenza con la priorità “*migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e rendere più flessibile il mercato del lavoro*” – promuovere azioni per la conoscenza dello stato di avanzamento delle politiche del lavoro e della formazione continua, promuovere l'innovazione delle politiche di workfare, migliorare qualità e sicurezza del lavoro, rafforzare il partenariato istituzionale, economico e sociale.

Per l'occupabilità, il PON punta, - in coerenza con la priorità “*far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga sul mercato del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale*” - a mettere in campo azioni finalizzate a migliorare l'efficienza e l'efficacia delle istituzioni del mercato del lavoro e a implementare sistemi finalizzati all'osservazione dei fenomeni emergenti e delle politiche del lavoro.

Per quanto riguarda il rafforzamento del capitale umano, il PON mira – in coerenza con la priorità “*aumentare gli investimenti nel capitale umano migliorando l'istruzione e le competenze*” – a costruire modelli e strumenti condivisi per il miglioramento della qualità dell'offerta di istruzione-formazione e, in particolare, alla creazione di un sistema nazionale di certificazione delle competenze.

Quadro Strategico Nazionale (QSN):

La strategia del PON – Azioni di sistema è in linea con le priorità e gli obiettivi generali e specifici del QSN.

In particolare, in coerenza con la priorità 1 – *Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane*, il PO punta a:

- rafforzare la qualità dei sistemi di istruzione e formazione, costruendo modelli e strumenti che abbiano come obiettivo quello di migliorare l'offerta e di

costruire e consolidare un sistema trasparente e certificabile delle competenze (nell'ambito dell'asse capitale umano);

- accrescere l'efficienza delle istituzioni del mercato del lavoro, al fine di raggiungere standard omogenei sull'intero territorio (nell'ambito dell'asse occupabilità);
- migliorare la capacità di adattamento dei lavoratori attraverso modelli di formazione per la competitività (nell'ambito dell'asse adattabilità);
- nell'ottica del conseguimento degli obiettivi europei in materia di istruzione e formazione, attuare una dimensione transnazionale e interregionale attraverso lo scambio di pratiche utili e lo sviluppo di forme di cooperazione territoriale che contribuiscano alla realizzazione di uno spazio aperto europeo dell'istruzione e della formazione (nell'ambito dell'asse transnazionalità).

Coerentemente con la priorità 7 – *Competitività dei sistemi produttivi ed occupazione*, il PO intende:

- contribuire a: la creazione di modelli volti al miglioramento della qualità ed organizzazione del lavoro, la promozione dell'innovazione delle politiche di workfare, supportando i processi di riforma per il contrasto della precarietà e per la flexisecurity, il rafforzamento e la qualificazione del partenariato istituzionale, economico e sociale per il ridisegno delle politiche del lavoro finalizzato ad una gestione positiva dei cambiamenti (nell'ambito dell'asse adattabilità);
- contribuire ad aumentare l'inclusività, l'efficienza e la regolarità del mercato del lavoro e delle sue istituzioni, sviluppando inoltre un sistema di osservazione dei fenomeni emergenti e delle politiche attive (nell'ambito dell'asse occupabilità);
- sostenere lo sviluppo di reti per la mobilità dei lavoratori e delle imprese, attivare iniziative interregionali per lo scambio di buone pratiche e confronto di esperienze (nell'ambito dell'asse transnazionalità).

	<i>Priorità QSN</i>	Priorità 1 - Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane	Priorità 7 - Competitività dei sistemi produttivi e occupazione
ASSE	OB. SPECIFICI PON	Obiettivi generali QSN	
ADATTABILITA'	1.1 Promuovere un'articolata e puntuale conoscenza del mercato del lavoro in ordine ai principali fenomeni emergenti.	1.1	7.3
	1.2 Promuovere politiche di accompagnamento alla mobilità lavorativa e professionale e supportare i processi di riforma.		7.3
	1.3 Favorire una migliore organizzazione, qualità e sicurezza del e sul lavoro.		7.2; 7.3
	1.4 Sviluppare politiche per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti e promuovere il dialogo sociale.	1.4	7.1; 7.3
OCCUPABILITA'	2.1 Migliorare l'efficienza, l'efficacia, la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro.	1.1	7.3
	2.2 Potenziare i sistemi di osservazione e valutazione delle politiche nazionali per l'occupabilità.		7.3
CAPITALE UMANO	3.1 Costruire strumenti condivisi per migliorare la qualità dell'offerta di istruzione-formazione e i risultati dell'apprendimento, agevolare il riconoscimento delle competenze acquisite; supportare la loro attuazione a livello regionale.	1.1; 1.2; 1.3; 1.4	7.2; 7.3
TRANSNAZIONALITÀ	4.1 Promuovere il raccordo con le politiche europee per il conseguimento degli obiettivi stabiliti secondo il metodo di coordinamento aperto e di cooperazione rafforzata.	1.1	
	4.2 Supportare le Regioni nello sviluppo della dimensione transnazionale.		7.3
ASSISTENZA TECNICA	5.1 Migliorare l'efficacia e l'efficienza del programma Operativo attraverso azioni e strumenti di supporto.		
	5.2 Sostenere le funzioni di coordinamento dell'Autorità Capofila del FSE.		

3.1.2 Coerenza con la strategia di Lisbona e il PICO

La rinnovata strategia di Lisbona definisce tre priorità fondamentali finalizzate alla crescita e all'occupazione all'interno degli Stati Membri:

- rendere l'Europa più capace di attrarre investimenti e lavoro
- porre la conoscenza e l'innovazione al servizio della crescita
- creare nuovi e migliori posti di lavoro

Proprio quest'ultima, che ha come scopo quello di offrire un posto di lavoro ai cittadini e far sì che questi lo conservino e continuino la formazione per tutto il corso della vita, è la priorità all'interno della quale si colloca il PON Azioni di Sistema.

Le azioni del PO, trovano coerenza, in particolare, con:

- orientamento 17 – *Attuare strategie volte alla piena occupazione, a migliorare la qualità e la produttività sul posto di lavoro e a potenziare la coesione sociale e territoriale;*
- orientamento 19 – *Creare mercati del lavoro inclusivi e rendere il lavoro più attraente e proficuo per quanti sono alla ricerca di impiego e per le persone meno favorite e inattive attraverso azioni per il miglioramento dei servizi per il lavoro e attraverso la tempestiva individuazione delle necessità del mercato del lavoro;*
- orientamento 20 – *migliorare le risposte alle esigenze del mercato del lavoro attraverso il monitoraggio dei servizi per l'impiego, il sostegno alla mobilità dei lavoratori, l'analisi dei fabbisogni;*
- orientamento 21 – *favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo debito conto del ruolo delle parti sociali attraverso studi per l'anticipazione e la gestione positiva dei cambiamenti, per forme di organizzazione del lavoro innovative;*
- orientamento 24 – *adattare i sistemi di istruzione e formazione ai nuovi requisiti in termini di competenze attraverso il miglioramento della qualità dei sistemi di istruzione e formazione, la definizione di un sistema per la definizione e la trasparenza delle qualifiche.*

Le azioni del PO sono coerenti con entrambe le raccomandazioni in materia di occupazione e capitale umano rivolte nel marzo 2007 dal Consiglio dell'Unione europea all'Italia nell'ambito della strategia per la Crescita e l'Occupazione (strategia di Lisbona):

- ridurre le disparità regionali in campo occupazionale combattendo il lavoro irregolare, potenziando i servizi per l'infanzia e garantendo l'efficienza dei servizi per l'occupazione su tutto il territorio nazionale;
- mettere a punto una strategia globale di apprendimento continuo e migliorare la qualità dell'istruzione garantendone l'adeguatezza al mercato del lavoro.

Per quanto riguarda il Piano Italiano per la Crescita e l'Occupazione (PICO) le azioni del PON si collocano nell'ambito dell'obiettivo di accrescere la partecipazione al lavoro e favorire l'investimento in capitale umano.

3.1.3 Coerenza con le politiche nazionali e regionali per lo sviluppo

Gli obiettivi e le azioni del Programma Operativo presentano un quadro di stretta coerenza con le politiche nazionali in materia di occupazione, apprendimento permanente e di promozione e rafforzamento dell'innovazione, della qualità e dell'integrazione dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro.

In particolare, la strategia del PON rispecchia le priorità politiche nazionali e gli obiettivi strategici esplicitati principalmente in documenti di indirizzo politico in materia di lavoro⁷, di istruzione e di formazione, nella Legge n. 296 del 27 dicembre 2006, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge finanziaria 2007) e nella Legge n. 248/2006 di conversione del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 recante: «Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale» (Decreto Bersani).

Relativamente agli obiettivi specifici dei diversi assi (adattabilità, occupabilità, capitale umano, transnazionalità), essi trovano corrispondenza con le indicazioni contenute nei documenti su citati, in particolare per quanto attiene a:

- Analisi del mercato del lavoro: potenziamento delle attività di coordinamento dei diversi livelli di governo finalizzato ad un'approfondita conoscenza delle diverse realtà territoriali; predisposizione di un sistema di monitoraggio dei principali indicatori del mercato del lavoro (tali indicazioni sono coerenti con l'obiettivo specifico 1.1).
- Contrasto del lavoro irregolare ed emersione del sommerso: al fine di rendere uniformi ed efficaci gli interventi sul territorio e per ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili, previsione di azioni sinergiche per contrastare il lavoro nero ed irregolare da realizzarsi attraverso una azione complementare dei diversi attori sul territorio (servizi ispettivi degli uffici del lavoro, enti previdenziali, ecc.). Necessità di affinare gli strumenti per la rilevazione del fenomeno in Italia (tali indicazioni sono coerenti con l'obiettivo specifico 1.3).
- Sicurezza sui luoghi di lavoro: previsione di misure ed interventi urgenti per la tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro attraverso: l'intensificazione dell'attività di informazione ai lavoratori - anche tramite il coinvolgimento delle parti sindacali - e apposite campagne di comunicazione e sensibilizzazione, il rafforzamento delle funzioni dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, nonché il potenziamento dei servizi ispettivi e di prevenzione (tali indicazioni sono coerenti con l'obiettivo specifico 1.3).
- Qualità e organizzazione del lavoro: impegno per garantire una migliore qualità e stabilità del lavoro, una maggiore tutela della dignità nei luoghi di lavoro (tali indicazioni sono coerenti con l'obiettivo specifico 1.3).
- Flessibilità e contrasto alla precarietà: la flessibilità dei rapporti di lavoro, caratteristica connessa alle attuali dinamiche dell'economia, deve essere necessariamente accompagnata da un quadro di garanzie di sicurezza e protezione sociale. Si tratta di contrastare i rischi derivanti da tipologie contrattuali che comportano situazioni precarizzanti, in modo da valorizzare le forme di buona flessibilità (tali indicazioni sono coerenti con gli obiettivi specifici 1.2 e 1.3).
- Target deboli: sostegno alla crescita della partecipazione al mercato del lavoro, soprattutto per alcune categorie di soggetti che presentano tassi di occupazione inferiori alla media europea, quali, ad esempio, donne e lavoratori anziani. In particolare per il target lavoratori over 55, è necessario citare l'accordo di

⁷ Direttiva del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale del 27/9/2006 "Avvio del processo di programmazione per l'anno 2007 – Individuazione delle priorità politiche".

solidarietà tra generazioni⁸ (tali indicazioni sono coerenti con l'obiettivo specifico 1.2).

- Formazione continua e promozione del dialogo sociale: nell'ambito della promozione dello sviluppo della competitività, supporto alla formazione continua quale mezzo per l'aggiornamento delle competenze e la riqualificazione dei lavoratori; azioni di accompagnamento per la cooperazione interistituzionale (tali indicazioni sono coerenti con l'obiettivo specifico 1.4).
- Servizi per l'Impiego: rafforzamento delle attività svolte dai Centri per l'impiego che dovranno operare in linea con un sistema di principi e parametri standard definito sul piano nazionale mediante un efficiente coordinamento tra tutti i soggetti istituzionali competenti; allestimento della Rete di servizi per il lavoro di cui fa parte la Borsa Continua per il Lavoro volta a favorire l'incontro tra domanda ed offerta sull'insieme del territorio nazionale (tali indicazioni sono coerenti con l'obiettivo specifico 2.1).
- Monitoraggio e valutazione delle politiche: in considerazione della necessità di compiere azioni di elevata incisività e con concreti risultati sul tessuto sociale, avendo riguardo alle risorse finanziarie disponibili, è assolutamente necessario svolgere un accurato monitoraggio dei progetti e degli interventi avviati per verificare costantemente i riflessi prodotti ed eventualmente procedere alle necessarie modifiche (tali indicazioni sono coerenti con gli obiettivi specifici 1.1, 2.1, 2.2).
- Qualità dell'istruzione e formazione: la creazione di maggiori e migliori posti di lavoro, accompagnata da una crescente produttività, trova il suo fondamento nell'investimento in capitale umano. Il miglioramento della qualità dell'istruzione e della formazione, insieme alla garanzia di un elevato grado di coesione sociale, sono al centro delle politiche educative e occupazionali dell'Italia. In particolare tra gli obiettivi più rilevanti vi sono: ⇒ un adeguato sistema di istruzione e formazione permanente che consenta alle persone di acquisire nuove conoscenze ed affinare, aggiornandole, le proprie competenze, da cui la previsione dell'adozione di una normativa-quadro in materia di LLL come cornice giuridica di riferimento a livello nazionale ⇒ rafforzamento delle competenze di base e sostegno dell'inserimento degli adulti nei percorsi di istruzione e formazione finalizzati al conseguimento di un diploma o di una qualifica professionale, perseguendo una duplice finalità: innalzare il livello di istruzione della popolazione adulta, in linea con gli obiettivi fissati in sede europea e rendere più flessibile l'offerta formativa di istruzione e formazione professionale, per valorizzare le competenze che l'adulto ha già acquisito sul lavoro e in altri contesti ⇒ definizione di un quadro nazionale delle qualifiche e della certificazione delle competenze che sia coerente, leggibile e centrato sui principi dell'apprendimento permanente, in linea con gli ultimi sviluppi intervenuti a livello europeo ⇒ sostegno al sistema di osservazione permanente dei fabbisogni professionali, come risorsa conoscitiva per tutti gli attori istituzionali, economici e sociali interessati a comprendere natura ed evoluzioni in atto o tendenziali del lavoro e a definire le politiche del lavoro, dello sviluppo organizzativo e della gestione delle risorse umane in una prospettiva di LLL ⇒ supporto al miglioramento delle condizioni di svolgimento e di utilizzo dell'apprendistato ⇒ riorganizzazione del sistema dell'istruzione e

⁸ Su base volontaria, trasformazione a tempo parziale dei contratti di lavoro dei dipendenti over 55enni e correlativa assunzione con contratto a tempo parziale di giovani inoccupati o disoccupati.

formazione tecnica superiore (IFTS) nel quadro del potenziamento dell'alta formazione professionale e delle misure per valorizzare la filiera tecnico-scientifica (tali indicazioni sono coerenti con l'obiettivo specifico 3.1).

3.1.4 Coerenza con gli obiettivi della Comunità relativi all'occupazione in materia di inclusione sociale, istruzione e formazione

Il PON Azioni di Sistema è coerente con gli obiettivi dell'Unione relativi all'occupazione in materia di inclusione sociale, istruzione e formazione.

Relativamente all'inclusione sociale, gli obiettivi che la Strategia europea di inclusione sociale si pone sono: favorire l'accesso a un'occupazione stabile e di qualità per tutte le donne e tutti gli uomini in grado di lavorare, e prevenire l'esclusione delle persone dal mondo del lavoro sviluppando la capacità di inserimento professionale, grazie alla gestione delle risorse umane, l'organizzazione del lavoro e la formazione lungo tutto l'arco della vita.

Rispetto a tali obiettivi il PON mira a fornire il proprio contributo con la definizione di azioni di sistema per accrescere la conoscenza del mercato del lavoro e per aumentare l'occupabilità e l'efficacia dell'inserimento lavorativo, con l'elaborazione di misure di contrasto alla precarietà e monitorando le politiche dell'emersione del lavoro non regolare, con il supporto al miglioramento dell'offerta di istruzione-formazione.

In tema di politiche europee per l'istruzione e la formazione va, innanzitutto, messa in evidenza la loro rilevanza e centralità rispetto alle politiche mirate alla crescita e all'occupazione, nonché alle politiche sociali. Al riguardo è opportuno sottolineare come gli obiettivi europei in materia di istruzione e formazione siano confluiti nel processo di definizione ed attuazione degli *Orientamenti Integrati Crescita e Occupazione* (OICO) della Strategia di Lisbona per quanto attiene, in particolare, agli orientamenti integrati n° 23 "Potenziare e migliorare gli investimenti in capitale umano" e n° 24 "Adattare i sistemi di istruzione e formazione ai nuovi requisiti in termini di competenze", nonché degli *Orientamenti Strategici comunitari per la Coesione* (OSC), in quanto gli stessi sono stati definiti sulla base degli OICO ed una priorità per le politiche di coesione è rappresentata proprio dall'*aumento degli investimenti nel capitale umano migliorando l'istruzione e le competenze*. Secondo gli orientamenti della Comunità, i Fondi strutturali dovrebbero, quindi, dare la priorità agli investimenti in capitale umano.

Le politiche europee per l'istruzione e la formazione individuano, tra l'altro, 5 diversi parametri di riferimento (benchmarks) da raggiungere entro il 2010:

- abbandoni scolastici prematuri: abbandoni scolastici prematuri non superiore al 10% della percentuale media;
- laureati in matematica, scienze e tecnologie: aumento di laureati in MST di almeno il 15% e contestuale diminuzione dello squilibrio tra sessi;
- completamento del ciclo di istruzione secondaria superiore: almeno l'85% dei ventiduenni deve aver completato il ciclo di istruzione secondaria superiore;
- competenze di base: diminuzione di almeno il 20% rispetto al 2000 dei quindicenni con scarse capacità di lettura;
- apprendimento lungo tutto l'arco della vita: almeno il 12,5% della popolazione adulta in età lavorativa (25-64 anni) deve aver partecipato ad attività di LLL.

Nell'ambito degli obiettivi stabiliti secondo il metodo di coordinamento aperto (MAC) e di cooperazione rafforzata, gli Stati membri si sono impegnati a garantire che l'istruzione e la formazione occupino una posizione centrale nei Programmi nazionali di Riforma (PNR) legati all'attuazione della Strategia di Lisbona, nel Quadro Strategico Nazionale di riferimento per i Fondi strutturali e nelle strategie nazionali in materia di protezione sociale e di inclusione sociale.

Tale posizione preminente dell'istruzione e della formazione si ravvisa certamente nel QRSN italiano, dove la priorità sulla valorizzazione delle risorse umane è stata posta al primo posto, ma anche nei diversi Programmi Operativi FSE.

In particolare il PON supporta la definizione di un sistema nazionale di formazione lifelong learning e delle politiche per l'orientamento, prevede l'osservazione del raggiungimento dei parametri relativi alla popolazione adulta, l'analisi e la valutazione dei sistemi di alternanza, l'elaborazione di strumenti per il sostegno delle politiche e per la qualità e l'integrazione dei sistemi, la costruzione di un sistema nazionale di standard professionali e formativi e di certificazione delle competenze.

Il programma operativo non interviene nel campo del riconoscimento delle qualifiche per le professioni regolamentate. Per queste ultime, il solo strumento di riferimento è la direttiva 2005/36/CE (Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 Settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, L 255, 30.9.2005, p. 22.) relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, che gli Stati Membri devono recepire entro il 20 ottobre 2007.

3.2 Strategia del programma

3.2.1 Descrizione della strategia, degli obiettivi globali, degli Assi prioritari e degli obiettivi specifici

Dal quadro generale di coerenza strategica, dall'analisi del contesto socio-economico ed istituzionale, dalle Raccomandazioni del Consiglio all'Italia nell'ambito della Strategia di Lisbona e dalle lezioni del periodo di programmazione 2000-2006 prende corpo la strategia generale del programma, che è orientata al conseguimento del seguente obiettivo strategico complessivo:

Promuovere e rafforzare il quadro di riferimento nazionale dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro per il conseguimento degli obiettivi europei per il lifelong learning e l'occupazione.

Tale obiettivo verrà perseguito in stretta sinergia con il PON Governance e Azioni di sistema per l'Obiettivo Convergenza e presuppone, per il suo conseguimento, una costante interazione con i Programmi operativi regionali, che concorrono alla medesima comune finalità, coerentemente con la metodologia che ha caratterizzato la stessa fase di costruzione del programma. Presuppone inoltre che la sua attuazione avvenga in una logica di interazione con gli altri PON che agiscono su tematiche pertinenti, in primo luogo il PON FSE Competenze per lo sviluppo del Ministero della Pubblica Istruzione e il PON FESR Competitività e innovazione del Ministero dell'Università e Ricerca.

Due sono i vettori che caratterizzano la strategia generale del Programma sotto il profilo contenutistico.

- Il primo vettore riguarda la necessità, condivisa ed evidenziata anche nel QSN, di contribuire ad un rapporto equilibrato tra la dimensione regionale della strategia e degli interventi e la necessità di garantire un "sistema Paese" che non è la sommatoria o la media delle Regioni, assicurando le azioni necessarie in

termini di sviluppo di capacità di indirizzo, di monitoraggio e valutazione dei processi complessivi, di creazione di standard e dispositivi comuni, di legami con i processi europei. Ciò comporterà la realizzazione di azioni quali la definizione di standard, l'elaborazione di dispositivi a valenza nazionale, monitoraggi, valutazioni, analisi conoscitive di portata nazionale, finalizzati ad indirizzare le scelte relative a temi specifici, e, più in generale, le politiche.

- Il secondo vettore riguarda il ruolo che il programma può svolgere nel quadro di riforme dei sistemi di istruzione, formazione, lavoro che si sta progressivamente prefigurando e che mira a porre i sistemi sempre più in linea con i parametri europei e con le raccomandazioni rivolte all'Italia nel quadro dell'attuazione della Strategia di Lisbona, in particolare per la parte riguardante la Strategia Europea per l'occupazione e la costruzione di un sistema di apprendimento lungo tutto l'arco della vita (Lifelong Learning).

Una peculiarità del programma è data dal metodo con il quale le azioni verranno realizzate. Il suo posizionamento di snodo tra i programmi operativi regionali e le politiche nazionali, la finalizzazione nell'ambito del QSN, caratterizzano modalità attuative improntate a realizzare azioni rivolte ai sistemi (della formazione/istruzione e del lavoro) e al miglioramento delle reciproche relazioni, puntando al rafforzamento della qualità, al potenziamento dell'innovazione, all'adeguamento ai parametri europei, allo sviluppo della dimensione transnazionale, allo scambio di buone pratiche. In tal senso il presente PON realizza interventi di sistema che non sono rivolti ai singoli territori, ma che sono in grado di sostenere e rafforzare, singolarmente e nel loro complesso, i programmi operativi regionali, e, di conseguenza, lo stesso ruolo del Ministero del Lavoro in qualità di capofila del Fondo sociale europeo, che, in tale veste, dovrà anche promuovere modalità efficaci di interazione e integrazione con il FESR e con il FAS su temi pertinenti (ad esempio a livello di PON nazionali).

Il programma intende contribuire al rafforzamento dei due macro-obiettivi comunitari: “nuovi e migliori posti di lavoro” e “investimenti sul capitale umano”, attraverso una strategia che mira a valorizzare l'insieme dei programmi operativi regionali e la loro capacità di fare massa critica rispetto ad alcuni temi chiave, individuati come centrali ed indispensabili per il conseguimento dei due citati obiettivi.

La strategia si articola secondo le priorità individuate dal Regolamento n. 1081/06 art. 3, e quindi si declina nell'ambito dei temi dell'adattabilità di imprese, lavoratori e imprenditori, dell'occupabilità, dell'investimento sul capitale umano, avendo particolare attenzione a valorizzare temi trasversali quali la parità di genere e le pari opportunità e la dimensione della transnazionalità.

Il tema della *creazione di nuovi e migliori posti di lavoro* si declina, nella logica del PON precedentemente delineata, lungo alcuni filoni che riguardano in particolare:

- a) la costruzione concertata di traiettorie professionali accompagnate da azioni costanti di rinforzo e riconversione delle qualificazioni;
- b) l'agevolazione dei percorsi di carriera per una proficua mobilità sia verticale che orizzontale nel corso della vita attiva;
- c) l'attivazione di misure di contrasto della precarietà lavorativa;
- d) la sollecitazione alla partecipazione al lavoro dei giovani, delle donne e degli over 55;
- e) il rafforzamento delle attività di controllo, formazione ed incentivazione finalizzate a migliorare le condizioni di lavoro sul versante dell'autonomia, della conciliabilità e della sicurezza;

f) il potenziamento delle azioni di contrasto al lavoro irregolare, in ogni sua accezione, attraverso le attività di controllo e repressione, ma anche di accompagnamento ed incentivazione dei percorsi di regolarizzazione.

Il conseguimento della strategia, negli ambiti suddetti, esige, con il concorso anche del dialogo sociale, la partecipazione coordinata di tutte le istanze di governo del mercato del lavoro di ogni livello territoriale.

I percorsi di mobilità lavorativa e professionale, finalizzati ad una migliore e produttiva coesione tra le esigenze delle imprese e le aspettative dei lavoratori, richiedono che i diversi interventi di formazione continua si ricompongano in un sistema organico, in grado di recepire le istanze del mondo produttivo ed in particolare delle PMI, da un lato, e dei lavoratori, soprattutto di quelli con i più bassi livelli di qualificazione, dall'altro.

Il governo del mercato del lavoro, necessita, al fine di favorire una maggiore partecipazione al lavoro ed un più incisivo inserimento delle categorie sottorappresentate (giovani, donne ed over 55), di un più saldo apporto degli SPI, la cui funzionalità ed efficacia deve essere rafforzata, sia sul versante del recepimento delle vacancies, che del sostegno mirato e diversificato, alle diverse categorie di popolazione, con particolare attenzione ai diversamente abili. A tal fine occorre anche potenziare la rete per i servizi del lavoro, sia dal punto di vista del sistema informativo dell'incontro della domanda e offerta (Borsa Lavoro), sia dell'interoperabilità con i sistemi locali.

I fenomeni del precariato, della irregolarità e della insufficiente sicurezza dei luoghi di lavoro, necessitano di un sistema, anche sinergico, di azioni le quali, muovendo da una più puntuale osservazione ed individuazione delle aree di rischio, si sviluppino in interventi organici, che favorendo la regolarizzazione, agiscano anche in modo strutturale sulla propensione e le convenienze alla "irregolarità", nelle sue diverse accezioni.

Il tema dell'*investimento sulle risorse umane* si traduce, nel PON, nell'individuazione di alcuni filoni sui quali si è già avviato, o si sta prefigurando un percorso, condiviso con le Regioni e le parti sociali, che mira a definire una cornice nazionale quale riferimento per la più specifica definizione e attuazione nei territori regionali. Tale percorso può in qualche caso richiedere anche uno specifico supporto ed accompagnamento per agevolarne la definizione operativa nelle singole Regioni. Le relative modalità andranno definite con chiarezza e dovranno essere appropriate in relazione ai singoli temi.

Punto nodale tra le azioni di sistema individuate è la costruzione di un sistema nazionale di standard professionali, standard di riconoscimento e certificazione delle competenze e standard formativi per l'attuazione di politiche di lifelong learning. Esso si svilupperà a partire dalle scelte operate dal tavolo comune coordinato dal Ministero del Lavoro, al quale partecipano i Ministeri dell'Istruzione e dell'Università e Ricerca, le Regioni e le parti economico-sociali. Tale tavolo opera nella direzione di ricondurre ad un quadro comune le riflessioni e il lavoro avviato nei diversi segmenti/settori del sistema. L'azione si concretizza attraverso la definizione delle figure professionali e dei relativi standard tramite gruppi di esperti per ciascun settore individuato. Ad esso si collegano le attività di supporto alla cabina di regia per l'analisi dei fabbisogni e le attività finalizzate al rafforzamento della capacità di previsione/anticipazione positiva della dinamica dei fabbisogni professionali delle imprese.

Anche il tema dell'accreditamento, sul quale molto si è investito nella passata programmazione, richiede uno sforzo ulteriore per completare il sistema, garantendo un'evoluzione verso sistemi di seconda generazione, che individuino un set di indicatori qualitativi orientati al controllo e allo sviluppo della qualità dei servizi e ridefinendo un sistema nazionale di standard minimi.

Sempre in un'ottica di "sistema", ovvero mettendo in coerenza tutte le istanze decisionali, nonché le risorse progettuali, organizzative e gestionali, sembra necessario intervenire per dare maggiore solidità alla formazione degli apprendisti e degli occupati. Occorre che si rafforzi il dialogo e la concertazione su questi segmenti strategici, prima che prevalgano, anziché le auspicabili sinergie e le opportune ma coordinate diversificazioni di intervento, la separatezza delle competenze e la frammentarietà delle azioni. L'apprendistato (nella sua componente formativa) è stato oggetto di un impegno sia politico che tecnico di rilievo. Qualunque ulteriore modifica degli assetti, non potrà non valorizzare quanto fino ad oggi realizzato, avvalendosi anche di idonei strumenti di analisi che enucleino, sia gli aspetti di successo che quelli di criticità, rendendoli fruibili per ulteriori processi di riorganizzazione ed implementazione. Tra questi va ricordata e capitalizzata l'esperienza dell'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione, che merita un'ulteriore diffusione insieme ad altre modalità di formazione superiore non universitaria che leghino sistema formativo, università, imprese utilizzando forme di praticantato e alternanza.

La formazione continua ha visto, nel corso della passata programmazione, il decollo dei Fondi paritetici interprofessionali. Rimane aperta la necessità di garantire sinergie e raccordi, a partire dalla messa in comune di ragionamenti strategici fondati su sistematici ed aggiornati quadri conoscitivi e valutativi. La formazione permanente vede ancora nel nostro Paese, un quadro frammentato e poco riconducibile alla dimensione del sistema. Nelle more della definizione di un quadro di riferimento normativo, la strategia del programma intende da un lato ricondurre al tema della certificazione anche le attività di formazione permanente, dall'altro monitorare lo sviluppo del sistema, favorendo la realizzazione della Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente del 18 dicembre 2006.

Un investimento sul capitale umano, infatti, non può prescindere dalla creazione dei presupposti per mettere a sistema modalità appropriate di integrazione tra offerte formative ed esigenze di innovazione e competitività del sistema produttivo.

Il sistema formativo, nelle sue varie declinazioni, ha nel complesso avviato consistenti processi di rinnovamento, su cui è possibile fondare un suo ulteriore sviluppo, anche attraverso il trasferimento mirato di "buone pratiche" nelle aree, in proposito, meno avanzate.

Le azioni di sistema devono pertanto accompagnare i percorsi delineati, ma devono anche aiutare le istituzioni ed i diversi attori a non esaurire le loro energie nella predisposizione delle "ingegnerie" istituzionali e gestionali. Le azioni di sistema mirano anche a coadiuvare gli attori in causa, nel disporre degli strumenti utili a verificare continuamente quanto tali decisioni ed innovazioni convergano, in termini di efficacia, sugli obiettivi fondanti l'insieme della strategia, ovvero: la coerenza tra le competenze dei formati e la richiesta di professionalità del sistema produttivo, il potenziale di inclusività della strategia medesima, rispetto ai diversi target di popolazione e al tempo stesso la sua capacità di supportare i processi di innovazione tecnologica e organizzativa.

Infine, attenzione particolare verrà dedicata al tema della transnazionalità. L'esperienza pluriennale accumulata dal Ministero del Lavoro, in particolare attraverso il ruolo esercitato nel coordinamento e nella gestione di Iniziative Comunitarie (quali Adapt e Occupazione e successivamente Equal) e Programmi Comunitari (quali Petra, Force, Gioventù e Leonardo), nonché nel monitoraggio dei progetti ex art. 6 del Regolamento 1260/99, e le competenze, nonché la rete di relazioni istituzionali e non, maturate attraverso la costante presenza sui vari tavoli europei per la sua competenza istituzionale, dovrà essere capitalizzata promuovendo azioni a carattere transnazionale volte a favorire scambi di buone pratiche e/o a costruire progetti comuni. Al tempo stesso, tale esperienza potrà

essere messa a disposizione delle Regioni per sostenere lo sviluppo di reti transnazionali, per l'elaborazione di modelli comuni d'intervento e più in generale per rafforzare la capacità di gestire le azioni transnazionali previste nei POR.

Le linee strategiche così delineate verranno realizzate attraverso le seguenti priorità strategiche, articolate in Assi d'intervento, delle quali di seguito vengono individuati gli obiettivi globali:

Asse A – Adattabilità: *Contribuire, agendo sui sistemi, ad accrescere l'adattabilità dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori e a promuovere l'innovazione organizzativa nei contesti lavorativi*

Asse B – Occupabilità: *Sostenere politiche per il miglioramento dell'accesso all'occupazione, la prevenzione della disoccupazione, l'inserimento sostenibile e l'ampliamento della partecipazione al mercato del lavoro*

Asse C – Capitale umano: *Potenziare il capitale umano sostenendo i processi di riforma, il miglioramento qualitativo e l'interazione dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro*

Asse D – Transnazionalità: *Sviluppare la dimensione europea dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro*

Asse E – Assistenza Tecnica: *Migliorare l'efficienza e l'efficacia complessiva della programmazione FSE, favorirne l'implementazione operativa, l'integrazione con gli altri Fondi e le ricadute sui programmi operativi regionali e sui sistemi.*

La struttura di Assi così definita è coerente con quanto previsto nel Regolamento n. 1081/06 del Fse, in particolare nell'art. 3.

Nella tavola di seguito riportata viene definita la struttura di concordanza tra priorità del Regolamento, assi e obiettivi globali e specifici.

Trasversalmente a tale struttura per assi e obiettivi, in coerenza con quanto indicato negli articoli 3,6 e 7 del regolamento 1081/06 e l'art. 17 del Regolamento 1083/06, si perseguiranno inoltre le seguenti priorità orizzontali:

- *promozione di attività innovative*
- *parità di genere e pari opportunità*
- *sviluppo sostenibile*

Inoltre, in linea con quanto previsto dall'art. 17 del Regolamento del Consiglio 1083/2006 il PO sarà attuato in piena coerenza con la Strategia Europea per lo Sviluppo sostenibile e dei suoi principi, contribuendo anche attraverso alcune delle attività previste, in particolare nell'ambito della formazione al perseguimento dei suoi obiettivi.

Una particolare attenzione sarà dedicata alle sinergie con il FEASR, in particolare con il PO Rete Rurale, anche attraverso attività di analisi della complementarità tra i due Fondi nella programmazione nazionale e regionale.

Asse A - ADATTABILITA'		
Priorità Regolamento FSE	Obiettivi globali	Obiettivi specifici
Accrescere l'adattabilità dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al fine di migliorare l'anticipazione e la gestione positiva dei cambiamenti economici.	Contribuire, agendo sui sistemi, ad accrescere l'adattabilità dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori e a promuovere l'innovazione organizzativa nei contesti lavorativi.	1.1 Promuovere un'articolata e puntuale conoscenza del mercato del lavoro in ordine ai principali fenomeni emergenti. 1.2 Promuovere politiche di accompagnamento alla mobilità lavorativa e professionale e supportare i processi di riforma. 1.3 Favorire una migliore organizzazione, qualità e sicurezza del e sul lavoro. 1.4 Sviluppare politiche per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti e promuovere il dialogo sociale.

Asse B - OCCUPABILITA'		
Priorità Regolamento FSE	Obiettivi globali	Obiettivi specifici
Migliorare l'accesso all'occupazione e l'inserimento sostenibile nel mercato del lavoro per le persone in cerca di lavoro e per quelle inattive, prevenire la disoccupazione giovanile e di lunga durata, incoraggiare l'invecchiamento attivo e prolungare la vita lavorativa e accrescere la partecipazione al mercato del lavoro.	Sostenere politiche per il miglioramento dell'accesso all'occupazione, la prevenzione della disoccupazione, l'inserimento sostenibile e l'ampliamento della partecipazione al mercato del lavoro.	2.1 Migliorare l'efficienza, l'efficacia, l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro. 2.2 Potenziare i sistemi di osservazione e valutazione delle politiche nazionali per l'occupabilità.
Asse C - CAPITALE UMANO		
Priorità Regolamento FSE	Obiettivi globali	Obiettivi specifici
Potenziare il capitale umano	Potenziare il capitale umano sostenendo i processi di riforma, il miglioramento qualitativo e l'interazione dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro.	3.1 Costruire strumenti condivisi per migliorare la qualità dell'offerta di istruzione e formazione e i risultati dell'apprendimento, agevolare il riconoscimento delle competenze acquisite, supportare l'attuazione a livello regionale.
Asse D – TRANSAZIONALITÀ		
Priorità Regolamento FSE	Obiettivi globali	Obiettivi specifici
Transnazionalità (art. 37 § 7 Reg. Generale e artt. 3 § 6 e 8 Reg. FSE)	Sviluppare la dimensione europea dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro.	4.1 Promuovere il raccordo con le politiche europee per il conseguimento degli obiettivi stabiliti secondo il metodo di coordinamento aperto e di cooperazione rafforzata. 4.2 Supportare le Regioni nello sviluppo della dimensione transnazionale.
Asse E – ASSISTENZA TECNICA		
Priorità Regolamento FSE	Obiettivi globali	Obiettivi specifici
Assistenza tecnica	Migliorare l'efficienza e l'efficacia complessiva della programmazione FSE, favorirne l'implementazione operativa, l'integrazione con gli altri Fondi e le ricadute sui programmi operativi regionali e sui sistemi.	5.1 Migliorare l'efficacia e l'efficienza del programma operativo attraverso azioni e strumenti di supporto. 5.2 Sostenere le funzioni di coordinamento dell'Autorità Capofila del FSE.

3.2.2 Ripartizione delle categorie di spesa

Ai sensi di quanto previsto nell'art. 37 del Regolamento n. 1083/06 si presenta di seguito, a titolo esclusivamente informativo e non vincolante per l'attuazione del programma, una ripartizione indicativa delle risorse destinate al programma per categoria di spesa, con riferimento ai temi prioritari e alla forma di finanziamento.

Suddivisione indicativa del contributo comunitario del Programma operativo per categoria

Dimensione 1: Temi prioritari	
Categoria	Contributo indicativo
62 - Sviluppo di sistemi e strategie di apprendimento permanente nelle imprese; formazione e servizi per i lavoratori per migliorare la loro adattabilità ai cambiamenti; promozione dell'imprenditorialità e dell'innovazione.	2.208.365
63 - Elaborazione e diffusione di modalità di organizzazione del lavoro più innovative e produttive	3.613.688
64 - Sviluppo di servizi specifici per l'occupazione, la formazione e il sostegno in connessione con la ristrutturazione dei settori e delle imprese, e sviluppo di sistemi di anticipazione dei cambiamenti economici e dei fabbisogni futuri in termini di occupazione e qualifiche.	3.212.167
65 - Ammodernamento e rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro.	9.292.342
66 - Attuazione di misure attive e preventive sul mercato del lavoro.	
67 - Misure che incoraggino l'invecchiamento attivo e prolunghino la vita lavorativa.	
68 - Sostegno al lavoro autonomo e all'avvio di imprese.	
69 - Misure per migliorare l'accesso all'occupazione ed aumentare la partecipazione sostenibile delle donne all'occupazione per ridurre la segregazione di genere sul mercato del lavoro e per riconciliare la vita lavorativa e privata, ad esempio facilitando l'accesso ai servizi di custodia dei bambini e all'assistenza delle persone non autosufficienti.	
70 - Azioni specifiche per aumentare la partecipazione dei migranti al mondo del lavoro, rafforzando in tal modo la loro integrazione sociale.	
71 - Percorsi di integrazione e reinserimento nel mondo del lavoro dei soggetti svantaggiati, lotta alla discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro e nell'avanzamento dello stesso e promozione dell'accettazione della diversità sul posto di lavoro.	
72 - Elaborazione, introduzione e attuazione di riforme dei sistemi di istruzione e di formazione al fine di sviluppare l'occupabilità, rendendo l'istruzione e la formazione iniziale e professionale più pertinenti ai fini dell'inserimento nel mercato del lavoro e aggiornando le competenze dei formatori, nell'obiettivo dell'innovazione e della realizzazione di un'economia basata sulla conoscenza.	9.206.301
73 - Misure per aumentare la partecipazione all'istruzione e alla formazione permanente, anche attraverso provvedimenti intesi a ridurre l'abbandono scolastico, la segregazione di genere rispetto alle materie ed aumentare l'accesso all'istruzione e alla formazione iniziale, professionale e universitaria, migliorandone la qualità.	
74 - Sviluppo di potenziale umano nella ricerca e nell'innovazione, in special modo attraverso studi e formazione post-laurea dei ricercatori, ed attività di rete tra università, centri di ricerca e imprese.	
80 - Promozione del partenariato, patti ed iniziative attraverso la messa in rete dei principali stakeholders.	
81 - Meccanismi per aumentare le buone pratiche politiche e l'elaborazione, il monitoraggio e la valutazione del programma a livello nazionale, regionale e locale, la capacity building nell'attuazione delle politiche e dei programmi.	114.720
85 - Preparazione, implementazione, monitoraggio e vigilanza.	688.322
86 - Valutazione e studi; informazione e comunicazione.	344.161
TOTALE	28.680.066

La tabella precedente evidenzia come il Programma operativo contribuisca alle Priorità dell'Unione ex art. 9.3 del Regolamento Generale nella misura del 96%, collocandosi pertanto pienamente nel quadro delle priorità comunitarie.

Dimensione 2: Forma di finanziamento	
Categoria	Contributo indicativo
01 - Aiuto non rimborsabile	
02 - Aiuto (<i>prestiti, interessi, garanzie</i>)	
03 - Capitali di rischio (<i>partecipazione, fondi da capitali di rischio</i>)	
04 - Altre forme di finanziamento	28.680.066,00
TOTALE	28.680.066,00

Dimensione 3: Tipologia di territorio	
Categoria	Contributo indicativo
01 - Urbano	
02 - Montuoso	
03 - Isole	
04 - Aree popolate scarsamente o molto scarsamente	
05 - Aree rurali (<i>diverse da montuose, isole e aree popolate scarsamente o molto scarsamente</i>)	
06 - Precedenti confini esterni dell'Europa (<i>a partire dal 30.04.2004</i>)	
07 - Regioni ultraperiferiche	
08 - Aree di cooperazione transfrontaliera	
09 - Aree di cooperazione transnazionale	
10 - Aree di cooperazione interregionale	
00 - Non applicabile	28.680.066,00
TOTALE	28.680.066,00

3.3 SPECIFICITA' AGGIUNTIVE

3.3.1 Coerenza e concentrazione delle risorse

In termini di concentrazione tematica, il programma rivolge il suo intervento ai sistemi di istruzione, formazione e lavoro, nella direzione di promuoverne e rafforzarne l'innovazione, migliorarne la qualità e l'efficacia e l'allineamento ai parametri europei. Esso si impegna in particolare a sostenere i processi di riforma, a promuovere, in sinergia con il PON Ob. 1 a titolarità del Ministero del Lavoro, e nel rispetto della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, la dimensione nazionale dei sistemi e i necessari raccordi con i POR. Tali linee strategiche trovano coerente riscontro nella ripartizione finanziaria. Quanto alla concentrazione territoriale, il programma opera rivolto sia alla dimensione nazionale, sia con equilibrato riferimento alle Regioni dell'obiettivo Competitività regionale e occupazione.

La concentrazione finanziaria riguarda in particolare l'investimento sull'Asse Occupabilità, ma attribuisce rilevanti risorse anche agli Assi Capitale Umano ed Adattabilità.

3.3.2 Azioni Innovative

Data la peculiarità di questo programma, l'innovazione appare in realtà come una dimensione costitutiva del suo insieme. Le azioni di sistema non si caratterizzano, infatti, per una dimensione di ricorrenza o di ordinarietà, ma richiedono un costante sforzo di ricerca di soluzioni nuove. In ogni caso il Ministero del Lavoro intende promuovere interventi di elevato impatto e qualità, a partire dalla ideazione ed attuazione di specifiche azioni a carattere innovativo, il cui valore aggiunto sarà determinato dalla loro effettiva capacità di apportare, a prescindere dalla dimensione finanziaria, un miglioramento nella qualità e nella governance dei sistemi. Rientra in tali attività l'ideazione e la realizzazione, anche in forma sperimentale e attraverso modalità di tipo partenariale, di esperienze nuove nel campo della governance, di attività che incidono sulle componenti di processo o di tipo procedurale, sviluppando nuovi metodi, strumenti, approcci migliorativi di quelli in uso, azioni che mirano ad innovare gli apparati e gli strumenti per l'acquisizione di conoscenze utili ai fini dell'orientamento delle politiche.

Per la realizzazione di azioni innovative sarà realizzato un attivo confronto con i soggetti coinvolti nella realizzazione del Programma. Gli interventi saranno monitorati, i risultati adeguatamente diffusi e ne verrà costantemente informato il Comitato di Sorveglianza.

3.3.3 Sinergia con i Programmi operativi regionali

La sinergia tra POR e PON trova il primo riscontro nel processo di elaborazione del Programma operativo nazionale, che ha visto l'individuazione condivisa della strategia, degli obiettivi e delle linee di azione, che ha visto un significativo passaggio anche nella consultazione da parte delle strutture incaricate della Valutazione ex ante del PON, delle Autorità di gestione dei POR dell'obiettivo Competitività regionale ed Occupazione.

Nel corso dell'attuazione il metodo seguito nella fase di programmazione proseguirà nel Comitato di Sorveglianza e il Comitato di Indirizzo e Attuazione (CIA), sedi per il confronto e il raccordo tra le Autorità di Gestione dei programmi nazionali e regionali.

I temi più rilevanti per il miglioramento e rafforzamento dei sistemi e delle politiche di istruzione, formazione e lavoro sono già oggetto di lavoro congiunto su più piani:

- tavoli nazionali tematici appositamente e formalmente costituiti in relazione a specifiche tematiche (ai quali partecipa in genere anche il partenariato sociale), che operano scelte ed assumono decisioni condivise;
- tavoli tecnici che effettuano un lavoro istruttorio e propongono soluzioni tecniche.

Analoghe procedure e strumenti potranno essere successivamente attivati nel corso della programmazione.

Il Programma Operativo accompagna questi processi e ne garantisce coerenti modalità attuative, in particolare sui seguenti ambiti:

- **sistemi e servizi per il lavoro.** Il quadro di riferimento dell'attuazione di tale ambito è rappresentato dal Tavolo tecnico sul Masterplan dei servizi per l'impiego, elaborato congiuntamente da Ministero del Lavoro e Regioni; si tratta di uno strumento di verifica e di monitoraggio qualitativo sull'attuazione della riforma dei servizi per l'impiego;
- **standard professionali e formativi e certificazione delle competenze.** Il riferimento è rappresentato dal Tavolo Unico nazionale – originato da un progetto interregionale promosso nel periodo 2000-2006 - cui partecipano Ministero del Lavoro, Ministeri della PI e dell'Università e ricerca, Regioni e parti sociali, incaricato della costruzione del sistema di standard minimi. Il Programma operativo regionale sostiene lo sviluppo di un sistema regionale di standard professionali e formativi e di certificazione delle competenze, coerente con le linee del tavolo nazionale.

Il sistema degli standard professionali, di certificazione e riconoscimento delle competenze e di individuazione di standard formativi sarà definito entro il **30.06.2010**. A partire da tale data il sistema sarà oggetto in particolare di manutenzione, aggiornamento e verifica;

- **formazione continua.** L'Accordo siglato tra Ministero del Lavoro, Regioni e Parti sociali per la realizzazione di un sistema di formazione continua integrato e non concorrenziale, comprensivo dei fondi interprofessionali, prefigura la necessità, fin dall'avvio della programmazione 2007-2013, di una regia nazionale e un'analogia regia regionale volte a dialogare e garantire la complementarità degli interventi;
- **accreditamento delle strutture formative.** La formulazione di un nuovo sistema di accreditamento delle strutture formative è legata alla condivisione di nuovi criteri su un apposito Tavolo nazionale che vede la partecipazione del MLPS, del MPI, del MUR, delle Regioni e delle Parti Sociali.

Il nuovo sistema di accreditamento delle strutture formative sarà condiviso a livello nazionale entro **30.06.2008**. A partire da tale data il sistema sarà oggetto in particolare di manutenzione, aggiornamento e verifica.

- **Sistema statistico sulla formazione professionale (SISTAF).** La definizione del modello sarà completata entro il **30.06.2008**. Successivamente sarà avviata la sperimentazione con le Regioni da completare entro i successivi 2 anni.

3.4 Sistema di indicatori

Il sistema di indicatori adottati dal Programma è coerente con quanto indicato dall'art. 37 del Regolamento 1081/2006 sul FSE e con il documento sugli Indicatori di realizzazione e risultato per la programmazione di FSE 2007 – 2013 (inviato alla Commissione in data 9 Febbraio 2007, prot. 17/VII/0003403) predisposto dal “Tavolo permanente del FSE” coordinato dal Ministero del Lavoro e Previdenza Sociale in qualità di Amministrazione capofila di Fondo.

L'adozione dei criteri di riferimento esposti nel Regolamento 1081/2006 e nel documento sopraccitato ha determinato l'individuazione, per il presente Programma Operativo Nazionale, di un **set di indicatori di realizzazione e di risultato** che, complessivamente, permette di:

- apprezzare gli effetti principali prodotti dagli interventi rispetto a ciascun obiettivo specifico programmato;
- misurare lo stato di avanzamento dei principali obiettivi della Strategia europea per l'occupazione;
- dare informazioni sulle caratteristiche degli interventi cofinanziati dal Programma considerando la loro specificità (azioni di sistema);
- dar conto delle tipologie di progetto/attività realizzate per ciascun obiettivo in base alla classificazione nazionale di FSE;
- valorizzare la produzione delle statistiche nazionali in riferimento alle principali indagini inserite nel Piano Statistico Nazionale.

L'art. 37 del regolamento citato sostiene anche che *“gli indicatori permettono di misurare i progressi compiuti rispetto alla situazione di partenza e l'efficacia degli obiettivi nell'attuazione degli assi prioritari”*. Nel caso del PON appare opportuno prevedere il ricorso ad indicatori di risultato sia di tipo quantitativo che qualitativo con specifiche indagini volte a misurare gli effetti prodotti (ricadute) sui sistemi regionali e locali di riferimento. Inoltre è da tenere in debita considerazione il fatto che il PON, agendo in termini di supporto allo sviluppo e all'innovazione dei sistemi regionali di erogazione delle politiche cofinanziate dal FSE, produce effetti di sistema che inevitabilmente entrano in relazione con analoghi effetti prodotti dall'attuazione dei POR e dagli altri interventi o programmi non cofinanziati.

Il sistema di indicatori per il monitoraggio e la valutazione del PON si articola nel seguente modo:

- indicatori di realizzazione, che rendono conto degli output delle attività cofinanziate, in termini di avanzamento finanziario e fisico degli interventi in riferimento alle fasi di impegnato-approvato/avviato/speso-concluso. Gli indicatori di realizzazione (finanziaria e fisica) detti anche di monitoraggio, misurano l'avanzamento del Programma, in base alla sommatoria di informazioni semplici registrate a livello di singolo progetto finanziato (definibile come l'unità amministrativa di approvazione). Ne consegue un legame diretto tra sistema di monitoraggio dei progetti e produzione degli indicatori di realizzazione finanziari e fisici. Gli indicatori di realizzazione sono stati individuati tenendo conto della necessità di prevedere per gli interventi cofinanziati con il FSE «indicatori di realizzazione comuni a livello europeo». Al tal fine, gli indicatori di realizzazione

(validi per tutti gli Assi e Obiettivi specifici) sono stati selezionati considerando, tra gli indicatori applicabili alle Azioni di sistema, il set di indicatori comuni;

- indicatori di risultato (di efficacia), che misurano il raggiungimento degli Obiettivi specifici e globali degli interventi realizzati. La valutazione del contributo del PON alla costruzione dei sistemi individuati nei diversi Assi e Obiettivi specifici, richiede necessariamente l'adozione di un approccio sia di tipo quantitativo (che hanno un rapporto indiretto con l'attuazione del solo Programma Operativo Nazionale) che di tipo qualitativo (che hanno, invece, un rapporto diretto con il PON), in grado di cogliere la complessità degli elementi che concorrono sinergicamente alla qualificazione e innovazione dei sistemi del lavoro, formazione e istruzione, politiche di inclusione sociale, di genere e di governance. Pertanto, gli indicatori di risultato presentati afferiscono a tre tipologie distinte:
- indicatori di risultato quantitativi, in riferimento principalmente al sistema di indicatori utilizzati dalla CE per il monitoraggio e l'analisi dell'Employment Guidelines (2005 – 2008) predisposti dall'Employment Committee (DG Occupazione, Affari Sociali e Pari Opportunità della Commissione Europea). Per questo tipo di indicatori è fornita la quantificazione del *Valore di partenza* (con il ricorso all'ultimo dato statistico disponibile) e del relativo *Valore target* (stima al 2013);
- indicatori di risultato quali-quantitativi, che derivano dai primi ma che si concentrano sulle diverse componenti interne a ciascun indicatore in termini di disaggregazioni e incroci con variabili di struttura (dati anagrafici, livelli di istruzione, aree geografiche, ecc.);
- indicatori di risultato qualitativi (o più propriamente descrittivi), i quali, secondo la definizione comune e condivisa, individuano elementi e aspetti qualitativi riconosciuti come significativi nella valutazione delle azioni sostenute dal PON.

4. PRIORITA' DI INTERVENTO

In questo capitolo si delinea all'interno di ciascun Asse prioritario la strategia operativa che si intende attuare per il conseguimento dell'obiettivo globale e degli obiettivi specifici ed operativi riportati nel capitolo 3.

4.1 ASSE A - ADATTABILITA'

In stretto raccordo con l'analogo asse del PON Governance ed Azioni di sistema dell'obiettivo Convergenza, la priorità "Adattabilità" si propone di intervenire sui presupposti necessari ad accrescere l'efficienza del sistema produttivo ed al contempo incrementare i livelli occupazionali e la qualità del lavoro anche favorendo processi di mobilità in contrapposizione ai fenomeni di precarizzazione.

La strategia è quella di individuare, progettare, mettere in coerenza, le modalità e gli strumenti che possono promuovere una maggiore produttività del sistema, attraverso: un'organizzazione del lavoro che garantisca l'ottimale utilizzazione delle competenze degli occupati ed il loro accrescimento, forme gestionali efficienti ed atte a favorire l'esplicitazione delle professionalità ed i percorsi di carriera, condizioni di lavoro adeguate sotto il profilo della salute e della sicurezza.

4.1.1 Obiettivi specifici

Le priorità che si intendono attuare nell'ambito di questo asse si inquadrano nei seguenti obiettivi specifici

Obiettivo specifico: 1.1 Promuovere un'articolata e puntuale conoscenza del mercato del lavoro in ordine ai principali fenomeni emergenti

Le potenzialità di uno sviluppo della innovatività e della produttività del lavoro, che valorizzi e promuova le competenze e la mobilità professionale, variano a seconda dei contesti territoriali e delle specificità organizzative settoriali. A supporto delle politiche e azioni volte a rendere esplicite ed operative tali potenzialità occorre, dunque, accrescere il livello di informazione su assetti e dinamiche del mercato del lavoro in ordine alle diverse tipologie di impresa e target di lavoratori; nonché migliorare le modalità di verifica e di monitoraggio delle politiche e misure di intervento.

Obiettivo specifico: 1.2 Promuovere politiche di accompagnamento alla mobilità lavorativa e professionale e supportare i processi di riforma

In base anche alle risultanze delle attività di analisi, di cui all'obiettivo specifico precedente, si individueranno, di concerto ed intesa con tutti i soggetti istituzionali aventi causa, le linee di azione che operativamente possono concorrere a sollecitare e progettare, insieme a misure di contrasto della precarietà, paralleli interventi per una mobilità e crescita professionale degli occupati.

Obiettivo specifico: 1.3 Favorire una migliore organizzazione, qualità e sicurezza del e sul lavoro

L'obiettivo intende contribuire a migliorare le condizioni di lavoro degli occupati, favorendo cambiamenti organizzativi e gestionali che permettano un maggiore sviluppo delle professionalità individuali. Favorire soluzioni modulate per la conciliabilità del lavoro con la vita personale, anche incrementando la diffusione del part-time. Promuovere azioni di maggiore controllo e prevenzione della salubrità e sicurezza dei luoghi di lavoro. Rafforzare e diversificare le misure di contrasto al lavoro irregolare in ordine alle specificità sia territoriali che settoriali, anche attraverso misure di integrazione lavorativa dei cittadini extracomunitari.

Obiettivo specifico: 1.4 Sviluppare politiche per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti e promuovere il dialogo sociale

Nell'ottica del LLL si intende favorire l'accesso alla formazione continua per tutte le tipologie di imprese e per ogni lavoratore, evitando fenomeni di concentrazione degli interventi sui profili "alti".

A tal fine, occorre sostenere il processo di integrazione tra le diverse istanze aventi competenza istituzionale e gestionale nella formazione continua, rafforzando il dialogo sociale ed interistituzionale e secondo l'approccio della responsabilità sociale dell'impresa. Occorrerà definire metodologie tali da rendere la formazione continua coerente con i percorsi professionali dei lavoratori soprattutto a supporto della loro mobilità.

4.1.2 Contenuti

Come evidenziato dall'analisi di contesto, si è assistito in questi anni a fenomeni di precarizzazione del lavoro, non solo dei giovani ed in occasione dei primi ingressi al lavoro. Permangono troppo contenuti i tassi di occupazione delle donne e il grado di ritenzione del sistema produttivo in ordine sia agli over 55 che delle donne con carichi familiari.

Le azioni previste mirano, in primo luogo, a potenziare i diversi sistemi di osservazione e monitoraggio del mercato del lavoro e dell'occupazione, favorendone l'integrazione, ai fini della confrontabilità delle informazioni e la loro ottimale utilizzazione per la predisposizione delle politiche e delle misure volte a promuovere l'adattabilità. Analoghe azioni verranno predisposte ai fini del monitoraggio delle politiche medesime.

In continuum con tali assunti conoscitivi specifici, verranno impostate le azioni rivolte alla formulazione di modalità organizzative potenzialmente inclusive di pratiche gestionali volte a: promuovere le traiettorie professionali, favorire la persistenza nel lavoro delle donne e degli over 55, garantire condizioni idonee sul piano della sicurezza e della conciliabilità.

Come evidenziato nell'analisi di contesto, nel mercato del lavoro italiano si sta ampliando la quota dei lavoratori precari, e non solo in fase di primo ingresso, visto il rallentamento dei tassi di conversione.

Si rende pertanto necessario, sia sul versante delle politiche nazionali, che delle misure specifiche che possono essere intraprese al livello regionale e delle Province, pervenire ad un assetto organico e coordinato di dispositivi, anche incentivanti (ad esempio attraverso la leva fiscale), che portino, da un lato ad un graduale riassorbimento dei fenomeni della precarietà, e dall'altro ad un incoraggiamento di fattivi percorsi di mobilità. A tal fine verranno predisposte e progettate in seguito ad opportune istruttorie, misure sperimentali, anche declinate in relazione alle diverse ed articolate forme che assume il fenomeno della precarietà nei diversi contesti produttivi e territoriali. In tale ambito si situano anche le istruttorie e le attività progettuali volte a contrastare il lavoro irregolare. Tutto questo in una logica di concertazione e di partenariato.

Sul versante della formazione continua, verranno intraprese azioni di raccordo tra le diverse istanze ed organismi, in particolare con formulazione di proposte organiche ed operative volte al coinvolgimento, nelle attività formative, anche delle PMI e dei lavoratori meno qualificati o in mobilità lavorativa. La progettazione dei percorsi di formazione continua sarà coadiuvata da un sistema organico di analisi dei fabbisogni specifici dei lavoratori occupati, modulato a seconda delle specificità settoriali e professionali.

Sul versante delle condizioni di lavoro verranno individuate modalità organizzative e gestionali, declinate per tipologia di impresa, volte a garantire un progressivo miglioramento delle prospettive professionali e della conciliabilità e dei livelli di autonomia. Si formuleranno progettazioni per la sperimentazione di best practices con il concorso del partenariato sociale, iniziando da quei contesti produttivi (in particolare nel comparto dei servizi) in cui i fenomeni di frantumazione del lavoro e di invasività delle tecnologie appaiono particolarmente preoccupanti.

Per quanto attiene alla sicurezza sul lavoro verrà allestito un sistema organico di monitoraggio degli interventi, nonché campagne di sensibilizzazione e formazione, introduzione di standard, procedure e sistemi di ispezione.

Sul versante del lavoro irregolare, verrà elaborato un sistema di "indicatori di rischio" che permetta una più puntuale identificazione della concentrazione del fenomeno dell'irregolarità e, di conseguenza una maggiore efficacia delle azioni di contrasto. In ricaduta con i provvedimenti introdotti di recente dalla normativa, verrà allestito un

sistema di monitoraggio degli effetti dei medesimi e la formulazione di progetti di integrazione o accompagnamento.

4.1.3 Attività

A titolo solo indicativo e in coerenza con quanto indicato nel Regolamento (CE) n. 1081/2006 e con le Categorie di spesa, stabilite dal Regolamento (CE) n. 1083/2006, gli interventi e le azioni primarie sono riportati nella seguente tabella:

Obiettivi Specifici	Categoria di Spesa	Esempi di azioni
1.1 Promuovere un'articolata e puntuale conoscenza del mercato del lavoro in ordine ai principali fenomeni emergenti.	62	<p>Valorizzazione, messa in coerenza ed implementazione di attività di osservazione ed analisi della domanda e dell'offerta di lavoro (effettuate ad ogni livello territoriale ed istituzionale).</p> <p>Individuazione delle dinamiche di domanda e dei target di offerta oggetto delle azioni e delle politiche di attivazione, di innovazione, di contrasto.</p> <p>Analisi delle ricadute degli interventi di sviluppo locale sugli obiettivi SEO.</p> <p>Studi per l'innovazione ed il reindirizzamento delle politiche per l'occupazione nazionali, in raccordo con le politiche regionali e dei sistemi contrattuali.</p>
1.2 Promuovere politiche di accompagnamento alla mobilità lavorativa e professionale e supportare i processi di riforma.	64	<p>Individuazione di modalità concertate per implementare politiche per il rafforzamento dell'adattabilità al mercato del lavoro per le donne in reinserimento occupazionale e per gli "over 55"</p> <p>Istruttorie e analisi di fattibilità, a livello nazionale, su misure sperimentali di sostegno economico, di garanzia e di supporto ai lavoratori precari.</p> <p>Supporto, a livello nazionale, ad iniziative per il ridisegno delle politiche dell'occupazione e del mercato del lavoro, in una logica di partenariato istituzionale e con le parti sociali.</p> <p>Elaborazione di dispositivi di accompagnamento alla mobilità del lavoro e di contrasto alla precarietà modulati secondo le specificità dei settori produttivi, anche per l'individuazione delle attività più esposte ad un uso improprio della flessibilità.</p>
1.3 Favorire una migliore organizzazione, qualità e sicurezza del e sul lavoro.	63	<p>Elaborazione e diffusione di forme di organizzazione del lavoro innovative e più produttive, che contemplino l'eliminazione e/o la riduzione dei rischi e il miglioramento delle condizioni e della qualità del lavoro (anche in relazione ai diversamente abili), in particolare nelle micro e piccole imprese, anche individuate nelle dimensioni di filiera e di distretto.</p> <p>Individuazione di modalità finalizzate a migliorare l'attuale scarsa dinamica dei percorsi di carriera.</p> <p>Campagne di informazione, sensibilizzazione di datori di lavoro e lavoratori nei settori della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.</p>

Obiettivi Specifici	Categoria di Spesa	Esempi di azioni
		<p>Elaborazione e diffusione di nuovi standard, procedure, linee guida per la prevenzione dei rischi e l'adozione di sistemi di gestione per migliorare salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.</p> <p>Sviluppo e miglioramento dell'efficacia dei sistemi di monitoraggio, d'ispezione e valutazione dei rischi nei luoghi di lavoro.</p> <p>Monitoraggio sugli effetti delle misure predisposte per contrastare la precarietà e per la stabilizzazione sul lavoro al fine anche di avviare interventi sperimentali nei diversi contesti territoriali.</p> <p>Individuazione e promozione di misure concertate per il superamento sostenibile della precarietà e per la flexsecurity che abbia positive ricadute in termini occupazionali e di qualità delle condizioni di lavoro.</p> <p>Individuazione e promozione di misure per la salute e sicurezza nel lavoro, compresi modelli per la formazione di tutte le figure professionali cui le normative e/o gli accordi affidano compiti in tema di salute e sicurezza, anche attraverso lo sviluppo dell'interazione tra dimensione nazionale e regionale (trasferimento di buone pratiche a mainstreaming).</p> <p>Individuazione di indicatori di rischio sul lavoro non regolare, monitoraggio delle politiche per l'emersione del lavoro non regolare (domanda-offerta) e progettazione e sperimentazione di interventi aggiuntivi, compresi interventi per favorire l'integrazione dei lavoratori immigrati.</p> <p>Integrazione, condivisione e fruibilità delle informazioni disponibili nelle banche dati degli operatori istituzionali (Inps, Inail, Ispettorati, Asl, ecc.) al fine di favorire la tracciabilità della domanda-offerta di lavoro.</p>
1.4 Sviluppare politiche per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti e promuovere il dialogo sociale.	64	<p>Supporti e strumenti per rafforzare il ruolo della formazione nei processi di innovazione e competitività.</p> <p>Modelli di formazione per la competitività che tengano conto delle diverse specificità dei settori produttivi e delle caratteristiche delle PMI.</p> <p>Promozione di strategie e raccordi tra le diverse fonti e forme di finanziamento della formazione continua.</p> <p>Azioni di rafforzamento del ruolo delle parti economiche e sociali nazionali.</p> <p>Strategie per la promozione di modelli per la Responsabilità sociale d'impresa.</p> <p>Azioni di accompagnamento orientate a favorire la cooperazione interistituzionale, le operazioni di Partenariato Pubblico Privato (PPP), e la sussidiarietà orizzontale e l'adattabilità ai cambiamenti tecnologici e organizzativi.</p>

Ulteriori attività coerenti con gli obiettivi specifici e operativi proposti e capaci di attuarli ancor più efficacemente, potranno essere individuate e proposte nel corso della realizzazione del PON nella fase di programmazione attuativa.

Categorie di destinatari

Gli interventi saranno diretti a Regioni e Province Autonome, Parti Economiche e Sociali, Sistemi del Lavoro e della Formazione, Ispettorati del Lavoro.

Beneficiari

Il beneficiario degli interventi sarà il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e la Presidenza del Consiglio - Dipartimento della Funzione Pubblica.

4.1.4 Applicazione complementarità tra i Fondi strutturali

Al fine di aumentare l'efficacia degli interventi programmati, in un quadro di coerenza con la strategia complessiva e con le condizioni previste dai PO FESR, l'Autorità di gestione FSE potrà fare ricorso al principio di complementarità tra i fondi strutturali di cui all'art. 34 del Reg. (CE) 1083/06 e finanziare azioni che rientrano nel campo di intervento del FESR, nei limiti e alle condizioni ivi previste fino ad un massimo del 10% del contributo comunitario del presente asse prioritario, purché esse siano necessarie al corretto svolgimento dell'operazione e ad essa direttamente legate.

4.1.5 Sinergie con altri Fondi e strumenti finanziari

In questo Asse particolare attenzione verrà posta alle sinergie con i Programmi operativi regionali FSE delle Regioni CRO. L'efficacia delle azioni proposte e l'impatto sui sistemi sono resi infatti possibili dall'effettiva e concreta traduzione attuativa nei territori delle acquisizioni raggiunte a livello nazionale. L'individuazione di coerenti finalità ed impegni espliciti in termini di attuazione sia nel PON che nei POR, rafforza – già a livello strategico – la comune volontà di perseguire questi ambiziosi obiettivi.

4.1.6 Specificità aggiuntive

4.1.6.1 Azioni innovative

Nell'ambito delle azioni innovative potranno essere finanziate quelle operazioni che, puntando al potenziamento dell'impatto degli interventi relativamente a una data tematica, promuovono ed applicano conoscenze sperimentali che introducono elementi proattivi di miglioramento e di cambiamento. Le azioni innovative verranno di volta in volta proposte in maniera dettagliata al comitato di Sorveglianza.

4.1.6.2 Complementarità

La complementarità di questo Asse si rileva soprattutto con l'Asse Adattabilità dei POR e con i nuovi programmi europei, in particolare il programma d'azione per l'apprendimento permanente, i cui risultati verranno utilizzati in chiave di mainstreaming e, laddove pertinente, posti in sinergia con quelli delle azioni innovative.

Indicatori di realizzazione

Gli indicatori di realizzazione riportati qui di seguito si applicano a ciascun Obiettivo specifico programmato.

Indicatori di realizzazione finanziaria (espressi in valori assoluti e percentuali rispetto all'impegno)

Indicatori	Livello	Cadenza
Impegni giuridicamente vincolanti (o Approvato finanziario)	Obiettivo specifico	Trimestrale
Pagamenti effettuati (finanziamenti effettivamente erogati da parte dell'Amministrazione titolare)	Obiettivo specifico	Trimestrale
Spese certificate (effettivamente sostenute dal beneficiario finale e/o soggetto attuatore)	Obiettivo specifico	Trimestrale

Indicatori di realizzazione fisica

Indicatori	Articolazione	Fasi di rilevazione
N. progetti	Per Obiettivo specifico, tipologia di progetto (da classificazione nazionale), tipologia di soggetto attuatore, tipologia di destinatari (solo organismi e imprese), localizzazione	Approvazione Avvio Conclusione
Caratteristica dell'attuazione	Importo approvato e speso per tipologia di progetto per Asse e Obiettivo specifico (per i progetti di grandi dimensioni, attraverso il monitoraggio qualitativo, verranno considerate le n. attività di cui si compone il singolo progetto)	Approvazione Conclusione
Caratteristica dell'attuazione in base alla produzione effettiva	Numero di prodotti per tipologia per Asse e Obiettivo specifico, tipologia di progetto e di attuatore (dal monitoraggio qualitativo)	Conclusione
N. di destinatari diretti (organismi e imprese)	Quantificazione degli organismi (pubblici o privati) e delle imprese destinatarie degli interventi (distinzione per tipologia di impresa)	Approvazione Conclusione
Durata media dei progetti	Durata media dei progetti espressa in giorni	Approvazione Conclusione
Costo dei progetti	Costo complessivo dei progetti per Obiettivo specifico e, tipologia di progetto (da classificazione nazionale)	Approvazione Conclusione
Costo medio dei progetti	Costo medio dei progetti per Obiettivo specifico e, tipologia di progetto (da classificazione nazionale)	Approvazione Conclusione

Indicatori di risultato

Gli indicatori di risultato riportati qui di seguito si articolano in indicatori quantitativi, quali – quantitativi e qualitativi. La quantificazione riguarda esclusivamente quelli del primo tipo (indicatori di risultato quantitativi) per i quali è sempre esplicitata la fonte statistica. Il Valore di partenza fa riferimento all'ultimo dato disponibile. Il *Valore target* rappresenta, invece, una stima che deve essere interpretata anche in relazione alle cosiddette “variabili intervenienti” esterne all'attuazione del Programma. La misurazione al 2013 del Valore target, naturalmente sarà possibile in virtù del mantenimento delle fonti statistiche attuali.

ASSE	OBIETTIVO SPECIFICO	INDICATORI DI RISULTATO
Adattabilità	1.1 Promuovere un'articolata e puntuale conoscenza del mercato del lavoro in ordine ai principali fenomeni emergenti.	<p><i>Qualitativo</i></p> <p><u>Utilizzo delle banche dati nazionali da parte degli Osservatori regionali e provinciali del mercato del lavoro (aggiornamento produzione sulle dinamiche economiche e sociali)</u> Fonte: Analisi ad hoc</p> <p>Valore di partenza (prima rilevazione entro dic. 2008) Non esiste un dato di partenza anche se è diffusa la consapevolezza di un basso ricorso da parte degli Osservatori regionali e provinciali, ad esempio, ai microdati prodotti da ISTAT, INPS e INAIL.</p> <p>Valore target (al 2013) Tutti gli Osservatori regionali e provinciali convenzionati con ISTAT, INPS e INAIL per accesso a microdati ed effettivo utilizzo diffuso di dati generati a livello nazionale nei prodotti (pubblicati e non) realizzati dai succitati Osservatori.</p>

ASSE	OBIETTIVO SPECIFICO	INDICATORI DI RISULTATO
Adattabilità	1.2 Promuovere politiche di accompagnamento alla mobilità lavorativa e professionale e supportare i processi di riforma.	<p><i>Quantitativo</i></p> <p>Mobilità sociale Fonte: ISTAT Multiscopo - Indagine quinquennale "Famiglia e soggetti sociali"</p> <p><u>Mobilità sociale intragenerazionale o mobilità di carriera (quota di occupati che nel corso della carriera cambia la classe sociale di appartenenza)</u> Valore di partenza (anno 2003) ob. 1 = 28%; ob. 2 = 39%; Italia = 36% Valore target (al 2013) ob. 1 = 38%; ob. 2 = 50%; Italia = 45%</p> <p><i>Quantitativo</i></p> <p>Mobilità geografica e aziendale <u>Percentuale di lavoratori dipendenti che praticano la mobilità geografica e aziendale (job to job)</u> Fonte: ISTAT RFL Valore di partenza (anno 2005)</p>

ASSE	OBIETTIVO SPECIFICO	INDICATORI DI RISULTATO
		Mobilità geografica ob. 1 = 4%; ob. 2 = 4%; Italia = 2,5% Mobilità aziendale (job to job) ob. 1 = 7,9%; ob. 2 = 7,9%; Italia =7,9% Valore target (al 2013) Mobilità geografica ob. 1 = 10%; ob. 2 = 5%; Italia = 5% Mobilità aziendale (job to job) ob. 1 = 15%; ob. 2 = 10%; Italia = 17,5%

ASSE	OBIETTIVO SPECIFICO	INDICATORI DI RISULTATO
Adattabilità	1.3 Favorire una migliore organizzazione, qualità e sicurezza del e sul lavoro	<p>Sicurezza del lavoro <i>Quantitativo</i> <u>Durata della precarietà</u>: durata media della precarietà per individuo occupato (in età compresa tra i 15 e i 64 anni) con “contratto a termine” presso la stessa azienda (<i>Lavoro a tempo determinato, Collaborazioni, apprendistato e contratti d’inserimento, Lavoro interinale e lavoro a chiamata, Stage e tirocini, pratica professionale</i>) Fonte: ISFOL PLUS Valore di partenza: anno 2005 ob. 1 = fino a 12 mesi 68,5%; oltre i 12 mesi 21,4%; non sa 10,1% ob. 2 = fino a 12 mesi 65,1%; oltre i 12 mesi 27%; non sa 8% Italia = fino a 12 mesi 65,9%; oltre i 12 mesi 25,6%; non sa 8,5% Valore target al 2013 ob. 1 = fino a 12 mesi 90%; oltre i 12 mesi 10% ob. 2 = fino a 12 mesi 95%; oltre i 12 mesi 5% Italia = fino a 12 mesi 92,5%; oltre i 12 mesi 7,5%</p> <p>Sicurezza sul lavoro <i>Quantitativo</i> <u>Numero ispezioni</u> del Ministero del Lavoro sull’adozione dei criteri per la salute e sicurezza sul lavoro (variazione annuale) Fonte MLPS DG per l’Attività Ispettiva Valore di partenza: anno 2006 (solo settore edilizia) – ob. 1 = 10.043; ob. 2 = 11.667; Italia = 21.710 Valore target al 2013: (tutti i settori) ob. 1 = 25.000; ob. 2 = 20.000; Italia = 45.000</p> <p><i>Quantitativo</i> <u>Numero di incidenti annui sul lavoro</u> (variazione annuale) Fonte INAIL Valore di partenza: anno 2005 (ultimo dato disponibile) Infortuni denunciati – ob. 1 = 131.963; ob. 2 = 807.603; Italia = 939.566, di cui mortali ob. 1 = 296; ob. 2 = 910; Italia = 1.206 Valore target dato annuale 2013: Infortuni denunciati: ob. 1 = 90.000; ob. 2 = 565.600; Italia = 655.600 di cui mortali ob. 1 = 148; ob. 2 = 455; Italia = 603</p>

ASSE	OBIETTIVO SPECIFICO	INDICATORI DI RISULTATO
Adattabilità	1.4 Sviluppare politiche per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti e promuovere il dialogo sociale	<p>Emersione lavoro nero <i>Quantitativo</i> <u>Tasso di irregolarità del lavoro</u> (incidenza delle unità di lavoro non regolari sul totale delle unità di lavoro) Fonte: ISTAT – Conti Economici Territoriali Valore di partenza ultimo dato disponibile anno 2004: ob. 1 = 19,5%; ob. 2 = 10,1%; Italia = 11,5% Valore target al 2013: ob. 1 = 12,5%; ob. 2 = 5%; Italia = 7%</p>

4.2 ASSE B - OCCUPABILITÀ

In stretto raccordo con l'analogo asse del PON Governance ed Azioni di sistema dell'obiettivo Convergenza, la priorità Occupabilità si propone di rafforzare le politiche, le misure, ed i servizi che agevolano l'inserimento al lavoro, in particolare delle categorie a maggiore rischio di esclusione.

L'asse si articola attivando un sistema integrato d'interventi in grado di coniugare flessibilità del mercato del lavoro, assistenza in caso di disoccupazione, sostegno alle fasi di transizione tra lavoro e lavoro, sviluppo occupazionale, sviluppo di competenze effettivamente utilizzabili e spendibili. L'asse dovrà contribuire alla definizione di un quadro di welfare to work per tutti coloro che affrontano periodi di transizione lavorativa, individuando possibili strategie per ridisegnare gli ammortizzatori sociali all'interno di un sistema coerente di politiche attive e passive.

A tal fine occorrerà progettare (sia sotto il profilo istituzionale che dei meccanismi finanziari e gestionali) dispositivi di inserimento modulati a seconda dei diversi target di popolazione, anche in accompagnamento ed integrazione ai provvedimenti di agevolazione contributiva e fiscale, nonché rafforzando il sistema dei Servizi per l'impiego.

4.2.1 Obiettivi specifici

Le priorità che si intendono attuare nell'ambito di questo asse si inquadrano nei seguenti obiettivi specifici

Obiettivo specifico: 2.1 Migliorare l'efficienza, l'efficacia, l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro

Le azioni sono finalizzate a rafforzare il Sistema dei Servizi per l'impiego, al fine di rendere maggiormente accessibili le occasioni di lavoro ai diversi target di popolazione, in una logica di equità. Si intende predisporre un Masterplan che permetta il monitoraggio degli sviluppi ulteriori del Sistema dei Servizi. Si punterà a rendere più coerente l'organizzazione dei Servizi con le esigenze delle imprese per migliorare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro.

Obiettivo specifico: 2.2 Potenziare i sistemi di osservazione e valutazione delle politiche nazionali per l'occupabilità

Occorre predisporre e rendere operativo un sistema di monitoraggio e valutazione del funzionamento e degli effetti del complesso delle politiche e delle misure che, sia sul versante delle imprese che dei lavoratori, sono finalizzate a favorire gli ingressi nel lavoro e l'incremento della partecipazione.

4.2.2 Contenuti

Al fine di meglio orientare sia le politiche che i servizi per l'inserimento lavorativo, verrà potenziato il sistema di osservazione delle dinamiche del mercato del lavoro in particolare rafforzando le analisi di tipo longitudinale sia sul versante della domanda che dell'offerta di lavoro con particolare enfasi sulle vacancies (versante imprese) e sui percorsi di transizione (versante lavoratori).

Al fine di potenziare il sistema dei Servizi per l'impiego, di concerto con le Regioni, verrà allestito un Masterplan2 finalizzato, anche con riferimento ai contesti territoriali, a monitorare gli stati di avanzamento e le diverse necessarie azioni di rafforzamento dei vari ambiti di gestione ed intervento elaborando appositi modelli di governance. In particolare verranno proposti metodi volti a favorire un maggiore appeal degli SPI nei confronti del sistema imprese, nonché soluzioni operative per favorire l'accesso fattivo ai servizi delle diverse categorie di popolazione.

Si attiveranno, inoltre, modalità idonee affinché, con il supporto degli SPI e nell'ambito di politiche di workfare, il sostegno al reddito si accompagni alla partecipazione attiva ai percorsi di formazione, orientamento ed inserimento al lavoro.

Verrà ulteriormente potenziata la rete informativa dei Servizi per il lavoro, per implementare il raccordo tra servizi pubblici ed agenzie private per il lavoro, facilitando così l'accesso e la circolazione delle informazioni tra cittadini, imprese ed intermediari.

In particolare la "Rete per i servizi del lavoro" verrà potenziata, sia dal punto di del sistema informativo dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro (Borsa lavoro), che dell'interoperabilità al fine di permettere a tutti i sistemi locali di cooperare per lo scambio di informazioni.

Collegialmente con le Regioni e le Province verranno elaborati "codici" di trasparenza delle prestazioni anche nell'ottica dei "patti di servizio".

Sul versante delle politiche per l'inserimento ed il reinserimento lavorativo, verrà effettuato il monitoraggio comparativo degli istituti esistenti (costi-efficacia) e verranno formulate proposte tecnico operative per addivenire ad una gamma più ampia di interventi organici, anche nell'ottica del workfare.

4.2.3 Attività

A titolo solo indicativo e in coerenza con quanto indicato nel Regolamento (CE) n. 1081/2006 e con le Categorie di spesa, stabilite dal Regolamento (CE) n. 1083/2006, gli interventi e le azioni primarie sono riportati nella seguente tabella:

Obiettivi Specifici	Categoria di Spesa	Esempi di azioni
2.1 Migliorare l'efficienza, l'efficacia, l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro	65	<p>Monitoraggio delle riforme del mercato del lavoro e delle politiche dell'occupazione per rafforzarne l'impatto sul territorio.</p> <p>Monitoraggio qualitativo degli SPI, implementazione del Masterplan dei servizi pubblici per l'impiego per definire nuovi standard qualitativi.</p> <p>Elaborazione di modalità di governance dei Sistemi per l'impiego ed individuazione di best practices.</p> <p>Elaborazione di modalità "concertate" per elevare gli standard qualitativi e l'efficacia degli insiemi dei soggetti che concorrono a fornire i servizi al lavoro (anche con attenzione ai diversamente abili).</p> <p>Completamento della rete informativa dei servizi per il lavoro (Borsa continua del lavoro), interoperabilità e funzionalità aggiuntive.</p> <p>Miglioramento del raccordo tra domanda ed offerta di lavoro attraverso ricerche sistematiche e longitudinali su entrambi i versanti con campioni di rappresentatività nazionale e, a richiesta ampliabili a rappresentatività regionale, per target specifici (donne, giovani, over 55, immigrati, diversamente abili).</p> <p>Sviluppo di programmi/interventi per la qualità nella rete dei Servizi per l'Impiego, anche attraverso un miglioramento dei sistemi informatici.</p>

Obiettivi Specifici	Categoria di Spesa	Esempi di azioni
2.2 Potenziare i sistemi di osservazione e valutazione delle politiche nazionali per l'occupabilità	65	Valutazione, anche comparativa, dell'efficacia delle politiche per l'inserimento al lavoro e di workfare nonché dei percorsi di stabilizzazione occupazionale.

Ulteriori attività coerenti con gli obiettivi specifici e operativi proposti e capaci di attuarli ancor più efficacemente, potranno essere individuate e proposte nel corso della realizzazione del PON nella fase di programmazione attuativa.

Categorie di destinatari

Gli interventi saranno diretti a Regioni e Province Autonome, Parti Economiche e Sociali, Sistemi del Lavoro e della Formazione.

Beneficiari

Il beneficiario degli interventi sarà il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.

4.2.4 Applicazione complementarità tra i Fondi strutturali

Al fine di aumentare l'efficacia degli interventi programmati, in un quadro di coerenza con la strategia complessiva e con le condizioni previste dai PO FESR, l'Autorità di gestione FSE potrà fare ricorso al principio di complementarità tra i fondi strutturali di cui all'art. 34 del Reg. (CE) 1083/06 e finanziare azioni che rientrano nel campo di intervento del FESR, nei limiti e alle condizioni ivi previste fino ad un massimo del 10% del contributo comunitario del presente asse prioritario, purché esse siano necessarie al corretto svolgimento dell'operazione e ad essa direttamente legate.

4.2.5 Sinergie con altri Fondi e strumenti finanziari

In questo Asse particolare attenzione verrà posta alle sinergie con i Programmi operativi regionali FSE delle Regioni CRO. L'efficacia delle azioni proposte e l'impatto sui sistemi sono resi infatti possibili dall'effettiva e concreta traduzione attuativa nei territori delle acquisizioni raggiunte a livello nazionale. L'individuazione di coerenti finalità ed impegni espliciti in termini di attuazione sia nel PON che nei POR, rafforza – già a livello strategico – la comune volontà di perseguire questi ambiziosi obiettivi.

4.2.6 Specificità aggiuntive

4.2.6.1 Azioni innovative

Nell'ambito delle azioni innovative potranno essere finanziate quelle operazioni che, puntando al potenziamento dell'impatto degli interventi relativamente a una data tematica, promuovono ed applicano conoscenze sperimentali che introducono elementi proattivi di miglioramento e di cambiamento. Le azioni innovative verranno di volta in volta proposte in maniera dettagliata al Comitato di Sorveglianza.

4.2.6.2 Complementarità

La complementarità di questo Asse si rileva soprattutto con l'Asse Occupabilità dei POR e con i nuovi programmi europei, in particolare il programma d'azione per l'apprendimento permanente, i cui risultati verranno utilizzati in chiave di mainstreaming e, laddove pertinente, posti in sinergia con quelli delle azioni innovative.

Indicatori di realizzazione

Gli indicatori di realizzazione riportati qui di seguito si applicano a ciascun Obiettivo specifico programmato.

Indicatori di realizzazione finanziaria (espressi in valori assoluti e percentuali rispetto all'impegno)

Indicatori	Livello	Cadenza
Impegni giuridicamente vincolanti (o Approvato finanziario)	Obiettivo specifico	Trimestrale
Pagamenti effettuati (finanziamenti effettivamente erogati da parte dell'Amministrazione titolare)	Obiettivo specifico	Trimestrale
Spese certificate (effettivamente sostenute dal beneficiario finale e/o soggetto attuatore)	Obiettivo specifico	Trimestrale

Indicatori di realizzazione fisica

Indicatori	Articolazione	Fasi di rilevazione
N. progetti	Per Obiettivo specifico, tipologia di progetto (da classificazione nazionale), tipologia di soggetto attuatore, tipologia di destinatari (solo organismi e imprese), localizzazione.	Approvazione Avvio Conclusione
Caratteristica dell'attuazione	Importo approvato e speso per tipologia di progetto per Asse e Obiettivo specifico (per i progetti di grandi dimensioni, attraverso il monitoraggio qualitativo, verranno considerate le n. attività di cui si compone il singolo progetto).	Approvazione Conclusione
Caratteristica dell'attuazione in base alla produzione effettiva	Numero di prodotti per tipologia per Asse e Obiettivo specifico, tipologia di progetto e di attuatore (dal monitoraggio qualitativo).	Conclusione
N. di destinatari diretti (organismi e imprese)	Quantificazione degli organismi (pubblici o privati) e delle imprese destinatarie degli interventi (distinzione per tipologia di impresa).	Approvazione Conclusione
Durata media dei progetti	Durata media dei progetti espressa in giorni.	Approvazione Conclusione
Costo dei progetti	Costo complessivo dei progetti per Obiettivo specifico e, tipologia di progetto (da classificazione nazionale).	Approvazione Conclusione
Costo medio dei progetti	Costo medio dei progetti per Obiettivo specifico e, tipologia di progetto (da classificazione nazionale).	Approvazione Conclusione

Indicatori di risultato

Gli indicatori di risultato riportati qui di seguito si articolano in indicatori quantitativi, quali – quantitativi e qualitativi. La quantificazione riguarda esclusivamente quelli del primo tipo (indicatori di risultato quantitativi) per i quali è sempre esplicitata la fonte statistica. Il Valore di partenza fa riferimento all'ultimo dato disponibile. Il *Valore target* rappresenta, invece, una stima che deve essere interpretata anche in relazione alle cosiddette “variabili intervenienti” esterne all'attuazione del Programma. La misurazione al 2013 del Valore target, naturalmente sarà possibile in virtù del mantenimento delle fonti statistiche attuali.

ASSE	OBIETTIVO SPECIFICO	INDICATORI DI RISULTATO
Occupabilità	2.1 Migliorare l'efficienza, l'efficacia, la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro	<p><i>Quantitativo</i></p> <p>Attrattività del sistema dei Servizi per l'impiego</p> <p><u>Tasso di utilizzo dei Servizi per l'impiego (pubblici e privati) da parte dei nuovi occupati (che hanno trovato lavoro nei 18 mesi precedenti)</u> Fonte ISFOL PLUS</p> <p>Valore di partenza ultimo dato disponibile anno 2005</p> <p><u>Utilizzo Servizi per l'impiego pubblici</u> ob. 1 = 3,2%; ob. 2 = 2,9%; Italia=3%</p> <p><u>Utilizzo Servizi per l'impiego privati</u> ob. 1 = 1,8%; ob. 2 = 4,8%; Italia=4,4%</p> <p>Valore target al 2013</p> <p><u>Utilizzo Servizi per l'impiego pubblici</u> ob. 1 = 10%; ob. 2 = 8%; Italia = 9%</p> <p><u>Utilizzo Servizi per l'impiego privati</u> ob. 1 = 5%; ob. 2 = 8%; Italia = 7%</p> <p><u>Tasso di utilizzo dei Servizi per l'impiego (pubblici e privati) da parte delle persone in cerca di prima o nuova occupazione</u> Fonte ISTAT RFL</p> <p>Valore iniziale: ultimo dato disponibile 2005</p> <p><u>Utilizzo Servizi per l'impiego pubblici</u> ob. 1 = 27,8%; ob. 2 = 34%; Italia = 31%</p> <p><u>Utilizzo Servizi per l'impiego privati</u> ob. 1 = 8,0%; ob. 2 = 24,2%; Italia = 16,3%</p> <p>Valore target al 2013</p> <p><u>Utilizzo Servizi per l'impiego pubblici</u> ob. 1 = 40%; ob. 2 = 45%; Italia = 42%</p> <p><u>Utilizzo Servizi per l'impiego privati</u> ob. 1 = 15%; ob. 2 = 20%; Italia = 17%</p> <p><u>Tasso di utilizzo dei servizi offerti dai Centri pubblici per l'impiego da parte delle imprese negli ultimi 12 mesi</u> Fonte ISFOL RLIL (Rilevazione Longitudinale Impresa e Lavoro)</p> <p>Valore iniziale (anno 2005) -.</p> <p>Utilizzo dei Servizi per l'impiego pubblici da parte delle imprese ob. 1 = 2,9%; ob. 2 = 5%; Italia = 4,7%</p> <p>Valore target al 2013</p> <p>Utilizzo dei servizi offerti dai CPI da parte delle imprese ob. 1 = 10%; ob. 2 = 15%; Italia = 12%</p>

		<p>Efficacia ed inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro</p> <p><u>Indicatore di “nuovo avvio”</u> Percentuale di disoccupati che, divenuti disoccupati nel mese X, si trovano ancora disoccupati nel mese X+12 e ai quali non sia stato offerto un nuovo avvio sotto forma di lavoro o di formazione”</p> <p>Fonte: ISFOL PLUS</p> <p>Valore di partenza: anno 2005</p> <p>Nessuna offerta di lavoro nei 12 mesi precedenti: ob. 1 = 91,4%; ob. 2 = 90%; Italia 90,8%</p> <p>Nessuna offerta di formazione nei 12 mesi precedenti: ob. 1 = 88,6%; ob. 2 = 87,6%; Italia 87,9%</p> <p>Valore target al 2013</p> <p>Nessuna offerta di lavoro nei 12 mesi precedenti: ob. 1 = 80%; ob. 2 = 75%; Italia = 75,5%</p> <p>Nessuna offerta di formazione nei 12 mesi precedenti: ob. 1 = 70%; ob. 2 = 65%; Italia = 67%</p> <p>Efficacia delle politiche attive del lavoro per target di popolazione</p> <p><u>Tasso di trasformazione annuale delle diverse forme di “contratti a termine” in contratti di lavoro stabili</u></p> <p>Fonte Panel ISFOL su microdati ISTAT</p> <p>Valore iniziale (Panel longitudinale 2004 - 2005)</p> <p>Contratti a termine 1 (<i>Lavoro a tempo determinato, apprendistato e contratti d’inserimento, Lavoro interinale e lavoro a chiamata, Stage e tirocini, pratica professionale</i>) ob. 1 = 23,9%; ob. 2 = 35,5%; Italia = 32%</p> <p>Contratti a termine 2 (<i>Collaborazioni</i>) ob. 1 = 3,7%; ob. 2 = 11,5%; Italia = 10,4%</p> <p>Valore target al 2013</p> <p>Contratti a termine 1 (<i>Lavoro a tempo determinato, apprendistato e contratti d’inserimento, Lavoro interinale e lavoro a chiamata, Stage e tirocini, pratica professionale</i>) ob. 1 = 35%; ob. 2 = 50%; Italia = 45%</p> <p>Contratti a termine 2 (<i>Collaborazioni</i>) ob. 1 = 20%; ob. 2 = 30%; Italia = 25%</p>
--	--	---

ASSE	OBIETTIVO SPECIFICO	INDICATORI DI RISULTATO
Occupabilità	2.2 Potenziare i sistema di osservazione e valutazione delle politiche nazionali per l'occupabilità	<p><i>Qualitativo</i></p> <p><u>Operatività della Rete informativa dei servizi per il lavoro</u> (<i>SIL regionali, Borse regionali per il lavoro e connessione alla Banca Continua Nazionale Lavoro</i>) .Operatività dei servizi informativi a livello provinciale, regionale e nazionale. Livello di aggiornamento delle anagrafiche, effettiva utilizzazione, livelli di integrazione e omogeneità tra sistemi</p> <p>Fonte: ISFOL Monitoraggio dei Servizi per l'impiego</p> <p>Valore di partenza ultimo dato disponibile al 2006</p> <p>N. di Regioni e Province Autonome che dispongono e utilizzano il Sistema Informativo Lavoro regionale sul totale delle Regioni e Province Autonome ob. 1 = 2/5; ob. 2 = 12/16; Italia = 14/21</p> <p>N. di Regioni e Province Autonome che dispongono e utilizzano una Rete intranet regionale (collegamento e scambio informativo tra province e tra queste e la regione) ob. 1 = 1/5; ob. 2 = 8/16; Italia = 9/21</p> <p>Valore target al 2013</p> <p>Tutte le Regioni e le Province Autonome dotate di un sistema informativo omogeneo al proprio interno, completo e aggiornato nelle diverse sezioni anagrafiche e collegato agli altri sistemi regionali e delle Province Autonome.</p>

4.3 ASSE C - CAPITALE UMANO

In stretto raccordo con l'analogo Asse del PON Governance ed Azioni di sistema dell'obiettivo Convergenza, la priorità "Capitale umano" svolge un ruolo centrale nella strategia generale del programma in quanto si propone di intervenire sulle condizioni e sui presupposti che incidono sul funzionamento, l'efficacia e la qualità dei sistemi formativi; ciò sia per stimolare il loro orientamento all'apprendimento permanente, agendo sulla costruzione di quei dispositivi che consentono da un lato di ricondurre i sistemi regionali a standard comuni e metodologie condivise e dall'altro agevolano il dialogo tra sistemi dei diversi territori.

La finalità complessiva è quella di promuovere e favorire i raccordi tra politiche e sistemi di istruzione, formazione e lavoro, garantendo ai cittadini italiani pari condizioni di accessibilità e qualità dei servizi loro offerti. L'Asse è finalizzato alla costruzione di una strategia globale di apprendimento continuo, come richiesto da una delle raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea all'Italia nell'ambito della Strategia di Lisbona, anche attraverso un supporto all'attuazione dei processi di riforma dei sistemi di istruzione e formazione, ancora in fase di evoluzione.

4.3.1 Obiettivi specifici

Le priorità che si intendono attuare nell'ambito di questo asse si inquadrano nei seguenti obiettivi specifici

Obiettivo specifico: 3.1 Costruire strumenti condivisi per migliorare la qualità dell'offerta di istruzione e formazione e i risultati dell'apprendimento, agevolare il riconoscimento delle competenze acquisite; supportare l'attuazione a livello regionale

L'analisi di contesto evidenzia i principali nodi critici che incidono sui sistemi formativi e che ne limitano la qualità. Il più rilevante, anche alla luce delle politiche europee per il lifelong learning, è indubbiamente la mancanza di un quadro di riferimento comune in materia di qualifiche e competenze. Vi è inoltre la necessità di rivedere e/o meglio definire sotto il profilo qualitativo gli standard comuni per l'accreditamento, per l'apprendistato, per l'alternanza e per l'orientamento in una logica di lifelong learning. L'effettiva uguaglianza di opportunità per le diverse categorie di utenti dei servizi formativi è possibile a condizione di superare la disomogeneità che ancora caratterizza i diversi sistemi regionali. La definizione di obiettivi e indirizzi comuni, di standard, strumenti conoscitivi e operativi, metodologie, basi di dati e informazioni, pratiche valutative, la promozione di scambi e trasferimento di buone pratiche, anche con le Regioni dell'obiettivo Convergenza, rappresentano ambiti rilevanti di lavoro comune che favoriscono il raggiungimento di tali obiettivi. Specifiche azioni di sistema che mirano alla qualità della formazione nel PON riguardano anche l'applicazione a livello nazionale di quelle metodologie e definite a livello comunitario dal gruppo qualità attivo presso la DG EAC.

4.3.2 Contenuti

Le azioni previste capitalizzano i risultati del lavoro svolto nella passata programmazione, per avanzare verso traguardi ben identificati attraverso un lavoro di regia comune tra Ministero del Lavoro, Regioni e parti sociali. In questo ambito è inoltre molto rilevante il raccordo e la cooperazione con altri attori chiave, in primis il Ministero della Pubblica Istruzione e con le azioni che esso realizzerà nell'ambito del PON Istruzione, curando che non vi siano sovrapposizioni ma integrazioni proficue. L'obiettivo principale è quello di

pervenire alla condivisione di comuni standard professionali, formativi e per il riconoscimento e certificazione delle competenze acquisite nei contesti di apprendimento formali, non formali ed informali. Ciò consente di dotare il Paese di un quadro nazionale di qualifiche in grado di interfacciarsi con l'European Qualification Framework e collegato sistematicamente alla definizione dei fabbisogni e alla capacità di fornire elementi descrittivi e previsionali che consentano i necessari collegamenti tra offerta formativa ed esigenze del mondo del lavoro. L'obiettivo specifico mira anche a definire e sperimentare criteri e dispositivi per il riconoscimento e la certificazione delle competenze nelle diverse filiere dell'offerta formativa, ma anche attraverso percorsi non formali ed informali utilizzando a tal fine le diverse esperienze ed acquisizioni già presenti, tra cui è importante citare la sperimentazione concernente l'applicazione e l'utilizzo del libretto formativo del cittadino. Il ridisegno dei sistemi, secondo l'approccio dell'apprendimento permanente, implica la necessità di "riorientare l'orientamento", studiare dispositivi di innovazione delle filiere, tradurre in indirizzi operativi le linee emergenti dalle politiche europee di istruzione e formazione (ad esempio la recente Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente), di verificare costantemente i progressi nell'avvicinamento ai parametri di Lisbona, in particolare per gli adulti, di acquisire elementi conoscitivi con sistematicità. Una strategia siffatta si tradurrà anche in ulteriori azioni a supporto dei nuovi processi di riforma e dell'implementazione delle politiche europee, con particolare riferimento alla effettiva costruzione di un sistema di formazione permanente e di un sistema di formazione superiore non accademica e ai necessari raccordi con il processo di definizione dei poli tecnico professionali avviato con il decreto - legge n. 7 del 31 gennaio 2007 "Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese".

In materia di apprendistato emerge la necessità di supportare l'attività del costituendo tavolo di riflessione presso il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, che si propone di analizzare i nodi critici e le potenzialità connesse all'applicazione di questo contratto, anche al fine di ampliarne l'utilizzo.

Si prevede la costruzione di un efficiente sistema statistico nazionale della formazione professionale volto sia a sostenere la qualità generale del sistema sia a sostenere le attività di orientamento, anche attraverso lo sviluppo e la realizzazione di una base dati di interventi di formazione, cofinanziati e non.

4.3.3 Attività

A titolo solo indicativo e in coerenza con quanto indicato nel Regolamento (CE) n. 1081/2006 e con le Categorie di spesa, stabilite dal Regolamento (CE) n. 1083/2006, gli interventi e le azioni principali sono riportati nella seguente tabella:

Obiettivi Specifici	Categoria di Spesa	Esempi di azioni
3.1 Costruire strumenti condivisi per migliorare la qualità dell'offerta di istruzione e formazione e i risultati dell'apprendimento, agevolare il riconoscimento delle competenze acquisite; supportare l'attuazione a livello regionale	72	Supporto alla costruzione di un sistema nazionale di standard professionali e formativi e di certificazione delle competenze. Supporto, in collegamento con le attività di costruzione del sistema nazionale, ad attività finalizzate all'anticipazione e gestione positiva della dinamica dei fabbisogni professionali delle imprese. Supporto alle attività della Cabina di regia per l'analisi dei fabbisogni.

Obiettivi Specifici	Categoria di Spesa	Esempi di azioni
		Sostegno alla sperimentazione del Libretto formativo del cittadino. Supporto alla revisione dei criteri di accreditamento. Supporto al miglioramento delle metodologie e degli standard qualitativi per l'apprendistato. Analisi e valutazione dei sistemi di alternanza. Modelli per la costruzione di un sistema nazionale di formazione superiore non accademica. Supporto alla definizione, anche normativa, di un sistema nazionale di formazione Lifelong Learning. Cooperazione, in una logica di rete, tra Amministrazioni per l'utilizzo delle ICT nei processi formativi. Nuove politiche e standard qualitativi per l'orientamento Lifelong Learning. Costruzione di un efficiente sistema statistico nazionale della formazione professionale. Promozione della diffusione e del trasferimento di buone pratiche e mainstreaming. Elaborazione di strumenti operativi e analisi valutative per il sostegno delle politiche e per la qualità e l'integrazione dei sistemi. Analisi mirate all'osservazione del raggiungimento dei parametri relativi alla popolazione adulta previsti dalla Strategia di Lisbona e dal Programma Istruzione e Formazione 2010.

Ulteriori attività coerenti con gli obiettivi specifici e operativi proposti e capaci di attuarli ancor più efficacemente, potranno essere individuate e proposte nel corso della realizzazione del PON nella fase di programmazione attuativa.

Categorie di destinatari

Gli interventi saranno diretti a Regioni e Province Autonome, Parti Economiche e Sociali, Sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro.

Beneficiari

Il beneficiario degli interventi sarà il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.

4.3.4 Applicazione complementarità tra i Fondi strutturali

Al fine di aumentare l'efficacia degli interventi programmati, in un quadro di coerenza con la strategia complessiva e con le condizioni previste dai PO FESR, l'Autorità di gestione FSE potrà fare ricorso al principio di complementarità tra i fondi strutturali di cui all'art. 34 del Reg. (CE) 1083/06 e finanziare azioni che rientrano nel campo di intervento del FESR, nei limiti e alle condizioni ivi previste fino ad un massimo del 10% del contributo comunitario del presente asse prioritario, purché esse siano necessarie al corretto svolgimento dell'operazione e ad essa direttamente legate.

4.3.5 Sinergie con altri Fondi e strumenti finanziari

In questo Asse particolare attenzione verrà posta alle sinergie con i Programmi operativi regionali FSE delle Regioni CRO. L'efficacia delle azioni proposte e l'impatto sui sistemi sono resi, infatti, possibili dall'effettiva e concreta traduzione attuativa nei territori delle acquisizioni raggiunte a livello nazionale. L'individuazione di coerenti finalità ed impegni espliciti in termini di attuazione sia nel PON che nei POR, rafforza - già a livello strategico - la comune volontà di perseguire questi ambiziosi obiettivi.

Le azioni di sistema saranno condotte e sviluppate attraverso preventivi accordi con i Ministeri competenti e le Regioni, in modo tale da garantire che ciascuno sviluppi le iniziative pertinenti alle proprie competenze specifiche, evitando sovrapposizioni.

4.3.6 Specificità aggiuntive

4.3.6.1 Azioni innovative

Nell'ambito delle azioni innovative potranno essere finanziate quelle operazioni che, puntando al potenziamento dell'impatto degli interventi relativamente a una data tematica, promuovono ed applicano conoscenze sperimentali che introducono elementi proattivi di miglioramento e di cambiamento. Le azioni innovative verranno di volta in volta proposte in maniera dettagliata al comitato di Sorveglianza.

4.3.6.2 Complementarità

La complementarità di questo Asse si rileva soprattutto con l'Asse Capitale umano dei POR, il Programma comunitario per l'apprendimento permanente, i cui risultati verranno utilizzati in chiave di mainstreaming e, laddove pertinente, posti in sinergia con quelli delle azioni innovative.

Indicatori di realizzazione

Gli indicatori di realizzazione riportati qui di seguito si applicano a ciascun Obiettivo specifico programmato.

Indicatori di realizzazione finanziaria (espressi in valori assoluti e percentuali rispetto all'impegno)

Indicatori	Livello	Cadenza
Impegni giuridicamente vincolanti (o Approvato finanziario)	Obiettivo specifico	Trimestrale
Pagamenti effettuati (finanziamenti effettivamente erogati da parte dell'Amministrazione titolare)	Obiettivo specifico	Trimestrale
Spese certificate (effettivamente sostenute dal beneficiario finale e/o soggetto attuatore)	Obiettivo specifico	Trimestrale

Indicatori di realizzazione fisica

Indicatori	Articolazione	Fasi di rilevazione
N. progetti	Per Obiettivo specifico, tipologia di progetto (da classificazione nazionale), tipologia di soggetto attuatore, tipologia di destinatari (solo organismi e imprese), localizzazione.	Approvazione Avvio Conclusione
Caratteristica dell'attuazione	Importo approvato e speso per tipologia di progetto per Asse e Obiettivo specifico (per i progetti di grandi dimensioni, attraverso il monitoraggio qualitativo, verranno considerate le n. attività di cui si compone il singolo progetto).	Approvazione Conclusione
Caratteristica dell'attuazione in base alla produzione effettiva	Numero di prodotti per tipologia per Asse e Obiettivo specifico, tipologia di progetto e di attuatore (dal monitoraggio qualitativo).	Conclusione
N. di destinatari diretti (organismi e imprese)	Quantificazione degli organismi (pubblici o privati) e delle imprese destinatarie degli interventi (distinzione per tipologia di impresa).	Approvazione Conclusione
Durata media dei progetti	Durata media dei progetti espressa in giorni.	Approvazione Conclusione
Costo dei progetti	Costo complessivo dei progetti per Obiettivo specifico e, tipologia di progetto (da classificazione nazionale).	Approvazione Conclusione
Costo medio dei progetti	Costo medio dei progetti per Obiettivo specifico e, tipologia di progetto (da classificazione nazionale).	Approvazione Conclusione

Indicatori di risultato

Gli indicatori di risultato riportati qui di seguito si articolano in indicatori quantitativi, quali – quantitativi e qualitativi. La quantificazione riguarda esclusivamente quelli del primo tipo (indicatori di risultato quantitativi) per i quali è sempre esplicitata la fonte statistica. Il Valore di partenza fa riferimento all'ultimo dato disponibile. Il *Valore target* rappresenta, invece, una stima che deve essere interpretata anche in relazione alle cosiddette “variabili intervenienti” esterne all'attuazione del Programma. La misurazione al 2013 del Valore target, naturalmente sarà possibile in virtù del mantenimento delle fonti statistiche attuali.

ASSE	OBIETTIVO SPECIFICO	INDICATORI DI RISULTATO
Capitale umano	3.1 Costruire strumenti condivisi per migliorare la qualità dell'offerta di istruzione-formazione e i risultati dell'apprendimento, agevolare il riconoscimento delle competenze acquisite, supportare la loro attuazione a livello regionale	<p><i>Quantitativo</i></p> <p><u>Lifelong learning. Tasso di coinvolgimento.</u> Popolazione in età compresa tra i 25 e i 64 anni che ha partecipato ad attività formativa nei 12 mesi precedenti rispetto al bacino d'utenza potenziale (totale popolazione in età compresa tra i 25 e i 64 anni)</p> <p>Fonte ISTAT RFL</p> <p>Valore di partenza: anno 2005 ob. 1 = 5%; ob. 2 = 6,1%; Italia 5,8%</p> <p>Valore target al 2013 ob. 1 = 7,5%; ob. 2 = 8,5%; Italia 8%</p> <p><i>Qualitativo</i></p> <p><u>Analisi del percorso di costruzione del sistema nazionale di standard minimi professionali, di standard per il riconoscimento e la certificazione delle competenze e di standard formativi.</u> Analisi della conformità con quanto previsto dalla Proposta di Raccomandazione al Parlamento e al Consiglio Europeo da parte della CE (cfr. COM (2006)479 final)</p> <p>Valore di partenza al 2007 Avvio operatività del Tavolo Unico per la certificazione promosso dal MLPS a cui partecipano MPI, MUR, Regioni e Province Autonome e Parti sociali</p> <p>Valore target: Entro il 30 giugno 2010 Collegamento tra il quadro nazionale per i titoli e le qualifiche e il quadro EQF (<i>European Qualifications Framework</i>), in particolare, in relazione agli 8 livelli di apprendimento</p> <p>Entro il 2012 tutte le attestazioni/titoli/qualifiche rilasciate in Italia siano "leggibili" dagli altri sistemi europei e spendibili come crediti formativi</p> <p><i>Qualitativo</i></p> <p><u>Sviluppo di sistemi socio-tecnici locali dedicati alle politiche formative.</u> Analisi dei comportamenti organizzativi (creazione di strutture e posizioni organizzative, risorse tecniche) orientati al supporto strategico dell'attuazione (fattore di successo nei processi di cambiamento a livello locale)</p> <p>Fonte: Analisi ad hoc</p> <p>Valore di partenza (prima rilevazione entro dic. 2008)</p>

4.4 ASSE D – TRANSNAZIONALITÀ

La strategia di sviluppo della transnazionalità configura questo Asse come trasversale al Programma, in quanto mira, attraverso la valorizzazione delle conoscenze ed esperienze sviluppate e la definizione e scambio di buone pratiche, ad accrescere complessivamente la capacità di confrontarsi con esperienze, approcci, modalità presenti in altri contesti dell'Europa e di trarne opportuni apprendimenti. Al tempo stesso, nei confronti dei Paesi di nuova adesione, il confronto può portare anche ad esportare le proprie esperienze e le capacità accumulate nel tempo, in una logica di mutuo apporto, in relazione ai temi affrontati nel quadro della programmazione complessiva del Fondo sociale europeo e delle pertinenti politiche nazionali.

Nel contesto italiano, caratterizzato da identità territoriali differenti e da una ricchezza di esperienze diversificate sviluppata in questi anni passati, emerge la necessità di mettere a sistema il lavoro disponibile, nell'ottica di imparare gli uni dagli altri, e di recuperare e posizionarsi in un contesto internazionale nello stesso tempo più grande e più specifico.

4.4.1 Obiettivi specifici

Le priorità che si intendono attuare nell'ambito di questo asse si inquadrano nei seguenti obiettivi specifici

Obiettivo specifico: 4.1 Promuovere il raccordo con le politiche europee per il conseguimento degli obiettivi stabiliti secondo il metodo di coordinamento aperto e di cooperazione rafforzata

L'obiettivo mira a valorizzare gli interscambi di soggetti istituzionali e degli attori chiave dei sistemi di livello nazionale, anche per rafforzare l'acquisizione di una cultura del dialogo e del confronto fra realtà diverse, con una logica di "apprendimento istituzionale" volto a mirare e rafforzare le politiche, e a creare i presupposti per agevolare un analogo processo a livello regionale.

Obiettivo specifico: 4.2 Supportare le Regioni nello sviluppo della dimensione transnazionale

La dimensione transnazionale, così come introdotta nei nuovi regolamenti, costituisce una novità per l'azione ordinaria del Fondo sociale europeo. L'obiettivo mira a promuovere sinergie con le Regioni, anche capitalizzando l'esperienza accumulata nella passata programmazione a livello nazionale, in particolare attraverso la gestione di Programmi ed Iniziative Comunitarie sviluppando la dimensione transnazionale attraverso la definizione di strumenti comuni o tarati su specifiche esigenze.

4.4.2 Contenuti

Gli obiettivi sopra declinati implicano logicamente azioni fortemente condivise sin dalla fase di programmazione-progettazione con le Regioni e le Province Autonome. Il tema è tale da richiedere inoltre un accompagnamento costante degli interventi attraverso momenti dedicati, come ad es. un gruppo di lavoro da costituirsi nell'ambito del Comitato

di Indirizzo e Accompagnamento (tra le istituzioni e da aprire al confronto con altri partner, in primis le parti sociali).

In accordo con i due obiettivi specifici sopraesposti le azioni da mettere in campo si articolano in attività quali l'organizzazione di scambi di buone pratiche sulle tematiche significative e di portata nazionale, negli ambiti di pertinenza del FSE, la definizione di progetti comuni tra il Ministero del lavoro e partner istituzionali o parti sociali di livello nazionale e/o stakeholders rilevanti e soggetti omologhi di altri Paesi.

Altre tipologie di attività saranno invece direttamente serventi i POR per accrescere l'efficacia della dimensione transnazionale, attraverso strumenti tecnici, operativi, banche dati, messa a punto di gruppi di lavoro, sia a livello nazionale che europeo, di supporto alla buona governance nell'ottica della transnazionalità, con l'attivazione di modalità comuni di risposta alla progettazione transnazionale, cantieri di sperimentazione su tematiche puntuali da trasferire ecc.. L'Asse sarà oggetto di un'attenta attività di monitoraggio e diffusione dei risultati.

Nell'ambito della diffusione di buone pratiche, una particolare attenzione sarà dedicata a quei progetti, attività, ecc. che nel corso della programmazione passata abbiano dato risultati di particolare valore e siano stati oggetto di riconoscimenti per la loro qualità, ivi comprese azioni per il trasferimento di buone prassi e di esperienze virtuose con i diversi contesti regionali e provinciali volte alla diffusione di forme di organizzazione del lavoro innovative e più produttive.

4.4.3 Attività

A titolo solo indicativo e in coerenza con quanto indicato nel Regolamento (CE) n. 1081/2006 e con le Categorie di spesa, stabilite dal Regolamento (CE) n. 1083/2006, gli interventi e le azioni primarie sono riportati nella seguente tabella:

Obiettivi Specifici	Categoria di Spesa	Esempi di azioni
4.1 Promuovere il raccordo con le politiche europee per il conseguimento degli obiettivi stabiliti secondo il metodo di coordinamento aperto e di cooperazione rafforzata	62, 63, 65, 72	Cooperazione con autorità nazionali di altri Stati membri, per l'analisi e l'innovazione delle politiche, per creare presupposti, anche attraverso la stipula di intese e accordi tra Stati, al fine di agevolare le reti partenariali ad ogni livello. Promozione e realizzazione di scambi di buone pratiche e confronto di esperienze a livello europeo su temi di rilevanza nazionale Esperienze innovative di integrazione tra Fondi.
4.2 Supportare le Regioni nello sviluppo della dimensione transnazionale	81, 62, 63, 65, 72	Individuazione di strumenti e metodologie per sostenere le regioni nelle azioni di trasferimento e mainstreaming di risultati e competenze Supporto alla definizione di procedure e strumenti per la cooperazione transnazionale, nonché alla costruzione di reti partenariali. Benchmarking, trasferimento di risultati, mainstreaming, Sostegno allo sviluppo di reti transnazionali per la mobilità dei lavoratori e delle imprese, anche con il supporto e lo sviluppo dei sistemi informativi e di servizio.

Ulteriori attività coerenti con gli obiettivi specifici e operativi proposti e capaci di attuarli ancor più efficacemente, potranno essere individuate e proposte nel corso della realizzazione del PON nella fase di programmazione attuativa.

Categorie di destinatari

Gli interventi saranno diretti a Regioni e Province Autonome, Amministrazioni Centrali, Parti Economiche e Sociali, Sistemi di Istruzione, Formazione e Lavoro.

Beneficiari

Il beneficiario degli interventi sarà il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.

4.4.4 Applicazione complementarità tra i Fondi strutturali

Al fine di aumentare l'efficacia degli interventi programmati, in un quadro di coerenza con la strategia complessiva e con le condizioni previste dai PO FESR, l'Autorità di gestione FSE potrà fare ricorso al principio di complementarità tra i fondi strutturali di cui all'art. 34 del Reg. (CE) 1083/06 e finanziare azioni che rientrano nel campo di intervento del FESR, nei limiti e alle condizioni ivi previste fino ad un massimo del 10% del contributo comunitario del presente asse prioritario, purché esse siano necessarie al corretto svolgimento dell'operazione e ad essa direttamente legate.

4.4.5 Sinergie con altri Fondi e strumenti finanziari

In questo Asse particolare attenzione verrà posta alle sinergie con i Programmi operativi regionali FSE delle Regioni Competitività regionale e occupazione. Le azioni di sistema hanno infatti efficacia nella misura in cui si possono rintracciare coerenti finalità e sforzi attuativi nell'ambito dei programmi regionali.

4.4.6 Specificità aggiuntive

4.4.6.1 Azioni innovative

Nell'ambito delle azioni innovative potranno essere finanziate quelle operazioni che, puntando al potenziamento dell'impatto degli interventi relativamente a una data tematica, promuovono ed applicano conoscenze sperimentali che introducono elementi proattivi di miglioramento e di cambiamento. Le azioni innovative verranno di volta in volta proposte in maniera dettagliata al comitato di Sorveglianza.

4.4.6.2 Complementarità

La complementarità di questo Asse si rileva soprattutto con l'Asse transnazionalità dei POR e con i nuovi programmi europei, in particolare il programma d'azione per l'apprendimento permanente, i cui risultati verranno utilizzati in chiave di mainstreaming e, laddove pertinente, posti in sinergia con quelli delle azioni innovative.

Indicatori di realizzazione

Gli indicatori di realizzazione riportati qui di seguito si applicano a ciascun Obiettivo specifico programmato.

Indicatori di realizzazione finanziaria (espressi in valori assoluti e percentuali rispetto all'impegno)

Indicatori	Livello	Cadenza
Impegni giuridicamente vincolanti (o Approvato finanziario)	Obiettivo specifico	Trimestrale
Pagamenti effettuati (finanziamenti effettivamente erogati da parte dell' Amministrazione titolare)	Obiettivo specifico	Trimestrale
Spese certificate (effettivamente sostenute dal beneficiario finale e/o soggetto attuatore)	Obiettivo specifico	Trimestrale

Indicatori di realizzazione fisica

Indicatori	Articolazione	Fasi di rilevazione
N. progetti	Per Obiettivo specifico, tipologia di progetto (da classificazione nazionale), tipologia di soggetto attuatore, tipologia di destinatari (solo organismi e imprese), localizzazione.	Approvazione Avvio Conclusione
Caratteristica dell'attuazione	Importo approvato e speso per tipologia di progetto per Asse e Obiettivo specifico (per i progetti di grandi dimensioni, attraverso il monitoraggio qualitativo, verranno considerate le n. attività di cui si compone il singolo progetto).	Approvazione Conclusione
Caratteristica dell'attuazione in base alla produzione effettiva	Numero di prodotti per tipologia per Asse e Obiettivo specifico, tipologia di progetto e di attuatore (dal monitoraggio qualitativo).	Conclusione
N. di destinatari diretti (organismi e imprese)	Quantificazione degli organismi (pubblici o privati) e delle imprese destinatarie degli interventi (distinzione per tipologia di impresa).	Approvazione Conclusione
Durata media dei progetti	Durata media dei progetti espressa in giorni.	Approvazione Conclusione
Costo dei progetti	Costo complessivo dei progetti per Obiettivo specifico e, tipologia di progetto (da classificazione nazionale).	Approvazione Conclusione
Costo medio dei progetti	Costo medio dei progetti per Obiettivo specifico e, tipologia di progetto (da classificazione nazionale).	Approvazione Conclusione

Indicatori di risultato

Gli indicatori di risultato riportati qui di seguito si articolano in indicatori quantitativi, quali – quantitativi e qualitativi. La quantificazione riguarda esclusivamente quelli del primo tipo (indicatori di risultato quantitativi) per i quali è sempre esplicitata la fonte statistica. Il Valore di partenza fa riferimento all'ultimo dato disponibile. Il *Valore target* rappresenta, invece, una stima che deve essere interpretata anche in relazione alle cosiddette “variabili intervenienti” esterne all'attuazione del Programma. La misurazione al 2013 del Valore target, naturalmente sarà possibile in virtù del mantenimento delle fonti statistiche attuali.

ASSE	OBIETTIVO SPECIFICO	INDICATORI DI RISULTATO
Transnazionalità	4.1 Promuovere il raccordo con le politiche europee per il conseguimento degli obiettivi stabiliti secondo il metodo di coordinamento aperto e di cooperazione rafforzata	<p><i>Quantitativo</i></p> <p><u>Sviluppo dell'omogeneità dei sistemi europei di gestione e attuazione delle politiche europee di istruzione, formazione e lavoro.</u> Analisi degli elementi di omogeneità e di differenziazione che caratterizzano i sistemi e gli strumenti utilizzati nei diversi paesi dell'Unione. Particolare attenzione sarà posta sulle ricadute prodotte dall'attuazione dei POR e dei PON su questa specifica tematica</p> <p>Fonte: Analisi ad hoc</p> <p>Valore di partenza (prima rilevazione entro dic. 2008)</p>

ASSE	OBIETTIVO SPECIFICO	INDICATORI DI RISULTATO
Transnazionalità	4.2 Supportare le Regioni nello sviluppo della dimensione transnazionale	<p><i>Qualitativo</i></p> <p><u>Caratteristiche dell'attuazione dei progetti finalizzati alla transnazionalità</u> . Con una particolare attenzione alle seguenti dimensioni: le reti, le attività di trasferimento, il benchmarking e l'integrazione tra Fondi.</p> <p>Fonte: Analisi ad hoc</p> <p>Valore di partenza (prima rilevazione entro dic. 2008)</p>

4.5 ASSE E – ASSISTENZA TECNICA

Questo asse è diretto a rendere più efficiente il funzionamento delle strutture che si occupano di programmazione, gestione, sorveglianza, controllo e valutazione del programma operativo, rafforzandone la capacità amministrativa connessa con l'attuazione del PON. Al tempo stesso esso mira a rendere effettivo lo svolgimento da parte del Ministero del Lavoro del suo ruolo di capofila del FSE.

4.5.1 Obiettivi specifici

Le priorità che si intendono attuare nell'ambito di questo asse si inquadrano nei seguenti obiettivi specifici

Obiettivo specifico: 5.1 Migliorare l'efficacia e l'efficienza del programma operativo attraverso azioni e strumenti di supporto

L'obiettivo principale è attivare le azioni di coordinamento, di assistenza e supporto tecnico ed organizzativo connesse con la programmazione, gestione, controllo e valutazione del programma operativo. Le azioni mirano al rafforzamento della capacità amministrativa per l'attuazione del programma e il suo eventuale aggiornamento in relazione a cambiamenti sopravvenuti.

In coerenza con quanto delineato dal Quadro Strategico Nazionale e in attuazione di quanto previsto dai Regolamenti del Consiglio si realizzeranno inoltre le attività di "informazione e comunicazione" finalizzate alla diffusione dei risultati del programma.

Obiettivo specifico: 5.2 Sostenere le funzioni di coordinamento dell'Autorità Capofila del FSE

Per un ottimale svolgimento del ruolo di capofila del FSE è necessario assicurare un coordinamento strategico complessivo delle azioni di attuazione, al fine di favorire un processo di raccordo dei soggetti istituzionali e tra le diverse aree, compreso il raccordo con l'obiettivo Convergenza. Per fornire indicazioni strategiche sul valore aggiunto e sulla efficacia relativa delle azioni e politiche messe in atto è necessario integrare, consolidare e sviluppare un quadro di riferimento sistematico, informazioni sulle realizzazioni, risultati e impatti prodotti dalle politiche, secondo standard comuni a livello comunitario, nazionale e locale e misurazione di "cosa e quanto" è stato fatto, effetti e destinatari raggiunti. Particolare attenzione sarà dedicata all'analisi dell'integrazione e complementarità tra le azioni di sistema nazionali, finanziate nel PON, e quelle regionali, finanziate nei POR, nonché all'efficacia che le azioni di sistema nazionali mostrano nel sostegno alle riforme nazionali.

4.5.2 Contenuti

I contenuti sono legati alla duplice finalità dell'Asse: da un lato tutte quelle attività necessarie per rendere più efficiente la programmazione e gestione del PO, il supporto al Comitato di Indirizzo e attuazione, al Comitato di Sorveglianza, i sistemi di monitoraggio, controllo, il processo valutativo e le attività di informazione diffusione. Dall'altro, per ottimizzare l'impatto sui sistemi degli interventi finanziati con il Fondo sociale europeo sono necessarie azioni che sostengano il ruolo di coordinamento complessivo del

Ministero del Lavoro e di supporto alle diverse modalità di partenariato istituzionale previste nel QSN ed in particolare i necessari raccordi tra PON Ob. 1 e PON Ob. 2. Saranno predisposti rapporti strategici in particolare con l'analisi del contributo all'attuazione del programma nazionale di riforma, alla realizzazione degli obiettivi della coesione, all'adempimento alle missioni del FSE, all'attuazione degli Orientamenti strategici comunitari, al contributo agli obiettivi integrati per la crescita e l'occupazione (2005-2008).

Le azioni relative all'attuazione del programma sono legate all'attività di programmazione, gestione e controllo definendo i principi generali, le funzioni necessarie attivate e i sistemi di certificazione e controllo, la pianificazione dell'attività di audit e loro attuazione. Esse comprendono la valutazione indipendente del PON, conformemente al Regolamento Generale 1083/2006, l'assistenza ai gruppi tecnici eventualmente istituiti al fine di approfondire tematiche specifiche e la comunicazione e diffusione dei risultati.

4.5.3 Attività

A titolo solo indicativo e in coerenza con quanto indicato nel Regolamento (CE) n. 1081/2006 e con le Categorie di spesa, stabilite dal Regolamento (CE) n. 1083/2006, gli interventi e le azioni primarie sono riportati nella seguente tabella:

Obiettivi Specifici	Categoria di Spesa	Esempi di azioni
5.1 Migliorare l'efficacia e l'efficienza del programma operativo attraverso azioni e strumenti di supporto	85	Monitoraggio qualitativo del programma Supporto alla programmazione, attuazione, gestione e controllo del programma.
	86	Attività di comunicazione Diffusione dei risultati del programma.
	85	Valutazione indipendente del PON.
5.2 Sostenere le funzioni di coordinamento dell'Autorità Capofila del FSE	81	Dispositivi, strumenti e benchmarking a supporto della qualificazione del sistema di governo.
	86	Supporto alla definizione di rapporti strategici e di raccordo fra gli obiettivi. Valutazione del FSE.

Ulteriori attività coerenti con gli obiettivi specifici e operativi proposti e capaci di attuarli ancor più efficacemente, potranno essere individuate e proposte nel corso della realizzazione del PON nella fase di programmazione attuativa.

Categorie di destinatari

Gli interventi saranno diretti al Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale.

Beneficiari

Il beneficiario degli interventi sarà il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.

4.5.4 Sinergie con altri Fondi e strumenti finanziari

In questo Asse particolare attenzione verrà posta alle sinergie con i Programmi operativi regionali FSE delle Regioni Competitività. Le azioni di sistema hanno infatti efficacia nella misura in cui si possono rintracciare coerenti finalità e sforzi attuativi nell'ambito dei

programmi regionali. Attenzione sarà dedicata anche alle sinergie con il FEASR e in particolare con il PO Rete Rurale

Indicatori di realizzazione

Gli indicatori di realizzazione riportati qui di seguito si applicano a ciascun Obiettivo specifico programmato.

Indicatori di realizzazione finanziaria (espressi in valori assoluti e percentuali rispetto all'impegno)

Indicatori	Livello	Cadenza
Impegni giuridicamente vincolanti (o Approvato finanziario)	Obiettivo specifico	Trimestrale
Pagamenti effettuati (finanziamenti effettivamente erogati da parte dell' Amministrazione titolare)	Obiettivo specifico	Trimestrale
Spese certificate (effettivamente sostenute dal beneficiario finale e/o soggetto attuatore)	Obiettivo specifico	Trimestrale

Indicatori di realizzazione fisica

Indicatori	Articolazione	Fasi di rilevazione
N. progetti	Per Obiettivo specifico, tipologia di progetto (da classificazione nazionale), tipologia di soggetto attuatore, tipologia di destinatari (solo organismi e imprese), localizzazione.	Approvazione Avvio Conclusione
Caratteristica dell'attuazione	Importo approvato e speso per tipologia di progetto per Asse e Obiettivo specifico (per i progetti di grandi dimensioni, attraverso il monitoraggio qualitativo, verranno considerate le n. attività di cui si compone il singolo progetto).	Approvazione Conclusione
Caratteristica dell'attuazione in base alla produzione effettiva	Numero di prodotti per tipologia per Asse e Obiettivo specifico, tipologia di progetto e di attuatore (dal monitoraggio qualitativo).	Conclusione
N. di destinatari diretti (organismi e imprese)	Quantificazione degli organismi (pubblici o privati) e delle imprese destinatarie degli interventi (distinzione per tipologia di impresa).	Approvazione Conclusione
Durata media dei progetti	Durata media dei progetti espressa in giorni.	Approvazione Conclusione
Costo dei progetti	Costo complessivo dei progetti per Obiettivo specifico e, tipologia di progetto (da classificazione nazionale).	Approvazione Conclusione
Costo medio dei progetti	Costo medio dei progetti per Obiettivo specifico e, tipologia di progetto (da classificazione nazionale).	Approvazione Conclusione

5. PROCEDURE DI ATTUAZIONE

Le modalità e le procedure di attuazione del PON fanno riferimento alle disposizioni previste dai regolamenti comunitari per il periodo 2007-2013, in particolare alle disposizioni di cui all'articolo 37.1 lettera g) del Regolamento (CE) 1083/2006 del Consiglio, al relativo regolamento d'attuazione, nonché alle procedure attuative descritte nel QSN.

5.1 AUTORITÀ⁹

Nel rispetto del principio della separazione delle funzioni di cui all'art. 58, lettera b), del Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006¹⁰, al fine di garantire l'efficace e corretta attuazione del Programma Operativo e il corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo, sono individuate tre Autorità: l'Autorità di Gestione, l'Autorità di Certificazione e l'Autorità di Audit.

A tal proposito, appare utile precisare che il Ministero del Lavoro della Previdenza Sociale ha una struttura organizzativa articolata per Direzioni Generali e Divisioni (con a capo dei Dirigenti) all'interno della quale solo la Direzione per le politiche per l'orientamento e la formazione ha competenze in materia di FSE, come stabilito dal DPR 29 luglio 2004 n. 244.

La Direzione generale per le politiche per l'orientamento e la formazione, al suo interno è articolata in sette Divisioni che operano in condizione di reciproca indipendenza in quanto ciascun Dirigente è personalmente responsabile del corretto svolgimento dei compiti a lui assegnati, senza alcun vincolo di dipendenza con le altre divisioni, tutte poste in posizione equiparata.

Pertanto, in continuità con quanto previsto nella precedente programmazione 2000 – 2006, il PON “Azioni di Sistema” Obiettivo 2 - programmazione 2007-2013 - prevede la Divisione III con funzioni di Autorità di gestione, la Divisione VI con funzione di Autorità di certificazione e la Divisione II con funzioni di Autorità di audit. Tale distribuzione delle funzioni salvaguarda il principio di separatezza e indipendenza delle funzioni considerata l'assenza di qualsiasi rapporto di gerarchia e dipendenza dell'una divisione rispetto all'altra e considerato che ogni Divisione è affidata ad un Dirigente autonomamente responsabile.

Eventuali modifiche nella denominazione, nei recapiti e nell'indirizzo di posta elettronica delle autorità e degli organismi indicati vengono comunicati alla Commissione e al Comitato di Sorveglianza del Programma operativo.

⁹ Artt. 37.1.g.i, 59 e 74 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

¹⁰ Fatto salvo quanto previsto dall'art. 74, paragrafo 2, Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

Eventuali modifiche nelle denominazioni delle strutture amministrative indicate nei successivi punti 5.1.1, 5.1.2, 5.1.3 e 5.3.7 non comportano la necessità di adeguamento del testo del programma, essendo sufficiente una semplice comunicazione al riguardo.

5.1.1 Autorità di Gestione (AdG)¹¹

L'Autorità di Gestione è responsabile della gestione e attuazione del Programma Operativo conformemente al principio di buona e sana gestione amministrativa e finanziaria.

Questa funzione è di competenza del dirigente pro-tempore della struttura sottoindicata:

Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (MLPS)
DG Politiche per l'Orientamento e la Formazione - Divisione III – Programmi operativi nazionali del Fondo sociale europeo
Indirizzo: Via Fornovo, 8 - 00192 Roma
Posta elettronica : DivIII@lavoro.gov.it

I rapporti tra l'Autorità di Gestione e le altre strutture coinvolte nella gestione del Programma Operativo saranno regolati da atti e procedure interne.

L'Autorità di Gestione adempie a tutte le funzioni corrispondenti a quanto definito dal Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006, secondo le modalità attuative definite dal Regolamento (CE) della Commissione n. 1828/2006. In particolare, essa è tenuta a:

- a) garantire che le operazioni destinate a beneficiare di un finanziamento siano selezionate conformemente ai criteri applicabili al Programma Operativo e rispettino la vigente normativa comunitaria e nazionale applicabile per l'intero periodo di attuazione;
- b) informare il Comitato di Sorveglianza sui risultati della verifica di cui al par. 5.3.1;
- c) accertarsi, se del caso, anche mediante verifiche in loco su base campionaria, dell'effettiva fornitura dei prodotti e dei servizi cofinanziati, dell'esecuzione delle spese dichiarate dai beneficiari della conformità delle stesse alle norme comunitarie e nazionali;
- d) garantire l'esistenza di un sistema informatizzato di registrazione e conservazione dei dati contabili relativi a ciascuna operazione svolta nell'ambito del Programma Operativo, e assicurare la raccolta dei dati relativi all'attuazione necessari per la gestione finanziaria, la sorveglianza, le verifiche, gli audit e la valutazione;
- e) garantire che i beneficiari e gli altri organismi coinvolti nell'attuazione delle operazioni mantengano un sistema di contabilità separata o una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni relative all'operazione, ferme restando le norme contabili nazionali;
- f) garantire che le valutazioni del Programma Operativo siano effettuate conformemente all'art. 47 del Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006;
- g) stabilire procedure per far sì che tutti i documenti relativi alle spese e agli audit necessari per garantire una pista di controllo adeguata siano conservati, sotto forma di originali o di copie autenticate, secondo quanto disposto dall'art. 90, per i tre anni successivi alla chiusura del programma operativo o, qualora si tratti di operazioni soggette a chiusura parziale, per i tre anni successivi all'anno in cui ha avuto luogo la chiusura parziale;
- h) garantire che l'Autorità di Certificazione riceva tutte le informazioni necessarie in merito alle procedure e verifiche eseguite in relazione alle spese ai fini della certificazione;
- i) guidare i lavori del Comitato di Sorveglianza e trasmettergli i documenti per consentire una sorveglianza qualitativa dell'attuazione del Programma Operativo, tenuto conto dei suoi obiettivi specifici;

¹¹ Art. 60 Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006, secondo le modalità attuative definite dal Reg. (CE) della Commissione n. 1828/2006.

- j) elaborare e presentare alla Commissione, previa approvazione del Comitato di Sorveglianza, i Rapporti annuali e finale di esecuzione, nei termini previsti e in accordo con le richieste della Commissione;
- k) garantire il rispetto degli obblighi in materia di informazione e pubblicità previsti all'articolo 69 del Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006;
- l) fornire informazioni per asse sul ricorso alla complementarità tra i Fondi strutturali (art. 34 Reg. CE 1083/2006).

L'Adg assicura altresì l'impiego di sistemi e procedure per garantire l'adozione di un'adeguata pista di controllo, nonché di procedure di informazione e di sorveglianza per le irregolarità ed il recupero degli importi indebitamente versati.

L'Autorità di Gestione, per esercitare le proprie funzioni di gestione e attuazione del Programma Operativo, compreso il coordinamento delle attività delle strutture implicate nell'attuazione, si avvale di adeguate risorse umane e materiali.

L'Autorità di Gestione si avvale inoltre del supporto dell'assistenza tecnica, nel rispetto della normativa di cui al paragrafo 5.5.

5.1.2 Autorità di Certificazione (AdC)¹²

L'Autorità di Certificazione è responsabile della corretta certificazione delle dichiarazioni della spesa a valere sui fondi comunitari/nazionali per l'attuazione del programma operativo.

Questa funzione è attribuita al dirigente pro-tempore della struttura sottoindicata:

Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (MLPS)
 DG Politiche per l'Orientamento e la Formazione – Divisione VI – Attività di pagamento, certificazione del Fondo sociale europeo
 Indirizzo: Via Fornovo, 8 - 00192 Roma
 Posta elettronica : DivVI@lavoro.gov.it

L'Autorità di Certificazione adempie a tutte le funzioni corrispondenti a quanto definito dal Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006, secondo le modalità attuative definite dal Regolamento (CE) della Commissione n. 1828/2006. In particolare, essa è incaricata dei compiti seguenti:

- a) elaborare e trasmettere alla Commissione, per il tramite dell'Organismo di cui al par. 5.2.3, le dichiarazioni certificate delle spese e le domande di pagamento;
- b) certificare che:
 - la dichiarazione delle spese è corretta, proviene da sistemi di contabilità affidabili ed è basata su documenti giustificativi verificabili;
 - le spese dichiarate sono conformi alle norme comunitarie e nazionali applicabili e sono state sostenute in rapporto alle operazioni selezionate per il finanziamento conformemente ai criteri applicabili al programma e alle norme comunitarie e nazionali;
- c) garantire di aver ricevuto dall'Autorità di Gestione informazioni adeguate in merito alle procedure seguite e alle verifiche effettuate in relazione alle spese figuranti nelle dichiarazioni di spesa;

¹² Art. 61 Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006, secondo le modalità attuative definite dal Reg. (CE) della Commissione n.1828/2006.

- d) operare conseguentemente ai risultati di tutte le attività di audit svolte dall'autorità di audit o sotto la sua responsabilità;
- e) mantenere una contabilità informatizzata delle spese dichiarate alla Commissione;
- f) tenere una contabilità degli importi recuperabili e degli importi ritirati a seguito della soppressione totale o parziale della partecipazione a un'operazione. Gli importi recuperati sono restituiti al bilancio generale dell'Unione europea prima della chiusura del Programma Operativo detraendoli dalla dichiarazione di spesa successiva.

I rapporti fra l'Autorità di Gestione e l'Autorità di Certificazione sono definiti da apposite procedure.

Inoltre l'Autorità di Certificazione trasmette alla Commissione europea, per il tramite dell'Organismo nazionale di coordinamento per la trasmissione delle domande di pagamento, entro il 30 aprile di ogni anno, una previsione estimativa degli importi inerenti le domande di pagamento per l'esercizio finanziario in corso e per quello successivo.

L'Autorità di Certificazione predisporrà le proprie attività in modo che le domande di pagamento siano inoltrate, per il tramite dell'Organismo nazionale di coordinamento per la trasmissione delle domande di pagamento, alla Commissione Europea con cadenza periodica, nella misura del possibile, almeno tre volte l'anno. Perché la Commissione possa procedere a un pagamento entro l'anno in corso, la domanda di pagamento è presentata al più tardi entro il 31 ottobre, con la possibilità di presentare una ulteriore domanda di pagamento, solo ove necessario, entro il 31 dicembre di ogni anno per evitare il disimpegno automatico delle risorse.

5.1.3 Autorità di Audit (AdA)¹³

L'Autorità di Audit è responsabile della verifica dell'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo.

Questa funzione è attribuita al dirigente pro-tempore della struttura sottoindicata:

Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (MLPS)
 DG Politiche per l'Orientamento e la Formazione – Divisione II – Politiche di orientamento e di formazione per l'occupabilità dei giovani
 Indirizzo: Via Fornovo, 8 - 00192 Roma
 Posta elettronica: DivII@lavoro.gov.it

La Divisione II è funzionalmente indipendente sia dall'Autorità di Gestione che dall'Autorità di Certificazione.

L'Autorità di Audit adempie a tutte le funzioni corrispondenti a quanto definito dal Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006, secondo le modalità attuative definite dal Regolamento (CE) della Commissione n. 1828/2006. Ai sensi dell'art.74 del Reg. 1083/2006 l'Autorità di Audit non è tenuta a presentare la strategia di audit prevista dall'art.62 paragrafo 1, lettera c).

In particolare, essa è incaricata dei compiti seguenti:

- a) garantire che le attività di audit siano svolte per accertare l'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo del programma operativo;
- b) garantire che le attività di audit siano svolte su un campione di operazioni adeguato per la verifica delle spese dichiarate;

¹³ Art. 62 e 74 Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006, secondo le modalità attuative definite dal. Reg. (CE) n.1828 /2006.

- c) entro il 31 dicembre di ogni anno, dal 2008 al 2015:
- presentare alla Commissione un rapporto annuale di controllo che evidenzi le risultanze delle attività di audit effettuate nel corso del periodo precedente di 12 mesi che termina il 30 giugno dell'anno in questione conformemente alla strategia di audit del Programma Operativo e le carenze riscontrate nei sistemi di gestione e di controllo del Programma;
 - formulare un parere, in base ai controlli ed alle attività di audit effettuati sotto la propria responsabilità, in merito all'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo, indicando se questo fornisce ragionevoli garanzie circa la correttezza delle dichiarazioni di spesa presentate alla Commissione e circa la legittimità e regolarità delle transazioni sottiacenti;
 - presentare, nei casi previsti dall'articolo 88 del Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006, una dichiarazione di chiusura parziale in cui si attesti la legittimità e la regolarità della spesa in questione;
- d) presentare alla Commissione, entro il 31 marzo 2017, una dichiarazione di chiusura che attesti la validità della domanda di pagamento del saldo finale e la legittimità e la regolarità delle transazioni sottiacenti coperte dalla dichiarazione finale delle spese, accompagnata da un rapporto di controllo finale.

L'Autorità di Audit assicura che gli audit siano eseguiti tenendo conto degli standard internazionalmente riconosciuti, e garantisce che gli organismi sono funzionalmente indipendenti ed esenti da qualsiasi rischio di conflitto di interessi.

5.2 ORGANISMI

5.2.1 Organismo di valutazione di conformità

L'Organismo incaricato della valutazione di conformità è quello previsto al paragrafo 5.2.5.

5.2.2 Organismo responsabile per la ricezione dei pagamenti¹⁴

L'organismo abilitato a ricevere i pagamenti della Commissione per conto della Amministrazione centrale è il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea (I.G.R.U.E.).

Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea (I.G.R.U.E.)
Indirizzo: Via XX Settembre, 97 - 00187 Roma
Posta elettronica: rgs.segreteria.igrue@tesoro.it

I contributi comunitari sono versati all'I.G.R.U.E. sulla gestione fuori bilancio denominata "Fondo di Rotazione per l'attuazione degli interventi comunitari" istituito ai sensi dell'art. 5 della L. 183/87.

Le risorse nazionali necessarie al cofinanziamento sono accreditate dalla legge di bilancio al già citato "Fondo di Rotazione".

¹⁴ Artt. 37.1.g.iii e 76.2 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

L'utilizzo delle risorse da parte dell'Autorità di Gestione e degli Organismi Intermedi avviene tramite il Fondo di rotazione della legge n. 183/87. Il supporto informativo per le relative operazioni contabili è il Nuovo Sistema Finanziario – IGRUE (NSF- IGRUE) applicazione web realizzata dall'IGRUE per la gestione delle erogazioni ai beneficiari finali. L'Ufficio competente provvede alla gestione delle risorse finanziarie assegnate al PO sulla base della legislazione amministrativa e contabile comunitaria nazionale e regionale e dei criteri di buona gestione finanziaria.

5.2.3 Organismo/i responsabile/i per l'esecuzione dei pagamenti¹⁵

L'organismo responsabile dell'esecuzione dei pagamenti è l'ufficio:

Struttura competente: Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea (I.G.R.U.E.)

Indirizzo: Via XX Settembre, 97 – 00187 Roma

Posta elettronica: rgs.segreteria.igrue@tesoro.it

L'Ufficio competente provvede alla gestione delle risorse finanziarie assegnate al Programma Operativo sulla base della legislazione amministrativa e contabile comunitaria nazionale e regionale / provinciale e dei criteri di buona gestione finanziaria.

I pagamenti ai beneficiari finali, sia per la quota comunitaria, sia per quella nazionale, sono effettuati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea (I.G.R.U.E.), tramite il “Fondo di Rotazione”, a seguito dell'emissione di note di liquidazione trasmesse direttamente dall'Autorità di gestione e dagli Organismi Intermedi.

Lo stesso Ministero dell'Economia e Finanze –RGS- IGRUE comunica all'Autorità di Gestione e agli Organismi Intermedi l'avvenuto pagamento attraverso l'invio delle disposizioni di pagamento.

Il supporto informativo per le relative operazioni è il NSF (Nuovo Sistema Finanziario), applicazione web realizzata dall'IGRUE per la gestione delle erogazioni ai beneficiari finali.

5.2.4 Organismo nazionale di coordinamento per la trasmissione delle domande di pagamento

L'autorità di certificazione trasmette le dichiarazioni certificate delle spese e le domande di pagamento alla Commissione Europea per il tramite dell'Autorità Capofila di Fondo (Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale – DG Politiche per l'Orientamento e la Formazione), individuata quale Organismo nazionale di coordinamento per la trasmissione delle domande di pagamento. L'Autorità Capofila di Fondo è responsabile della validazione delle dichiarazioni certificate delle spese e delle domande di pagamento e del successivo inoltro telematico alla Commissione Europea, utilizzando i web services del sistema SFC 2007.

¹⁵ Artt. 37.1.g.iii e 80 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

5.2.5 Organismo nazionale di coordinamento in materia di controllo¹⁶

Conformemente a quanto previsto dal paragrafo VI.2.4 del QSN, tale organismo è il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea (I.G.R.U.E.). L'Organismo provvede, in particolare, ad esprimere il parere di cui al successivo paragrafo 5.3.5. A tal fine, l'Organismo nazionale di coordinamento ha accesso alle informazioni e ai dati che ritiene necessari per esprimere il suindicato parere.

5.2.6 Organismi intermedi¹⁷

Il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (MLPS)- Direzione Generale Politiche per l'Orientamento e la Formazione, può designare un organismo o un servizio pubblico o privato per svolgere una parte o la totalità dei compiti dell'Autorità di Gestione o dell'Autorità di Certificazione, sotto la responsabilità di detta Autorità, o per svolgere mansioni per conto di detta Autorità nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni.

Nell'ambito del presente PON è individuata quale Organismo Intermedio, per lo svolgimento di uno o più compiti dell'autorità di gestione, la Direzione Generale per il Mercato del Lavoro del MLPS, con particolare riferimento agli interventi di propria competenza nell'ambito degli Assi Adattabilità ed Occupabilità.

I pertinenti accordi sono formalmente registrati per iscritto. L'affidamento viene effettuato mediante un atto che stabilisce i contenuti della delega, le funzioni reciproche, le informazioni da trasmettere all'Autorità di Gestione e di Certificazione e la relativa periodicità, gli obblighi e le modalità di presentazione delle spese conseguite, le modalità di svolgimento dell'attività di gestione e di controllo, la descrizione dei flussi finanziari, le modalità, la conservazione dei documenti, gli eventuali compensi, e le sanzioni per ritardi negligenze o inadempienze. In particolare, l'Autorità di Gestione si accerta che gli organismi intermedi siano correttamente informati delle condizioni di ammissibilità delle spese e che siano verificate le loro capacità di assolvere gli impegni di loro competenza.

Gli organismi intermedi devono disporre di un sistema di contabilità, sorveglianza e informativa finanziaria separati e informatizzati.

- 1) Il Ministero del Lavoro può individuare, quali altri Organismi intermedi, Enti pubblici territoriali e/o le Amministrazioni centrali dello Stato, per le materia di loro competenza.
- 2) Sotto la propria responsabilità, il MLPS ed eventualmente gli Enti e Amministrazioni di cui al paragrafo 1, nell'esecuzione delle operazioni di alcune attività, possono avvalersi dei seguenti organismi intermedi, comunque precedentemente individuati dal Ministero del Lavoro:
 - a) soggetti interamente pubblici, anche strutturati come società o altre forme di diritto privato aventi il carattere di strutture “in house”;¹⁸
 - b) altri soggetti pubblici, anche strutturati come società o altre forme del diritto civile, non aventi il carattere di strutture “in house” della Amministrazione;
 - c) soggetti privati con competenze specialistiche.

L'individuazione dei soggetti di natura corrispondente alla lettera a) è effettuata con atto amministrativo; la selezione e individuazione dei soggetti di cui alle lettere b) e c) sarà

¹⁶ Art. 73 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

¹⁷ Artt. 2.6, 37, 42, 43, 59.2 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

¹⁸ Ai sensi della giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee.

svolta mediante procedure di evidenza pubblica conformi alla normativa comunitaria in materia di appalti pubblici.

Nell'ambito del presente PON, in continuità con la programmazione 2000-2006, il soggetto di natura corrispondente alla lettera a) è Isfol. L'ISFOL è ente pubblico di ricerca ed assistenza in materia di politiche formative, del lavoro e di orientamento, coordinato e vigilato dal Ministero del Lavoro. L'ISFOL, in attuazione delle direttive e priorità espresse dal Ministero vigilante, accompagnerà la realizzazione delle Azioni di sistema previste negli Assi prioritari, finalizzando la propria attività, in particolare a: definizione di metodologie, strumenti, criteri e modalità di analisi e diffusione delle buone pratiche, progettazione e coordinamento tecnico di sperimentazioni legate all'evoluzione normativa ed alla qualità ed integrazione dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro, dei diritti e le pari opportunità, delle politiche sociali, dei servizi per l'impiego, analisi dei sistemi formativi e del lavoro, coordinamento tecnico e proposizione di metodologie e strumenti in materia di monitoraggio e valutazione, azioni di valutazione degli interventi cofinanziati dal FSE, azioni di assistenza tecnica al PON e all'Autorità Capofila del FSE.

Le funzioni di gestione attribuite agli organismi intermedi riguardano più specificamente, nell'ambito delle attività e risorse di competenza tutte le funzioni necessarie all'attuazione dell'asse o dell'obiettivo specifico che verrà individuato nell'atto di delega. Tali funzioni riguarderanno la programmazione e selezione dei progetti, l'erogazione dei finanziamenti, l'esecuzione dei controlli previsti dall'articolo 60 lettera b), la garanzia circa il rispetto degli obblighi in materia di informazione e pubblicità previsti dall'articolo 69, con modalità analoghe a quelle della Autorità di Gestione.

Eventuali integrazioni o modifiche agli elenchi di cui ai paragrafi 1 e 2 vengono comunicate al Comitato di Sorveglianza e riportate nei Rapporti annuali di esecuzione. La descrizione degli Organismi individuati è contenuta nella Relazione sui sistemi di gestione e controllo, di cui all'art. 71 del Regolamento (CE) del Consiglio 1083/2006.

5.2.7 Comitato di sorveglianza (CdS)¹⁹

Il Comitato di sorveglianza ha la funzione di accertare l'efficacia e la qualità dell'attuazione del programma operativo. Esso è istituito, con atto formale, entro 3 mesi dalla data di notifica della decisione di approvazione del programma. Il Comitato di Sorveglianza accerta l'efficacia e la qualità dell'attuazione del Programma Operativo. A tal fine

- esamina e approva, entro 6 mesi dall'approvazione del Programma Operativo, i criteri di selezione delle operazioni finanziate ed approva ogni revisione di tali criteri, secondo le necessità di programmazione;
- viene informato sui risultati della verifica di conformità ai criteri di selezione effettuata dall'Autorità di Gestione sulle operazioni avviate prima dell'approvazione di detti criteri;
- valuta periodicamente i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi specifici del Programma Operativo, sulla base dei documenti presentati dall'Autorità di Gestione;
- esamina i risultati dell'esecuzione, in particolare il conseguimento degli obiettivi fissati per ogni asse prioritario, nonché le valutazioni di cui all'articolo 48.3 del Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006;

¹⁹ Artt. 63-65 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

- esamina ed approva i Rapporti annuali e finali di esecuzione prima della loro trasmissione alla Commissione europea;
- è informato in merito al Rapporto annuale di controllo e alle eventuali osservazioni espresse a riguardo dalla Commissione europea in seguito all'esame del Rapporto;
- può proporre all'Autorità di Gestione qualsiasi revisione o esame del programma operativo di natura tale da permettere il conseguimento degli obiettivi dei Fondi o di migliorarne la gestione, compresa quella finanziaria;
- esamina ed approva qualsiasi proposta di modifica inerente al contenuto della decisione della Commissione relativa alla partecipazione dei Fondi;
- è informato del piano e delle attività di informazione, di comunicazione e di pubblicità, secondo le modalità attuative definite ai sensi del Regolamento (CE) della Commissione n. 1828/2006.

Il Comitato di Sorveglianza è presieduto dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale - Direzione Generale Politiche per l'Orientamento e la Formazione o da un'Autorità da esso delegata.

Sono membri del Comitato di Sorveglianza:

- l'Autorità di Gestione e gli altri rappresentanti del MLPS, titolare del PO;
- l'Autorità di gestione del PON Governance e Azioni di sistema FSE;
- gli Organismi Intermedi;
- altre Amministrazioni, diverse dall'Autorità di Gestione, titolari di linee di intervento all'interno del Programma Operativo;
- il Ministero dello Sviluppo economico – Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione – Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari, in qualità di Amministrazione nazionale responsabile del coordinamento generale delle politiche dei Fondi Strutturali;
- il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ispettorato Generale per i rapporti con l'Unione Europea (I.G.R.U.E.), in qualità di Amministrazione nazionale responsabile del Fondo di rotazione di cui alla legge 183/87;
- la PCM Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità;
- le Amministrazioni responsabili delle politiche trasversali (Ambiente e Pari Opportunità), secondo i rispettivi ambiti di competenza;
- le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi Regionali FSE CRO;
- il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali in quanto capofila FEASR;
- i rappresentanti del partenariato economico e sociale e del terzo settore (secondo quanto stabilito dal seguente paragrafo 5.4.3).

Eventuali integrazioni e/o aggiornamenti delle componenti potranno essere deliberate dal Comitato stesso, conformemente al suo regolamento interno.

Su propria iniziativa, o a richiesta del Comitato di Sorveglianza, un rappresentante della Commissione europea partecipa ai lavori del Comitato di sorveglianza a titolo consultivo.

Possono altresì partecipare alle riunioni del Comitato, su invito del Presidente, il Valutatore indipendente, altre Amministrazioni ed esperti.

Il Comitato di Sorveglianza, al fine di favorire l'approfondimento e il confronto sul merito delle azioni previste dal PON, oltre che sulle realizzazioni, prevede sessioni tematiche

dedicate ai temi ritenuti maggiormente strategici e di interesse prioritario. Tali sessioni possono essere realizzate congiuntamente a quelle previste dal PON Governance ed Azioni di Sistema dell'Obiettivo Convergenza.

Nella sua prima riunione il Comitato approva un regolamento interno che disciplina le modalità di assolvimento dei compiti affidatigli.

E' assicurata, ove possibile, un'equilibrata partecipazione di uomini e donne.

Le convocazioni e l'ordine del giorno provvisorio devono pervenire ai membri al più tardi tre settimane prima della riunione. L'ordine del giorno definitivo e i documenti relativi ai punti esaminati devono pervenire al più tardi due settimane prima della riunione.

Nei casi di necessità, la Presidenza può ugualmente consultare i membri del Comitato attraverso una procedura scritta, come disciplinata dal regolamento interno del Comitato.

Il Comitato può avvalersi per l'espletamento delle sue funzioni di un'apposita segreteria tecnica.

5.3 SISTEMI DI ATTUAZIONE

5.3.1 Selezione delle operazioni

Nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 56 del regolamento generale dei fondi, per consentire il tempestivo avvio della programmazione operativa 2007-2013, le Autorità di gestione potranno valutare l'opportunità di avviare operazioni a valere sul Programma Operativo anche prima dell'approvazione da parte del Comitato di Sorveglianza dei criteri di selezione delle operazioni di cui all'art. 65 c. 1, lett. a).

Ai fini dell'inserimento delle relative spese nelle domande di pagamento, l'Autorità di gestione dovrà effettuare una verifica tesa ad accertare che tali operazioni siano conformi ai criteri di selezione approvati dal Comitato di sorveglianza; nello stesso tempo, l'ADG dovrà assicurarsi che sia stata rispettata la normativa comunitaria in materia di pubblicità e comunicazione.

Non saranno pertanto giudicate ammissibili le operazioni che non sono state selezionate sulla base di criteri conformi a quelli stabiliti dal Comitato di Sorveglianza e per le quali non sia possibile rispettare la normativa comunitaria in materia di informazione e pubblicità.

5.3.2 Modalità e procedure di monitoraggio²⁰

Struttura competente: l'Autorità di gestione

L'Autorità di Gestione garantisce l'attivazione ed il corretto funzionamento del sistema informatizzato di monitoraggio. Il sistema prevede:

- la corretta e puntuale identificazione dei progetti/operazioni del Programma Operativo;
- un esauriente corredo informativo, per le varie classi di dati (finanziario, fisico e procedurale), secondo i sistemi di classificazione previsti nei regolamenti comunitari e gli standard definiti nel Quadro Strategico Nazionale;
- la verifica della qualità e della esaustività dei dati ai differenti livelli di dettaglio.

²⁰ Artt. 37.1.g.ii e 66-68 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

L'Autorità di Gestione adotta le misure opportune affinché i dati forniti dagli organismi intermedi e/o dai beneficiari, siano sottoposti ad un adeguato processo di verifica e controllo tale da garantire la correttezza, l'affidabilità e la congruenza delle informazioni monitorate.

L'autorità di gestione fornisce inoltre informazioni per asse sull'eventuale ricorso alla complementarità tra i Fondi strutturali (art. 34 Reg. CE 1083/2006).

Il corredo informativo relativo ad ogni singola operazione (progetto/intervento) è trasmesso, con cadenza trimestrale al Sistema Nazionale di Monitoraggio che provvede a rendere disponibili i dati per i cittadini, la Commissione europea e gli altri soggetti istituzionali, nei format e standard di rappresentazione idonei a garantire una omogenea e trasparente informazione, entro 30 giorni dalla data di riferimento. I dati presenti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio sono comunque resi disponibili alla Commissione europea con cadenza bimestrale ed entro 30 giorni dalla data di riferimento.

I report periodici sono pubblicati nel sito istituzionale dell'Autorità di gestione.

Il MLPS, ove possibile, garantisce che il monitoraggio dei Fondi strutturali sia effettuato in maniera integrata all'interno del monitoraggio di tutte le politiche regionali e nazionali, tenendo sempre conto, per la componente comunitaria, delle esigenze imposte dai pertinenti regolamenti.

Il Ministero inoltre, a garanzia della conoscibilità di come procede l'attuazione del QSN, recepisce le regole comuni di monitoraggio stabilite a livello nazionale tese a consentire l'osservazione delle decisioni e delle azioni dirette al raggiungimento degli "obiettivi specifici" del Quadro, per quanto di propria competenza.

5.3.3 Valutazione

La valutazione è volta a migliorare la qualità, l'efficacia e la coerenza del Programma Operativo, nonché la strategia e l'attuazione, avendo riguardo ai problemi strutturali specifici che caratterizzano il territorio/i settore interessato e tenendo conto al tempo stesso dell'obiettivo di sviluppo sostenibile e della pertinente normativa comunitaria in materia di impatto ambientale e valutazione ambientale strategica.

Data la natura del Fondo Sociale Europeo, che si concentra su operazioni immateriali relative allo sviluppo delle risorse umane, il presente programma operativo non costituisce un quadro per operazioni suscettibili di determinare effetti significativi sull'ambiente, come progetti infrastrutturali, in particolare quelli indicati negli allegati I e II della Direttiva 85/337/EEC come modificata. Nel caso fossero in seguito previsti progetti di infrastrutture, in particolare tramite l'utilizzo della clausola di flessibilità dell'articolo 34.2 del Regolamento (CE) N. 1083/2006, la necessità di una valutazione ambientale strategica sarebbe riesaminata. Di conseguenza, l'Autorità di Gestione considera – e le autorità nazionali concordano – che allo stato attuale non è necessaria una Valutazione Ambientale Strategica del presente Programma Operativo ai sensi della Direttiva 2001/42/CE. Tutto ciò senza pregiudizio di eventuali determinazioni sulla idoneità del piano o programma a suscitare effetti ambientali o altre misure che siano considerate necessarie per l'attuazione della Direttiva 2001/42/CE secondo la normativa nazionale.

Intende inoltre accompagnare l'attuazione del Programma Operativo con valutazioni in itinere (on-going) di natura sia strategica, al fine di esaminare l'andamento del programma rispetto alle priorità comunitarie e nazionali, che operativa, di sostegno alla sorveglianza del programma. Tali valutazioni possono essere avviate anche in modo congiunto per soddisfare esigenze conoscitive dell'amministrazione e del partenariato a carattere sia strategico, sia operativo.

Nei casi in cui la sorveglianza del Programma Operativo evidenzia che l'attuazione stia comportando o possa comportare un allontanamento significativo dagli obiettivi prefissati, oppure in accompagnamento ad una proposta di rilevante revisione del Programma Operativo, conformemente all'articolo 33 del Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006, si effettua una valutazione on-going diretta a individuare elementi conoscitivi rilevanti per sostenere le decisioni.

Le valutazioni on-going, da effettuare tenendo conto delle indicazioni metodologiche e degli standard di qualità specificati dai servizi della Commissione, diffusi entrambi attraverso i propri documenti di lavoro, nonché dal Sistema Nazionale di Valutazione, sono svolte secondo il principio di proporzionalità, in accordo con la Commissione, e comunque in conformità alle modalità di applicazione del Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

Il MLPS mette a disposizione del valutatore tutte le risultanze del monitoraggio e della sorveglianza, e organizza sotto la responsabilità dell'Autorità di gestione, le valutazioni sulla base degli orientamenti indicativi (di organizzazione e di metodo) suggeriti dalla Commissione e dal Sistema nazionale di valutazione.

Le valutazioni sono finanziate tramite le risorse dell'asse per l'assistenza tecnica e sono effettuate da esperti o organismi – interni o esterni all'amministrazione – funzionalmente indipendenti dalle autorità di certificazione e di audit. L'Autorità di Gestione consulta il Comitato di Sorveglianza in merito ai relativi capitoli. L'Autorità di Gestione e il Comitato di Sorveglianza si avvalgono, a supporto delle attività di valutazione, di uno "Steering group". L'organizzazione di Steering Group contribuirà ad assicurare che le valutazioni siano condotte nel rispetto dei pertinenti criteri di qualità. I risultati delle valutazioni sono presentati al Comitato di sorveglianza preliminarmente al loro invio alla Commissione e pubblicati secondo le norme che si applicano all'accesso ai documenti.

La Commissione effettua una valutazione ex-post, in conformità a quanto disposto dal Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

In linea con il principio di partenariato che caratterizza la valutazione on-going e nel quadro degli *orientamenti* che saranno condivisi a livello nazionale, nell'ambito del Comitato di sorveglianza, a partire dalla prima riunione utile, l'Adg avvierà l'individuazione dei principali temi/aree da sottoporre a valutazione e delinea sinteticamente il processo valutativo anche con riferimento ai principali elementi gestionali.

In aggiunta agli indicatori già contenuti nel PO e associati agli *obiettivi specifici comuni*, l'Adg individuerà un numero limitato di ulteriori indicatori significativi specifici associati ad alcuni obiettivi operativi di particolare rilevanza strategica per l'Amministrazione e il territorio di riferimento. Tali indicatori saranno condivisi nella prima riunione del Comitato di sorveglianza.

5.3.4 Modalità di scambio automatizzato dei dati²¹

Lo scambio dei dati tra il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e la Commissione Europea, relativamente ai Programmi Operativi, ai dati di monitoraggio, alle previsioni di spesa e alle domande di pagamento, è effettuato per via elettronica, con utilizzo dei web services resi disponibili dal sistema comunitario SFC 2007.

L'utilizzo dei web services del sistema SFC 2007 avviene per il tramite del Sistema Informativo nazionale gestito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale per i Rapporti con l'Unione

²¹ Artt. 66.3 e 76.4 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006, secondo le modalità attuative definite dal Reg. (CE) della Commissione n.1828/2006.

Europea (I.G.R.U.E.), che assicura il coordinamento dei flussi informativi verso il sistema comunitario SFC 2007.

Le diverse autorità operanti nell'ambito del P.O. hanno accesso alle funzionalità del sistema SFC, per il tramite del sistema I.G.R.U.E., secondo chiavi ed autorizzazioni predefinite, in base alle rispettive competenze e responsabilità.

Lo scambio informatizzato dei dati tra Autorità di gestione e Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale per i Rapporti con l'Unione Europea (I.G.R.U.E.) avviene attraverso il collegamento con il sistema informativo locale, laddove presente.

5.3.5 Sistema contabile, di controllo e reporting finanziario²²

Il MLPS provvede alla gestione delle risorse finanziarie assegnate al Programma Operativo sulla base della legislazione amministrativa e contabile comunitaria nazionale e regionale e dei criteri di buona gestione finanziaria.

Entro dodici mesi dall'approvazione del programma operativo, e in ogni caso prima della presentazione della prima domanda di pagamento intermedio, l'Amministrazione centrale trasmette alla Commissione la descrizione dei propri sistemi di gestione e controllo, comprendente in particolare l'organizzazione e le procedure relative ai seguenti elementi: autorità di gestione e di certificazione e organismi intermedi; autorità di audit ed eventuali altri organismi incaricati di svolgere verifiche sotto la responsabilità di quest'ultima.

La descrizione dei sistemi di gestione e controllo è corredata da una relazione dell'I.G.R.U.E., Organismo nazionale di coordinamento delle Autorità di Audit, che esprime il parere, ai sensi dell'art. 71.2 del Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006, secondo le modalità attuative definite dal Regolamento (CE) della Commissione n. 1828/2006, in merito alla conformità di detti sistemi con il disposto degli articoli da 58 a 62 di tale Regolamento.

In particolare, il sistema di gestione è strutturato come segue.

La responsabilità primaria del controllo finanziario spetta al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, in quanto titolare dell'intervento. Il sistema di controllo è articolato in:

- controlli di 1° livello, ossia controlli ordinari effettuati in concomitanza all'attuazione delle operazioni e parte integrante della stessa, sviluppati a cura: del Beneficiario, del Responsabile di Servizio, dell'AdG e dell'AdC. Tali controlli vertono sul rispetto della vigente normativa comunitaria e nazionale, sulla ammissibilità delle spese, sulla regolarità e completezza della documentazione trasmessa e sulla effettiva e regolare esecuzione delle operazioni;
- controlli di 2° livello, ovvero controlli a campione tesi a verificare l'efficace funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo, la loro idoneità a fornire informazioni circa la correttezza delle dichiarazioni di spesa presentate alla Commissione e circa la legittimità delle relative transazioni economiche. Tali controlli sono inoltre finalizzati alla redazione di rapporti annuali e di un rapporto finale di controllo da presentare alla Commissione, nonché al rilascio di una dichiarazione di chiusura che attesti la validità della domanda di pagamento del saldo e la legittimità delle relative transazioni economiche e, qualora si tratti di chiusura parziale, la legittimità e regolarità delle spesa in questione. L'attività di controllo a campione delle operazioni è svolta dall'AdA, che può avvalersi anche dell'ausilio di soggetti esterni che dispongano della necessaria indipendenza funzionale dall'AdG e dall'AdC del PON.

²² Artt. 37.1.g.vi e 58.d del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

Il MLPS assicura la separazione delle funzioni ai sensi dell'art. 58 del Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006 tra le diverse autorità individuate, che fanno capo a tre Divisioni differenti all'interno della Direzione generale Politiche per l'Orientamento e la Formazione, aventi autonomia funzionale e decisionale.

Comunicazione delle irregolarità²³

Il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, attraverso le proprie strutture coinvolte ai diversi livelli nell'attività di implementazione del PON, opera per prevenire, individuare e correggere le irregolarità e recuperare gli importi indebitamente versati, in applicazione dell'art. 70 del regolamento generale e delle modalità di applicazione adottate dalla Commissione.

In particolare il Ministero, ogni qualvolta attraverso le proprie azioni di controllo individua una violazione del diritto comunitario che possa arrecare pregiudizio al bilancio generale dell'Unione europea, avendone fatto oggetto di un primo atto di accertamento amministrativo o giudiziario, provvede ad informare la Commissione entro i due mesi successivi al termine di ogni trimestre con una apposita scheda. La comunicazione trimestrale sulle irregolarità viene effettuata anche se di contenuto negativo. Le informazioni sono registrate nel sistema informatico dell'Autorità di gestione, anche al fine di monitorare l'evoluzione dei procedimenti amministrativi e giudiziari.

La struttura incaricata di raccogliere le informazioni da tutti gli Uffici e di comunicarle alla Commissione Europea attraverso la PCM – Dipartimento per le Politiche Comunitarie è l'Autorità di Audit del PON.

Procedure di revoca e recupero dei contributi

Il recupero degli importi indebitamente versati a carico del Programma Operativo, ed eventualmente il provvedimento di revoca totale o parziale dell'impegno e/o della liquidazione del pagamento è disposto dall'Autorità di Gestione e comunicato all'Autorità di Certificazione, che contabilizza l'importo assoggettato a rettifica finanziaria.

L'AdC contestualmente all'aggiornamento periodico del registro dei pagamenti, procede all'aggiornamento del registro dei recuperi ed a compilare l'apposita scheda di comunicazione per la Commissione, accompagnata dalla attestazione degli importi in attesa di recupero.

5.3.6 Flussi finanziari²⁴

La gestione dei flussi finanziari è effettuata a cura delle Autorità nazionali coinvolte, su base telematica, attraverso l'interazione tra il sistema comunitario SFC2007 e il Sistema informativo nazionale gestito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - I.G.R.U.E..

In casi di forza maggiore, ed in particolare di malfunzionamento del sistema informatico comune o di interruzione della connessione, la trasmissione delle dichiarazioni di spesa e delle domande di pagamento può avvenire su supporto cartaceo, nel rispetto di quanto previsto dal Regolamento di attuazione della Commissione n. 1828/2006.

Le certificazioni di spesa da parte dell'Autorità di certificazione risultano dalla somma delle dichiarazioni prodotte dai beneficiari, per le quali il corrispondente contributo pubblico può essere stato versato oppure ancora da versare, ed attestanti spese da essi già sostenute e giustificate da fatture quietanzate o da documenti contabili di equivalente valore probatorio.

23 Art. 70 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006, secondo le modalità attuative definite dal Reg. (CE) della Commissione n. 1828/2006, e Reg.(CE)n° 2185/96.

24 Art. 37.1.g.iv e 69 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

Come previsto dall'art. 82 del Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006, la Commissione provvede al versamento di un importo unico a titolo di prefinanziamento, una volta adottata la decisione che approva il contributo dei Fondi al Programma operativo.

Prefinanziamento

Il prefinanziamento è pari al 5% della partecipazione complessiva dei Fondi al Programma Operativo ed è corrisposto in due rate: la prima pari al 2%, corrisposta nel 2007, e la seconda pari al rimanente 3%, corrisposta nel 2008, del contributo dei Fondi strutturali al Programma Operativo.

Il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale rimborserà alla Commissione europea l'importo totale del prefinanziamento qualora nessuna domanda di pagamento sia stata trasmessa entro un termine di ventiquattro mesi dalla data in cui la Commissione ha versato la prima rata del prefinanziamento. Le stesse procedure di restituzione saranno applicate per la parte del prefinanziamento nazionale erogata dall'I.G.R.U.E..

Pagamenti intermedi

L'Autorità di Certificazione predispone le domande di pagamento intermedio (utilizzando i modelli di cui al Regolamento (CE) della Commissione n. 1828/2006 di applicazione dei Regolamenti (CE) del Consiglio n. 1083/2006 e 1080/2006), le firma digitalmente e le invia, per il tramite dell'Amministrazione centrale capofila di Fondo ed il supporto del Sistema Informativo nazionale, alla Commissione Europea e al Ministero dell'Economia e delle Finanze - I.G.R.U.E., specificando sia la quota comunitaria che la quota nazionale.

L'Autorità di Certificazione invia una copia di tali domande di pagamento su supporto cartaceo al Ministero dello Sviluppo economico, Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione- Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali comunitari.

Saldo

L'ultima fase del flusso finanziario riguarda l'erogazione del saldo. Valgono, per essa, gli stessi principi e le medesime modalità previste per i pagamenti intermedi nel rispetto delle condizioni stabilite dall' art. 89 del Regolamento (CE) del Consiglio n.1083/2006.

L'Amministrazione centrale può, per le operazioni completate entro il 31 dicembre dell'anno precedente, effettuare una chiusura parziale a norma dell'art. 88 del Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

I flussi finanziari verso i beneficiari

In particolare, l'AdG opera al fine di favorire:

- il funzionamento del circuito finanziario del PON, l'efficienza delle procedure di trasferimento delle risorse finanziarie a tutti i livelli, al fine di rendere le risorse stesse più rapidamente disponibili per i beneficiari finali;
- l'efficienza del sistema contabile a livello nazionale, per quanto riguarda in particolare le relazioni fra l'Amministrazione centrale e gli organismi coinvolti a vario titolo nell'attuazione finanziaria degli interventi.

L'AdG, infine, assicura che gli interessi generati dai pagamenti eseguiti a favore del PO siano ad esso imputati, poiché sono considerati risorse per lo Stato Membro in quanto contributo pubblico nazionale, e sono dichiarati alla Commissione al momento della chiusura definitiva del P.O. (art. 83).

5.3.7 Informazione e pubblicità²⁵

L'Autorità di Gestione assicura il rispetto degli obblighi in materia di informazione e pubblicità delle operazioni finanziate a titolo del programma e delle modalità di attuazione così come specificati nel Capo II, Sezione 1 del Regolamento di attuazione n° 1828/2006. Tali obblighi riguardano in particolare: la preparazione, l'attuazione e la sorveglianza del piano di comunicazione, gli interventi informativi relativi ai potenziali beneficiari e ai beneficiari, la responsabilità dell'autorità relativa agli interventi informativi e pubblicitari destinati al pubblico, le responsabilità dei beneficiari relative agli interventi informativi e pubblicitari destinati al pubblico, nonché lo scambio di esperienze.

Nel periodo 2007-2013 le azioni si concentreranno in particolare:

- sulla trasparenza, tramite le informazioni concernenti le possibilità di finanziamento offerte congiuntamente dalla Unione e dallo Stato italiano, e la pubblicazione dei beneficiari, la denominazione delle operazioni e del relativo finanziamento pubblico;
- sulla diffusione dei risultati e la valorizzazione dei progetti particolarmente significativi;
- sul ruolo svolto dall'Unione europea nel finanziamento del programma destinato a potenziare la competitività economica, a creare nuovi posti di lavoro, a rafforzare la coesione economica.

L'ufficio responsabile per l'informazione è la Divisione I della DG Politiche per l'Orientamento e la Formazione del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale. Esso è tenuto a rispondere tempestivamente ai cittadini europei che richiedono informazioni specifiche inerenti l'attuazione delle operazioni.

L'esecuzione del Piano di comunicazione è curata dall'Autorità di Gestione e l'eventuale ricorso a soggetti attuatori specialistici per la fornitura delle singole attività/beni/servizi sarà attuato nel rispetto della normativa comunitaria degli appalti pubblici.

Gli atti di concessione dovranno prevedere clausole di condizionalità dei contributi al rispetto delle disposizioni relative all'informazione e alla pubblicità. In termini operativi, nei casi previsti dai regolamenti comunitari e negli altri casi previsti dalla normativa e dalle procedure interne, gli organismi intermedi devono:

- a) fornire le opportune prove documentali dell'osservanza delle norme, in particolare di quelle relative alla cartellonistica, entro un mese dall'effettivo avvio dei lavori;
- b) dare prova documentale della targa apposta al progetto in occasione della richiesta di pagamento del saldo.

Il Comitato di Sorveglianza sarà informato sull'attuazione del piano di comunicazione attraverso specifici rapporti opportunamente documentati.

5.3.8 Complementarità degli interventi²⁶

Il ricorso alla complementarità tra Fondi strutturali avverrà, nei limiti delle condizioni previste dai PO FESR, nel rispetto di quanto previsto dal campo di intervento del FSE e del FESR integrando le missioni dei due Fondi.

Il Comitato di Sorveglianza viene inoltre informato periodicamente sul ricorso alla complementarità tra Fondi strutturali.

L'Autorità di Gestione è responsabile dell'avvenuto rispetto alla chiusura del Programma delle soglie fissate dall'art. 34 del Reg. CE 1083/2006.

²⁵ Art 37.1.g.v e 69 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006, secondo le modalità attuative definite dal Reg. (CE) della Commissione n. 1828/2006.

²⁶ Art. 34 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

5.4 DISPOSIZIONI DI APPLICAZIONE DEI PRINCIPI ORIZZONTALI

Il Programma Operativo, garantisce il pieno rispetto dei principi orizzontali comunitari. A tale scopo l'Autorità di Gestione attiva specifici approfondimenti della valutazione in itinere su questi aspetti che vengono fatti oggetto di commento nei Rapporti di esecuzione annuali e di informativa al Comitato di Sorveglianza.

5.4.1 Pari opportunità e non discriminazione²⁷

L'Autorità di gestione, ai sensi dell'articolo 16 del Reg. (CE) 1083/2006, assicura la parità di genere e le pari opportunità in tutte le fasi della programmazione, attuazione, sorveglianza e valutazione del Programma, anche attraverso l'autorità centrale preposta in materia di pari opportunità.

Il MLPS nella sorveglianza dell'attuazione e nel sistema di monitoraggio definisce gli indicatori rilevabili e i criteri/modalità di verifica del rispetto del principio della pari opportunità. Il Comitato di Sorveglianza ne sarà informato periodicamente, con cadenza almeno annuale.

Adotta le misure necessarie per prevenire ogni discriminazione fondata sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale durante le varie fasi di attuazione dei Fondi, ed in particolare nell'accesso agli stessi.

Il MLPS, nella sorveglianza dell'attuazione e nel sistema di monitoraggio definisce gli indicatori rilevabili e i criteri/modalità di verifica del rispetto del principio di pari opportunità. Il Comitato di sorveglianza ne sarà informato periodicamente, con cadenza almeno annuale.

Il PO prevede azioni trasversali a tutti gli Assi ed in particolare nell'asse Occupabilità ispirate ai principi di pari opportunità e di non discriminazione e la PCM –Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità è componente del Comitato di Sorveglianza.

5.4.2 Diffusione delle buone pratiche

Al fine di migliorare le condizioni di efficienza ed efficacia nell'attuazione delle politiche di coesione, il MLPS promuove la ricerca di casi di successo, sia a livello di tipologie di intervento che di procedure di attuazione, a cui ispirarsi nell'azione amministrativa.

L'identificazione e disseminazione di buone pratiche è un esercizio che coinvolge l'Amministrazione contemporaneamente in qualità di fornitore e fruitore, sia al proprio interno che nei confronti di altri territori e attori. A tale scopo l'Autorità di Gestione promuove la consultazione periodica dei responsabili amministrativi, coinvolgendo la propria struttura deputata al controllo di gestione, il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici e il valutatore indipendente, per acquisirne i contributi e i bisogni in materia di "buone pratiche".

L'Amministrazione designa il referente tecnico responsabile per l'attuazione delle attività e per la diffusione dei risultati, sia nell'ambito regionale che in rapporto alle amministrazioni esterne e ove pertinenti in rapporto alle reti di cooperazione, con particolare riferimento a quelle promosse dai programmi di cooperazione interregionale finanziati in attuazione

²⁷ Art. 16 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

dell'art.6, par.3, punti a) e b) del Regolamento (CE) del Consiglio N.1080/2006 del 5 luglio 2006 (Regolamento FESR).

L'Amministrazione provvede a che sia il piano della valutazione in itinere del valutatore indipendente sia il piano per l'assistenza tecnica assumano esplicitamente questa missione. Attraverso gli aggiornamenti periodici della valutazione indipendente e i Rapporti di esecuzione annuali sono resi noti i risultati di questo approccio e vengono forniti i suggerimenti di buone pratiche da diffondere e trasferire sia nelle diverse componenti della esecuzione del Programma Operativo che all'esterno.

Il tema della diffusione delle buone pratiche è oggetto di specifiche azioni di sistema all'interno degli Assi prioritari del PO e sarà oggetto di attenzione particolare in occasione delle riunioni del Comitato di Sorveglianza.

5.4.3 Partenariato²⁸

L'Autorità di Gestione assicura il coinvolgimento delle parti economiche e sociali e degli altri portatori d'interessi in tutte le fasi di preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione del Programma Operativo, in coerenza con quanto previsto al paragrafo VI.2.2 del QSN. Il Comitato di sorveglianza del PON costituisce la sede principale di confronto, approfondimento e supporto all'Autorità di gestione, in cui è valorizzato e reso effettivo il principio del partenariato.

E' comunque assicurato a livello politico e tecnico il riconoscimento pieno, attivo e permanente del partenariato socio economico in tutte le fasi di attuazione della politica nazionale; tale coinvolgimento ha luogo – oltre che nel richiamato Comitato di Sorveglianza - nelle sedi formali di confronto già esistenti (o da costituire) a livello centrale. Fanno complessivamente parte del partenariato socio-economico, in coerenza con le attività realizzate dal Programma Operativo, le organizzazioni datoriali maggiormente rappresentative, le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori, le organizzazioni di rappresentanza del “terzo settore”, del volontariato e del no-profit, le organizzazioni ambientaliste e quelle di promozione delle pari opportunità.

L'Autorità di Gestione ha inoltre facoltà di promuovere ampie consultazioni con soggetti associativi e singoli (anche esperti operanti professionalmente nel settore) ritenuti in grado di apportare valore aggiunto alla costruzione ed alla messa in opera delle azioni cofinanziate.

Le modalità di coinvolgimento del partenariato nella fase attuativa individuate dall'Autorità di Gestione sono, in primis, il Comitato di Sorveglianza del programma operativo e le sedi tematiche che verranno istituite (o che proseguono la loro attività, descritte all'interno degli assi prioritari), cui parteciperanno tutti gli attori interessati.

Ai fini della diffusione di informazioni e documenti, il MLPS proseguirà nella propria azione di comunicazione, in particolare attraverso l'utilizzo del sito istituzionale www.lavoro.gov.it, all'interno del quale sono già operative (in quanto hanno accompagnato la programmazione 2000-2006) ampie sezioni dedicate ai temi dell'istruzione, formazione e lavoro (www.lavoro.gov.it/europalavoro) e quella dedicata ai programmi operativi FSE a titolarità del MLPS- Progetto “Scift Aid” (<http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/Europalavoro/SezioneOperatori/NetworkProfessionali/SciftAid/>)

²⁸ Art. 11 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

5.4.4 Modalità e procedure di coordinamento²⁹

La Programmazione unitaria della politica regionale nazionale e comunitaria per il periodo 2007-2013 ha assunto un “modello di programmazione e attuazione fondato sulla reciprocità dei principi di leale cooperazione e di mutuo vantaggio e su requisiti e criteri atti a rendere i Programmi Operativi più efficaci, coerenti, integrati nella programmazione complessiva e aperti alla partecipazione di più interlocutori istituzionali”. Tale modello ha indotto, conseguentemente, una particolare attenzione, nell’ambito del QSN, anche al ruolo e all’apporto che il partenariato sociale, nelle sue diverse espressioni, deve dare all’intero processo.

Ne consegue la necessità di definire meccanismi di governance dell’intero processo in grado di assicurare una partecipazione effettiva di tutti i soggetti interessati secondo le proprie specificità istituzionali e di rappresentanza.

Il PON richiede e presuppone una governance fortemente condivisa e compartecipata tra il livello istituzionale (centrale e territoriale) e il partenariato sociale, considerata la natura delle azioni e degli obiettivi previsti: definizione di standard, criteri, metodologie, indirizzi, che debbono necessariamente trovare il loro trasferimento nei sistemi territoriali. Per rendere effettivo l’apporto dei partner istituzionali e del partenariato sociale, secondo le loro proprie competenze all’interno delle sedi previste dai Regolamenti e dal QSN, è quindi necessario che le funzioni e le attività del Comitato di Sorveglianza – sede aperta alla partecipazione di tutte le componenti - e del Comitato di indirizzo ed attuazione (vedi oltre) – sede viceversa istituzionale, siano armonizzate e sia garantito un reale coinvolgimento di tutti i partners.

Il Ministero del Lavoro e P.S. assicurerà il raccordo con il “Comitato nazionale per il Coordinamento e la sorveglianza della politica regionale unitaria”, in particolare nello specifico gruppo destinato a seguire l’attuazione delle azioni sostenute dal FSE, ed, eventualmente, le sinergie, con le attività previste negli altri PON e POI.

Sedi di confronto con la Commissione Europea, oltre a quelle previste dalle normative e dal QSN, potranno essere definite sulla base di accordi specifici.

La sede formalmente prevista dal QSN per assicurare la corretta implementazione delle attività nella responsabilità dell’Autorità di gestione è il Comitato di indirizzo e attuazione (CIA).

Del Comitato di Indirizzo e di Attuazione, così come previsto dal QSN, fanno parte tutte le Amministrazioni regionali il cui territorio è interessato dalla programmazione e attuazione del Programma Operativo Nazionale, ANCI, UPI, il Dipartimento della Funzione Pubblica, il Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità, , il Ministero dello Sviluppo Economico – DPS e il Ministero dell’Economia e delle Finanze -RGS Igrue.

Ferme restando le competenze dell’Autorità di gestione previste dai Regolamenti Comunitari, il Comitato di Indirizzo e di Attuazione la affianca nella fase di programmazione e: contribuisce alla definizione della strategia del PON; assicura livelli adeguati di reciproca coerenza della strategia e dei relativi obiettivi con il QSN e con gli altri Programmi operativi, nazionali e regionali, con cui la strategia del QSN si attua; partecipa alla definizione degli obiettivi generali e specifici del programma, all’individuazione delle tipologie e delle linee di intervento più efficaci e coerenti per il loro conseguimento; individua e approva le regole di attuazione del programma; valuta la coerenza complessiva dei progetti rispetto agli obiettivi complessivi del programma; costituisce punto di riferimento e utilizzo delle risultanze del processo di valutazione ex-ante del programma.

²⁹ Artt. 9, 36, 37.1.f, del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006 e art. 9 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1080/2006.

Ferme restando le competenze dell'Autorità di gestione previste dai Regolamenti Comunitari nella fase attuativa del PON, il CIA affiancherà l'Autorità di gestione nell'attività volta a determinare la corretta ed efficace attuazione del programma, tenuto conto dell'andamento dell'insieme degli altri PO con cui la strategia del QSN si attua. In particolare: contribuisce alle attività di gestione operativa del programma, con riferimento specifico alle modalità di attuazione degli assi e degli interventi in cui si articola; contribuisce all'analisi dell'andamento del programma (anche sulla base dei dati di monitoraggio e delle indicazioni della valutazione); formula proposte per le eventuali decisioni e scelte di rimodulazione e riprogrammazione del programma; assicura le condizioni di coerenza e coordinamento dell'attuazione del programma con l'attuazione degli altri PO del QSN e più in generale con gli interventi della politica regionale unitaria; garantisce la complementarità delle azioni del PON e di quelle dei POR; è informato e discute delle scelte dell'autorità di gestione in ordine ai compiti che essa svolge secondo quanto stabilito all'art. 60 del regolamento CE n. 1083/2006.

Il CIA, in raccordo con il CIA del PON Governance ed Azioni di Sistema, potrà costituire gruppi di lavoro tematici, ad esempio sull'innovazione, sulla transnazionalità, sulla qualità del sistema formativo, sugli SPI, o su temi trasversali da individuare, per meglio pilotare e monitorare le attività ritenute maggiormente strategiche e urgenti. A tali gruppi di lavoro potranno essere invitati, oltre ai componenti del partenariato economico e sociale, esperti delle materie in discussione.

Uno stretto raccordo sarà necessario con i Tavoli istituzionali, ad esempio quello su standard professionali e formativi e riconoscimento e certificazione delle competenze, le cui decisioni e accordi dovranno indirizzare anche le attività dei PON.

Il MLPS, sulla base di quanto previsto dal QSN e dal PON, predisporrà e porterà all'approvazione del CIA il Regolamento interno.

5.5 Rispetto della normativa comunitaria³⁰

Regole della concorrenza

L'Autorità di gestione assicura la corretta applicazione della regolamentazione in materia di aiuti di stato nell'ambito dell'attuazione del Programma Operativo.

Ogni sostegno pubblico concesso nell'ambito del programma operativo deve rispondere alle norme procedurali e sostanziali sugli aiuti di Stato vigenti al momento della sua concessione.

Stabilità delle operazioni

L'Autorità di Gestione si impegna, altresì a svolgere i controlli in merito alla stabilità delle operazioni di cui all'art. 57 del Regolamento (CE) n. 1083/2006, cioè al mantenimento per cinque anni ovvero tre laddove lo Stato membro eserciti l'opzione di ridurre il termine, dal completamento delle operazioni finanziate dal Programma Operativo del vincolo di destinazione.

Appalti pubblici

Le operazioni finanziate dal Programma Operativo sono attuate nel pieno rispetto della normativa comunitaria in materia di appalti pubblici, e segnatamente delle pertinenti regole del Trattato CE, delle Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, della Comunicazione interpretativa della Commissione sul diritto comunitario applicabile agli appalti non disciplinati o solo parzialmente disciplinati dalle direttive "appalti pubblici" C(2006)3158 del 24.07.2006, di ogni altra normativa comunitaria

³⁰ Art. 9 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

applicabile, nonché della relativa normativa di recepimento nazionale e regionale/provinciale.

Negli atti di concessione dei contributi a titolo del Programma Operativo ai soggetti responsabili dell'aggiudicazione delle operazioni è inserita la clausola che li obbliga al rispetto della normativa in materia di aiuti di Stato e appalti pubblici. La responsabilità diretta per l'affidamento delle attività da parte dell'Amministrazione centrale e quella del controllo sugli affidamenti da parte degli organismi intermedi è in capo all'Autorità di Gestione; le Check-list / procedure interne utilizzate per la verifica dell'Autorità di Gestione e dell'Autorità di Certificazione prevedono al riguardo uno specifico riscontro. Le comunicazioni destinate alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea e/o sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana e/o sul Bollettino Ufficiale della Regione specificano gli estremi dei progetti per i quali è stato deciso il contributo comunitario.

Modalità di accesso ai finanziamenti FSE

L'Autorità di gestione ricorre sempre a procedure aperte per la selezione dei progetti relativi ad attività formative da finanziare. Al fine di garantire la qualità delle azioni finanziate agli utenti, l'accesso ai finanziamenti per le attività formative - fermo restando il rispetto delle norme in materia di concorrenza richiamate nel presente paragrafo 5.5 - è in linea con il sistema di accreditamento, secondo la normativa comunitaria, nazionale e regionale vigente.

Nella misura in cui le azioni finanziate danno luogo all'affidamento di appalti pubblici, si applicano le norme in materia di concorrenza e appalti pubblici richiamate nel presente paragrafo 5.5, nel rispetto delle direttive comunitarie e nazionali in materia di appalti, ivi compresa la giurisprudenza europea in materia.

Nel rispetto delle norme e dei principi nazionali e comunitari in materia di appalti pubblici e di concessioni, eventuali situazioni specifiche di rilevanza generale sono preventivamente esaminate e sottoposte all'approvazione del Comitato nazionale del QSN dedicato alle risorse umane, d'intesa con la Commissione Europea. Laddove abbiano una dimensione peculiare al presente programma, sono preventivamente esaminate e sottoposte all'approvazione del Comitato di Sorveglianza del Programma operativo interessato, d'intesa con la Commissione Europea.

6. DISPOSIZIONI FINANZIARIE

Il Programma Operativo ha una dotazione di risorse relativamente limitata, determinata in parte dal generale ridimensionamento delle risorse finanziarie nell'obiettivo Competitività regionale ed Occupazione, in parte alle caratteristiche dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro nel Centro Nord d'Italia, maggiormente evoluti e caratterizzati da standard di qualità dei servizi e delle prestazioni rese mediamente elevati. Ne consegue che le azioni di sistema rispondono ad un minore fabbisogno di intervento specifico sui singoli sistemi nei territori, concentrandosi sugli aspetti di impostazione, individuazione e descrizione di standard e criteri comuni.

I criteri di attribuzione delle spese sostenute nell'ambito del PO sono comunque strettamente collegate alla tipologia delle attività che si realizzeranno, fermo restando che attività in loco o dirette ad una specifica regione avranno carattere di eccezionalità.

Infatti le azioni di sistema possono caratterizzarsi in diverso modo e quindi le spese possono essere attribuite sulla base di una pluralità di criteri concomitanti e/o disgiunti: il *criterio territoriale*, ove le attività si svolgano in loco, il *criterio dei destinatari*, ove gli interventi si rivolgano esplicitamente ed esclusivamente a Organismi e Soggetti appartenenti al pertinente obiettivo comunitario; il criterio del *maggiore -minore impegno lavorativo* richiesto, ove si tratti ad esempio dei servizi di monitoraggio, assistenza tecnica, di controllo, tenuto conto quindi del maggiore/minore volume di risorse da gestire, controllare, monitorare, ecc; il *criterio tematico*, ove gli interventi non siano direttamente riconducibili ad uno specifico territorio, bensì coinvolgano pluralità di destinatari e, più spesso, l'intero Paese, come le azioni di sistema finalizzate all'individuazione di standard e metodi comuni all'intero territorio nazionale; in tali casi si individua un criterio di attribuzione percentuale delle spese, collegato allo stato di avanzamento dei sistemi nei diversi territori, ovvero non superiore al 20% del PON Azioni di sistema dell'Obiettivo Competitività Regionale ed Occupazione e l'80% per il PON Governance ed Azioni di sistema dell'obiettivo Convergenza.

La ripartizione % per asse è la seguente:

ASSI	Totale contributo eleggibile	Percentuale per asse
Asse A - Adattabilità	20.160.000,00	28%
Asse B - Occupabilità	22.320.000,00	31%
Asse C - Capitale umano	21.600.000,00	30%
Asse D - Transnazionalità	5.040.000,00	7%
Asse E - Assistenza Tecnica	2.880.000,00	4%
TOTALE	72.000.000	100,00

Piano finanziario del Programma Operativo per anno

Anno	TOTALE CONTRIBUTO ELEGGIBILE		
		Contributo comunitario	Contributo nazionale
2007	9.684.859,00	3.857.811,00	5.827.048,00
2008	9.878.561,00	3.934.969,00	5.943.592,00
2009	10.076.128,00	4.013.667,00	6.062.461,00
2010	10.277.650,00	4.093.940,00	6.183.710,00
2011	10.483.203,00	4.175.819,00	6.307.384,00
2012	10.692.869,00	4.259.336,00	6.433.533,00
2013	10.906.730,00	4.344.524,00	6.562.206,00
TOTALE	72.000.000	28.680.066	43.319.934

Piano finanziario del Programma Operativo per asse prioritario

ASSI	TOTALE CONTRIBUTO ELEGGIBILE			Tasso di cofinanziamento FSE
		Contributo comunitario	Contributo nazionale	
Asse A - Adattabilità	20.160.000,00	8.030.418,00	12.129.582,00	39,83%
Asse B - Occupabilità	22.320.000,00	8.890.820,00	13.429.180,00	39,83%
Asse C - Capitale umano	21.600.000,00	8.604.020,00	12.995.980,00	39,83%
Asse D - Transnazionalità	5.040.000,00	2.007.605,00	3.032.395,00	39,83%
Asse E - Assistenza Tecnica	2.880.000,00	1.147.203,00	1.732.797,00	39,83%
TOTALE	72.000.000	28.680.066	43.319.934	

ACRONIMI

AdA = Autorità di Audit
AdC = Autorità di Certificazione
AdG = Autorità di Gestione
ANCI = Associazione Nazionale Comuni Italiani
APL = Agenzie Per il Lavoro
AS = (PON) Azioni di Sistema
BCNL = Borsa Continua Nazionale del Lavoro
CE = Commissione Europea
CdS = Comitato di Sorveglianza
CIA = Comitato di Indirizzo e Attuazione
CPI = Centro per l'Impiego
CONV = (obiettivo) Convergenza
CRO = (obiettivo) Competitività Regionale e Occupazione
DG EAC = (CE) Direzione Generale per l'Educazione e la Cultura
DPS = (MISE) Dipartimento per le Politiche di Sviluppo
EQF = European Qualification Framework
FAS = Fondo Aree Sottoutilizzate
FEASR = Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale
FESR = Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
FSE = Fondo Sociale Europeo
GAS = (PON) Governance e Azioni di sistema
ICT = Information Communication Technology
IFTS = Istruzione e Formazione Tecnica Superiore
IGRUE = (MEF-Ragioneria Generale dello Stato) Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea
INAIL = Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro
INPS = Istituto Nazionale Previdenza Sociale
IRAP = Imposta Regionale sulle Attività Produttive
ISFOL = Istituto per lo Sviluppo della Formazione professionale dei Lavoratori
ISTAT = Istituto nazionale di Statistica
LLL = Lifelong Learning
MAC = Metodo di Coordinamento Aperto
MEF = Ministero dell'Economia e delle Finanze
MISE = Ministero per lo Sviluppo Economico
MLPS = Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale
MPI = Ministero della Pubblica Istruzione
MST = Matematica Scienze Tecnologie
MUR = Ministero dell'Università e della Ricerca
NSF = Nuovo Sistema Finanziario
Ob = obiettivo
OICO = Orientamenti Integrati per la Crescita e l'Occupazione
ONG = Organizzazioni Non Governative
OSC = Orientamenti Strategici Comunitari
OO.SS. = Organizzazioni Sindacali
PA = Pubblica Amministrazione
PCM = Presidenza del Consiglio dei Ministri
PICO = Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione
PIL = Prodotto Interno Lordo
PLUS = (indagine ISFOL) Participation, Labour, Unemployment, Survey
PNR = Programma Nazionale di Riforma
PMI = Piccole e Medie Imprese
PO = Programma Operativo
POI = Programma Operativo Interregionale
PON = Programma Operativo Nazionale
POR = Programma Operativo Regionale
PPP = Partenariato Pubblico-Privato
QCS = Quadro Comunitario di Sostegno
QSN = Quadro Strategico Nazionale
RCFL = (ISTAT) Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro
RGS = (MEF) Ragioneria Generale dello Stato

RLIL = (indagine ISFOL) Rilevazione Longitudinale su Imprese e Lavoro
RSI = Responsabilità Sociale delle Imprese
RTFL = (ISTAT) Rilevazione Trimestrale sulle Forze di Lavoro
SEO = Strategia Europea per l'Occupazione
SFC = Structural Funds Common Database
SIL = Sistema Informativo del Lavoro
SISTAF = Sistema Statistico sulla Formazione professionale
SPI = Servizi per l'Impiego
SWOT = Strengths Weaknesses Opportunities Threats
ULA = Unità di Lavoro
UEM = Unione Economica e Monetaria
UOE = Unesco/Ocse/Eurostat
UPI = Unione delle Province d'Italia
VAS = Valutazione Ambientale Strategica
VISPO = Valutazione Impatto Strategico Pari Opportunità