

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE



***PROGRAMMA OPERATIVO NAZIONALE* Governance e azioni di sistema**

OBIETTIVO 1 – CONVERGENZA

2007IT051PO006

Ottobre 2007

INDICE

1. ANALISI DI CONTESTO	5
1.1 DESCRIZIONE DEL CONTESTO	5
1.1.1 <i>Indicatori socio economici ed avanzamento istituzionale</i>	5
1.1.2 <i>Le politiche e la strutturazione dei sistemi e delle reti per la formazione ed il lavoro</i>	27
1.1.3 <i>Stato delle pari opportunità</i>	40
1.2 SWOT	43
1.3 CONCLUSIONI DELL'ANALISI SOCIOECONOMICA	44
1.4 LEZIONI DEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE 2000-2006.....	46
1.4.1 <i>Risultati ed insegnamenti</i>	46
1.4.2 <i>Raccomandazioni del valutatore indipendente del PON ATAS</i>	48
1.5 CONTRIBUTO STRATEGICO DEL PARTENARIATO.....	49
2. VALUTAZIONI PROPEDEUTICHE ALLA STRATEGIA.....	51
2.1 VALUTAZIONE EX-ANTE – SINTESI.....	51
2.2 VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA	53
3. STRATEGIA.....	54
3.1 QUADRO GENERALE DI COERENZA STRATEGICA	54
3.1.1 <i>Coerenza con gli OSC e il QSN</i>	54
3.1.2 <i>Coerenza con la strategia di Lisbona e il PICO</i>	60
3.1.3 <i>Coerenza con le politiche nazionali e regionali per lo sviluppo</i>	60
3.1.4 <i>Coerenza con gli obiettivi della Comunità relativi all'occupazione in materia di inclusione sociale, istruzione e formazione</i>	63
3.1.5 <i>Coerenza con gli obiettivi di Goteborg relativi all'integrazione della dimensione ambientale degli obiettivi di Lisbona</i>	64
3.2 STRATEGIA DI SVILUPPO DEL PROGRAMMA	65
3.2.1 <i>Descrizione della strategia, degli obiettivi globali degli Assi prioritari e degli obiettivi specifici</i> ...	65
3.2.2 <i>Ripartizione delle categorie di spesa</i>	77
3.3 SPECIFICITÀ AGGIUNTIVE	78
3.3.1 <i>Coerenza e concentrazione delle risorse</i>	78
3.3.2 <i>Azioni Innovative</i>	79
3.3.3 <i>Sinergia con i Programmi operativi regionali</i>	79
3.4 IL SISTEMA DI INDICATORI.....	80
4. PRIORITA' DI INTERVENTO	83

4.1 ASSE A - ADATTABILITA'	83
4.1.1 <i>Obiettivi specifici</i>	83
4.1.2 <i>Contenuti</i>	84
4.1.3 <i>Attività</i>	85
4.1.4 <i>Applicazione complementarità tra i Fondi Strutturali</i>	87
4.1.5 <i>Sinergie con altri Fondi e strumenti finanziari</i>	87
4.1.6 <i>Specificità aggiuntive</i>	88
4.2 ASSE B - OCCUPABILITA'	93
4.2.1 <i>Obiettivi specifici</i>	93
4.2.2 <i>Contenuti</i>	94
4.2.3 <i>Attività</i>	94
4.2.4 <i>Applicazione complementarità tra i Fondi Strutturali</i>	96
4.2.5 <i>Sinergie con altri Fondi e strumenti finanziari</i>	96
4.2.6 <i>Specificità aggiuntive</i>	96
4.3 ASSE C - CAPITALE UMANO	103
4.3.1 <i>Obiettivi specifici</i>	103
4.3.2 <i>Contenuti</i>	104
4.3.3 <i>Attività</i>	104
4.3.4 <i>Applicazione complementarità tra i Fondi Strutturali</i>	106
4.3.5 <i>Sinergie con altri Fondi e strumenti finanziari</i>	106
4.3.6 <i>Specificità aggiuntive</i>	106
4.4 ASSE D – PARI OPPORTUNITÀ E NON DISCRIMINAZIONE	110
4.4.1 <i>Obiettivi specifici</i>	110
4.4.2 <i>Contenuti</i>	111
4.4.3 <i>Attività</i>	112
4.4.4 <i>Applicazione complementarità tra i Fondi Strutturali</i>	114
4.4.5 <i>Sinergie con altri Fondi e strumenti finanziari</i>	114
4.4.6 <i>Specificità aggiuntive</i>	115
4.5 ASSE E – CAPACITA' ISTITUZIONALE	120
4.5.1 <i>Obiettivi specifici</i>	120
4.5.2 <i>Contenuti</i>	122
4.5.3 <i>Attività</i>	123
4.5.4 <i>Applicazione complementarità tra i Fondi Strutturali</i>	126
4.5.5 <i>Sinergie con altri Fondi e strumenti finanziari</i>	126
4.5.6 <i>Specificità aggiuntive</i>	128
4.6 ASSE F – TRANSNAZIONALITÀ	136

4.6.1	<i>Obiettivi specifici</i>	136
4.6.2	<i>Contenuti</i>	136
4.6.3	<i>Attività</i>	137
4.6.4	<i>Applicazione complementarità tra i Fondi Strutturali</i>	138
4.6.5	<i>Sinergie con altri Fondi e strumenti finanziari</i>	138
4.6.6	<i>Specificità aggiuntive</i>	138
4.7	ASSE G – ASSISTENZA TECNICA	142
4.7.1	<i>Obiettivi specifici</i>	142
4.7.2	<i>Contenuti</i>	142
4.7.3	<i>Attività</i>	143
4.7.4	<i>Sinergie con altri Fondi e strumenti finanziari</i>	143
5.	PROCEDURE DI ATTUAZIONE	145
5.1	AUTORITÀ	145
5.1.1	<i>Autorità di Gestione (AdG)</i>	146
5.1.2	<i>Autorità di Certificazione (AdC)</i>	147
5.1.3	<i>Autorità di Audit (AdA)</i>	148
5.2	ORGANISMI	149
5.2.1	<i>Organismo di valutazione di conformità</i>	149
5.2.2	<i>Organismo responsabile per la ricezione dei pagamenti</i>	149
5.2.3	<i>Organismo/i responsabile/i per l'esecuzione dei pagamenti</i>	150
5.2.4	<i>Organismo nazionale di coordinamento per la trasmissione delle domande di pagamento</i>	150
5.2.5	<i>Organismo nazionale di coordinamento in materia di controllo</i>	150
5.2.6	<i>Organismi intermedi</i>	151
5.2.7	<i>Comitato di sorveglianza (CdS)</i>	152
5.3	SISTEMI DI ATTUAZIONE	154
5.3.1	<i>Selezione delle operazioni</i>	154
5.3.2	<i>Modalità e procedure di monitoraggio</i>	154
5.3.3	<i>Valutazione</i>	155
5.3.4	<i>Modalità di scambio automatizzato dei dati</i>	156
5.3.5	<i>Sistema contabile, di controllo e reporting finanziario</i>	157
5.3.6	<i>Flussi finanziari</i>	158
5.3.7	<i>Informazione e pubblicità</i>	160
5.3.8	<i>Complementarità degli interventi</i>	160
5.4	DISPOSIZIONI DI APPLICAZIONE DEI PRINCIPI ORIZZONTALI	161
5.4.1	<i>Pari opportunità e non discriminazione</i>	161
5.4.2	<i>Diffusione delle buone pratiche</i>	161

5.4.3 <i>Partenariato</i>	162
5.4.4 <i>Modalità e procedure di coordinamento</i>	163
5.5 RISPETTO DELLA NORMATIVA COMUNITARIA.....	164
6. DISPOSIZIONI FINANZIARIE	166

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 Convergenza.

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	7,3	6,1	6,3
	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
<i>Italia</i>	<i>74,4</i>	<i>49,9</i>	<i>62,4</i>
- 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 %.

L'esame degli andamenti dell'occupazione evidenzia dunque 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. Nelle aree CONV si osserva una sostanziale stazionarietà del tasso di attività, nell'arco del decennio 1995-2005, con anche un rallentamento rispetto all'inversione di tendenza che pareva essersi manifestata nei primi anni del 2000. Il tasso di attività è infatti nelle aree CONV di circa 10 punti inferiore a quello medio nazionale e di 14 nel confronto con le aree CRO. Causa primaria di tale situazione è il ridottissimo tasso di attività femminile pari a meno 15 punti rispetto alla media nazionale e 21 rispetto alle aree CRO.

L'analisi dei tassi di disoccupazione sembra delineare scenari relativamente più ottimistici, anche se in parte determinati dalla osservata scarsa partecipazione al lavoro. 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
<i>Obiettivo 2</i>	21,7	20,3	19,2	19,2	19,0
<i>Obiettivo 1</i>	29,6	27,9	26,8	27,8	26,9
<i>Italia</i>	24,6	23,1	22,0	22,4	21,9
<i>eu27</i>				16,1	15,6
<i>eu25</i>				15,6	15,2
<i>eu15</i>				17,7	17,3
<i>Area euro</i>				18,5	18,1
<i>Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Eurostat-Istat</i>					

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
<i>Obiettivo 2</i>	4,7	4,6	4,8	6,5	6,1
<i>Obiettivo 1</i>	4,0	3,8	3,7	5,6	5,0
<i>Italia</i>	4,5	4,4	4,5	6,2	5,8
<i>eu27</i>				9,7	9,3
<i>eu25</i>				9,9	10,2
<i>eu15</i>				10,7	11,2
<i>Area euro</i>				7,3	8,1
<i>Fonte: elaborazioni Isfol su dati Eurostat-Istat</i>					

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

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat

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
		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	19,2
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	Totale
		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

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

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..

Come si evince dalla tabella i tassi di occupazione degli over 55 sono relativamente modesti nell'insieme del paese. L'indice risulta un po' più sostenuto nelle aree CONV, a causa della maggiore incidenza, in tali territori, dei lavoratori in proprio, sull'occupazione totale. Tuttavia, proprio in tali aree, l'andamento degli occupati over55 risulta sostanzialmente stazionario nel tempo. 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).

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.

In seguito alla riforma prima menzionata e rispetto alla precedente normativa (Legge 482/68), si è verificato un aumento degli avviamenti al lavoro annuali. Nel 2004 sono stati effettuati 25.337 avviamenti 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.

Nelle aree CONV si ha una concentrazione relativamente maggiore di iscritti nelle liste, che non nella media nazionale, con un andamento crescente in termini di flussi. A fronte di tali dati riguardanti l'offerta di lavoro, si registra un rapporto tra iscritti e avviati che sottolinea ulteriormente la difficile situazione del mercato del lavoro delle regioni CONV.

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. L'analisi a livello territoriale mostra una netta disomogeneità dell'applicazione della Legge nel Paese. La lettura dei risultati per area geografica, infatti, sottolinea una attuazione compiuta della norma prevalentemente nelle regioni più dinamiche, diversamente, nelle aree CONV, ad un mercato del lavoro più statico, si associa anche un certo ritardo da parte dei Servizi per l'impiego a promuovere le misure di inserimento, a causa anche della scarsa integrazione interistituzionali, e la limitatezza delle risorse e dei sistemi di rete.

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
<hr/>			
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
<i>Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat</i>			

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
<i>Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat</i>			

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.), così che il relativo maggiore ricorso ai CPI deriva dalle attività connesse con gli avviamenti nel settore pubblico.

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

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*

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 L. 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 facilitare l'incontro domanda-offerta di lavoro e dare trasparenza al mercato del lavoro a livello nazionale. Tenuto conto delle competenze delle Regioni in

materia di occupazione e politiche attive a livello territoriale, la BCNL consente il collegamento con tutti i portali regionali in modo da fornire informazioni e servizi on-line ai cittadini. Ciascun sistema regionale gestisce quindi il rapporto con i propri utenti; e nel contempo interagisce con BCNL conferendo domande ed offerte di lavoro e cercando domande ed offerte corrispondenti alle esigenze dell'utenza. In sintesi la BCNL si configura come "una rete federata di nodi regionali coordinata dal nodo nazionale". Anche gli intermediari pubblici e privati, individuati dal D.Lgs 276/2003 di attuazione della legge 30/2003, devono conferire i dati obbligatoriamente. In tal modo la BCNL, una volta a regime, potrà consentire di monitorare tutte le domande e offerte di lavoro sul territorio nazionale e implementare le occasioni di incontro tra lavoratore e datore di lavoro.

Si tratta peraltro di un sistema che consente un accesso libero ai cittadini interessati i quali possono non solo ottenere informazioni sulle opportunità occupazionali ma anche inserire il proprio CV. I datori di lavoro hanno così accesso alle informazioni sulle professionalità disponibili al lavoro.

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; la Campania non aderisce come Regione, ma fanno parte del sistema 5 delle 6 province. Sempre in area CONV: la Sicilia ha una copertura molto parziale, la Puglia ha una copertura al 40%, mentre tutte le province della Calabria e della Basilicata sono collegate. Nel complesso del paese i CPI "codificati" sono 140 di cui 78 nelle aree CONV (Basilicata 14, Calabria 15, Puglia 2, Sicilia 1, Campania 46). I cittadini iscritti ai portali di BCNL sono circa 150.000, 194 gli intermediari pubblici, 613 gli intermediari privati; sono inoltre collegate 27 università.

Il sistema è comunque in continua evoluzione e potrà avere un ulteriore impulso con il decreto di prossima emanazione sull'obbligo per i datori di lavoro di comunicare tramite sistema informatico ai Centri per l'impiego l'instaurazione, la trasformazione e la cessazione di tutti i rapporti di lavoro. Queste informazioni saranno condivise anche con il Ministero del lavoro e con gli enti previdenziali. La BCNL si implementerà di nuove e più estese funzioni.

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.

Il "tasso di irregolarità" è particolarmente elevato nelle aree CONV dove rappresenta quasi ¼ degli occupati.

Mentre nelle aree CRO, l'incidenza del fenomeno si presenta come in lenta ma costante regressione, nelle aree CONV la situazione appare stazionaria se non in leggero peggioramento.

Infatti, mentre nelle aree CRO si è verificato in buon impulso alla crescita della regolarità lavorativa, determinato dalla sanatoria a favore dei lavoratori extracomunitari occupati in modo non regolare (L. n.189 del 30 luglio 2002)³, nelle aree CONV non si osservano tali benefici anche a causa della scarsa incidenza del lavoro extracomunitario.

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.

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 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

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.

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.

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.

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.

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

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

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".

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 anche nel 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.

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%, con le regioni meridionali ferme al 44,8%.

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

Regione	Età					Totale 14-18enni
	14enni	15enni	16enni	17enni	18enni	
Campania	0,1	8,7	14,7	20,3	36,0	15,9
Puglia	1,4	7,7	14,4	19,9	29,9	14,7
Basilicata	-2,7	0,1	1,0	7,2	17,0	4,6
Calabria	3,3	7,9	9,1	15,1	28,5	12,9
Sicilia	1,9	6,6	14,3	21,2	34,7	15,7
Totale obiettivo convergenza	1,2	7,5	13,4	19,4	32,8	14,9
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

Il Mezzogiorno del Paese è l'Area con i più elevati tassi di dispersione. In particolare, nelle Isole, il tasso di dispersione complessivo nella secondaria superiore si attesta al 5,3% e quello relativo al primo anno al 9,2%. Negli Istituti professionali, infine, il dato è pari al 9,9% ed al 17,2% per quello che riguarda il primo anno.

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.

Per quello che riguarda in maniera più specifica le Regioni dell'obiettivo convergenza, il tasso complessivo di giovani 14-18enni al di fuori del sistema scolastico è al 14,9% a fronte del 12,5% delle Regioni inserite nell'obiettivo competitività. Il divario si fa consistente per quanto riguarda la dispersione scolastica dei 18enni, che nell'area convergenza è al 32,8% contro il 25,4% dell'area competitività. Le regioni in cui il dato assume le maggiori dimensioni sono la Campania (36% di 18enni dispersi) e la Sicilia (34,7%).

Va aggiunto che nelle Regioni dell'obiettivo convergenza dove, come si vede, più alti sono i tassi di dispersione formativa, appaiono particolarmente rilevanti le criticità afferenti lo stato di avanzamento dei sistemi informativi sull'utenza (anagrafi). Questi infatti, al di là degli aspetti tecnici, richiedono lo sviluppo di sistemi di rete tali da consentire l'integrazione e la gestione delle basi dati ad opera dei diversi soggetti che, a vario titolo, concorrono all'offerta formativa sul territorio.

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 alternativo ai percorsi accademici – il sistema della 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 (dalla 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*, lontanissimi da quelli dei Paesi europei con maggiori tradizioni in tal senso, ma anche lontani 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; inoltre, la percentuale di persone con bassi livelli di istruzione frequentano 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, esponendoli 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, dalla 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 della insoddisfacente trasparenza delle offerte di lavoro e della ancora insufficiente fluidità delle modalità di 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 medioalte 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 partecipato 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 “economie” 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 in un quadro ad alta variabilità; si evidenzia, in generale, una duplicità di profili di attivazione delle politiche coincidente con le aree appartenenti ai due obiettivi, ma anche con una certa trasversalità agli obiettivi stessi. Ad incidere su questa duplicità dei profili operativi concorrono la differente "pressione sociale" proveniente nei diversi territori (con uno squilibrio quantitativo confronti dell'Ob. 1 circa la domanda di servizi di diagnostica e attivazione), nonché la diversa "velocità" di implementazione delle riforme amministrative. Nelle regioni appartenenti all'Ob. 1 prevale ancora un profilo "minimalista" di attivazione dei servizi alle persone; esso è incentrato sulla gestione delle pratiche amministrative (viene stimato che il 54% del tempo di lavoro sia dedicato a ciò) e sul disbrigo degli adempimenti di legge previsti: certificazione dello stato di disoccupazione e "presa in carico" dei disoccupati (81% dei Cpi Ob. 1). Lo sfavorevole rapporto tra risorse e volumi di attività circoscrive la possibilità e le modalità di erogazione delle politiche attive ai soli colloqui orientativi (70,3% dei Cpi Ob. 1) e alla preselezione per avviamento a tirocini (60,6% dei Cpi Ob. 1) o al lavoro (81,1%); parimenti rende più complicata la definizione di percorsi standardizzati (nelle forme e nei tempi di erogazione) per l'utenza trattata, talché solo il 17,8% dei Cpi, nell'Ob. 1, stipula un patto di servizio con le persone. Più limitato è, conseguentemente, il ricorso a strategie di erogazione "proattive" come la promozione dei tirocini presso le imprese che si rivolgono ai Cpi (50,3% dei Cpi) e la preselezione per conto delle aziende (49,7%).

Si evidenzia in particolare un generalizzato e notevole 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. A partire dal Masterplan adottato nel 2000, che ha dato buoni esiti in termini di obiettivi organici e concreti (e valutabili) per il decollo dei SPI, si stanno già avviando a livello nazionale tavoli di lavoro con la partecipazione di Regioni e Province per individuare i nuovi obiettivi di implementazione e per definire un nuovo documento strategico concordato che risponda a due esigenze: far convergere, verso nuovi modelli, l'erogazione di servizi nei confronti di utenti ed imprese e, nel contempo, far corrispondere le attività realizzate a indicatori di performance calibrati in funzione dei contesti locali nei quali operano gli attori. A tal fine anche l'accessibilità e la circolazione dell'informazione, sulle opportunità di lavoro, dovrà essere rafforzata attraverso un'ulteriore integrazione ed uno sviluppo della rete informatica dei servizi del lavoro.

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.

I 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.

La capacity building

Nel corso degli ultimi anni la Pubblica Amministrazione (PA) è stata interessata da un impegnativo processo di trasformazione e implementazione di innovazioni metodologiche, organizzative e tecnologiche. Tale processo ha risposto ad una serie di complessi interventi legislativi e di riforma costituzionale che hanno mutato radicalmente il quadro di riferimento.

Si tratta di un cambiamento rispetto al quale la PA ha promosso e orientato processi di innovazione quali:

La configurazione di un sistema istituzionale, caratterizzato da equiordinazione tra livelli di governo nazionale, regionale e locale e dalla loro connessione secondo il principio della sussidiarietà. Si tratta di una cornice istituzionale che consente di adeguare l'azione pubblica alle dinamiche economiche e sociali locali e di svolgere un ruolo integrato nei sistemi locali e nei loro processi di sviluppo.

La diffusione della governance orizzontale, ovvero l'introduzione nel nostro contesto di cambiamenti nella gestione dei servizi pubblici, nei sistemi di programmazione e controllo, dei rapporti tra amministrazioni cittadini e imprese. Cambiamenti che hanno modificato

profondamente le relazioni tra PA, i soggetti di mercato e gli stakeholders e sui quali è ancora necessaria un'azione di consolidamento e potenziamento.

L'introduzione di rilevanti modifiche nell'ordinamento dei dipendenti della PA, mutamenti che evidenziano la necessità di definire attraverso la contrattualizzazione della fonte regolativa del rapporto di lavoro, la progressiva convergenza tra lavoro pubblico e lavoro privato.

L'uso dell'Information Communication Technology (ICT) per la gestione delle procedure e l'esercizio delle attività amministrative, anche attraverso il ricorso alla rete Internet. L'introduzione di innovazioni tecnologiche nei processi amministrativi rappresenta un fattore strategico di trasformazione dell'organizzazione interna degli uffici pubblici. Ciò evidenzia la necessità di implementare processi di miglioramento continuo della performance dell'Amministrazione, soprattutto in relazione alla qualità di erogazione e di fruizione dei diversi servizi ai cittadini.

Parallelamente sono stati emanati e adottati alcuni provvedimenti normativi che hanno riguardato le risorse umane, individuate come leva per l'accompagnamento del cambiamento e per l'implementazione dell'innovazione nella PA, tra i temi affrontati vi è la separazione tra definizione degli orientamenti strategici, riservati alla politica, e la loro attuazione, demandata alla Amministrazione. E' stata poi avviato il processo di responsabilizzazione del livello dirigenziale, con l'introduzione di meccanismi premianti collegati ad una componente della retribuzione, subordinata alla valutazione della performance. Si tratta di aspetti per i quali è necessario individuare ulteriori standard e potenziare elementi di misurazione e di valutazione sistematici. I Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro del comparto del pubblico impiego (CCNL) hanno introdotto nuovi ordinamenti professionali del personale dipendente della PA, con la previsione di meccanismi di carriera e di progressione economica sulla base di procedure selettive.

Queste innovazioni hanno determinato, da punto di vista delle competenze necessarie, un aumento del peso delle funzioni strategiche (programmazione e valutazione) e di gestione delle attività decentrate o esternalizzate (monitoraggio e controllo), spostando l'asse, soprattutto per le amministrazioni centrali, da funzioni e processi di gestione e controllo a processi e funzioni di regolazione. Come già evidenziato hanno, contemporaneamente, assunto nuova importanza i processi negoziali (governance verticale e orizzontale).

Alla luce del quadro così delineato, il contesto nazionale presenta la sua dimensione maggiormente critica nei processi di attuazione e implementazione che riguardano:

il disegno istituzionale che non ha ancora dispiegato le sue potenzialità non riuscendo ad assumere come obiettivo strategico la costruzione di sistemi di governance multilivello in grado di garantire l'autonomia e la responsabilità delle Amministrazioni e insieme l'integrazione orizzontale e verticale delle politiche e dei servizi.

I cambiamenti, le innovazioni metodologiche organizzative e tecnologiche, ancora puntuali e frammentate (come nel caso della semplificazione), che hanno dato luogo a un diffondersi di buone pratiche in alcune Amministrazioni (o meglio all'interno di alcuni settori delle diverse Amministrazioni, soprattutto quelli coinvolti nella gestione dei Fondi Strutturali). Il processo di trasferimento di queste buone pratiche stenta a produrre effetti a livello di sistema. Tale andamento dei processi di innovazione ha accentuato, in alcuni casi, le già evidenti differenze tra Amministrazioni nelle capacità di innovare e produrre valore per le comunità di riferimento. Ciò comporta la necessità di tendere ad una standardizzazione dei livelli di performance, che tenga conto dei reali punti di partenza dei servizi erogati alle imprese ed ai cittadini.

Le politiche per il potenziamento del capitale umano presentano oggettive difficoltà e richiedono una necessaria gradualità nei relativi processi attuativi. Il Paese si trova di nuovo in presenza della necessità di attuare misure di contenimento della spesa pubblica, pur presentando ancora una disomogenea distribuzione del personale sul territorio,

conseguenza anche di una difficoltà ad attivare sistemi di mobilità orizzontale e verticale del personale. Resta quindi aperto il tema del fabbisogno, in taluni settori della PA, di competenze rare necessarie per il governo di alcune determinate azioni strategiche e, quindi, implementabile soltanto attraverso l'internalizzazione delle competenze medesime. L'analisi del fabbisogno emergente dai POR Convergenza, sintetizzabile nella tabella seguente, è coerente col quadro delineato ed è di supporto alla definizione e allo sviluppo prefigurato delle politiche in materia di capacità istituzionale.

Un quadro di sintesi

Gli Orientamenti delle Regioni Convergenza su Governance e Capacity building

Regioni	Orientamenti
Sicilia	<ul style="list-style-type: none"> - Rafforzamento del percorso di decentramento istituzionale avviato attraverso la sperimentazione di forme di esercizio associato di funzioni e servizi - Miglioramento della capacità della PA nella programmazione e gestione degli interventi comunitari - Sperimentazione di forme di Partenariato Pubblico-Privato (PPP) per dare concretezza alle iniziative pubbliche che riguardano sia opere che servizi e per attrarre sul territorio investimenti in grado di produrre benessere e legalità - Completamento del processo di semplificazione amministrazione attraverso un consolidamento dei modelli gestionali esistenti e delle forme di premialità
Basilicata	<ul style="list-style-type: none"> - Rafforzamento dei modelli di interazione tra i soggetti del sistema pubblico regionale per garantire il pieno sviluppo delle capacità di autogoverno delle comunità locali e favorire il processo di decentramento amministrativo (sussidiarietà funzionale, orizzontale e verticale) - Ridefinizione del ruolo dell'Ente Regione verso funzioni di indirizzo strategico, regolazione e sorveglianza - Attivazione di un forte e deciso partenariato interistituzionale anche attraverso la costituzione di appositi organismi (es. Consiglio Autonomie Locali) di confronto e di consultazione periodica e permanente tra le amministrazioni interessate
Puglia	<ul style="list-style-type: none"> - Ridefinizione dei modelli di interazione tra Amministrazione Regionale, sistema delle autonomie locali e sistema della cittadinanza per favorire il processo di decentramento amministrativo e l'affermazione di una "democrazia partecipata" - Rafforzamento del ruolo di coordinamento dell'Ente Regione per garantire il pieno sviluppo delle capacità di autogoverno delle comunità locali - Riorganizzazione delle strutture e agenzie regionali chiamate a ricoprire un ruolo importante nella progettazione, realizzazione e valutazione delle politiche di sviluppo del prossimo ciclo di programmazione
Campania	<ul style="list-style-type: none"> - Rafforzamento del percorso di decentramento istituzionale avviato, attraverso la realizzazione di un sistema di <i>governance multilivello</i>, di cui l'esperienza dei PIT rappresenta una prima sperimentazione - Miglioramento della capacità della PA nella attuazione e gestione degli interventi comunitari, attraverso un consolidamento delle forme di premialità e con particolare riferimento ai temi del monitoraggio, valutazione e controllo - Rafforzamento del ruolo strategico degli organismi intermedi, quali Province, Enti Locali, Unioni di Comuni, etc., nell'attuazione e gestioni dei programmi regionali per lo sviluppo urbano, per lo sviluppo locale e per lo sviluppo rurale - Sperimentazione di forme di Partenariato Pubblico-Privato (PPP) per dare concretezza alle iniziative pubbliche che riguardano sia opere che servizi - Rafforzamento del ruolo della comunicazione nell'attuazione del programma e nella diffusione dei valori europei (cittadinanza europea, cittadinanza digitale,

Regioni	Orientamenti
	e-democracy, comunicazione multimediale)
Calabria	<ul style="list-style-type: none"> - Rafforzamento dell'intero sistema di governo, regionale e locale, attraverso il potenziamento e l'innovazione delle competenze amministrative e tecniche della PA, un'adeguata dotazione di risorse tecnologiche e strumentali, una migliore definizione degli assetti organizzativi e del sistema dei rapporti tra le strutture ai diversi livelli, nonché una maggiore concertazione istituzionale, sociale ed economica - Completamento del processo di semplificazione amministrazione, verso i cittadini e le imprese, attraverso un consolidamento dei modelli gestionali esistenti e delle forme di premialità - Miglioramento dell'efficienza e della trasparenza delle modalità operative della PA regionale attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) - Rafforzamento delle competenze degli operatori pubblici, per i quali si rende necessario un incremento dell'offerta formativa lungo tutto l'arco della vita professionale e la costituzione di strutture, realizzate in collegamento con le Università e le Istituzioni territoriali, per l'alta formazione della dirigenza regionale e locale

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, bassa crescita dell'occupazione, un basso tasso di attività ed un mantenimento dell'alto livello di disoccupazione; le opportunità che il territorio ha offerto alle donne, sul versante del lavoro, fanno registrare ancora delle criticità negative sia sulla quantità che sulla qualità di questa partecipazione. Ricordiamo, inoltre, che ancora oggi sulle donne grava il peso del lavoro di cura, mentre si registra un basso tasso di servizi rivolti alle persone.

La scarsa 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.

Inoltre, le modalità con cui le donne partecipano al mercato del lavoro di questo territorio sono comunque accompagnate, per diversi fattori, da trattamenti differenziati, al limite della discriminazione, sia sul versante delle retribuzione 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. A parte i problemi legati alla dispersione scolastica, si registra generalmente per le donne una 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 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 ininfluenti nel favorire o 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.

In tale direzione, recentemente, sono andate le misure di intervento, già intraprese, volte all'agevolazione dell'inserimento lavorativo per le assunzioni di donne da parte delle imprese delle regioni del Mezzogiorno. Inoltre, 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.

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, con particolare riferimento alle Regioni del Mezzogiorno a valere sulle risorse della politica regionale unitaria.

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 ruolo giocato dal FSE è stato quello di promuovere un sistema di azioni ed interventi dedicati a supportare le singole amministrazioni nella predisposizione di modelli organizzativi in grado di garantire la gestione del processo del mainstreaming di genere nell'attuazione delle linee di intervento; così come la predisposizione di strumenti operativi sensibili al genere in grado di interagire coi sistemi di monitoraggio e valutazione.

In particolare, un'esperienza significativa è stata condotta con riguardo alla programmazione integrata che ha permesso di sviluppare azioni di promozione dello sviluppo locale in chiave di genere; tale esperienza ha utilizzato gli strumenti e le procedure della programmazione negoziata contribuendo alla modifica dei contesti istituzionali.

L'individuazione della programmazione negoziata come strumento utile all'implementazione delle politiche di pari opportunità all'interno dei processi di sviluppo locale ha consentito di affiancare a tale azione anche un intervento di assistenza in termini di pari opportunità nell'ambito del più ampio progetto PIATAS, al fine di offrire azioni di consulenza alle amministrazioni delle regioni del mezzogiorno per l'implementazione del principio trasversale nei PIT.

Un'attenzione particolare è stata rivolta a quegli interventi volti ad agevolare l'integrazione e l'inserimento socio lavorativo di donne che vivono in condizioni particolari di svantaggio in quanto vittime di violenza psichica e fisica e di tratta. Tali interventi hanno proseguito lo spirito e gli indirizzi provenienti dall'Iniziativa Urban.

In generale si è 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.

1.1.4 La governance ambientale.

Qualità ambientale e uso sostenibile delle risorse naturali sono considerati elementi qualificanti dello sviluppo del Paese, nonché fattori di competitività e attrattività per lo sviluppo locale.

Tale visione, sostenuta nella nuova programmazione, origina dalla consapevolezza che la promozione dello sviluppo sostenibile è una condizione per migliorare la qualità della vita e un criterio per orientare lo sviluppo sociale ed economico verso una maggiore sostenibilità ambientale dei modelli di consumo, di produzione e di ricerca.

Conseguentemente il tema della sostenibilità e delle politiche centrate sulla ricerca di un equilibrio dinamico fra tutela ambientale, sviluppo, inclusione sociale, necessita, sotto il profilo delle competenze e delle professionalità, di un cambiamento nell'approccio metodologico di chi è chiamato a programmare e gestire interventi sul territorio. Richiede di valutare la rete di interazioni la cui natura e i cui limiti non sono definibili attraverso le semplificazioni di visioni unilaterali o disciplinari; di contemplare, nella propria azione, strumenti di verifica e valutazione ispirati al principio di precauzione e prevenzione.

La natura trasversale delle politiche di sostenibilità ambientale richiede, in questo senso, una nuova visione del ruolo, delle funzioni, delle competenze e delle responsabilità dei decisori amministrativi e, in parallelo, un processo di ammodernamento dell'ambiente organizzativo e culturale.

La realizzazione di processi orientati alla sostenibilità dello sviluppo è, infatti, operazione complessa che implica articolate procedure amministrative, cooperazione tra i differenti livelli di governo, relazioni fra diversi settori d'azione, attento rapporto dell'ente con la comunità ed assetti organizzativi adeguati che non sempre sono rinvenibili nelle Amministrazioni pubbliche, specie quelle del Mezzogiorno. Ma, una condizione essenziale dello sviluppo regionale risiede, proprio, nella capacità: di governare, o quantomeno assecondare i processi complessi che generano sviluppo; di promuovere innovazione ambientale; di negoziare politiche integrate; di orientare gli attori verso forme di produzione e consumo sostenibili; di sviluppare nuovi approcci e strumenti di programmazione, pianificazione, monitoraggio, controllo e valutazione che integrino questioni relative alla tutela dell'ambiente nelle scelte di sviluppo dei territori e delle comunità locali.

Conseguentemente, risulta determinante cogliere l'occasione per un intervento del FSE che sostenga e incentivi un cambiamento organizzativo e gestionale il cui obiettivo è il radicamento nella prassi ordinaria dei criteri operativi, degli strumenti tecnici e delle procedure gestionali basate sui principi della sostenibilità ambientale. La nuova programmazione può essere, quindi, lo strumento per operare nella direzione di una maggiore qualificazione degli interventi settoriali attraverso lo sviluppo delle qualifiche e delle competenze e, al contempo, per introdurre nel comparto pubblico una visione sistemica delle problematiche ambientali attraverso la quale rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza della pubblica amministrazione.

1.2 SWOT

Punti di forza	Punti di debolezza
<ul style="list-style-type: none"> • Andamento positivo dell'economia nell'area UEM • Costo del lavoro inferiore alla media nazionale • Forze di lavoro con buoni livelli di istruzione • Riduzione del digital divide 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 transnazionalità (realizzate attraverso Leonardo, Equal ed ex art. 6) capitalizzabili e trasferibili ai POR • Adozione di misure di contrasto al precariato 	<ul style="list-style-type: none"> • Tassi di occupazione inferiori a quello medio europeo • Tassi di disoccupati di lunga durata elevati • Fenomeni di dispersione scolastica connessi al Parea del disagio sociale e alla illegalità • Sostanziale staticità negli andamenti dei tassi di attività • 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 • Debole partecipazione delle donne al lavoro • Mancanza di servizi dedicati alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro • Servizi per l'impiego prevalentemente caratterizzati da attività adempimentali e poche misure pro-attive • Permanenza di forme di discriminazione nel mercato del lavoro • Persistenza di diffuse forme precariato di lunga durata • Bassa efficienza della Pubblica Amministrazione e scarsa qualità dei servizi • Carenza di quadri conoscitivi stabili per il monitoraggio e la valutazione delle politiche pubbliche • Difficoltà a trasferire soluzioni innovative in tutti gli assetti organizzativi • Persistenza di gravi problematiche in tema di sicurezza sul lavoro
Opportunità	Minacce
<ul style="list-style-type: none"> • Dinamicità del settore terziario (liberalizzazione) • Rilancio delle politiche di incentivazione e di consolidamento del sistema dei Servizi per l'impiego • Misure di contrasto alla irregolarità del lavoro • Aumento costante della mobilità territoriale (verso aree più sviluppate) • 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 • Diffusa consapevolezza del valore dell'integrazione e dell'innovazione di sistema • Disponibilità al dialogo sociale • Presenza di un nuovo quadro nazionale in materia di formazione • Proseguimento dei processi di riforma nei sistemi formazione lavoro • Prospettive di sviluppo derivanti dalle sinergie tra formazione, ricerca e innovazione tecnologica • Disponibilità di nuove tecnologie in grado di accrescere l'efficienza della Pubblica Amministrazione 	<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 • Scarse capacità manageriali (livelli di istruzione e formazione) degli imprenditori del sistema delle piccole e micro imprese • Diffusione di modalità destrutturate di incontro tra domanda e offerta di lavoro e concomitante difficoltà a riconoscere le competenze strategiche • Incremento del lavoro irregolare • Crescita della durata media della precarietà per i lavoratori ultra 30enni • 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 • Discontinuità dei processi di raccordo e coordinamento interistituzionale

1.3 Conclusioni dell'analisi socioeconomica

Pur in un contesto economico alquanto critico, in Italia il trend di crescita dell'occupazione iniziato negli anni '90 ha mostrato buone performance. Tale andamento è associato tuttavia ad una scarsa produttività, a sua volta indice di insufficiente innovazione del sistema produttivo. Si segnalano tuttavia, in proposito, recenti segnali di ripresa.

Anche nelle aree obiettivo 1 il trend di crescita dell'occupazione è stato costante, ma gli indicatori si attestano ben al di sotto della media europea, e quindi assai lontani dagli obiettivi al 2010. Il tasso di occupazione delle donne, si attesta ad un modesto 28,2% e quello dei giovani ad un ancora preoccupante 16,7%.

Il decremento del tasso di disoccupazione appare, pertanto, come la conseguenza di una minore partecipazione al lavoro che non di un allargamento della base occupazionale. La disoccupazione dei giovani raggiunge tuttora i livelli drammatici del 40,3%. La disoccupazione di lunga durata, in tale contesto, è tutt'altro che superata ed è pari a quasi il 57% della disoccupazione totale, con un incremento consistente rispetto a quanto si osservava nel 1995. Le politiche preventive della disoccupazione lunga non sembrano dunque avere dato risultati tangibili nelle zone più svantaggiate del paese.

La presenza "ufficiale" di lavoratori extra e neo comunitari appare decisamente modesta, pari a poco più di 100.000 unità, ovvero solo il 10% del totale nazionale.

Assai critici gli indici di "irregolarità" del lavoro pari a quasi un quarto dell'occupazione totale e con un'incidenza più che doppia rispetto a quanto si osserva nelle aree obiettivo 2. Inoltre il trend dell'occupazione irregolare appare costante, se non in lieve incremento, e non ha dunque, a differenza delle altre aree, risentito degli effetti positivi della regolarizzazione dei cittadini extracomunitari avvenuta nel 2001.

L'apporto compensativo di tante situazioni critiche, da parte dei sistemi istituzionali, appare assai debole. I tassi di abbandono nel primo biennio della scuola secondaria superiore si attestano sull'8,5% e, soprattutto, non si registrano miglioramenti sul versante dei livelli di istruzione. Quasi il 27% dei giovani in età 18-24 anni ha un titolo di studio inferiore alla "maturità", indice che si discosta ampiamente, sia da quello delle aree obiettivo 2, che dalle medie europee.

Il sistema formativo, che ancora attesta la gran parte degli interventi sulla formazione post-obbligo scolastico, ha verificato nel corso degli anni una certa riqualificazione anche grazie al processo formale di accreditamento di molte strutture ed organismi di formazione. Si tratta tuttavia ancora di un sistema che adempie a, pur importanti, funzioni di accoglienza di giovani spesso svantaggiati, ma la cui aderenza al sistema produttivo appare assai carente, se non in alcuni casi di "alta formazione". E' ancora fortemente carente l'apparato informativo sul sistema della formazione professionale e la mancanza di anagrafe integrate non consente di disporre di dati precisi sulla dispersione scolastica e formativa.

L'apprendistato, che rappresenta ormai l'unico canale di inserimento al lavoro con componente formativa, non ha avuto nelle regioni Ob. 1 una particolare implementazione. D'altra parte, altre forme "contrattuali" maggiormente convenienti, sul piano del costo del lavoro, entrano in competizione con tale istituto. Recenti modifiche ai carichi contributivi sulle diverse forme contrattuali potranno dare, forse, alcuni risultati. Sul versante dei Servizi per l'impiego si verificano alcuni progressi, sebbene prevalga ancora il carico degli adempimenti burocratici rispetto a quello pro-attivo dei servizi all'utenza per facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. I Centri per l'impiego infatti hanno in molti casi attivato servizi di orientamento, ma permane un certo scollamento con il sistema formativo

e soprattutto con quello delle imprese che continuano a provvedere ai reclutamenti attraverso i canali informali e tradizionali.

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 sia della domanda di lavoro. Vanno rafforzati altresì gli elementi conoscitivi di base per un corretto monitoraggio dell'efficacia delle riforme e dei diversi provvedimenti finalizzati all'inserimento ed alla mobilità lavorativa.

Una migliore governance dei sistemi ed il contrasto dell'illegalità appaiono come i due fattori di maggiore rilevanza.

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:

Diffusione e lo scambio delle innovazioni (trasferimento, modelli di intervento, modelli di governance, ecc.);

Supporto (tecnico e organizzativo) alla qualificazione dei sistemi;

Supporto allo sviluppo delle basi di conoscenza (ricerche e monitoraggi).

Gli interventi nazionali, promossi dal Ministero del Lavoro e dalle altre Amministrazioni centrali coinvolte (Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero Affari Esteri), sono stati finalizzati anche 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.

Le ricadute sui sistemi regionali sono rintracciabili all'interno di differenti seppur concomitanti processi di accompagnamento che possono sintetizzarsi in due tipologie:

1. le azioni di assistenza in loco, soprattutto (ma non solo) attraverso *task force regionali e locali*, come nel caso delle diverse azioni di supporto allo sviluppo locale, all'accreditamento delle strutture formative o all'innovazione delle Pubblica Amministrazione;
2. le azioni di animazione, gestione e sviluppo di luoghi fisici e virtuali di incontro, scambio e confronto come *le reti di referenti e le comunità di esperti* (dell'obbligo formativo, dell'apprendistato, della formazione continua e delle altre filiere formative) e *i gruppi di lavoro* (come nel caso del monitoraggio e della valutazione).

La seconda macrotipologia di intervento ha privilegiato l'approccio nazionale alla costruzione dei momenti di confronto, attraverso anche il confronto tra esperienze realizzate in aree molto differenti del Paese (favorendo lo scambio Nord – Sud Italia).

L'insieme delle attività realizzate, sintetizzando solo alcuni tra i risultati più evidenti, ha determinato il:

- supporto all'attività regolativa consentendo all'architettura dei sistemi, malgrado alcune incertezze determinate dai ritardi delle corrispondenti norme attuative, di situarsi efficacemente nei territori;
- sostegno alla progettazione di standard minimi e/o l'individuazione di livelli essenziali di prestazioni;
- introduzione di *sistemi di competenze* definiti, proposti e/o regolati a livello nazionale (es. modelli di analisi delle competenze);
- diffusione standard e modelli a sostegno di sostegno all'implementazione delle differenti policies a livello locale (linee guida, forme di accompagnamento mirato, etc.);
- assistenza tecnica *on demand* con il preciso scopo di supportare il potenziamento di competenze locali per il governo e la gestione;
- stimolo alla costruzione di comunità professionali che svolgono un ruolo insostituibile in direzione della stabilizzazione di forme diffuse di *knowledge management*;

- contribuito a delineare differenti forme di *governance multilivello* in stretta relazione con le diverse tematiche, offrendo soluzioni condivise e modi di vedere affermatasi nelle aree più sviluppate del Paese;
- sostegno alla domanda di valutazione attraverso il miglioramento generalizzato della raccolta di informazioni sui processi attuativi e la costruzione di competenze locali mirate all'internalizzazione delle competenze.

In alcuni contesti regionali, in presenza di condizioni favorevoli, si è maturata progressivamente la strategia d'intervento passando 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 - le competenze organizzative e istituzionali regionali e locali. Elencandole sinteticamente esse fanno riferimento alla capacità di:

- lettura dei processi e ancoraggio a quanto, a livello locale, è già stato realizzato;
- selezionare i problemi sul tappeto individuando soluzioni concrete e praticabili;
- fare negoziato (*governance*) all'interno di interessi spesso collocati in diversi ambiti strategici e dipendenti da differenti ambiti decisionali;
- 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 e in vista della costruzione di sistemi di riferimento regolativi condivisi;
- sviluppare forme di autoriflessività sui processi con lo sviluppo e diffusione di una più radicata cultura della valutazione.

In altri termini, l'effetto più significativo rintracciabile nei territori risiede nel processo di apprendimento organizzativo, ossia nel progressivo definirsi di capacità di azione locale e di governo dei processi a partire da *expertise* tematiche e/o territoriali che hanno consentito di migliorare, nel complesso, le strategie di intervento locale sul terreno della omogeneizzazione negli ambiti dell'azione pubblica. Tutto questo definisce in concreto il contributo che, relativamente ai suoi margini di intervento, il PON ha dato in questi anni all'*institutional building e capacity building*.

1.4.2 Raccomandazioni del valutatore indipendente del PON ATAS

Le raccomandazioni del valutatore indipendente del PON ATAS, relativamente all'intero Asse II di FSE 2000 – 2006, possono essere così sintetizzate:

- appare necessario un rafforzamento dei meccanismi di concertazione e coordinamento tra Amministrazione centrali (Amministrazione capofila e Organismi intermedi) e Amministrazioni regionali. Questo viene indicato come fattore critico di successo al pari della concomitante attività di scambio reticolare tra gli snodi territoriali. Ciò implica un'attenta valutazione delle energie necessarie a mantenere attiva la rete e degli elementi di collegamento e trasferibilità all'interno della struttura amministrativa regionale;
- è opportuno rendere più incisiva la modalità di comunicazione e trasferimento dei prodotti (studi e ricerche, rapporti di monitoraggio, raccolte di esperienze, manuali e linee guida) Dalle indagini svolte è emersa una scarsa conoscenza diffusa delle numerose pubblicazioni elaborate attraverso i finanziamenti del PON ATAS L'indicazione per il futuro, in questo caso, fa necessariamente riferimento a una più attenta progettazione e realizzazione delle forme di trasferimento dei prodotti e a una loro maggiore accessibilità e riconoscibilità;
- in un'ottica futura è indispensabile mettere in atto attività di sensibilizzazione finalizzate a incrementare la percezione, da parte dei destinatari, che anche le azioni di sistema nazionali concorrono a sostenere a pieno titolo processi di sviluppo locale;
- le modalità organizzative adottate per l'erogazione dei supporti locali hanno portato a bene accettare. L'attivazione delle task force per l'accreditamento delle strutture formative ma si ritiene che per il futuro sia necessario riflettere su una progettazione delle strategie di intervento più direttamente collegata alla diversa capacità di recepimento dei singoli contesti territoriali. Si evidenzia la necessità, da un lato, che le Regioni effettuino un ulteriore sforzo per poter sfruttare a pieno il potenziale di crescita contenuto nei supporti forniti dal Centro e, dall'altro, che le Amministrazioni centrali contribuiscano con azioni di sostegno in modo più incisivo, oltre che tempestivo, producendo e diffondendo documenti di indirizzo metodologico con modalità differenziate;
- nell'ottica di una riproposizione nella programmazione 2007-2013 di interventi di supporto alle Regioni da parte delle Amministrazioni centrali, si raccomanda di ragionare in termini di Assistenza Tecnica di Sistema, nel senso di meglio a coniugare gli aspetti relativi all'affiancamento nella soluzione di problematiche specifiche e contingenti con la progressiva sedimentazione di metodologie e strumenti condivisi all'interno dei contesti regionali e tra Regioni e Amministrazioni centrali, puntando fortemente su un utilizzo efficace e mirato delle risorse;
- si auspica, infine, un'attenzione maggiore da parte delle Amministrazioni centrali nel cogliere, in maniera tempestiva, le proposte delle Amministrazioni regionali sulla necessità di poter disporre di scenari strategici di riferimento, sulla base dei quali strutturare, in autonomia, la propria funzione programmatoria. In altri termini vanno potenziate le strategie di coinvolgimento delle istituzioni locali con una più efficace azione di animazione e coordinamento, che consenta un maggiore scambio di esperienze e la produzione condivisa di strategie coerenti di intervento regionale.

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 presente 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.

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. In accordo con le Regioni, si prevedono inoltre interventi di rafforzamento delle competenze delle parti sociali territoriali e settoriali finalizzati a promuovere la bilateralità e la concertazione, la formazione continua negoziata e lo sviluppo locale, a rafforzare le capacità di negoziazione e pianificazione di piani formativi da parte dei delegati delle rappresentanze sindacali unitarie ed aziendali

A tali azioni, ai sensi dell'art.5 del Reg. 1081/2006, verrà destinata una quota di risorse non inferiore all'1% dell'importo complessivo del programma

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

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 Governance e Azioni di sistema delle Regioni Convergenza 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 Accompagnamento (CIA) del PON Competitività, il quale presenta molte contiguità con il presente PON. 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 Accompagnamento (CIA) del PON Convergenza. 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 Accompagnamento (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 rapporto di valutazione ex ante.
5 marzo	Consegna del primo aggiornamento del rapporto, che precisa alcune considerazioni sulla base della versione del PON del 2 marzo 2007.

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 Governance e Azioni di sistema delle regioni Convergenza rappresenta una importante sfida 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;
- la necessità di rafforzare le istituzioni del mercato del lavoro e, più in generale, le capacità progettuali e di attuazione delle PA nelle regioni della convergenza sono una precondizione per ridurre i forti ritardi del mercato del lavoro di queste aree.

Il presente 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, sia in relazione alle azioni di carattere sovraregionale e di rete sia in relazione alle azioni di capacitazione di specifici ambiti di intervento.

Sicuramente 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 sovraregionali 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 Governance e Azioni di sistema lo stesso tipo di coerenza richiesta ai POR, perchè i suoi bisogni di partenza sono spesso influenzati dall'agenda politica e perchè su molti aspetti è necessario attendere la formulazione di piani operativi per definire nel dettaglio obiettivi e confini del singolo intervento.

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. Oltre all'asse specifico per le pari opportunità, l'asse della capacità istituzionale può contribuire in maniera significativa al rafforzamento degli interventi ambientali nell'insieme delle regioni Convergenza.

La intrinseca difficoltà di sistematizzazione del PON si riflette in parte nel sistema degli indicatori. Questo appare nel complesso adeguato e per alcuni versi anche molto 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 essere ancora definite per intensità e ampiezza. Si ritiene quindi corretto mantenere per il momento la struttura di monitoraggio prevista e considerarla un riferimento conoscitivo

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.

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 presente 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; una particolare attenzione viene data alla definizione di modelli e strumenti tesi all'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati.

Per quanto riguarda il rafforzamento del capitale umano, il PON mira – in coerenza con la priorità “*umentare 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.

Infine, per la capacity building, il PON – in coerenza con la priorità “*capacità amministrativa*” – per le Regioni dell'obiettivo Convergenza ha come scopo quello di migliorare la capacità amministrativa sui temi della sicurezza e supportare la capacità istituzionale e dei sistemi di implementazione delle politiche e dei programmi.

Quadro Strategico Nazionale (QSN)

La strategia del presente PON – Governance e 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 e l'utilizzo di percorsi integrati per l'inserimento e reinserimento lavorativo di soggetti svantaggiati (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).

In coerenza con la priorità 3 - Uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo il PON vuole contribuire a rafforzare le capacità nell'attuazione di strategie e programmi di settore finalizzati:

- alla creazione di modelli di governance ambientale attraverso i quali orientare lo sviluppo sociale ed economico verso una maggiore sostenibilità ambientale e verso modelli di produzione, consumo e ricerca in grado di sfruttare l'indotto economico ed occupazionale dei comparti ambientali;
- ad elevare il fattore di competitività delle regioni anche attraverso adeguati livelli di qualità nell'offerta di servizi energetici, di servizi idrici e di gestione dei rifiuti;
- promuovere e sostenere l'attivazione di filiere produttive connesse alla diversificazione delle fonti energetiche e all'aumento della quota di energia prodotta con fonti rinnovabili in riferimento al raggiungimento degli obiettivi del Protocollo di Kyoto di riduzione delle emissioni di gas serra;
- accrescere la capacità di offerta, la qualità e l'efficienza del servizio idrico, e rafforzare la difesa del suolo e la prevenzione dei rischi naturali;
- garantire una corretta gestione dei rifiuti e la restituzione all'uso collettivo di aree contaminate.

In particolare la priorità 3 ha delle inevitabili connessioni con la priorità 5 "valorizzazione risorse naturali culturali e turistiche" e con la priorità 8 "aree urbane". Tale sinergia è dettata dal fatto che le componenti settoriali individuate nella priorità 3, trova declinazioni specifiche, con specifiche esigenze di governance, in corrispondenza della valorizzazione degli ambiti ad alta naturalità e delle aree urbane.

In coerenza con la priorità 4 – Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale, il PON vuole contribuire, in un'ottica di approccio integrato per l'inclusione sociale, a costruire modelli e strumenti tesi ad una maggiore efficacia dell'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati.

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 welfare, 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);
- qualificare il partenariato economico-sociale e rafforzarne il ruolo nello sviluppo locale (nell'ambito dell'asse Capacità istituzionale);
- 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).

Nell'ambito della priorità 10 – Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci, le azioni contribuiscono a rafforzare le competenze tecniche e di governo delle amministrazioni, anche in funzione della governance ambientale.

Infine, nell'ambito del QSN viene data particolare rilevanza al principio delle pari opportunità di genere e non discriminazione come principio trasversale che permea le diverse priorità.

	<i>Priorità QSN</i>	Priorità 1 - Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane	Priorità 3 – Energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo	Priorità 4 - Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale	Priorità 5 – Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo	Priorità 7 - Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	Priorità 10 - Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci
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.			4.1		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		4.1		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		4.1		7.3	
	2.2 Potenziare i sistemi di osservazione e valutazione delle politiche nazionali per l'occupabilità					7.3	
	2.3 Costruire modelli e strumenti condivisi per accrescere l'occupabilità e l'efficacia dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati	1.3		4.1		7.3	

	<i>Priorità QSN</i>	Priorità 1 - Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane	Priorità 3 – Energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo	Priorità 4 - Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale	Priorità 5 – Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo	Priorità 7 - Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	Priorità 10 - Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci
ASSE	OB. SPECIFICI PON	Obiettivi generali QSN					
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		4.1		7.2,7.3	
PARI OPPORTA' E NON DISCRIMINAZI.	4.1 Proseguire ed ampliare i processi di sostegno all'implementazione delle pari opportunità tra donne e uomini					7.3	
	4.2 Superare gli stereotipi riferiti alle forme di discriminazione basate sulla razza, l'origine etnica, la religione, le convinzioni personali, le disabilità, l'età, l'orientamento sessuale			4.1		7.3	
CAPACITA' ISTITUZIONALE	5.1 Accrescere l'innovazione, l'efficacia e la trasparenza dell'azione pubblica			4.1		7.1	10.1
	5.2 Migliorare la cooperazione interistituzionale e le capacità negoziali con specifico riferimento al settore Partenariato Pubblico-Privato			4.1		7.1	10.1
	5.3 Migliorare gli standard dei servizi pubblici			4.1		7.1	10.1
	5.4 Definire con le Regioni standard e metodologie condivise in materia di gestione, monitoraggio e valutazione e supportare la qualità e l'efficacia degli interventi FSE e non e la loro complementarità	1.1				7.1	10.1
	5.5 Rafforzare e integrare il sistema di governance ambientale		3.2.			5.1	

	<i>Priorità QSN</i>	Priorità 1 - Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane	Priorità 3 – Energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo	Priorità 4 - Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale	Priorità 5 – Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo	Priorità 7 - Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	Priorità 10 - Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci
ASSE	OB. SPECIFICI PON	Obiettivi generali QSN					
TRANS.TA'	6.1 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					
	6.2 Supportare le Regioni nello sviluppo della dimensione transnazionale					7.3	
ASSIST.ZA TECNICA	7.1 Migliorare l'efficacia e l'efficienza del programma Operativo attraverso azioni e strumenti di supporto						
	7.2 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 Governance e 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 presente PON 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 presente 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 nei 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, pari opportunità, capacità istituzionale, 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). Promuovere azioni di accompagnamento all'emersione, modulate a seconda dei territori e delle caratteristiche delle imprese.
- 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 (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, giovani, donne, lavoratori anziani e diversamente abili. In particolare per il target lavoratori over 55, è necessario citare l'accordo di solidarietà tra generazioni⁸ (tali indicazioni sono coerenti con l'obiettivo specifico 1.2 e 2.3).

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"

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 continua: nell'ambito della promozione dello sviluppo della competitività, supporto alla formazione continua quale mezzo per l'aggiornamento delle competenze e la riqualificazione dei lavoratori (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 Nazionale del Lavoro, o rete dei servizi del lavoro, volta a implementare l'informazione e la comunicazione in materia di lavoro e 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 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).
- Pari opportunità: l'occupazione femminile, particolarmente al di sotto della media europea, viene favorita sia mediante politiche attive del lavoro sia mediante una azione a sostegno della famiglia (tali indicazioni sono coerenti con l'asse Pari opportunità).

- Rafforzamento capacità istituzionale: la qualità dell'azione amministrativa dipende anche dal livello di preparazione e dalle competenze professionali degli operatori pubblici; si tratta di intensificare gli interventi volti alla valorizzazione e ad un maggiore coinvolgimento del personale pubblico, anche attraverso una costante attività di aggiornamento professionale. Altra linea da sviluppare riguarda la **semplificazione degli adempimenti amministrativi**, con conseguente riduzione degli oneri burocratici a carico dei destinatari dell'azione pubblica per favorire la competitività e lo sviluppo del sistema Paese. Inoltre, dovranno essere realizzate sistematiche misure di perfezionamento e potenziamento degli strumenti di programmazione e controllo. Nel processo di modernizzazione dell'apparato amministrativo, l'**innovazione tecnologica** e in particolare l'uso delle ICT rappresenta un altro aspetto importante sul quale sarà necessario concentrarsi (tali indicazioni sono coerenti con l'asse Capacità istituzionale).

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

Il PON Governance e 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 presente 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 dei soggetti svantaggiati, 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 dell'equilibrio tra sessi;
- completamento del ciclo di istruzione secondaria superiore: almeno l'85% dei ventiduenenni deve aver completato il ciclo di istruzione secondaria superiore;
- competenze di base: diminuzione di almeno il 20% rispetto al 2000⁹ 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.

3.1.5 Coerenza con gli obiettivi di Goteborg relativi all'integrazione della dimensione ambientale degli obiettivi di Lisbona.

Nell'ambito del Vertice di Goteborg accanto all'approvazione di una Strategia per lo Sviluppo Sostenibile è stata esplicitata l'integrazione della dimensione ambientale nel processo di Lisbona per l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale. Tale principio di integrazione è stato quindi recepito a tutti i diversi livelli di programmazione funzionale all'attuazione degli obiettivi di Lisbona, tanto che gli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione per il ciclo di programmazione 2007-2013 prevedono esplicitamente che gli Stati membri e le Regioni debbano perseguire l'obiettivo dello sviluppo sostenibile e favorire le sinergie tra le dimensioni economica, sociale e ambientale.

⁹ La % di 15enni con basse capacità di lettura era pari al 19,4% (dati riferiti a 16 Stati membri). Secondo il benchmark tale % dovrebbe raggiungere entro il 2010 il 15,5%

Gli stessi orientamenti sottolineano, inoltre, la necessità di tener conto della protezione e del miglioramento dell'ambiente nella preparazione dei programmi e dei progetti al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile.

La programmazione 2007-2013 è finalizzata, infatti, a dare attuazione ai contenuti della Strategia di Lisbona recentemente rilanciata e riorientata secondo i nuovi principi direttori dello sviluppo sostenibile.

La rilevanza della qualità ambientale quale fattore di competitività ed attrattività per lo sviluppo locale, è esplicitamente espressa dalle Priorità 3 e 5 del Quadro Strategico Nazionale (QSN), che riguarda la necessità di un recupero dei divari regionali in termini di servizi ai cittadini ed alle imprese, favorendo l'attivazione di nuove filiere produttive e lo sviluppo di attività correlate di ricerca ed innovazione tecnologica nell'uso delle risorse ambientali.

Tale processo di recupero deve essere necessariamente accompagnato/supportato da azioni di sistema volte all'accrescimento delle competenze e capacità della Pubblica Amministrazione attraverso interventi mirati sui diversi temi ambientali che possono assumere – a seconda del contesto istituzionale – una connotazione settoriale o trasversale.

3.2. Strategia di sviluppo 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:

Supportare la capacità istituzionale e di governo delle politiche per il conseguimento degli obiettivi europei per il lifelong learning e l'occupazione e promuovere e rafforzare, nel quadro di riferimento nazionale, l'innovazione, la qualità e l'integrazione dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro.

Tale obiettivo verrà perseguito in stretta sinergia con il PON Azioni di sistema per l'obiettivo Competitività regionale e occupazione 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, il PON FESR Ricerca e competitività del Ministero dell'Università e Ricerca e il PON FESR Governance e Assistenza tecnica del Ministero per lo Sviluppo Economico.

Gli interventi programmati nell'asse capitale umano presuppongono una costante interazione in particolare con il Ministero della Pubblica Istruzione, poiché l'obiettivo dichiarato è *l'integrazione* tra sistemi di istruzione e formazione e il raccordo con il lavoro. Tutti i tavoli e i gruppi attualmente in corso vedono infatti la partecipazione del Ministero della Pubblica Istruzione (l'altro attore rilevante a livello centrale è il Ministero della Ricerca), con cui vengono infatti condivisi i principali obiettivi e i risultati delle attività poste in essere. Ne sono esempi il Libretto formativo del cittadino, le figure professionali individuate dal Comitato per l'Istruzione e la Formazione Tecnica Superiore. Un altro ambito in cui è rilevante un'azione congiunta è quello dell'evoluzione qualitativa dei sistemi di accreditamento dell'offerta formativa.

I raccordi con il PON Competenze per lo Sviluppo sono anche assicurati dagli strumenti istituzionali previsti: primo fra tutti il Comitato di indirizzo ed attuazione del quale il Ministero del Lavoro fa parte sia in qualità di capofila del FSE, sia in quanto promotore di iniziative complementari inerenti ai sistemi di istruzione e formazione.

Tre 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 e della Pubblica Amministrazione, 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).
- Il terzo vettore riguarda la specificità delle Regioni obiettivo Convergenza, i cui sistemi richiedono una specifica attenzione e modalità efficaci ed appropriate di accompagnamento e supporto.

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 PON realizza interventi di sistema che non sono necessariamente legati a specifici 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 rafforzare dei due macro-obiettivi: “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, della capacità istituzionale, 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 over55), di un più saldo apporto dei 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. 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. Un corretto funzionamento dei SPI nelle aree della Convergenza, necessita anche della definizione di regole "codificate" di trasparenza nel rapporto tra i medesimi e le loro utenze.

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 esplicano nel rafforzamento delle professionalità di chi è tenuto a svolgere le attività di controllo e repressione, e si sviluppi in interventi organici, che favorendo la regolarizzazione, agiscono anche in modo strutturale sulla propensione e le convenienze alla "irregolarità", nelle sue diverse accezioni.

La strategia, richiamando il concetto di "integrazione attiva", definito nella recente Comunicazione della Commissione, (concernente una consultazione su un'azione da realizzare a livello comunitario per promuovere il coinvolgimento attivo delle persone più lontane dal mercato del lavoro), mira a rendere più efficace l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati (con particolare attenzione ai diversamente abili), facendo leva sulle opportunità che derivano dallo stato dell'arte sul piano normativo ed istituzionale, dal ruolo che una cooperazione tra Amministrazioni centrali e con le Regioni potrebbe svolgere nell'innovare le politiche a partire dalla creazione di un più stretto raccordo tra politiche per l'inserimento lavorativo e politiche sociali e del lavoro in generale. Elemento centrale è la valorizzazione del ruolo e delle potenzialità delle imprese sociali per l'inserimento lavorativo, come strumento diverso e innovativo nel campo delle politiche del lavoro e del loro raccordo con le politiche sociali. Il modello italiano di impresa sociale

è infatti caratterizzato da una peculiarità nel panorama europeo, soprattutto perché supera la tradizionale visione dei laboratori protetti e si colloca dentro un approccio multidimensionale al tema dello svantaggio, nel quale l'impresa sociale si pone come anello strategico dentro una rete che comprende l'ente pubblico, i servizi sociali e sanitari e le imprese private. L'impresa sociale può svolgere in questo quadro funzioni differenziate a seconda della natura e tipologia di soggetti con cui opera e della tipologia di attività produttive che realizza. Ma in generale ha la capacità di accrescere l'occupabilità dei lavoratori svantaggiati, soprattutto quando si propone l'inserimento nel mercato del lavoro esterno e laddove incentiva quei rapporti con le imprese che possono facilitare il passaggio ad attività produttive a maggior valore aggiunto e più idonee a formare i lavoratori.

Il tema dell'inserimento lavorativo attraverso le imprese sociali è regolato da un mix di norme non sempre ben raccordate tra loro. Inoltre il settore dell'impresa sociale presenta punti di forza (che derivano da un'esperienza pluriennale) e punti di debolezza (il sistema è ancora fragile, sia economicamente che nella capacità di incidere sui livelli professionali dei lavoratori inseriti, anche per la mancanza di politiche pubbliche mirate ad esaltare le potenzialità di questi particolari attori delle politiche del lavoro).

Ciò implica la necessità di una lettura e definizione strategica di modelli d'intervento condivisi e sperimentati con le Regioni, che, in una logica di anticipazione, facciano perno sulla identificazione di nuovi ruoli professionali di tipo manageriale, legati all'inserimento lavorativo, sul rafforzamento della motivazione e della professionalità degli imprenditori, sulla definizione e sperimentazione di metodologie valutative, ed infine sulla valorizzazione della prospettiva di genere nelle imprese sociali, a partire dalle figure manageriali.

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 agevolare 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 le Regioni e le Province Autonome, le parti economico-sociali e i Ministeri della Pubblica istruzione e dell'Università e Ricerca. 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 una 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 supportare, in sinergia con il PON Competenze per lo sviluppo, i processi di definizione di reti territoriali che valorizzino l'apporto dei diversi soggetti alla definizione di un'offerta formativa, 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 e 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.

Gli Orientamenti Strategici Comunitari adottati dal Consiglio pongono in risalto, in particolare per quanto concerne le aree della Convergenza, l'esigenza di rafforzare la capacità amministrativa degli Stati membri, come leva strategica per migliorare la competitività dell'Unione. A tal riguardo, una specifica attenzione è fornita alle tematiche della capacità di regolazione, della programmazione delle politiche e della gestione dei servizi pubblici.

Ne conseguono, quali orientamenti specifici, quelli di:

- sostenere la definizione di politiche e programmi validi, nonché il monitoraggio, la valutazione e l'analisi dell'impatto delle politiche e dei programmi in questione,

attraverso studi, statistiche, consulenze e previsioni, il sostegno al coordinamento interdipartimentale e il dialogo tra gli organismi competenti pubblici e privati,

- migliorare la capacità di attuazione delle politiche e dei programmi, anche per quanto riguarda la valutazione del rischio criminale e l'applicazione della legislazione, in particolare attraverso le analisi del fabbisogno di formazione, i rapporti di evoluzione della carriera, le valutazioni, le procedure di audit sociale, l'applicazione dei principi propri dell'amministrazione aperta, la formazione dei dirigenti e del personale e un sostegno specifico ai servizi chiave, agli ispettorati e ai soggetti socioeconomici.

Nel quadro d'insieme italiano, inoltre, occorre rilevare la particolare centralità del sistema istituzionale e amministrativo di Regioni, Province e Comuni nel favorire politiche di sviluppo adeguate a conseguire migliori performance economiche e un maggior benessere sociale dei cittadini, soprattutto nel Mezzogiorno, come si evince anche dagli orientamenti espressi dalle Regioni, la cui attenta valutazione è stata alla base del processo di definizione della strategia che sostiene le azioni di *Capacity building*.

Il nuovo modello di governance multilivello, disegnato e perseguito con le politiche regionali si traduce conseguentemente in obiettivi di innalzamento dei livelli dei servizi erogati a cittadini e imprese dalle amministrazioni, incremento della qualità dell'azione amministrativa in una logica di miglioramento continuo, di rafforzamento della capacità delle istituzioni di gestire e implementare le politiche di coesione, di miglioramento della qualità della partnership con le parti economiche e sociali, promuovendo al contempo un uso efficace dei meccanismi di finanziamento Pubblico-Privato (PPP) quale fattore determinante per più incisivi interventi di sviluppo.

La strategia del PON dedica anche un'attenzione specifica al principio delle pari opportunità di genere e della non discriminazione.

Capitalizzando i risultati di quanto realizzato nella passata programmazione, si intende proseguire e implementare gli interventi volti a promuovere il rafforzamento delle pari opportunità tra donne e uomini, in modo che ciò avvenga attraverso azioni dedicate o azioni di *mainstreaming*. Ciò è tanto più vero con riferimento ai territori in obiettivo Convergenza, poiché è in questi territori del nostro Paese che si annidano le criticità negative maggiori a carico della componente femminile della popolazione. Tenendo presenti gli obiettivi e gli indirizzi definiti a livello comunitario, con riferimento particolare alla Strategia Europea per l'Occupazione, sarà importante sostenere un processo di sviluppo che valorizzi l'accesso e la partecipazione qualificata delle donne ai sistemi del lavoro e della formazione attraverso una pluralità di misure e di interventi, in raccordo con quelli intrapresi a livello regionale, che considerino come leva di sviluppo anche il versante della conciliazione dei tempi e della condivisione tra donne e uomini delle responsabilità e che abbiano come fine quello di costruire un sistema di *governance* delle pari opportunità di genere.

Verrà inoltre perseguito in maniera organica, coerentemente con l'approccio previsto all'interno dei nuovi Regolamenti, l'obiettivo di promuovere la necessaria attenzione al tema delle discriminazioni riferite alla razza, all'origine etnica, alla religione, alle convinzioni personali, alle disabilità, all'età, all'orientamento sessuale, agendo con logiche analoghe a quelle utilizzate in passato per sensibilizzare adeguatamente, anche nei POR, la promozione di politiche dedicate e orientate al *mainstreaming*. Tale attenzione parte dalla constatazione che nella nostra società agiscono, in particolare rispetto a determinati individui e gruppi sociali, degli stereotipi che, se non superati, producono processi di esclusione e di autoesclusione dannosi sia con riferimento alla valorizzazione delle risorse umane, sia rispetto allo sviluppo socio economico e delle opportunità di un territorio. Al fine di avviare quello che per certi versi si prefigura come un intervento di sistema con degli elementi di innovatività rispetto al passato, significativo sarà il processo di

coinvolgimento del partenariato istituzionale ed economico-sociale che nel merito è deputato ad intervenire, anche in questo caso col fine di promuovere un sistema di *governance* delle pari opportunità per tutti.

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 le sue competenze istituzionali, 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 rafforzare la capacità di gestire le azioni transnazionali previste nei POR. In linea con quanto previsto dall'articolo 17 del Regolamento del Consiglio 1083/2006, il PON 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.

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 - Pari opportunità e non discriminazione: *Promuovere e rafforzare le politiche per la parità di genere e il contrasto ad ogni forma di discriminazione*

Asse E – Capacità Istituzionale: *Promuovere e rafforzare le competenze della pubblica amministrazione*

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

Asse G – 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.

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*

Una particolare attenzione sarà dedicata alle sinergie con il FEASR, in particolare con il PO Rete Rurale Nazionale, 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	<p>1.1 Promuovere un'articolata e puntuale conoscenza del mercato del lavoro in ordine ai principali fenomeni emergenti</p> <p>1.2 Promuovere politiche di accompagnamento alla mobilità lavorativa e professionale e supportare i processi di riforma.</p> <p>1.3 Favorire una migliore organizzazione, qualità e sicurezza del e sul lavoro</p> <p>1.4 Sviluppare politiche per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti e promuovere il dialogo sociale</p>

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, in particolare 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	<p>2.1 Migliorare l'efficienza, l'efficacia, la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro</p> <p>2.2 Potenziare i sistemi di osservazione e valutazione delle politiche nazionali per l'occupabilità</p> <p>2.3 Costruire modelli e strumenti condivisi per accrescere l'occupabilità e l'efficacia dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati</p>

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-formazione e i risultati dell'apprendimento, agevolare il riconoscimento delle competenze acquisite, supportare la loro attuazione a livello regionale

Asse D- PARI OPPORTUNITÀ E NON DISCRIMINAZIONE		
Priorità Regolamento FSE	Obiettivi globali	Obiettivi specifici
Reg. FSE art.6	Promuovere e rafforzare le politiche per la parità di genere e il contrasto ad ogni forma di discriminazione	4.1 Proseguire ed ampliare i processi di sostegno all'implementazione delle pari opportunità tra donne e uomini 4.2 Superare gli stereotipi riferiti alle forme di discriminazione basate sulla razza, l'origine etnica, la religione, le convinzioni personali, le disabilità, l'età, l'orientamento sessuale

Asse E – CAPACITA' ISTITUZIONALE		
Priorità Regolamento FSE	Obiettivi globali	Obiettivi specifici
Rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale e, ove opportuno, delle parti sociali e delle organizzazioni non governative in una prospettiva di riforme, miglioramento della regolamentazione e buona governance.	Promuovere e rafforzare le competenze della pubblica amministrazione	<p>5.1. Accrescere l'innovazione, l'efficacia e la trasparenza dell'azione pubblica</p> <p>5.2 Migliorare la cooperazione interistituzionale e le capacità negoziali con specifico riferimento al settore Partenariato Pubblico-Privato</p> <p>5.3 Migliorare gli standard dei servizi pubblici.</p> <p>5.4. Definire con le Regioni standard e metodologie condivise in materia di gestione, monitoraggio e valutazione e supportare la qualità e l'efficacia degli interventi FSE e non e la loro complementarità</p> <p>5.5. Rafforzare ed integrare il sistema di governance ambientale</p>

Asse F – TRANSNAZIONALITÀ		
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	<p>6.1 Promuovere il raccordo con le politiche europee per il conseguimento degli obiettivi stabiliti secondo il metodo di coordinamento aperto e di cooperazione rafforzata</p> <p>6.2 Supportare le Regioni nello sviluppo della dimensione transnazionale</p>

Asse G – 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	7.1 Migliorare l'efficacia e l'efficienza del programma Operativo attraverso azioni e strumenti di supporto 7.2 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, comma 1 lett. d) del Regolamento (CE) 1083/06 si presentano 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 intervento, 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	10.771.442
63 - Elaborazione e diffusione di modalità di organizzazione del lavoro più innovative e produttive	17.814.307
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	15.950.019
65 - Ammodernamento e rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro	45.778.627
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	8.078.582
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	9.114.297
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	41.635.764
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	50.542.919
85 - Preparazione, implementazione, monitoraggio e vigilanza	4.971.434
86 - Valutazione e studi; informazione e comunicazione	2.485.717
TOTALE	207.143.108

La tabella precedente evidenzia come il Programma operativo contribuisca alle Priorità dell'Unione ex art.9.3 del Regolamento Generale nella misura del 72%, 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	207.143.108,00
TOTALE	207.143.108,00

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	207.143.108,00
TOTALE	207.143.108,00

3.3. Specificità 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 ed alla pubblica amministrazione, 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. 2, 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 è rivolto sia alla dimensione nazionale, sia con equilibrato riferimento alle Regioni dell'obiettivo Convergenza.

La concentrazione finanziaria privilegia l'investimento negli Assi Capacità Istituzionale ed Occupabilità, dedicando nel contempo adeguate risorse sia all'asse Adattabilità che all'Asse Capitale Umano.

3.3.2 Azioni Innovative

Data la peculiarità di questo programma, l'innovazione appare in realtà come una dimensione costitutiva. 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 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 Convergenza.

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 nonché di ridefinizione della nuova *mission* e delle nuove funzioni che dovranno essere assicurate a lavoratori e imprese e della messa a regime della rete informatica dei servizi del lavoro;

- **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 il **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.

Il programma operativo nazionale, inoltre, opera in un'ottica di piena complementarità con i POR per gli interventi realizzati con riferimento alla Capacità istituzionale

3.4 Il 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;
- gli 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.);
- gli indicatori di risultato qualitativi (o più propriamente descrittori), i quali, secondo la definizione comune e condivisa, individuano elementi e aspetti qualitativi riconosciuti come significativi nella valutazione delle azioni sostenute dal PON.

Gli indicatori di realizzazione e di risultato sono inseriti all'interno dei pertinenti Assi ed obiettivi specifici.

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 Azioni di sistema dell'obiettivo Competitività, 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 nonché la trasparenza del mercato e dei rapporti di 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, nonché della trasparenza dei rapporti di lavoro.

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. Progettare e promuovere misure di contrasto al lavoro irregolare e di motivazione-sollecitazione alla legalità coniugando le misure di controllo e repressione con quelle a carattere di accompagnamento all'emersione, diversificando tali supporti a seconda che si tratti di imprese competitive o di imprese di "sussistenza". Tali interventi devono fondarsi sul supporto del dialogo sociale.

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 e strumenti 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 over55 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, anche attraverso

apposite misure di accompagnamento all'emersione. 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 buone pratiche 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	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). Individuazione delle dinamiche di domanda e dei target di offerta oggetto delle azioni e delle politiche di attivazione, di innovazione, di contrasto. Analisi delle ricadute degli interventi di sviluppo locale sugli obiettivi SEO. Studi per l'innovazione ed il reindirizzo delle politiche per l'occupazione nazionali, in raccordo con le politiche regionali e dei sistemi contrattuali.
1.2 Promuovere politiche di accompagnamento alla mobilità lavorativa e professionale e supportare i processi di riforma	64	Individuazione di modalità concertate per implementare politiche per il rafforzamento dell'adattabilità al mercato del lavoro per le donne in reinserimento occupazionale, per gli "over 55" ivi inclusi gli italiani in età attiva che rientrano a conclusione di percorsi di lavoro all'estero. Istruttorie e analisi di fattibilità, di livello nazionale, su misure sperimentali di sostegno economico, di garanzia e di supporto ai lavoratori precari

Obiettivi Specifici	Categoria di Spesa	Esempi di azioni
		<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>
<p>1.3 Favorire una migliore organizzazione, qualità e sicurezza del e sul lavoro</p>	<p>63</p>	<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> <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 e di individuazione del lavoro irregolare.</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-</p>

Obiettivi Specifici	Categoria di Spesa	Esempi di azioni
		offerta di lavoro. Azioni di rafforzamento e accompagnamento a favore degli ispettori del Ministero del Lavoro.
1.4 Sviluppare politiche per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti e promuovere il dialogo sociale	64	Supporti e strumenti per rafforzare il ruolo della formazione nei processi di innovazione e competitività. Modelli di formazione per la competitività che tengano conto delle diverse specificità dei settori produttivi e delle caratteristiche delle PMI Promozione di strategie e raccordi tra le diverse fonti e forme di finanziamento della formazione continua. Azioni di rafforzamento del ruolo delle parti economiche e sociali nazionali Strategie per la promozione di modelli per la Responsabilità sociale d'impresa

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 di Formazione e Lavoro, Ispettorati del Lavoro

Beneficiari

Il beneficiario degli interventi sarà il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e altre Amministrazioni Centrali

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 Convergenza. 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.

Gli indicatori di realizzazione si applicano a tutti gli obiettivi specifici dell'Asse

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

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

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 per 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 per 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

Indicatori	Articolazione	Fasi di rilevazione
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</u> (aggiornamento produzione sulle dinamiche economiche e sociali) 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</u> o mobilità di carriera (quota di occupati che nel corso della carriera cambia la classe sociale di appartenenza) 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</p> <p>Valore di partenza (anno 2005) 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%</p> <p>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%</p>

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 - OCCUPABILITA'

In stretto raccordo con l'analogo asse del PON Azioni di sistema dell'obiettivo Competitività, 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 di 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

<i>Obiettivo specifico:</i> 2.1 Migliorare l'efficienza, l'efficacia, la qualità e 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 metodi e modalità condivise per una gestione trasparente di detti Servizi, nel quadro di un nuovo Masterplan che permetta il monitoraggio degli sviluppi ulteriori del Sistema dei Servizi. Si punta a rendere più coerente l'organizzazione dei Servizi con le esigenze delle imprese per migliorare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro.

<i>Obiettivo specifico:</i> 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.

<i>Obiettivo specifico:</i> 2.3 Costruire modelli e strumenti condivisi per accrescere l'occupabilità e l'efficacia dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati
--

L'obiettivo mira a rafforzare la dimensione dell'inclusività dei soggetti svantaggiati nel modello italiano di impresa sociale, valorizzando il ruolo che l'impresa sociale riveste nel promuovere l'inserimento sostenibile nel mercato del lavoro. Ciò richiede in particolare una strategia di rafforzamento delle capacità imprenditoriali e manageriali, che devono, tra l'altro, essere in grado di interagire efficacemente con tutti i soggetti coinvolti nei processi

di inserimento lavorativo, secondo il necessario approccio multidimensionale allo svantaggio, quale sperimentato anche in numerosi progetti nell'ambito dell'IC Equal.

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).

Per implementare e rafforzare il sistema dei Servizi per l'impiego, di concerto con le Regioni, sarà definito un nuovo documento strategico concertato ossia un nuovo Masterplan, per individuare i nuovi obiettivi da realizzare a livello nazionale e per monitorare, tenendo conto dei vari ambiti territoriali, gli stati di avanzamento e le diverse necessarie azioni realizzate. Saranno anche elaborati appositi modelli di governance. In particolare verranno proposti metodi volti a favorire un maggiore appeal dei 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 dei 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, o Borsa Nazionale del lavoro, per completare il raccordo tra territoriale e in particolare di tutti i servizi pubblici e privati per il lavoro, facilitando così l'accesso e la circolazione delle informazioni tra cittadini e imprese.

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.

Sul versante dell'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati, oltre ad azioni di rafforzamento dei SPI, verranno progettati e proposti alla sperimentazione modelli per la valorizzazione dell'impresa sociale. Verrà inoltre definita e sperimentata una metodologia di valutazione specifica per tale ambito di intervento.

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, la qualità e 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 dei 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 di rafforzamento della capacità dei SPI di coordinare ed indirizzare i soggetti di intermediazione per migliorare l'efficienza e l'efficacia dei servizi offerti (anche con riferimento ai diversamente abili).</p> <p>Rafforzamento della trasparenza nel rapporto tra SPI e utenti, anche in una logica di "patti di servizio"</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 il miglioramento dei sistemi informatici.</p>
2.2 Potenziare i sistemi di osservazione e valutazione delle politiche nazionali per l'occupabilità	65	<p>Valutazione, anche comparativa, dell'efficacia delle politiche per l'inserimento al lavoro e di welfare nonché dei percorsi di stabilizzazione occupazionale.</p>
2.3 Costruire modelli e strumenti condivisi per accrescere l'occupabilità e l'efficacia dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati	71	<p>Definizione e sperimentazione (in contesti differenziati per tipologie di handicap e disagio) delle professionalità necessarie per un efficace inserimento lavorativo (es. nuova figura professionale del "responsabile dell'inserimento lavorativo").</p> <p>Valorizzazione delle peculiarità del modello italiano di impresa sociale.</p> <p>Definizione e sperimentazione di una metodologia di valutazione dei processi di inserimento lavorativo</p> <p>Valorizzazione della prospettiva di genere nelle imprese sociali.</p> <p>Rafforzamento della motivazione sociale e la professionalità degli imprenditori sociali nel quadro di un'economia della conoscenza.</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 di Formazione e Lavoro.

Beneficiari

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

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 Convergenza. 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.

Gli indicatori di realizzazione si applicano a tutti gli obiettivi specifici dell'Asse

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

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

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 per 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 per 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 Fonte: ISFOL PLUS</p> <p>Valore di partenza: anno 2005 Nessuna offerta di lavoro nei 12 mesi precedenti: ob. 1 = 91,4%; ob. 2 = 90%; Italia = 90,8% 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 Nessuna offerta di lavoro nei 12 mesi precedenti: ob. 1 = 80%; ob. 2 = 75%; Italia = 75,5% 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> Fonte Panel ISFOL su microdati ISTAT</p> <p>Valore iniziale (Panel longitudinale 2004 - 2005) 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% Contratti a termine 2 (<i>Collaborazioni</i>) ob.1= 3,7%; ob. 2 = 11,5%; Italia = 10,4%</p> <p>Valore target al 2013 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% 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 il 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</p> <p>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)</p> <p>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>

ASSE	OBIETTIVO SPECIFICO	INDICATORI DI RISULTATO
Occupabilità	2.3 Costruire modelli e strumenti condivisi per accrescere l'occupabilità e l'efficacia dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati	<p><i>Quantitativo.</i></p> <p><u>Presenza delle cooperative sociali sul territorio.</u> Cooperative sociali ogni 100 mila abitanti</p> <p>Fonte ISTAT Indagine biennale sulle cooperative sociali in Italia</p> <p>Valore iniziale anno 2003 - ob. 1 = 9,5%; ob. 2 = 11,5%; Italia = 10,6%</p> <p>Valore target al 2013 ob. 1 = 15%; ob. 2 = 17%; Italia = 16,5%</p>

4.3 ASSE C - CAPITALE UMANO

In stretto raccordo con l'analogo Asse del PON Azioni di sistema dell'obiettivo Competitività regionale e occupazione, 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. Gli interventi prefigurati richiedono anche una specifica attenzione al processo di adeguamento dei sistemi regionali di formazione professionale e delle interrelazioni con istruzione e lavoro che, come emerge dall'analisi di contesto e dallo stesso QSN, necessitano di un particolare sforzo in tale direzione, attraverso forme di accompagnamento mirato e la messa a disposizione di strumentazioni adeguate.

Deve pertanto essere assicurato il raccordo con il PON Competenze per lo Sviluppo, sia attraverso la partecipazione del Ministero del Lavoro al Comitato di indirizzo ed attuazione dello stesso PON, sia attraverso l'approfondimento e la condivisione degli interventi correlati finalizzati all'integrazione e alla crescita qualitativa dei sistemi.

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-formazione e i risultati dell'apprendimento, agevolare il riconoscimento delle competenze acquisite, supportare la loro 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. In particolare le Regioni dell'obiettivo Convergenza necessitano di migliorare la capacità di governare e ricondurre a sistema le diverse filiere dell'offerta, raccordandole con gli obiettivi di sviluppo e le esigenze del sistema produttivo. 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 Competitività regionale e occupazione,

rappresentano ambiti rilevanti di lavoro comune che favoriscono il raggiungimento delle finalità perseguite. 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, con le azioni che esso realizzerà nell'ambito del PON Competenze per lo Sviluppo, 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
<p>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>	<p>72</p>	<p>Supporto alla costruzione di un sistema nazionale di standard professionali e formativi e di certificazione delle competenze.</p> <p>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.</p> <p>Supporto alle attività della Cabina di regia per l'analisi dei fabbisogni.</p> <p>Sostegno alla sperimentazione del Libretto formativo del cittadino.</p> <p>Supporto all'implementazione dei sistemi regionali di accreditamento.</p> <p>Supporto al miglioramento delle metodologie e degli standard qualitativi per l'apprendistato</p> <p>Analisi e valutazione dei sistemi di alternanza</p> <p>Modelli per la costruzione di un sistema nazionale di formazione superiore non accademica.</p> <p>Supporto alla definizione, anche normativa, di un sistema nazionale di formazione lifelong learning.</p> <p>Cooperazione, in una logica di rete, tra Amministrazioni per l'utilizzo delle ICT nei processi formativi.</p> <p>Nuove politiche e standard qualitativi per l'orientamento lifelong learning.</p> <p>Costruzione di un efficiente sistema statistico nazionale della formazione professionale.</p> <p>Promozione della diffusione e del trasferimento di buone pratiche e mainstreaming .</p> <p>Elaborazione di strumenti operativi e analisi valutative per il sostegno delle politiche e per la qualità e l'integrazione dei sistemi.</p> <p>Analisi mirate all'osservazione del raggiungimento dei parametri relativi alla popolazione adulta previsti dalla Strategia di Lisbona e dal Programma Istruzione e Formazione 2010.</p> <p>Interventi specifici di accompagnamento dello sviluppo dei sistemi regionali.</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 di Istruzione, Formazione e Lavoro.

Beneficiari

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

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 Convergenza. 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 le iniziative pertinenti alle proprie competenze specifiche, evitando sovrapposizioni. Particolare attenzione sarà dedicata alle sinergie con il PON FESR Ricerca e Competitività con particolare riferimento al tema standard e certificazioni

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 e con 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.

Gli indicatori di realizzazione si applicano a tutti gli obiettivi specifici dell'Asse

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

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

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 per 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 per 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
<p>Capitale umano</p>	<p>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>	<p><i>Quantitativo</i></p> <p><u>Life long 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>

ASSE	OBIETTIVO SPECIFICO	INDICATORI DI RISULTATO
		<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 – PARI OPPORTUNITÀ E NON DISCRIMINAZIONE

L'Asse sulle pari opportunità e la non discriminazione rappresenta un nuovo contesto di azioni all'interno del quale, da un lato, capitalizzare l'esperienza realizzata attraverso le azioni di sistema messe in campo durante la programmazione del 2000 – 2006 sulla parità tra donne e uomini, dall'altro, costruire, sulla base delle nuove priorità offerte dalla programmazione, nuovi percorsi d'intervento, anche attraverso azioni di mainstreaming dalla parità di genere alle pari opportunità per tutti, per quelle fasce di popolazione che vivono condizioni di discriminazione, con particolare riferimento ai sistemi della formazione e del lavoro.

L'impianto strategico dell'Asse recepisce tutti gli indirizzi che su queste problematiche provengono dal livello comunitario, rispetto al principio di pari opportunità e alla costruzione di un modello sociale europeo, e quanto esistente in merito a livello nazionale.

La finalità dell'Asse è quella di intervenire, oltre che negli ambiti propri del FSE, anche a livello culturale in modo da contribuire a produrre quel cambiamento in grado di rappresentare il supporto necessario alla stabilizzazione dei processi innovativi in campo economico e sociale, e che coinvolge il sistema del partenariato istituzionale e sociale nell'affrontare le tematiche di genere ed antidiscriminatorie.

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 Proseguire ed ampliare i processi di sostegno all'implementazione delle pari opportunità tra donne e uomini

Le condizioni di contesto evidenziano come sia ancora presente la necessità di prevedere interventi atti a sostenere la valorizzazione della partecipazione femminile al sistema economico e sociale e, conseguentemente, a creare condizioni di equità e di pari opportunità tra donne e uomini.

E' in tale direzione che si devono sostenere processi di indirizzo e orientamento volti a combattere i diversi gap, a livello orizzontale e verticale, ancora esistenti nei vari ambiti dei sistemi della formazione e del lavoro, con riferimento alle condizioni di accesso, di permanenza e di opportunità di sviluppo e progressione. Una modalità per favorire e sostenere la partecipazione femminile al mercato del lavoro è rappresentata dalle misure di conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare e di redistribuzione del lavoro di cura tra uomini e donne. In tale direzione, coerentemente con gli indirizzi comunitari, e anche al fine di promuovere inclusione sociale, è opportuno agire attraverso lo sviluppo dei servizi rivolti alla persona e il miglioramento dell'organizzazione dei diversi luoghi di vita (città, aree rurali, etc.) in grado di rispondere in maniera "amichevole" alle donne e agli uomini.

Sperimentazioni di questo tipo fanno parte di una esperienza già maturata nel corso del precedente ciclo programmatico, ma certamente deve essere ampliata e sostenuta nei diversi contesti territoriali col fine di arrivare a proporre modalità di intervento che possano andare a sistema a livello nazionale.

Un ruolo importante, rilanciato con forza dalla nuova programmazione, è ricoperto dalla valutazione in chiave di genere che, in linea con l'esperienza pregressa e arricchendosi di nuovi indirizzi e strumenti mirati, accompagnerà e qualificherà l'implementazione dell'intera programmazione.

Obiettivo specifico: 4.2 Superare gli stereotipi riferiti alle forme di discriminazione basate sulla razza, l'origine etnica, la religione, le convinzioni personali, le disabilità, l'età, l'orientamento sessuale

Dalla presenza di stereotipi derivano le diverse forme di discriminazioni a carico dei gruppi sociali e degli individui. Essi sono ancora presenti nella nostra società e rischiano, se non governati, di proliferare in presenza di una società sempre più caratterizzata dalle diversità. Lo stereotipo non agevola la trasformazione, è anzi un fattore frenante delle politiche di sviluppo e impedisce di utilizzare a pieno tutte le risorse umane.

Gli stereotipi si manifestano secondo varie modalità a tutti i livelli di partecipazione degli individui e dei gruppi sociali al sistema economico e produttivo e determinano diverse forme di segregazione nell'accesso e nella progressione all'interno dei sistemi formativi e lavorativi, così come impediscono, anche, un pieno accesso alla cittadinanza attiva.

Coerentemente con gli indirizzi comunitari, l'obiettivo si propone di individuare e diffondere modalità specifiche di intervento per il superamento degli stereotipi riferiti alle differenze derivanti dalla razza o dall'origine etnica, dalla religione o dalla diversità di opinione, dalle disabilità o dall'età, così come dall'orientamento sessuale. E' opportuno, a tale proposito, prevedere, da un lato un processo di conoscenza circa la creazione e la diffusione degli stereotipi e, dall'altro, la predisposizione e la sperimentazione di modalità d'intervento che, agendo sia sui target che sul sistema degli attori chiave e dei fattori di contesto, porti al superamento delle condizioni di debolezza e di vera e propria discriminazione. Deve essere letta in tale direzione anche l'opportunità di valorizzare, consolidare ed implementare l'azione condotta con il modello V.I.S.P.O., sperimentandone la trasferibilità all'interno dei sistemi di monitoraggio e valutazione predisposti dalle autorità regionali e adeguandolo alle nuove esigenze poste dalla nuova programmazione in tema di non discriminazione.

4.4.2 Contenuti

La nuova programmazione sostiene processi di forte modernizzazione sociale che accompagnano lo sviluppo economico. Accanto agli obiettivi tradizionali dei fondi strutturali, in particolare del Fse, nuove opportunità e nuove strategie si presentano relativamente alle donne, alle città e sistemi urbani, ai territori, agli immigrati e alle altre categorie interessate da fenomeni di discriminazione. In questa visione, la posizione delle donne e dei gruppi discriminati, nei contesti economici e produttivi, nella società e nelle istituzioni, è una questione centrale, fattore di crescita e di sviluppo, indice del tasso di democrazia. Inoltre, l'apertura e l'integrazione delle nuove forme di diversità presenta aspetti rilevanti per la coesione sociale, la sicurezza, lo sviluppo economico, in generale, la tenuta dei sistemi democratici europei, rispetto alla globalizzazione ed alle sfide della società, dando luogo ad un'azione coerente e metodica di mainstreaming dello sviluppo.

Considerando, infatti, i gap relativi alla popolazione femminile esistenti nelle Regioni Convergenza e la necessità di procedere alla costruzione di un sistema di governance delle pari opportunità per tutti, è necessario assicurare un'ampia ed organizzata disponibilità di strumenti e modalità di intervento finalizzati a superare le forti criticità ancora esistenti che si registrano nei vari ambiti di lavoro.

In coerenza, quindi, con le priorità individuate dal Quadro Strategico Nazionale, l'Asse individua alcune linee di attività che intervengono su aspetti particolarmente rilevanti per il raggiungimento degli obiettivi esplicitamente individuati. Tali linee di attività capitalizzano, da un lato, quanto avviato e sperimentato nella precedente programmazione, dall'altro,

aprono a nuove frontiere, quelle della lotta alle diverse forme di discriminazione e delle pari opportunità per tutti.

4.4.3 Attività

Obiettivi Specifici	Categoria di Spesa	Esempi di azioni
<p>4.1 Proseguire ed ampliare i processi di sostegno all'implementazione delle pari opportunità tra donne e uomini</p>	<p>69</p>	<p>Individuazione di modalità di intervento finalizzate a promuovere la parità di accesso e di promozione nei sistemi del lavoro e della formazione per le donne, in attuazione della Direttiva 2006/54/CE.</p> <p>Analisi e studi finalizzati all'individuazione delle forme di discriminazione e degli stereotipi relativi, a carico delle donne nei vari ambiti del sistema educativo, nel mercato del lavoro, nella vita sociale e culturale e loro relazioni.</p> <p>Azioni di sensibilizzazione e diffusione dei vantaggi derivanti dalle azioni di rafforzamento delle donne nei sistemi della formazione e del lavoro rivolte al tessuto associativo, alle organizzazioni non governative, al partenariato istituzionale, economico e sociale.</p> <p>Promozione di reti interistituzionali a supporto del lavoro delle donne.</p> <p>Diffusione di competenze funzionali allo sviluppo orientate al genere nelle pubbliche amministrazioni, nelle organizzazioni che rappresentano le parti sociali, nel settore del credito e della finanza, anche con riferimento all'imprenditoria femminile.</p> <p>Messa a punto di una banca dati finalizzata a promuovere la partecipazione femminile nei processi relativi alle nomine nella P.A., negli enti pubblici, anche economici, e nelle grandi organizzazioni.</p> <p>Promozione della governance delle pari opportunità, anche con riferimento al contrasto delle forme di violenza sulle donne.</p> <p>Predisposizione di un repertorio di modelli organizzativi che favoriscono l'armonizzazione tra vita professionale e vita lavorativa (es. telelavoro, part-time, job sharing, banca del tempo, organizzazione dei tempi delle città, congedi parentali) in attuazione delle normative vigenti e delle direttive comunitarie.</p> <p>Azioni finalizzate alla sensibilizzazione, alla sperimentazione e all'implementazione di misure e servizi per le persone volti a favorire la conciliazione e la redistribuzione dei lavori di cura.</p> <p>Avvio di iniziative finalizzate a rendere i bilanci pubblici trasparenti rispetto alle ricadute in chiave di genere delle decisioni di spesa.</p>

Obiettivi Specifici	Categoria di Spesa	Esempi di azioni
		<p>Sviluppo di modelli metodologici per valutare gli effetti diretti e indiretti delle politiche di pari opportunità tra donne e uomini sullo sviluppo locale.</p> <p>Ampliamento e diffusione delle attività di monitoraggio qualitativo in ottica di genere soprattutto in riferimento agli ambiti innovativi (trasporti, infrastrutture, in particolare quelle che interfacciano la famiglia e la popolazione).</p> <p>Attività di analisi, studio e diffusione per l'identificazione di indicatori che concorrano alla definizione e alla lettura dei contesti in chiave di genere.</p> <p>Individuazione di modelli utili a rilevare i fabbisogni della popolazione femminile.</p>
<p>4.2 Superare gli stereotipi riferiti alle forme di discriminazione basate sulla razza, l'origine etnica, la religione, le convinzioni personali, le disabilità, l'età, l'orientamento sessuale</p>	<p>71</p>	<p>Analisi e studi finalizzati all'individuazione degli stereotipi a carico dei gruppi discriminati nei vari ambiti del sistema educativo, nel mercato del lavoro, nella vita sociale e culturale e loro relazioni.</p> <p>Analisi e studi finalizzati ad individuare le specificità di genere legate alle altre diverse forme di discriminazione, e costruzione di interventi mirati in materia.</p> <p>Campagne informative finalizzate al superamento degli stereotipi e per la diffusione di una cultura delle pari opportunità per tutti;</p> <p>Individuazione di proposte di strumenti finalizzati a combattere le diverse forme di discriminazione nelle iniziative di sviluppo locale.</p> <p>Promozione della governance delle pari opportunità per tutti.</p> <p>Predisposizione di linee di indirizzo/orientamento per la costruzione di partenariati pubblico/privati, a carattere economico e sociale, in grado di massimizzare lo sviluppo del territorio verso la non discriminazione.</p> <p>Individuazione di modalità di intervento finalizzate a promuovere la parità di accesso e di promozione nei sistemi del lavoro e della formazione per tutte le categorie soggette a condizioni di discriminazione, in attuazione delle Direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE.</p> <p>Azioni di sensibilizzazione e diffusione dei vantaggi derivanti dalle azioni di rafforzamento dei gruppi che vivono condizioni di discriminazione, rivolte al tessuto associativo, alle organizzazioni non governative, al partenariato istituzionale, economico e sociale.</p> <p>Promozione di reti interistituzionali a supporto del lavoro dei target che vivono condizioni di discriminazione.</p>

Obiettivi Specifici	Categoria di Spesa	Esempi di azioni
		Predisposizione di modalità e supporto alla costituzione di partenariati/organismi/strutture volte a sviluppare modelli di intermediazione culturale. Sperimentazione della trasferibilità degli indirizzi operativi predisposti per la valutazione in chiave di genere alla valutazione sensibile alle diverse forme di discriminazione. Sviluppo di modelli metodologici per valutare gli effetti diretti e indiretti delle politiche di pari opportunità per tutti sullo sviluppo locale; Costruzione di una banca dati sulle discriminazioni. Individuazione di modelli utili a rilevare i fabbisogni dei soggetti in condizione di discriminazione.

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 P.O. nell'ambito degli strumenti di programmazione attuativa.

Categorie di destinatari

Gli interventi saranno diretti a istituzioni pubbliche, organismi di parità, soggetti incaricati della programmazione cui devono essere rivolte azioni di sensibilizzazione, operatori pubblici chiamati ad implementare le politiche strutturali, Associazioni, ONG, parti sociali, popolazione interessata da campagne di sensibilizzazione in accompagnamento ai processi di sviluppo.

Beneficiari

Il beneficiario degli interventi sarà la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per i diritti e le pari opportunità.

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 il FESR, il FAS e tutti gli altri strumenti finanziari previsti da normative nazionali e regionali.

4.4.6 Specificità aggiuntive

4.4.6.1 Azioni innovative

Nell'ambito delle attività innovative del FSE potranno essere finanziate quelle operazioni che puntando al potenziamento dell'impatto degli interventi in un dato contesto, promuovono ed applicano conoscenze sperimentali che introducono elementi proattivi di miglioramento e di cambiamento. Le azioni innovative verranno di volta in volta proposte al C.d.S..

4.4.6.2 Complementarità

La complementarità di questo Asse si rileva soprattutto con i POR.

Gli indicatori di realizzazione si applicano a tutti gli obiettivi specifici dell'Asse

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

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

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 per 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 per 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
Pari opportunità	4.1 Proseguire ed ampliare i processi di sostegno all'implementazione delle pari opportunità tra donne e uomini	<p><i>Quantitativo</i></p> <p>Mobilità sociale femminile</p> <p>Fonte: ISTAT Multiscopo - Indagine quinquennale "Famiglia e soggetti sociali" (pubblicati nel 2006)</p> <p><u>Mobilità sociale intragenerazionale femminile o mobilità di carriera femminile</u> (quota di occupate che nel corso della carriera cambia la classe sociale di appartenenza)</p> <p>Valore di partenza (anno 2003) Femmine = 31,5%; Maschi = 38,8%; Totale = 36%</p> <p>Valore target (al 2013) Femmine = 41,5% Maschi = 48,8%; Totale = 45%</p> <p><i>Quali-Quantitativo</i></p> <p>N. di Amministrazioni regionali e provinciali che hanno <u>nominato figure</u> di pari opportunità sul totale delle Amministrazioni regionali e provinciali (125 amministrazioni totali). L'indicatore verrà corredato da una specifica rilevazione sul <u>numero</u>, sulle <u>caratteristiche</u> e sui <u>contenuti dei servizi di pari opportunità</u> predisposti a livello di Amministrazioni regionali e provinciali</p> <p>Fonte: ISFOL e Analisi ad hoc (prima rilevazione entro dic. 2008)</p> <p>Valore di partenza anno 2005 – ob. 1= 5; ob. 2 = 14; Italia = 19</p> <p>Valore target al 2013 tutte – ob. 1= 28; ob. 2 = 97; Italia= 125</p>

ASSE	OBIETTIVO SPECIFICO	INDICATORI DI RISULTATO
		<p><i>Quali-Quantitativo</i></p> <p><u>Conciliabilità dei tempi di vita e di lavoro</u> per donne e uomini in base alle variabili rilevate nel 2006 (disponibili a metà 2007) e nel 2011 (disponibili a metà 2012)</p> <p>Fonte: ISTAT Multiscopo (sezione Uso del Tempo)</p> <p>Valore di partenza (disponibili a metà 2007)</p>

ASSI	OBIETTIVO SPECIFICO	INDICATORI DI RISULTATO
<p>Pari opportunità</p>	<p>4.2 Superare gli stereotipi riferiti alle forme di discriminazione basate sulla razza, l'origine etnica, la religione, le convinzioni personali, le disabilità, l'età, l'orientamento sessuale</p>	<p><i>Qualitativo</i></p> <p>Avanzamento dei processi organizzativi e di istituzionalizzazione finalizzati ad integrare il <u>mainstreaming di genere e il superamento delle altre forme di discriminazione nella programmazione e attuazione delle politiche pubbliche</u></p> <p>Fonte: Analisi ad hoc</p> <p>Valore di partenza (prima rilevazione entro dic. 2008)</p>

4.5 ASSE E – CAPACITA' ISTITUZIONALE

Le più recenti politiche rivolte al miglioramento della funzione pubblica evidenziano come essa sia una componente della competitività del Paese, dunque maggiore efficacia e efficienza delle azioni amministrative sono rivolte non solo all'innalzamento della qualità della vita dei cittadini ma anche al più generale rafforzamento del sistema Paese.

Su questi principi si sono innescate e sono state anche sperimentate strategie operative secondo cui qualità e miglioramento continuo devono essere frutto di processi di riorganizzazione, di introduzione di soluzioni e strumenti innovativi.

Il contesto in cui si opera è fortemente squilibrato presentando sacche di arretratezza e inefficienza accanto a espressioni di eccellenza, occorre pertanto favorire ogni possibile forma di permeabilità interna del sistema, la cui omogeneizzazione vale tanto quanto l'obiettivo di innalzarne generalmente il livello.

Il rafforzamento e potenziamento istituzionale, dunque, diventa veicolo non surrogabile per un deciso e visibile incremento degli impatti positivi che deriveranno dall'impiego dei fondi strutturali nel prossimo ciclo di programmazione.

4.5.1 Obiettivi specifici

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

<i>Obiettivo specifico:</i> 5.1 Accrescere l'innovazione, l'efficacia e la trasparenza dell'azione pubblica

Tale obiettivo si traduce in azioni strategiche volte alla semplificazione dell'azione amministrativa, per rendere maggiormente efficiente il funzionamento della P.A.. Azioni di ingegnerizzazione e omogeneizzazione dei processi, dei modelli e delle procedure anche in funzione propedeutica alla diffusione capillare di procedure informatiche come elemento centrale di efficacia dell'azione amministrativa. Azioni mirate ad incrementare la trasparenza dell'azione pubblica limitando gli spazi di mera discrezionalità. Diffusione presso i diversi attori istituzionali e sociali di una piena consapevolezza delle regole di attuazione delle politiche come base per supportare un processo di contrattualizzazione consapevole degli obiettivi comuni da conseguire e dei potenziali elementi premiali.

Potenziamento delle capacità istituzionali in materia di programmazione, gestione e controllo degli investimenti pubblici

<i>Obiettivo specifico:</i> 5.2 Migliorare la cooperazione interistituzionale e le capacità negoziali con specifico riferimento al settore del Partenariato Pubblico Privato (PPP)
--

Il conseguimento di questo obiettivo prevede una strategia di sostegno ai processi di sussidiarietà verticale e orizzontale, mediante il rafforzamento delle funzioni di ruolo di ciascuno degli attori coinvolti nei processi di sussidiarietà e, in particolare:

- della capacità di indirizzo strategico e regolazione delle Regioni, con le connesse competenze di sorveglianza e controllo che accompagnano ogni sano processo di decentramento;
- della capacità delle Province di porsi come soggetto intermedio di programmazione;

- della capacità degli enti comunali di ottimizzare le funzioni ed i servizi delegati, concorrendo alla definizione di soggetti intermedi sovracomunali per la gestione ottimale degli stessi;
- della capacità delle pubbliche amministrazioni anche attraverso la cooperazione interistituzionale di promuovere e gestire iniziative di PPP.

Questo obiettivo prevede la disseminazione di buone pratiche maturate in contesti di eccellenza; la diffusione di efficaci metodologie per la definizione dei fabbisogni di sviluppo delle competenze; lo sviluppo e l'internalizzazione delle competenze programmatiche, attuative e gestionali; il miglioramento della committenza pubblica; la raccolta e la diffusione di soluzioni e metodi per rafforzare il profilo negoziale pubblico delle azioni PPP.

Obiettivo specifico: 5.3 Migliorare gli standard dei servizi pubblici

Si individua, tramite la focalizzazione dell'obiettivo, una strategia finalizzata all'innalzamento della qualità dei servizi ai cittadini ed alle imprese come elemento base per il conseguimento di un incremento di competitività dell'area Convergenza; tale strategia punta al conseguimento di un nuovo rapporto fra PA e società civile, il cui coinvolgimento nella gestione dei servizi è funzionale sia al rafforzamento di meccanismi di voice sia alla sperimentazione di innovazioni nei processi di gestione, sia alla valorizzazione della componente privata nella gestione dei servizi pubblici. Occorre inoltre migliorare la conoscenza e la conseguente capacità di scelta delle amministrazioni sulle diverse soluzioni possibili per l'erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese.

Obiettivo specifico : 5.4 Definire con le Regioni standard e metodologie condivise in materia di gestione, monitoraggio e valutazione e supportare la qualità e l'efficacia degli interventi FSE e non e la loro complementarità

L'obiettivo mira in generale a promuovere una strategia che valorizzi il concetto di complementarità delle politiche ai diversi livelli istituzionali, a partire dallo sviluppo della capacità di cooperazione tra le diverse Amministrazioni coinvolte. Mira inoltre in modo più specifico a rafforzare la capacità istituzionale con riferimento ad attività di supporto ai sistemi nazionale e regionale di gestione, monitoraggio e valutazione degli interventi FSE e non.

Una particolare attenzione verrà dedicata alla complementarità con il FEASR, e in particolare con il PO Rete Rurale.

Obiettivo specifico: 5.5 Rafforzare ed integrare il sistema di governance ambientale

L'obiettivo mira al rafforzamento delle capacità e dei modelli di governance ambientale attraverso il progressivo radicamento, nella prassi ordinaria, di criteri operativi, strumenti tecnici, procedure gestionali e modelli organizzativi che favoriscono l'innovazione istituzionale dei settori tematici ambientali. La complessità dei processi orientati alla sostenibilità dello sviluppo, ovvero all'integrazione della componente ambientale in sede di attuazione delle politiche regionali, è un'operazione complessa che implica articolate procedure amministrative, valutative, e tecniche sia settoriali che multidisciplinari. In particolare l'applicazione della direttiva VAS ai nuovi programmi cofinanziati dai fondi comunitari richiede l'attivazione ed il rafforzamento di competenze valutative specifiche all'interno delle amministrazioni centrali e regionali titolari di PO. Le azioni sono

finalizzate alla revisione dei modelli organizzativi che includono attività di Business Process Rengineering delle strutture regionali competenti (ricognizione, mappatura, analisi delle criticità, analisi delle competenze, riprogettazione organizzativa), di affiancamento nelle fasi di start-up, e di azzeramento dei deficit di competenza.

4.5.2 Contenuti

Nell'ambito degli obiettivi specifici individuati l'attuazione dell'Asse si articolerà su due principali direttrici:

- una prima direttrice punta al rafforzamento, in chiave sistemica, dei processi di apprendimento istituzionale, come elemento trasversale rispetto alle diverse aree di policy (Direttrice "trasversale");
- una seconda direttrice, invece, assume una valenza più specifica, legata alle diverse politiche settoriali, puntando al miglioramento delle capacità amministrative in una chiave tematica adeguata allo specifico di ciascuna priorità interessata e supportando i relativi processi di riforma e/o ammodernamento in atto (Direttrice "per policy").

A titolo meramente esemplificativo e comunque non esaustivo è possibile indicare quali aree di policy potenzialmente interessate a tali applicazioni le seguenti: ricerca e innovazione, risorse ambientali, naturali e culturali, reti e collegamenti per la mobilità, sviluppo locale, sviluppo urbano, sicurezza ed internazionalizzazione.

Entrambe le direttrici strategiche dell'asse (trasversale e per policy) trovano attuazione in una dimensione territoriale, che costituisce la base per identificare modalità di intervento differenziate e proporzionali ai bisogni effettivamente espressi da ciascun territorio; sotto il profilo territoriale è possibile prevedere la seguente articolazione:

- interventi a valenza nazionale, quando sono rivolti a tutte le Regioni su di un tema specifico (in questo caso è necessario un coordinamento fra azioni condotte con il presente asse e con altri strumenti – FAS e PO Competitività – operanti in altri contesti territoriali);
- interventi a valenza interregionale, rivolti a cluster di Regioni in genere su tematiche specifiche;
- interventi a valenza regionale, specificamente realizzati per rispondere alle esigenze di una Regione, relativa ad una o più tematiche;
- interventi a valenza subregionale, rivolti ad attori istituzionali diversi dalle Regioni, che condividono interessi ed esigenze e tra i quali è possibile la costruzione di reti stabili di relazioni.

A tal proposito, è bene sottolineare che:

- l'approccio strategico adottato, punta alla costruzione di una vision condivisa per il futuro, fondata sulla identificazione e la condivisione di problematiche (trasversali e/o specifiche di policy) e sulla definizione di piani strategici di azione, mediante i quali conseguire soluzioni sostenibili di medio periodo, adattabili alle specificità di ciascun contesto territoriale;
- la condivisione dell'analisi dei problemi e la partecipazione dei principali attori istituzionali alla programmazione delle attività ed alla sorveglianza delle relative fasi di attuazione è assunta come elemento fondante, sulla cui base potranno assicurarsi una adeguata aderenza ai fabbisogni espressi dalle diverse aree della Convergenza ed una efficace capacità di adattamento rispetto alle esigenze emergenti in corso di attuazione;

- la capacità di regia espressa dal centro e la mobilitazione delle strutture regionali nelle fasi di attuazione delle attività costituiscono elementi di approccio rispetto ai quali l'asse prevede di sperimentare soluzioni innovative di intervento.

Con riferimento a tali aspetti metodologici, il DFP, Organismi intermedio, attuatore prevalente dell'Asse, valorizza nell'attuazione delle azioni programmate le esperienze, in termini di conoscenza dei fabbisogni espressi dal territorio, di abitudine al dialogo cooperativo e di capacità (tecniche e strumentali) di ricalibrare tempestivamente le proprie azioni in ragione di possibili nuove istanze emergenti in corso d'opera.

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 principali sono riportati nella seguente tabella:

Obiettivi Specifici	Categoria di Spesa	Esempi di azioni
5.1. Accrescere l'innovazione, l'efficacia e la trasparenza dell'azione pubblica.	81	<p>Analisi e studi per la identificazione di procedure della PA che necessitano di azioni di ridefinizione e semplificazione; identificazione delle procedure più rilevanti per promuovere la competitività del sistema paese e delle imprese ed accrescere l'attrattività del territorio; azioni per la reingegnerizzazione dei processi per l'introduzione delle innovazioni procedurali, tecnologiche e per la semplificazione; sperimentazione di percorsi incentivanti per il personale legati agli output realizzati, alle semplificazioni effettuate ed alle innovazioni introdotte..</p> <p>Diffusione di modelli logici per la normalizzazione delle procedure d'impiego dei servizi on-line da parte dell'utenza e definizione di standard di colloquio interoperabile.</p> <p>Definizione di nuovi modelli organizzativi nella PA che utilizzino appieno la potenzialità offerte dalle ICT; trasferimento dei nuovi modelli organizzativi attraverso azioni di ricerca, sperimentazione, gemellaggi, benchmarking, tutoraggi amministrativi; diffusione di procedure informatiche per la gestione dei processi; adeguamento della definizione dei profili professionali rispetto alle innovazioni introdotte.</p> <p>riqualificazione e/o sviluppo delle competenze relative alle politiche della programmazione e gestione delle politiche di investimento pubblico; diffusione di buone pratiche di programmazione dei fabbisogni di risorse umane nella PA; acquisizione di nuove professionalità per le "competenze rare".</p> <p>Studi, ricerche e sperimentazioni su: mobilità orizzontale e verticale; sperimentazione e diffusione di meccanismi di responsabilizzazione del personale e della dirigenza in particolare attraverso forme di incentivi orientati al risultato e</p>

Obiettivi Specifici	Categoria di Spesa	Esempi di azioni
		<p>al miglioramento continuo; concertazione con gli attori dei processi di contrattualizzazione di un inserimento graduale dei processi di premialità; internalizzazione di competenze pregiate attraverso investimenti in metodologie, procedure e nuove tecnologie; azioni mirate di internalizzazione di competenze strategiche e trasversali.</p> <p>Sperimentazione e diffusione di metodologie di e-democracy e di metodologie e pratiche di trasparenza in grado di limitare gli spazi di mera discrezionalità e migliorare il grado di effettiva tutela dei “beni pubblici” secondo i principi dell’amministrazione aperta; azioni di informazione e comunicazione ai cittadini per l’accrescimento della fiducia nella corretta e puntuale fruizione dei servizi; promozione e sperimentazione di processi decisionali inclusivi.</p> <p>Azioni di comunicazione a supporto (ex ante ed in itinere) della diffusione delle innovazioni tecnologiche e procedurali; benchmarking e trasferimento di buone pratiche.</p> <p>Riqualificazione e sviluppo delle competenze in materia ambientale e della relativa capacità di governance.</p>
5.2 Migliorare la cooperazione interistituzionale e le capacità negoziali con specifico riferimento al settore del Partenariato Pubblico Privato	81	<p>Studi e ricerche per la definizione di nuove forme di associazione tra enti a diversi livelli di governo; miglioramento della regolazione delle politiche e delle distribuzioni ottimali delle competenze lungo la filiera istituzionale a seguito del decentramento; miglioramento delle competenze specifiche alle funzioni di ruolo di ciascun soggetto.</p> <p>Definizione di strumenti giuridici per modalità procedimentali in forma associata e strumenti di natura pattizia o convenzionale tra istituzioni;</p> <p>Azioni di facilitazione per il miglioramento delle attività di concertazione tra PA; trasferimento di buone pratiche e di esperienze di governo multilivello anche attraverso gemellaggi e scambi di esperienze.</p> <p>Modellizzazione e diffusione di strumenti e procedure per la efficace, adeguata e trasparente acquisizione di servizi professionali da parte della PA; azioni sperimentali per lo sviluppo professionale dei dipendenti pubblici per l’esternalizzazione; promozione di attività di PPP e rafforzamento del ruolo negoziale delle PA;</p> <p>creazione di competenze tecnico-specialistiche nell’ambito di: procedure di appalto, monitoraggio e valutazione di progetti, gestione ed attuazione (analisi SAL, coordinamento di conferenza di servizi, rendicontazione, collaudi, ecc).</p> <p>Miglioramento della capacità di cooperazione istituzionale delle amministrazioni regionali e delle autonomie locali.</p>

Obiettivi Specifici	Categoria di Spesa	Esempi di azioni
5.3 Migliorare gli standard dei servizi pubblici	81	<p>Definizione delle tipologie di servizi essenziali; definizione di target differenziati, segmentazione per aree geografico-territoriali secondo un approccio qualitativo attraverso il coordinamento e la facilitazione della negoziazione tra PA centrali, regionali e locali; definizione di meccanismi incentivanti per il corretto funzionamento dei servizi nell'ottica della diffusione della cultura dell'orientamento agli obiettivi; definizione e messa in esercizio di metodologie e strumenti di monitoraggio dei livelli di servizio; diffusione di buone pratiche in tema di fissazione di standard da conseguire per i servizi.</p> <p>Definizione di nuovi modelli contrattuali; articolazione delle applicazioni del principio di sussidiarietà orizzontale; trasferimento di buone pratiche di coinvolgimento dei privati nelle procedure di investimento per i servizi pubblici e nella loro gestione.</p>
5.4 Definire con le Regioni standard e metodologie condivise in materia di gestione, monitoraggio e valutazione e supportare la qualità e l'efficacia degli interventi FSE e non e la loro complementarità	81	<p>Azioni mirate alla diffusione della cultura del monitoraggio e valutazione degli impatti derivanti dall'impiego delle risorse del FSE.</p> <p>Analisi della complementarità delle politiche/misure adottate ai diversi livelli istituzionali.</p> <p>Analisi della complementarità con il FEASR nella programmazione nazionale e regionale</p> <p>Azioni di supporto allo sviluppo dei sistemi nazionali e regionali di gestione, monitoraggio e valutazione.</p>
5.5 Rafforzare ed integrare il sistema di governance ambientale	81	<p>Attività di Business Process Reengineering (BPR) e/o affiancamento al cambiamento organizzativo, anche tramite la diffusione di procedure informatizzate, l'implementazione di interventi di riqualificazione professionale, su tematiche settoriali ambientali, ovvero derivanti dai mutamenti del quadro normativo (dir. 2000/60/CE, TU appalti L.163/2006, TU ambiente L.152/2006).</p> <p>Individuazione e diffusione di best practices (istruzioni operative, linee guida, seminari, workshop) riguardanti i processi tecnici, gestionali ed amministrativi inerenti ad es.: la VAS, le procedure di valutazione ambientale previste dalle direttive 2001/42/CE, 85/337/CE e 92/43/CE, l'attuazione degli interventi di difesa del suolo, le modalità di implementazione di reti di monitoraggio ed inventari di emissione, il Protocollo di Kyoto.</p> <p>Azioni a supporto dell'attività di valutazione/monitoraggio dei progetti di investimento, nonché dei rafforzamento delle competenze dei soggetti preposti ai controlli sia dei progetti di ricerca che di investimento (ispettori).</p>

Obiettivi Specifici	Categoria di Spesa	Esempi di azioni
		<p>Azione di sistema mirata all'integrazione all'interno della pianificazione di area vasta della gestione degli ambiti territoriali che concorrono ad assicurare in situ la salvaguardia della biodiversità terrestre, marina e costiera.</p> <p>Realizzazione di attività pilota di partenariato (interregionale e intraregionale) finalizzate al rafforzamento delle capacità delle istituzioni pubbliche e degli attori locali per una gestione integrata del territorio.</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 P.O.N nella fase di programmazione attuativa. Gli interventi a carattere settoriale verranno realizzati d'intesa con i Ministeri competenti.

Categorie di destinatari

Gli interventi saranno diretti al personale della P.A. ed al partenariato socio-economico.

Beneficiari

I beneficiari degli interventi sono la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, Ufficio per la Formazione del Personale della Pubblica Amministrazione (DFP-UFPPA), la PCM - Dipartimento degli Affari Regionali e delle Autonomie Locali, il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, con riferimento all'obiettivo specifico "Definire con le Regioni standard e metodologie condivise in materia di gestione, monitoraggio e valutazione e supportare la qualità e l'efficacia degli interventi FSE e non e la loro complementarità" e il Ministero dell'ambiente della tutela del territorio e del mare relativamente all'obiettivo specifico "Interventi per il miglioramento della governance ambientale" e altre Amministrazioni Centrali.

4.5.4 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.

4.5.5 Sinergie con altri Fondi e strumenti finanziari

In questo Asse particolare attenzione verrà posta alle sinergie con i Programmi operativi regionali FSE delle Regioni Convergenza e con le politiche in tema di rafforzamento istituzionale attivate con risorse nazionali aggiuntive ed ordinarie.

Dirette sono le sinergie con il PON FESR Governance ed Assistenza Tecnica ed in particolare con l'Obiettivo Operativo II.4 - Rafforzamento delle strutture operative e delle competenze nella Pubblica Amministrazione.

Questo Obiettivo Operativo si pone in continuità con l'azione svolta nel PON ATAS 2000-2006 (in particolare con la misura 1.2) e mira ad assicurare, per il tramite delle Amministrazioni centrali competenti, un supporto specialistico alle Regioni, su temi nodali, dove più forte deve essere l'integrazione tra i livelli di governo.

L'attuazione dell'Obiettivo Operativo II.4 "Rafforzamento delle strutture operative e delle competenze nella Pubblica Amministrazione" è affidata al DFP che avrà la funzione di Organismo Intermedio del PON, ai sensi degli artt. 2 punto 6) e 59 punto 2) del Reg. (CE) 1083/2006.

L'intervento è volto a favorire il cambiamento organizzativo e l'adeguamento delle competenze tecniche e, quindi, complessivamente, il miglioramento delle capacità delle strutture delle Amministrazioni che operano per il conseguimento degli obiettivi del QSN.

Sotto questo profilo appaiono elementi complementari dell'attuazione del QSN gli Assi VII dei PO delle Regioni Convergenza, l'Asse E del PON FSE Governance & AS e l'Obiettivo Operativo II.4 del PON FESR Governance & AT.

In particolare la procedura di attuazione del PON FESR prevede che, sulla base delle indicazioni emerse nel CIA, le Amministrazioni centrali interessate presenteranno al Dipartimento della Funzione Pubblica un "Piano operativo di riorganizzazione e rafforzamento" che conterrà le indicazioni puntuali necessarie alla valutazione dei fabbisogni specifici cui il Piano risponde, l'individuazione delle strutture beneficiarie dell'azione, l'indicazione specifica dei risultati attesi e del tempo necessario a conseguirli.

Nella definizione del "Piano operativo di riorganizzazione e rafforzamento" le Amministrazioni centrali coinvolte dovranno partire dall'analisi delle esigenze di rafforzamento delle Amministrazioni regionali per individuare sia il tipo e le modalità di supporto che intendono fornire, sia le esigenze di rafforzamento delle proprie strutture funzionali al raggiungimento degli obiettivi di supporto concordati con le Regioni dell'Obiettivo Convergenza.

I "Piani operativi di riorganizzazione e rafforzamento" dovranno contenere:

- indicazioni sugli elementi di continuità o di discontinuità rispetto alle azioni di supporto e assistenza tecnica attuate nel quadro della programmazione 2000-2006, sia a valere sulle risorse dei Fondi Strutturali, sia a valere sulle risorse nazionali della politica regionale (FAS);
- definizione specifica degli obiettivi che si intende conseguire con l'indicazione dei *target*;
- descrizione analitica delle strutture coinvolte (collocazione, funzioni, dotazione organica, competenze), con confronto fra la situazione al momento dell'avvio del Piano e la situazione che si prevede di determinare attraverso la riorganizzazione e l'adeguamento delle competenze;
- individuazione analitica delle capacità su cui si intende intervenire e sulla loro rilevanza ai fini della funzione specifica affidata all'Amministrazione proponente nel quadro del QSN;
- indicazione delle singole azioni da realizzare per conseguire gli obiettivi, delle dimensioni finanziarie di tali azioni, del tipo di competenze necessarie per realizzarle, delle modalità di attuazione utilizzate al fine di ottenere l'internalizzazione delle competenze;

- rapporto tra gli interventi del Piano e gli altri interventi avviati a valere sulle risorse del PON “Governance e AS” (FSE) e indicazioni sull’integrazione tra i due tipi di intervento;
- esigenze dell’Amministrazione centrale per l’adeguamento delle competenze e il conseguimento di livelli adeguati di efficacia nell’azione di indirizzo, accompagnamento e supporto che l’Amministrazione centrale intende svolgere a favore delle Regioni;
- situazione, orientamenti, ruolo e funzioni del rispettivo “Nucleo di valutazione” (art. 1 della legge 144) *in relazione alle attività di valutazione connesse all’attuazione del QSN.*

4.5.6 Specificità aggiuntive

4.5.6.1 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.

4.5.6.2 Complementarità

La complementarità di questo Asse si registra principalmente nei confronti dei POR e dei programmi comunitari che sviluppano i temi della Governance.

Gli indicatori di realizzazione si applicano a tutti gli obiettivi specifici dell’Asse

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

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

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 per Obiettivo specifico (per i progetti di grandi	Approvazione Conclusione

Indicatori	Articolazione	Fasi di rilevazione
	dimensioni, attraverso il monitoraggio qualitativo, verranno considerate le n. attività di cui si compone il singolo progetto)	
Caratteristica dell'attuazione in base alla produzione effettiva	Numero di prodotti per tipologia per Asse e per 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
Capacità Istituzionale	5.1 Accrescere l'innovazione, l'efficacia e la trasparenza dell'azione pubblica	<p><i>Quantitativo</i></p> <p><u>Amministrazioni pubbliche che hanno emanato regolamenti</u> relativi a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) alla fissazione dei termini e l'individuazione dei responsabili dei procedimenti 2) al diritto di accesso ai documenti amministrativi <p>così come previsti dalla L. 241/90 "Norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi" e dalla L. 15/05 "Norme generali sull'azione amministrativa"</p> <p>Fonte: ISTAT Annuario Statistico della P.A</p> <p>Valore di partenza ultimo dato disponibile 2003 – 2004 (pubblicato a Febbraio 2007)</p> <p>ob.1 = 58,2%; ob 2 = 69,9%; Italia = 65,7%</p> <p>Valore target al 2013 ob.1, ob 2 e Italia = 100%</p> <p><i>Quantitativo</i></p> <p><u>Amministrazioni pubbliche che hanno effettuato valutazioni</u> degli effetti prodotti dalle semplificazioni previste dalla L. 241/90 e successive modificazioni</p> <p>Fonte: ISTAT Annuario Statistico della P.A.</p>

		<p>Valore di partenza ultimo dato disponibile 2003 – 2004 (pubblicato a Febbraio 2007)</p> <p>ob. 1 = 32,9%; ob 2 = 43,8%; Italia = 39,9%</p> <p>Valore target al 2013 ob. 1, ob 2 e Italia = 100%</p>
--	--	--

ASSE	OBIETTIVO SPECIFICO	INDICATORI DI RISULTATO
<p>Capacità Istituzionale</p>	<p>5.2 Migliorare la cooperazione interistituzionale</p>	<p><i>Qualitativo</i></p> <p><u>Integrazione:</u> Sviluppo e consolidamento di forme di cooperazione interistituzionale fondate sull'integrazione dei sistemi in aree di intervento limitrofe (in relazione alla gestione dei progetti e alle forme della governance locale).</p> <p>Fonte: Analisi ad hoc</p> <p>Valore di partenza (prima rilevazione entro dic. 2008)</p> <p>Valore target al 2013 Forme di cooperazione interistituzionale consolidate</p>

ASSE	OBIETTIVO SPECIFICO	INDICATORI DI RISULTATO
<p>Capacità Istituzionale</p>	<p>5.3 Migliorare gli standard dei servizi pubblici.</p>	<p><i>Quali-Quantitativo</i></p> <p><u>Livello di implementazione della Direttiva del 24/03/2004 sulla rilevazione della qualità percepita dai cittadini</u></p> <p><i>(Customer Satisfaction)</i> per tipologia di PA e area geografica</p> <p>Fonte: Analisi ad hoc</p> <p>Valore di partenza (prima rilevazione entro dic. 2008)</p> <p>Valore target al 2013 ob. 1 = 70%, ob. 2 = 90%; Italia = 80% del totale delle Amministrazioni pubbliche</p>

ASSE	OBIETTIVO SPECIFICO	INDICATORI DI RISULTATO
<p>Capacità Istituzionale</p>	<p>5.4 Definire con le Regioni standard e metodologie condivise in materia di gestione, monitoraggio e valutazione e supportare la qualità e l'efficacia degli interventi FSE e non e la loro complementarità</p>	<p><i>Qualitativo</i></p> <p><u>Incremento del livello di completezza e di disponibilità dei dati anagrafici sui destinatari (persone, organismi e imprese) delle politiche cofinanziate dal FSE</u></p> <p>Misurazione del livello di completezza e di disponibilità dei dati anagrafici sui destinatari (persone, organismi e imprese) degli interventi cofinanziati dal Fse</p> <p>Fonte: ISFOL – Struttura di valutazione/ Tecnostruttura</p> <p>Valore di partenza (situazione da registrare entro dicembre 2008)</p> <p>Valore target al 2013 Massimo livello di completezza, aggiornamento e disponibilità per tutte le Regioni ob. Convergenza (5/5)</p>

ASSE	OBIETTIVO SPECIFICO	INDICATORI DI RISULTATO
<p>Capacità Istituzionale</p>	<p>5.5 Rafforzare ed integrare il sistema di governance ambientale</p>	<p><i>Qualitativo</i></p> <p><u>Incremento e adozione di standard metodologici per il monitoraggio e la valutazione delle politiche ambientali</u></p> <p>Identificazione e misurazione del livello di raggiungimento degli standard esistenti e da adottare a livello nazionale (attraverso strumenti quali: linee d'indirizzo, manualistica operativa, circolari, direttive, revisione dei modelli operativi e organizzativi)</p> <p><u>Livello di integrazione della componente ambientale nelle politiche pubbliche</u></p> <p>Fonte: Analisi ad hoc</p> <p>Valore di partenza (prima rilevazione entro dic. 2007)</p> <p>Valore target al 2013= + 30%</p>

4.6 ASSE F – 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.

4.6.1 Obiettivi specifici

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

Obiettivo specifico: 6.1 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: 6.2 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 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.

4.6.2 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 Attuazione (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 accrescerne 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.

4.6.3 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
6.1 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.
6.2 Supportare le Regioni nello sviluppo della dimensione transnazionale	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 e altre Amministrazioni Centrali.

4.6.4 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.

4.6.5 Sinergie con altri Fondi e strumenti finanziari

In questo Asse particolare attenzione verrà posta alle sinergie con i Programmi operativi regionali FSE delle Regioni Convergenza. 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.

4.6.6 Specificità aggiuntive

4.6.6.1 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.

4.6.6.2 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.

Gli indicatori di realizzazione si applicano a tutti gli obiettivi specifici dell'Asse

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

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

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 per 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 per 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	6.1 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	6.2 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>

4.7 ASSE G – 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.

4.7.1 Obiettivi specifici

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

Obiettivo specifico: 7.1 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: 7.2 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 Competitività regionale e occupazione.

Per fornire indicazioni strategiche sul valore aggiunto e sull'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 complementarietà 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.

4.7.2 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 obiettivi 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 costituiti al fine di approfondire tematiche specifiche e la comunicazione e diffusione dei risultati.

4.7.3 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
7.1 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 Valutazione indipendente del PON
7.2 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, alla PCM Dipartimento della Funzione Pubblica e alla PCM – Dipartimento per i Diritti e le pari opportunità

Beneficiari

I beneficiari degli interventi saranno il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e la PCM Dipartimento della Funzione Pubblica

4.7.4 Sinergie con altri Fondi e strumenti finanziari

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

Gli indicatori di realizzazione si applicano a tutti gli obiettivi specifici dell'Asse

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

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

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 per 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 per 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 AUTORITÀ¹⁰

Nel rispetto del principio della separazione delle funzioni di cui all'art. 58, lettera b), del Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006¹¹, 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 “Governance e Azioni di Sistema” Obiettivo 1 - programmazione 2007-2013 - prevede la Divisione I 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.

¹⁰ Artt. 37.1.g.i, 59 e 74 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

¹¹ 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)¹²

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

DG Politiche per l'Orientamento e la Formazione- Divisione I – Fondo di rotazione e affari generali.

Indirizzo: Via Fornovo, 8 - 00192 Roma

Posta elettronica : DivI@lavoro.gov.it

I rapporti tra l'Autorità di Gestione e le altre Amministrazioni 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 e 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;

¹² 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)¹³

L'Autorità di Certificazione è responsabile della corretta certificazione delle dichiarazioni delle spese erogate 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

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;
- d) operare conseguentemente ai risultati di tutte le attività di audit svolte dall'autorità di audit o sotto la sua responsabilità;

¹³ Art. 61 Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006, secondo le modalità attuative definite dal Reg. (CE) della Commissione n.1828/2006.

- 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, almeno quattro volte l'anno (entro il 28 febbraio, 30 aprile, il 31 luglio e il 31 ottobre) con la possibilità di presentare un'ulteriore domanda di pagamento, solo ove necessaria, entro il 31 dicembre di ogni anno per evitare il disimpegno automatico delle risorse.

5.1.3 Autorità di Audit (AdA)¹⁴

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

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;
- 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

¹⁴ Art. 62 e 74 Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006, secondo le modalità attuative definite dal Reg. (CE) n.1828/2006.

- 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 pagamenti¹⁵

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".

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.

¹⁵ Artt. 37.1.g.iii e 76.2 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

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 pagamenti¹⁶

L'organismo responsabile dell'esecuzione dei pagamenti è:

Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale per i Rapporti con l'Unione Europea (IGRUE)

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 Nuovo Sistema Finanziario (NSF), 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 inoltramento telematico alla Commissione Europea, utilizzando i web services del sistema SFC2007.

5.2.5 Organismo nazionale di coordinamento in materia di controllo¹⁷

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.

¹⁶ Artt. 37.1.g.iii e 80 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

¹⁷ Art. 73 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

5.2.6 Organismi intermedi¹⁸

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 sono individuati quali Organismi intermedi per lo svolgimento dei 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;
- la Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento per la Funzione Pubblica, per gli interventi di propria competenza relativi all'Asse Capacità Istituzionale e la Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità per quanto concerne gli interventi di competenza nell'ambito dell'Asse Pari Opportunità;
- la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie locali (DARAL) per quanto concerne gli interventi di propria competenza nell'ambito dell'Asse Capacità Istituzionale.

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"¹⁹;
 - 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 svolta mediante procedure di evidenza pubblica conformi alla normativa comunitaria in materia di appalti pubblici.

¹⁸ Artt. 2.6, 37, 42, 43, 59.2 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

¹⁹ Ai sensi della giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee.

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)²⁰

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;
- esamina ed approva i Rapporti annuali e finali di esecuzione prima della loro trasmissione alla Commissione europea;

²⁰ Artt. 63-65 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006.

- 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 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 dello Sviluppo economico – Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione – Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari, in qualità di Autorità di gestione del PON FESR “Governance e assistenza tecnica”;
- il Ministero della Pubblica Istruzione – in qualità di Autorità di gestione del PON FSE “Competenze per lo sviluppo”;
- 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;
- le Amministrazioni responsabili delle politiche trasversali (Ambiente e Pari Opportunità), secondo i rispettivi ambiti di competenza;
- il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali in quanto capofila FEASR;
- le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi Regionali FSE Convergenza;
- 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 Azioni di sistema ob. Competitività Regionale ed Occupazione.

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 monitoraggio²¹

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.

²¹ 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) è trasmesso, con cadenza bimestrale 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 report periodici sono pubblicati nel sito istituzionale dell'Autorità di gestione.

Il MLPS, ove possibile e pertinente, 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/settori interessate 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 dati²²

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

²² 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 finanziario²³

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.

²³ 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 irregolarità²⁴

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 finanziari²⁵

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.

²⁴ Art. 70 del Reg. (CE) del Consiglio n. 1083/2006, secondo le modalità attuative definite dal Reg. (CE) della Commissione n. 1828/2006. Reg. (CE) del Consiglio n° 2185/96.

²⁵ 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 predispose 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 pubblicità²⁶

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 relative 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 interventi

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.

Le Autorità di Gestione dei PON FESR e FSE definiranno modalità operative di coordinamento specifiche all'applicazione della complementarità tra i Fondi strutturali.

Il particolare, l'Autorità di gestione del presente PON informerà, preventivamente e nel corso dell'attuazione degli interventi attivati ai sensi del presente paragrafo, l'Autorità di gestione del PON FESR.

²⁶ 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.

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.

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 P.O. prevede, oltre ad azioni trasversali a tutti gli Assi ed in particolare nell'asse Occupabilità, anche uno specifico Asse dedicato, a cura della P.C.M. - Dipartimento per i Diritti e le pari Opportunità, dedicato completamente alla promozione e realizzazione concreta di questi principi.

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

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

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 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 PON 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”

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

(<http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/Europalavoro/SezioneOperatori/NetworkProfessionali/SciftAid/>).

Inoltre il presente PON destinerà una quota di risorse non inferiore all'1% dell'importo complessivo del programma, a sostegno delle azioni finalizzate al rafforzamento delle Parti Sociali e del dialogo sociale.

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 inoltre 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 degli interventi finalizzati allo sviluppo delle risorse umane ed, eventualmente, le sinergie con le attività previste negli altri PON e POI.

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

La sede istituzionale formalmente prevista dal QSN per il coinvolgimento delle Regioni e delle Province Autonome 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 e il Ministero dell'Economia e delle Finanze –RGS IGRUE. Inoltre il Ministero dello Sviluppo Economico – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, che partecipa sia in qualità di Amministrazione nazionale responsabile del coordinamento generale delle politiche dei Fondi strutturali, sia in qualità di Autorità di gestione del PON FESR “Governance e Assistenza Tecnica”.

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, il Comitato di Indirizzo e di Attuazione 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.

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 potrà costituire, in raccordo con il CIA del PON Azioni di sistema, 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 sociale, anche 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.

³⁰ Art. 9 del regolamento 1083/2006

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 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 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 significativa, risultato dell'accordo negoziale intervenuto con il Ministero dello Sviluppo Economico, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e le Regioni dell'obiettivo Convergenza e della Basilicata in regime transitorio.

E' stato approfonditamente discusso con le Regioni in appositi tavoli e gruppi tecnici (in particolare nel gruppo azioni di sistema e capacity building) il contributo che il Ministero del Lavoro, insieme alle altre Amministrazioni centrali interessate (come la Presidenza del Consiglio dei Ministri), può offrire sia in funzione della costruzione, implementazione e sviluppo di standard, metodi e sistemi omogenei su base nazionale, sia rispetto alle specifiche necessità di supporto – anche in loco – delle Regioni che tuttora manifestano i maggiori fabbisogni in termini di sviluppo ed evoluzione qualitativa dei sistemi di formazione e di lavoro.

I criteri di attribuzione delle spese sostenute nell'ambito del PON sono strettamente collegate alla tipologia delle attività che si realizzeranno.

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 impegno lavorativo* richiesto, ove si tratti ad esempio dei servizi di monitoraggio, assistenza tecnica, di controllo, tenuto conto quindi del maggior 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. E' questo il caso tipico delle azioni di sistema finalizzate all'individuazione di standard e metodi comuni all'intero territorio nazionale. In tal caso, anche se l'azione di sistema è comune a tutto il Paese, comunque le Regioni della Convergenza, inclusa la Basilicata, richiederanno un lavoro più intenso e dedicato, esteso alle fasi di implementazione, accompagnamento e supporto tecnico richieste dalla oggettiva situazione "di partenza", maggiormente critica; in questi casi si utilizza un *criterio di attribuzione percentuale* ai due PON del Ministero del Lavoro, nella misura non inferiore all'80% per il PON Governance ed Azioni di sistema dell'obiettivo Convergenza e del 20% del PON Azioni di sistema dell'Obiettivo Competitività Regionale ed Occupazione.

La ripartizione % per asse è la seguente:

ASSI	Totale contributo eleggibile	Percentuale per asse
Asse A - Adattabilità	93.214.397	18%
Asse B - Occupabilità	119.107.287	23%
Asse C - Capitale umano	93.214.398	18%
Asse D - Pari opportunità e non discriminazione	31.071.468	6%
Asse E - Capacità istituzionale	124.285.865	24%
Asse F – Transnazionalità	36.250.045	7%
Asse G - Assistenza Tecnica	20.714.310	4%
TOTALE	517.857.770	100%

Piano finanziario del Programma operativo per anno

Anno	TOTALE CONTRIBUTO ELEGGIBILE		
		Contributo nazionale	Contributo comunitario
2007	69.658.062	41.794.837	27.863.225
2008	71.051.222	42.630.733	28.420.489
2009	72.472.248	43.483.349	28.988.899
2010	73.921.693	44.353.016	29.568.677
2011	75.400.125	45.240.075	30.160.050
2012	76.908.130	46.144.878	30.763.252
2013	78.446.290	47.067.774	31.378.516
TOTALE	517.857.770	310.714.662	207.143.108

Piano finanziario del Programma Operativo per asse prioritario

ASSI	TOTALE CONTRIBUTO ELEGGIBILE			Tasso di cofinanziamento FSE
		Contributo nazionale	Contributo comunitario	
Asse A - Adattabilità	93.214.397	55.928.638	37.285.759	40%
Asse B – Occupabilità	119.107.287	71.464.372	47.642.915	40%
Asse C - Capitale umano	93.214.398	55.928.639	37.285.759	40%
Asse D - Pari opportunità e non discriminazione	31.071.468	18.642.881	12.428.587	40%
Asse E - Capacità istituzionale	124.285.865	74.571.519	49.714.346	40%
Asse F - Transnazionalità	36.250.045	21.750.027	14.500.018	40%
Asse G - Assistenza Tecnica	20.714.310	12.428.586	8.285.724	40%
TOTALE	517.857.770	310.714.662	207.143.108	

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
ATAS = (PON) Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema
BCNL = Borsa Continua Nazionale del Lavoro
CCNL = Contratti Collettivi Nazionali di 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
DARAL = Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie Locali
DFP-UFPPA = Dipartimento della Funzione Pubblica – Ufficio per la Formazione del Personale della Pubblica Amministrazione
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
PIATAS = Progetto Integrato Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema
PICO = Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione
PIL = Prodotto Interno Lordo
PLUS = (indagine ISFOL) Participation, Labour, Unemployment, Survey
PIT = Progetti Integrati Territoriali
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