

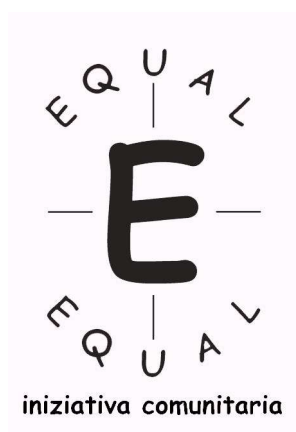


*Ministero del Lavoro
e della Previdenza Sociale*

UFFICIO CENTRALE O.F.P.L.

Programma di Iniziativa Comunitaria

EQUAL



Premessa

Il presente di Programma di Iniziativa comunitaria EQUAL si articola come segue:

- un'analisi del contesto socio – economico italiano, con riferimento ai principali fattori di disuguaglianza e discriminazione in relazione al mercato del lavoro;
- la strategia generale, definita sulla base dell'analisi di contesto, che descrive la scelta delle priorità e la definizione delle misure individuate per l'attuazione della strategia;
- il legame della strategia con le politiche nazionali per l'occupazione e con la capitalizzazione dei risultati delle precedenti Iniziative comunitarie ADAPT e OCCUPAZIONE;
- le disposizioni di attuazione, ivi comprese le disposizioni di attuazione del monitoraggio e della valutazione;
- le attività di informazione e pubblicità che saranno assicurate a norma del Regolamento n. 1159/99;
- le misure di assistenza tecnica;
- il piano finanziario.

Il Programma comprende altresì in allegato:

- le schede regionali che contengono le specificazioni rispetto al contesto e l'indicazione delle priorità regionali;
- il documento "*Data to be collected for the EQUAL Common Database (ECDB)*".

INDICE

CAPITOLO I - ANALISI DELLE DISUGUAGLIANZE IN RELAZIONE AL MERCATO DEL LAVORO	7
1. Le disuguaglianze nell'ingresso e nella permanenza nel mercato del lavoro.....	8
1.1 Le disuguaglianze nell'ingresso e nella permanenza nel mercato del lavoro.....	8
2. Occupabilità: la struttura attuale dell'inoccupazione, disuguaglianze nelle opportunità di accesso al mercato del lavoro, crescita della marginalità, vecchie e nuove povertà	9
2.1 Gli ostacoli ad una uguaglianza di opportunità nell'accesso al mercato.....	13
2.2 Atteggiamenti xenofobi e discriminazioni razziali nel mercato del lavoro.....	16
3. Imprenditorialità: lo sviluppo dell'economia sociale come nuovo soggetto imprenditoriale..	19
3.1 Gli ostacoli allo sviluppo dell'impresa sociale.....	21
4. Adattabilità: le sfide e le opportunità legate ad un mercato del lavoro più flessibile e aperto a tutti	24
4.1 I nuovi bisogni di adattabilità della domanda e dell'offerta di lavoro.....	29
5. Pari opportunità: le differenze di genere nel lavoro che cambia.....	32
5.1 Le disuguaglianze nel mercato del lavoro tra donne e uomini: segregazione occupazionale e conciliazione vita/lavoro.....	36
6. Richiedenti asilo: la situazione in Italia	38
6.1 Gli ostacoli all'integrazione sociale e economica dei richiedenti asilo in Italia	41
7. Le politiche nazionali per l'occupazione.....	43
CAPITOLO II - LA STRATEGIA DI ATTUAZIONE DI EQUAL.....	56
1. La strategia di EQUAL per l'innovazione.....	57
2. La strategia di EQUAL rispetto al ruolo e alle caratteristiche dei partenariati di sviluppo..	58
3. La strategia di EQUAL per la transnazionalità.....	59
4. La strategia di EQUAL per il mainstreaming.....	60
5. La strategia di EQUAL per la partecipazione attiva.....	63
6. Le priorità politiche della strategia generale di EQUAL.....	63
7. L'operatività delle misure: le tappe di una "progettazione tipo".....	68

CAPITOLO III - DESCRIZIONE DELLE MISURE.....	70
Asse Occupabilità.....	71
8.Asse Imprenditorialità.....	81
9.Asse Adattabilità.....	86
10.Asse Pari Opportunità.....	92
11.Asse Richiedenti asilo	96
CAPITOLO IV - LE LEZIONI DI ADAPT E OCCUPAZIONE.....	100
1.Le specificità di OCCUPAZIONE.....	101
2.Le specificità di ADAPT.....	105
CAPITOLO V - COERENZA DELLA STRATEGIA DI EQUAL CON IL PIANO NAZIONALE PER L'OCCUPAZIONE E GLI ALTRI STRUMENTI E PROGRAMMI COMUNITARI.....	108
1.Coerenza della strategia con il Piano di azione nazionale per l'occupazione.....	109
2.Complementarità tra la strategia di EQUAL, il Fondo Sociale Europeo e le altre Iniziative e Programmi comunitari.....	119
CAPITOLO VI - DISPOSIZIONI DI ATTUAZIONE.....	122
1.Autorità di gestione e di pagamento.....	123
2.Compiti del Ministero del Lavoro – U.C.O.F.P.L., delle Regioni e delle Province Autonome.....	124
3.Procedure per la presentazione, la selezione e l'approvazione dei progetti.....	125
3.1 Procedure di selezione: organismi coinvolti e competenze	125
3.2 Tipologie di criteri di selezione delle candidature	126
3.3 Modalità di presentazione delle richieste di finanziamento.....	128
4.Modalità di organizzazione e partecipazione delle Partnership di Sviluppo.....	129
4.1 Disposizioni di carattere organizzativo.....	129
4.2 Disposizioni di carattere finanziario.....	130
4.3 Disposizioni relative al coinvolgimento dei partner nelle attività transnazionali.....	130
4.4 Disposizioni in merito ai dati ed alle informazioni fornite dalle Partnership di Sviluppo .	
131	
5.Comitato di Sorveglianza.....	132

6.Rapporto annuale di esecuzione.....	134
7.Procedure di mobilitazione e circolazione delle risorse finanziarie.....	134
7.1 Fonti di finanziamento.....	134
7.2 Trasferimenti all’Autorità di pagamento.....	134
7.3 Trasferimenti alle Regioni e Province Autonome.....	135
7.4 Pagamenti alle Partnership di Sviluppo.....	136
7.5 Nozione d’impegno.....	136
7.6 Certificazione delle spese.....	136
7.7 Controlli.....	137
8.Modalità di coinvolgimento del partenariato.....	138
9.Disposizioni per la realizzazione del mainstreaming delle pari opportunità di genere.....	139
10.Quadro riepilogativo dei compiti dell’Autorità di gestione / pagamento e delle Regioni e Province Autonome.....	139
11.Aiuti di stato.....	141
12.Clausole standard.....	141
12.1 Cooperazione transnazionale.....	141
12.2 Raccolta dati, sorveglianza e Rapporto annuale.....	142
CAPITOLO VII – DISPOSIZIONI PER IL MONITORAGGIO E LA VALUTAZIONE.....	144
1.Monitoraggio fisico e finanziario: metodologia, parametri e indicatori.....	145
2.Monitoraggio qualitativo delle buone prassi.....	156
2.1 L’organizzazione delle informazioni nel monitoraggio qualitativo.....	157
2.2 Lo svolgimento del monitoraggio qualitativo.....	161
2.3 Diffusione delle informazioni provenienti dall’attività di monitoraggio qualitativo....	161
3.Descrizione del sistema di valutazione intermedia.....	162
CAPITOLO VIII - INFORMAZIONE E PUBBLICITÀ.....	165
CAPITOLO IX - ASSISTENZA TECNICA.....	169
1.Strategia dell’Asse Assistenza tecnica.....	170
2.Sistema informativo.....	173
3.Articolazione dell’Asse	175

CAPITOLO X - PIANO FINANZIARIO..... 179

1. Tabelle finanziarie..... 183

Capitolo I - **Analisi delle disuguaglianze
in relazione al mercato del
lavoro**

1. LE DISUGUAGLIANZE NELL'INGRESSO E NELLA PERMANENZA NEL MERCATO DEL LAVORO

1.1 Le disuguaglianze nell'ingresso e nella permanenza nel mercato del lavoro

L'iniziativa EQUAL viene lanciata in un momento di profonda evoluzione delle economie e dei mercati. Come ogni processo di cambiamento che coinvolge la vita di milioni di persone, questa evoluzione contiene al suo interno la capacità di migliorare le condizioni sociali e lavorative; tuttavia, essa racchiude anche rischi potenziali di disuguaglianze e di discriminazioni.

Nell'ultimo decennio, il mercato del lavoro italiano è stato interessato da ingenti mutamenti che, da un lato, hanno riguardato il modello della partecipazione al lavoro (maggiore femminilizzazione, invecchiamento e scolarizzazione), dall'altro, il sistema produttivo (concretizzandosi nel passaggio dal modello post-fordista alla *new economy*).

Questi mutamenti, sebbene abbiano contribuito a «modernizzare» il nostro modello di sviluppo, avvicinandolo a quello degli altri paesi europei, hanno anche generato o rafforzato particolari ostacoli e barriere alla piena uguaglianza di opportunità tra i gruppi sociali nell'ingresso e nella permanenza nel mercato del lavoro italiano.

Per comprendere la natura di tali ostacoli è stato necessario partire dai fattori che concorrono alla determinazione degli specifici fenomeni di disuguaglianza. Tali fattori possono essere di natura oggettiva quali l'età, il sesso, il livello di istruzione ecc. e di natura soggettiva come l'atteggiamento nella ricerca di un impiego, la presenza di uno stato di svantaggio sociale, l'adeguamento delle competenze professionali, la tipologia di rapporto di lavoro, ecc. La diversa combinazione di questi fattori può determinare vecchie e nuove forme di disuguaglianza nell'accesso e nella permanenza nel mercato. In tal senso, fenomeni come l'inoccupazione involontaria, la povertà, i comportamenti xenofobi e razziali, le difficoltà di sviluppo dell'economia sociale, il persistere dell'economia sommersa, la segregazione professionale, costituiscono gli ambiti su cui agire per ridurre le discriminazioni e ineguaglianze sul mercato.

Esse assumono, poi, connotazioni particolari se incrociate con le diversità strutturali che caratterizzano ciascun contesto territoriale del paese. A tale proposito si deve tener conto di come il processo di crescita della nostra economia abbia proceduto a due velocità diverse nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno causando una concentrazione delle opportunità lavorative in particolari aree del territorio nazionale. Infatti, se il mercato del Centro-Nord è stato interessato dall'alternarsi di momenti di crescita con momenti di tenuta dell'occupazione, l'occupazione nel Mezzogiorno ha avuto un andamento negativo che ha interessato in modo diversificato ciascuna regione meridionale. Ciò ha determinato il verificarsi di ingenti fenomeni di disuguaglianza tra la popolazione, a partire dalla notevole disparità di opportunità di accedere e permanere nel mercato, rinvenibili nel territorio di appartenenza.

L'esplorazione di questi ostacoli costituisce l'oggetto dei paragrafi che seguono. Tale analisi è avvenuta con riferimento ai quattro pilastri entro cui si articolano i settori tematici della nuova Iniziativa EQUAL e precisamente: Occupabilità, Imprenditorialità, Adattabilità, Pari opportunità, unitamente alla priorità dei Richiedenti Asilo.

Nell'analizzare i fenomeni di disuguaglianza è stata, inoltre, considerata la dimensione territoriale tenendo conto delle differenze che caratterizzano le aree del Centro-Nord e del Meridione.

In particolare, l'analisi di contesto è stata realizzata come segue:

- in primo luogo, descrivendo e quantificando i fattori di disuguaglianza e discriminazione presenti sul mercato del lavoro italiano (ivi compresi i mercati interni del lavoro) con riferimento a ciascun pilastro;
- in secondo luogo, analizzando gli specifici ostacoli esistenti in relazione ai settori tematici scelti dall'Italia per promuovere nuove pratiche di lotta alle discriminazioni e disuguaglianze nel mercato del lavoro.

La individuazione dei principali fattori di disuguaglianza, osservabili in relazione ai diversi scenari territoriali e tematici, ha orientato la scelta delle misure più idonee per l'attuazione della nuova Iniziativa EQUAL nel territorio nazionale.

2. **OCCUPABILITÀ: LA STRUTTURA ATTUALE DELL'INOCCUPAZIONE, DISUGUAGLIANZE NELLE OPPORTUNITÀ DI ACCESSO AL MERCATO DEL LAVORO, CRESCITA DELLA MARGINALITÀ, VECCHIE E NUOVE POVERTÀ**

L'accesso al mercato del lavoro è divenuto sempre più selettivo delle risorse umane, favorendo l'ingresso solo a coloro in grado di adeguare la propria occupabilità ai velocissimi mutamenti dei mercati. Le risorse umane dal canto loro si trovano a dover affrontare ostacoli determinati da fattori:

- **oggettivi**, età, sesso, livello di istruzione, reddito, ecc.;
- **soggettivi**, atteggiamento nella ricerca di un impiego, presenza di uno stato di disagio sociale;
- **territoriali**, capaci di agevolare o ostacolare l'ingresso al mercato del lavoro a seconda delle specifiche dinamiche che caratterizzano i mercati locali.

La compresenza di più ostacoli (oggettivi e soggettivi) in specifiche aree territoriali si traduce per taluni gruppi sociali, nell'esclusione permanente dal mercato. La scelta di individuare le barriere e gli ostacoli a partire dal fenomeno dell'inoccupazione¹ è motivata dalla necessità di considerare anche l'aggregato delle «forze di lavoro potenziali», rappresentate da coloro che non cercano attivamente lavoro nonostante siano disponibili a lavorare. Non considerare tale aggregato rischia di sottostimare, soprattutto nel Mezzogiorno, la reale dimensione dell'offerta di lavoro. Infatti, nelle aree territoriali caratterizzate da scarse opportunità lavorative è molto probabile che quote rilevanti di soggetti in età lavorativa non siano classificati come disoccupati esclusivamente perché non effettuano azioni di ricerca attiva del lavoro.

Il fenomeno dell'inoccupazione (tabella 1) colpisce attualmente il 47,5% della popolazione in età lavorativa. Al suo interno, gli inattivi incidono per un 40,7% (di cui 8,6% è rappresentato da coloro che non cercano attivamente lavoro, non lo cercano affatto, ma sarebbero disponibili a

¹ Sulla base della definizione ISTAT l'area dell'inoccupazione, calcolata sulla popolazione in età lavorativa (15-64 anni) comprende: persone in cerca di occupazione (con o senza esperienze lavorative), persone in cerca non attiva di occupazione ma disponibili a lavorare, persone non in cerca di occupazione ma disponibili a lavorare, persone non in cerca di occupazione non disponibili a lavorare (casalinghe, studenti, pensionati, in altra condizione)

lavorare se ne avessero l'opportunità) e l'area della disoccupazione per la restante quota del 6,9% (mentre il tasso di disoccupazione nazionale al gennaio 2000 è dell'11,2%).

L'età è una variabile fortemente discriminante nell'ambito dell'inoccupazione. In generale la curva dell'inoccupazione è massima sulla classe di età 15-19 anni (89,9%) flette bruscamente a partire dalla classe successiva 25-29 anni (42,3%) e raggiunge il punto più basso nella classe di età 40-44, per poi tornare a crescere fino al massimo (80%) nella classe di età 60-64 anni. Provando a disaggregare l'inoccupazione complessiva in inoccupati **disponibili** e **indisponibili** a lavorare, si rileva che tra i giovanissimi (15-19 anni) l'inoccupazione è dovuta all'indisponibilità a lavorare (figura 1) che si riduce drasticamente e raggiunge il minimo nella classe di età 30-34 anni (12,9%), cresce gradualmente e nella classe di età 45-49 anni tende ad approssimarsi alla curva dell'inoccupazione generale. Con riferimento agli inoccupati disponibili a lavorare (figura 2), si comprende che quelli maggiormente colpiti dalla inoccupazione involontaria è la classe che va dai 20 ai 39 anni e in questo caso si tratta prevalentemente di disoccupati di lunga durata. Viceversa, la bassa disponibilità al lavoro dei giovanissimi che cresce nella classe successiva, testimonia un ampliamento del tempo di permanenza nel circuito scolastico e formativo. Nell'ambito delle classi centrali prevale l'inoccupazione caratterizzata da disoccupazione e da ricerca non attiva di lavoro. L'indisponibilità a lavorare si rialza dai 50 anni in poi, riflettendo un allontanamento dal mercato lineare con l'avanzare dell'età (figura 3).

Un altro fattore discriminante tra la maggiore o minore probabilità di accedere al mercato, e rispetto all'atteggiamento attivo verso la ricerca di un'occupazione, è costituito dal **titolo di studio**. L'analisi mette in luce che in linea generale l'inoccupazione interessa il 20,1% dei laureati contro il 56% di chi ha conseguito un titolo di scuola media inferiore. Non solo, la scomposizione delle tipologie di inoccupazione per livello di istruzione consente di rilevare una correlazione fra titolo di studio e propensione alla ricerca attiva di lavoro. Infatti, se fra i laureati inoccupati, è esigua la percentuale di coloro che sono indisponibili al lavoro questa percentuale cresce vertiginosamente fra le persone in possesso della sola licenza media inferiore. Questa distanza cresce con l'avanzare delle classi di età. Anche il percorso formativo prescelto influenza il grado di propensione alla ricerca di lavoro. La scelta della professionalizzazione indica un atteggiamento specifico verso il mercato, che è quello di inserirsi da un punto di vista occupazionale il prima possibile. Infatti, la disaggregazione per età degli inoccupati con qualifica professionale dimostra che il fenomeno dell'inoccupazione comincia a decrescere nella classe di età 20-24 anni, assumendo un valore che tra i laureati si riscontra in età ben più avanzate (30-34 anni).

Nonostante la maggiore femminilizzazione del nostro mercato negli ultimi anni², i divari di **genere** nella partecipazione continuano a sussistere. In termini di inoccupazione, le donne incidono quasi più del doppio degli uomini (61,7% le donne e 33,3% gli uomini). La composizione dell'inoccupazione femminile evidenzia che quest'ultima è prevalentemente volontaria e doppia rispetto quella maschile; in tal senso, le maggiori distanze fra i sessi si rilevano nelle classi centrali di età.

Nelle classi di età giovani (15-19 e 20-24 anni) l'indisponibilità al lavoro non discrimina fra i sessi e testimonia il fatto che anche le donne sono interessate dal completamento degli studi. La

² Per una descrizione dei dati di flusso relativa alla partecipazione femminile al mercato del lavoro si rimanda a «Pari opportunità: le differenze di genere nel lavoro che cambia», Cap.1, par. 5.

distanza tra i sessi si evidenzia invece nella classe di età successiva (20-39 anni) dove al progressivo inserimento degli uomini corrisponde il progressivo allontanamento delle donne dal mercato del lavoro per far fronte agli impegni della famiglia. Analisi specifiche dimostrano, infatti, come sulle scelte di partecipazione al lavoro dell'universo femminile, incida in modo determinante la struttura familiare al punto che il tasso di occupazione tende a decrescere con l'aumentare dei carichi familiari e, dunque, con il numero della prole. Serie storiche dimostrano comunque un significativo attenuarsi del fenomeno ed una maggiore partecipazione al lavoro anche di questo aggregato.

Viceversa, sulla ricerca di lavoro appare incidere in modo determinante l'età: al suo avanzare si indebolisce la prossimità al mercato. E' interessante infine osservare che la ricerca di un impiego con orario flessibile (in particolare *part-time*) costituisce, per molte occupate, la soluzione al problema del doppio ruolo lavorativo e familiare; anche se questa soluzione sovente dà luogo ad un'altra forma di discriminazione, quella dei percorsi di carriera.

Dall'analisi dei fattori fin qui condotta si arriva a delineare lo scenario delle principali discriminanti indotte dal mercato del lavoro. Nel rilevare tali condizioni come gli elementi responsabili di una diversa gradazione nelle opportunità occupazionali della forza lavoro, è necessario mettere in evidenza come al fenomeno della marginalità dal mercato vengano ad associarsi situazioni materiali di svantaggio economico. Questo, in termini di disuguaglianza, si traduce in evidenti disparità di reddito tra coloro che accedono e permangono nel mercato del lavoro e coloro che incontrano difficoltà o che rimangono ai margini, rappresentando un'ulteriore fattore di demarcazione tra questi due ambiti. **Le disparità di reddito** rientrano tra le principali forme di disuguaglianza esistenti tra i diversi gruppi sociali e danno origine al fenomeno della povertà (tabelle 2 e 3). Nelle società avanzate, la povertà assume caratteristiche particolari tali da considerare in certa misura anche l'area degli occupati. In Italia, dalle ultime rilevazioni (1998) la povertà interessa l'11,8% delle famiglie, percentuale che scende al 4,4% se riferita a condizioni assolute di deprivazione. Da una prima analisi del fenomeno si rileva la presenza di più segmenti poveri di popolazione. Accanto alle fasce tradizionalmente considerate a maggiore rischio di povertà, quali gli anziani, le famiglie numerose, le famiglie di disoccupati del Mezzogiorno, si affiancano nuove fasce di popolazione considerate a rischio, che appartengono all'area delle cosiddette *nuove povertà*, rappresentate da quelle fasce di popolazione che, pur appartenendo al bacino degli occupati, presentano situazioni aggiuntive di disagio in grado di determinare l'approssimarsi alla condizione di povertà. Si tratta di situazioni imputabili sia alla scarsità delle risorse economiche percepite (famiglie monoreddito, presenza di figli minori, ecc.) sia al verificarsi di eventi critici che interessano le trasformazioni familiari o la condizione lavorativa (malattia, morte, perdita del lavoro ecc.). Sebbene sul fenomeno della povertà influisca in modo determinante la mancanza di un'occupazione o la presenza di un lavoro a basso reddito, è opportuno analizzare nel dettaglio i fattori strutturali e le componenti dinamiche che determinano l'avvicinamento alla condizione di povertà. Alcuni elementi quali l'età, il sesso, l'area geografica sono in grado di incidere sensibilmente sulla possibilità, per particolari categorie di popolazione, di ricadere al di sotto della soglia di povertà.

Con riferimento all'età, risulta che la povertà colpisce maggiormente famiglie con persona di riferimento che abbia più di 65 anni. Con un'incidenza del 63,4% sul totale delle famiglie povere ricadono, infatti, le famiglie di pensionati, su cui pesa o meno la presenza di figli a carico. Infine,

bisogna sottolineare come in famiglie con uno o più occupati, quale fattore discriminante del grado di povertà agisca la bassa qualifica professionale, associata ad un basso titolo di studio, delineando il profilo di una nuova categoria a rischio: quella del cosiddetto *lavoratore povero*.

Si è visto fin qui come i fattori oggettivi e soggettivi si combinino in modo diverso nei diversi gruppi sociali. Tra i fattori soggettivi, è da sottolineare che l'essere **svantaggiato sociale** costituisce un'ulteriore barriera all'ingresso nel mercato a causa dell'aggravarsi delle condizioni soggettive, nonché delle barriere di natura culturale che permeano anche i mercati del lavoro.

Versano in situazioni di svantaggio numerose categorie di soggetti che rappresentano le fasce maggiormente discriminate dal mercato quali: disabili, immigrati, tossicodipendenti, detenuti, ecc. Sebbene questo fenomeno sia diffuso e in crescita in tutto il territorio nazionale, è necessario precisare che esso si presenta come un mosaico estremamente variegato sia al suo interno anche in termini di bisogni di cui è portatore, sia all'esterno, in termini di incidenza delle sue componenti sulle singole aree territoriali (tabelle 4, 5, 6, 7). Infine, in relazione allo sviluppo del fenomeno, si deve riscontrare come l'incremento quantitativo delle fasce di popolazione discriminate nel mercato a causa della ulteriore presenza di un disagio di tipo sociale, non interessi in modo omogeneo le diverse tipologie di svantaggio. Da una disaggregazione del fenomeno, si evince come ad un significativo aumento dei soggetti con disabilità psichica e mentale debba affiancarsi una contrazione delle tipologie di disabilità fisica e sensoriale, così come all'esplosione della presenza di immigrati debba affiancarsi una minore incidenza del problema della tossicodipendenza.

L'analisi dell'inoccupazione da un punto di vista **territoriale** mette in luce il fatto che, dove i mercati del lavoro sono più dinamici (Nord-Ovest e nel Nord-Est), a quote di inoccupazione comunque ridotte si accompagnano elevati livelli di indisponibilità. La dinamica del mercato influenza dunque i comportamenti soggettivi nella ricerca di lavoro, fermo restando che l'inoccupazione colpisce con diversa intensità le aree geografiche del nostro paese: nel Nord-Est il fenomeno colpisce il solo 38% delle classi in età lavorativa, nel Nord-Ovest il 40,8%, nel Centro il 45% e nel Mezzogiorno il 58,8%. L'atteggiamento degli inoccupati verso il lavoro dimostra che: se nel Nord (e soprattutto nel Nord-Est) chi è inoccupato è prevalentemente colui che non desidera lavorare (la disoccupazione è esigua come anche la quota di coloro che sono disponibili a lavorare), nel Mezzogiorno la quota degli indisponibili al lavoro scende, evidenziando una esclusione involontaria dal mercato (figura 4). In quest'area geografica, circa 1/3 della popolazione inoccupata è alla ricerca di lavoro. Questo potenziale lavorativo risulta composto da una consistente quota di disoccupati di cui una buona parte è disoccupata senza aver maturato mai una precedente esperienza lavorativa (il 12,4% del tasso di inoccupazione), una parte è costituita da soggetti disponibili a lavorare anche se non ricercano sufficientemente un'occupazione (9,3%) e infine una parte da disoccupati con precedenti esperienze lavorative (7,6%). Le distanze del tasso di inoccupazione fra le ripartizioni geografiche calcolate con riferimento alla situazione del Mezzogiorno evidenzia l'acuirsi delle disparità territoriali al punto che il Nord-Est si distanzia dal Mezzogiorno di 20,8 punti percentuali, il Nord-Ovest di 20 e il Centro di 14,8. Su questi differenziali, un ruolo rilevante è giocato dai disoccupati che non hanno mai maturato un'esperienza lavorativa e da quelli disponibili a lavorare pur non cercando attivamente un impiego.

Con riferimento alle disparità di reddito, ancora una volta il territorio gioca un ruolo strategico e chiarisce come la riduzione delle barriere oggettive e soggettive all'ingresso al mercato vada cercata a partire da una riduzione dei divari tra i mercati del Centro-Nord e del Mezzogiorno. Questi diversi dinamismi dei mercati, spiegano il crescere della distanza anche nell'incremento della povertà che interessa il nostro Mezzogiorno. In quest'area risiede circa il 65% delle famiglie povere e si registra un forte legame tra povertà e stato di disoccupazione della persona di riferimento o di componenti della famiglia (in prevalenza giovani o donne). Viceversa, si osserva un contenuto scarto circa l'incidenza della povertà in famiglie la cui persona di riferimento sia donna oppure uomo, mantenendosi comunque più elevate nella prima categoria. I rischi maggiori di povertà interessano comunque le donne anziane e sole che risiedono nel Nord e le donne con figli del Sud.

Con riferimento al disagio sociale si deve infine sottolineare come ciascun contesto territoriale è caratterizzato dal prevalere di specifiche tipologie di svantaggio. E' il caso ad esempio degli immigrati la cui distribuzione territoriale è significativamente più numerosa nelle regioni del Nord e del Centro, piuttosto che nel Mezzogiorno. Un andamento simile è riscontrabile anche per i tossicodipendenti, la cui concentrazione territoriale è nettamente prevalente nell'area del Centro-Nord.

In sintesi, appare evidente come tra gli ostacoli soggetti ed oggettivi all'accesso al mercato del lavoro esista un legame biunivoco dove difficile è determinare quale fattore abbia giocato il ruolo più rilevante nel determinare l'esclusione dal mercato. In tal senso il territorio diviene la chiave di volta per comprendere il peso di ogni fattore ed individuare l'ambito di mercato su cui agire per offrire a tutti la stessa possibilità di integrarsi.

2.1 Gli ostacoli ad una uguaglianza di opportunità nell'accesso al mercato

Come si è visto, alla disuguaglianza delle opportunità occupazionali rinvenibili a partire dal territorio di appartenenza, si sommano una serie di fattori di disparità, responsabili in diversa misura del verificarsi dell'allontanamento dal mercato del lavoro di particolari categorie sociali. Si tratta di fattori di tipo oggettivo - quali il sesso e l'età - a cui si affiancano un'ampia gamma di componenti di natura soggettiva e sociale, - il livello d'istruzione, la presenza di un disagio sociale, ecc. - che, diversamente composti, determinano il grado di resistenza, da parte del mercato, all'ingresso di particolari gruppi di individui. La distanza dal mercato è quindi determinata dall'accumularsi e dal sedimentarsi di più fattori di disuguaglianza che raggiungono un picco negativo, cioè la distanza maggiore, nel caso sia presente anche un disagio di tipo sociale - come nel caso di soggetti svantaggiati quali disabili, tossicodipendenti, detenuti, immigrati ecc. - a cui il mondo del lavoro oppone il grado più alto di resistenza e che, quindi, discrimina maggiormente. L'analisi di scenario ha evidenziato come ciascun fattore discriminante agisca diversamente nei due mercati del **Centro-Nord** e del **Mezzogiorno**: se nel primo caso prevale una inoccupazione di tipo soggettivo - cioè legata prevalentemente a stati di disagio sociale - nel secondo caso prevale l'inoccupazione involontaria dovuta a dinamiche sfavorevoli del mercato su cui le politiche governative si sono concentrate per favorirne un riequilibrio. Il profilo dell'inoccupato del Mezzogiorno non rimanda dunque esclusivamente alle caratteristiche

dello svantaggiato sociale bensì include gruppi sociali diversi dal punto di vista dell'istruzione, del sesso, della qualifica professionale e della famiglia di appartenenza.

Di fatto l'inoccupazione protratta nel tempo determina nel soggetto un progressivo abbassamento della sua occupabilità e dunque della probabilità di ingresso al lavoro. Analisi al riguardo testimoniano come il soggetto occupabile ha una probabilità di trovare un impiego nell'arco di anno pari al 52,7% se risiede nel **Centro-Nord** e del 30,5% se risiede nel **Mezzogiorno**.

Per individuare le azioni da intraprendere nell'ambito di una strategia di lotta alle discriminazioni nell'accesso al lavoro, è necessario tener conto di specifiche questioni chiave su cui intervenire per ridurre le disuguaglianze presenti nei mercati del lavoro. Tali questioni costituiscono i principali ambiti strategici su cui si concentrano le recenti politiche governative in tema di lavoro, formazione e *welfare-state* per riequilibrare le opportunità di ingresso e reingresso al lavoro. La mancata soluzione a queste questioni apre ulteriori ambiti di discriminazione che si traducono per i soggetti maggiormente inoccupabili nell'impossibilità di trovare sul territorio strumenti e servizi che ne agevolino l'integrazione professionale.

Le questioni chiave a cui ci si riferisce sono:

- **La mancanza di specializzazione nei servizi di incontro domanda e offerta di lavoro per i soggetti particolarmente inoccupabili.** Con riferimento al soggetto più difficilmente occupabile si deve tener conto anche di come la distanza dal mercato si traduca in atteggiamenti passivi nella ricerca di un impiego. In alcuni casi questa passività soggettiva viene favorita anche dal gruppo di riferimento, si pensi ad esempio al caso dei disabili che nella famiglia incontrano le maggiori resistenze alla propria partecipazione al lavoro. La distanza esistente tra la persona inoccupata ed il mercato si traduce presto in una eguale presa di distanza dai servizi di incontro domanda e offerta, peraltro scarsamente specializzati verso categorie di utenza particolarmente deboli. Si sottolinea come a fronte di mercati del lavoro diversi nelle due aree territoriali, dal punto di vista della capacità di assorbimento di nuova forza-lavoro, i servizi per l'impiego dovranno riequilibrare l'incontro tra domanda-offerta a partire da fabbisogni del mercato assai diversi. Nel Mezzogiorno le condizioni del mercato sono decisamente sfavorevoli in quanto caratterizzate da una richiesta diffusa di occupazione non compensata quantitativamente dai fabbisogni di risorse umane delle imprese. Si rileva infine come, alla debolezza di funzioni specialistiche dei servizi per l'impiego a favore dello zoccolo duro dell'inoccupazione (svantaggiati sociali) si sommi il problema della frammentarietà delle prestazioni erogate dai servizi pubblici e privati esistenti sul territorio. Questa scarsa integrazione dei servizi aggrava ulteriormente la condizione dell'inoccupato ed in particolare dello svantaggiato, incapace di orientarsi sul territorio alla ricerca dei servizi utili per la sua integrazione professionale.
- **Le discriminazioni che interessano i soggetti più difficilmente occupabili nella fruizione dell'offerta di orientamento e formazione professionale.** Un altro ambito problematico è costituito dalla difficoltà che incontrano i soggetti a basso livello di occupabilità nel trovare risposte adeguate ai bisogni di informazione e formazione nell'offerta dei servizi presenti sul territorio. Il deficit o l'inadeguatezza delle competenze professionali non costituisce l'unico problema da risolvere per accedere al mercato del lavoro; a ciò si somma l'incapacità del soggetto a costruire un proprio progetto di ingresso o reingresso al lavoro causata dalla tipologia di svantaggio, dall'età, dal territorio di residenza. La scarsa flessibilità dell'offerta

formativa e di orientamento (nei contenuti e nell'organizzazione dei tempi) rispetto alle specificità degli utenti costituisce di fatto una barriera all'acquisizione di quegli strumenti necessari per accedere al lavoro. I sistemi formativi in tal senso appaiono come un ambito su cui agire per rimuovere gli ostacoli e promuovere il *lifelong learning*. A tale proposito si deve tener conto dei diversi profili dell'inoccupazione nei mercati territoriali. Per una maggiore flessibilizzazione ed innovazione dell'offerta formativa è necessario intervenire alla luce dei reali bisogni dell'utenza collegati alle diverse dinamiche dei mercati del Centro-Nord e del Mezzogiorno.

- **La debolezza dei dispositivi e degli incentivi per l'occupazione specificamente tarati sulle fasce più inoccupabili.** Una serie di dispositivi normativi, come noto, sono chiamati a favorire l'ingresso delle categorie più deboli di lavoratori in azienda, al fine di consentire l'acquisizione di competenze *on the job* ed incentivare le imprese all'acquisizione di nuova forza lavoro. Spesso però, strumenti come gli incentivi all'occupazione da un lato – contributi, crediti d'imposta ecc. – ed i dispositivi di politica attiva dall'altro – LSU, LPU, Borse lavoro ecc. – hanno avuto scarsa efficacia rispetto all'incremento dell'occupazione nel lungo periodo. In particolare nell'area del Mezzogiorno hanno stimolato comportamenti passivi piuttosto che un utilizzo interattivo degli strumenti a favore di uno sviluppo del mercato, rinforzando atteggiamenti assistenzialistici piuttosto che di autopromozione nel mercato del lavoro. Non solo, dal punto di vista delle imprese la competitività sul mercato è anche il risultato di un alto livello di produttività delle risorse umane e dell'ottimizzazione degli standard professionali durante l'intero ciclo di vita lavorativo. Viceversa, la persona che è stata a lungo nella condizione di inoccupazione, anche se in possesso di adeguate competenze professionali, presenta maggiori difficoltà nel trovare una propria dimensione organizzativa, nonché nell'appropriarsi del sistema di regole e di comportamenti che permeano i gruppi di lavoro. Inoltre, nel caso il potenziale lavoratore provenga dall'area del disagio sociale, a tali difficoltà si sommano ulteriori resistenze e pregiudizi da parte nell'imprenditore e del gruppo di lavoro. Arricchire gli strumenti di politica attiva del lavoro di nuovi obiettivi e individuare nuove strategie di sviluppo sociale ed economico del territorio potrebbe rappresentare un ambito dove trovare nuove soluzioni per l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro.
- **L'instabilità dei collegamenti tra gli interventi socio-assistenziali e gli interventi di politica del lavoro.** Il soggetto difficilmente occupabile è spesso oggetto di misure specifiche di coesione sociale volte ad incrementarne l'integrazione nel sistema cui appartiene. Si tratta di interventi dedicati ad alcune tipologie di svantaggiati di natura socio-assistenziale, di integrazione del reddito, contro l'esclusione sociale ed altro. Questi interventi rispondono all'esigenza di sostenere alcune fasce di popolazione particolarmente deboli nell'esprimere una propria capacità di contrattualità sociale. Sovente, questi target costituiscono quell'area dell'inoccupazione più difficilmente collocabile nel mercato e necessitano di specifiche misure di politica attiva del lavoro. La scarsa integrazione tra le politiche attivate dai diversi sistemi minimizza l'efficacia delle stesse in relazione agli obiettivi di integrazione socio-lavorativa dei singoli destinatari. La multidimensionalità degli ostacoli, che impedisce l'ingresso al mercato del lavoro dei soggetti a più difficile collocazione, rimanda ad una debolezza che è di natura sociale oltre che professionale. In considerazione di una discreta

convergenza nei target di riferimento a cui entrambe queste politiche sono destinate si dovrebbe rendere possibile la creazione di maggiori collegamenti nonché la promozione di una più significativa permeabilità ed interazione tra queste politiche. L'integrazione dei sistemi a partire dai contesti locali oltre a produrre dei benefici concreti in termini di ingressi e reingressi al lavoro dei gruppi più deboli, consentirebbe di ri-leggere lo sviluppo locale come risultato di una valorizzazione sia delle risorse umane più svantaggiate sia del tessuto economico-produttivo del territorio. Si pensi a tale proposito al fenomeno dell'economia sommersa che trova nell'inoccupazione involontaria il capitale umano su cui investire. Questi lavoratori "invisibili" sono, in alcuni casi, ricompresi tra le categorie sociali in stato di indigenza e dunque interessate da misure di *welfare*. La maggiore concertazione tra i sistemi costituisce la condizione preliminare per una scelta adeguata delle misure di politica del lavoro, della formazione e socio-assistenziale rispondenti ai reali bisogni del soggetto.

2.2 Atteggiamenti xenofobi e discriminazioni razziali nel mercato del lavoro

Con riferimento agli ostacoli nell'ingresso al mercato del lavoro, le discriminazioni razziali e gli atteggiamenti xenofobi rappresentano un ulteriore ambito problematico da affrontare. Possibili fenomeni di razzismo e xenofobia sono sostanzialmente legati alle dinamiche dei mercati ed a pregiudizi di natura culturale. Sia i problemi legati alle sfavorevoli dinamiche del mercato che quelli derivanti da fattori culturali si presentano con intensità differenti nelle diverse aree del territorio nazionale.

La lotta contro ogni forma di discriminazione di matrice xenofoba, di emarginazione e di pregiudizio razziale che si manifesti nei confronti di persone appartenenti a minoranze culturali, etniche e religiose, costituisce un obiettivo prioritario per la politica sociale, economica ed educativa di ciascun Paese, al fine di assicurare ad ognuno il rispetto dei diritti fondamentali nei differenti ambiti della vita sociale.

Gli Organismi internazionali più noti, quali l'ONU, l'UNESCO, l'OCSE, il Consiglio d'Europa e l'Unione Europea, studiano infatti da tempo la complessità dei fenomeni migratori e i 'modi' della convivenza di popolazioni di 'razza', di cultura, o di religione differente.

Anche in Italia sono oggetto di analisi e di ricerche le tipologie di nuovi bisogni sociali che nascono da tale convivenza e soprattutto le situazioni di disagio e di conflitto che possono instaurarsi in Paesi sempre più multiculturali, come il nostro, nella prospettiva di promuovere una convivenza 'interculturale' che affronti in modo complessivo questioni quali il lavoro, la scuola, la cittadinanza, la rappresentanza sociale ed i diritti elettorali.

Per quel che concerne la popolazione immigrata, l'Italia, con circa 1.490.000 stranieri regolarmente soggiornanti, di cui l'88% proveniente da Paesi non comunitari, è attualmente il quarto Paese dell'Unione europea per presenza di cittadini stranieri sul proprio territorio ed è caratterizzata da una crescente 'multietnicità' (le prime 5 comunità straniere costituiscono solo il 34% dell'intera popolazione straniera). Si tratta, inoltre, di una immigrazione sempre più a carattere stabile (un quarto degli immigrati risiede in Italia da almeno 5 anni ed un terzo da dieci) e verosimilmente in aumento nei prossimi anni, anche alla luce del fatto che nel nostro Paese diminuisce progressivamente la popolazione e sembra aumentare il fabbisogno di manodopera

soprattutto in alcuni settori e in determinate aree. L'esistenza e la gestione di tale fenomeno si intrecciano così indissolubilmente con le politiche riguardanti la demografia, l'economia, le relazioni internazionali, il mercato del lavoro ed il modello di società.

La società civile dei Paesi di recente immigrazione come l'Italia, esprime maggiore difficoltà a percepire i benefici offerti dalla presenza degli immigrati allo sviluppo del paese.

Vengono così registrati per lo più gli aspetti problematici, se non decisamente negativi, di tale presenza con il conseguente diffondersi di una diffidenza generica nei confronti dello 'straniero' che viene percepito come potenziale minaccia all'identità culturale nazionale; diffidenza che può trasformarsi in pregiudizio di tipo razziale e può esprimersi attraverso la strutturazione e ed il consolidamento di luoghi comuni, quali ad esempio, quelli per cui gli stranieri entrano in concorrenza con gli italiani nel mercato del lavoro e sono i principali protagonisti di episodi di criminalità, destando preoccupazioni per l'ordine pubblico, poiché vivono nel nostro Paese in situazioni di marginalità e al limite della legalità.

La potenziale conseguenza consiste nell'insorgere di forme di xenofobia e di discriminazione razziale, che si esplicitano tanto nella vita sociale, quanto, in particolare, nell'ambito dei processi di integrazione economico-produttiva.

Di fatto la normativa attualmente in vigore nel nostro Paese (legge 40/98 'Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero' e il Testo unico delle disposizioni in materia - Dlgs 286/98 -, con i successivi decreti correttivi) costituisce un tentativo organico di 'governare' i fenomeni connessi con la presenza di immigrati stranieri, cercando un equilibrio tra programmazione dei flussi, politiche di integrazione socio-economica e contrasto della clandestinità.

La normativa italiana ha previsto, in tal senso, la creazione di organismi a sostegno dell'integrazione, quali ad esempio, la Commissione per le politiche di integrazione, la Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie ed il Comitato per i minori stranieri (presso il Dipartimento per gli Affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri), nonché l'introduzione di specifiche Misure antidiscriminazione. Si tratta di misure dirette a punire chi compie atti di discriminazione per motivi di 'razza e colore', di appartenenza 'nazionale, religiosa o etnica' e chi mette in pericolo il riconoscimento o l'esercizio dei diritti umani in ogni settore della vita pubblica.

Di fatto, sul versante del lavoro, si registrano dati positivi, in termini di un aumento del numero degli stranieri occupati regolarmente (negli ultimi 5 anni) ed un'attenuazione delle differenze tra immigrati stranieri e lavoratori italiani, sia nel *turn over*, che nei salari. Nonostante ciò, persistono ancora atteggiamenti discriminatori in relazione al mercato del lavoro, che possono esprimersi con modalità diverse: situazioni di precarietà occupazionale; condizioni di lavoro pesanti e a volte disagiate, anche dell'estrema flessibilità e propensione alla mobilità, proprie dei lavoratori stranieri rispetto agli autoctoni; utilizzo della manodopera immigrata con bassi profili professionali, indipendentemente dalle competenze e dalle esperienze maturate dai cittadini stranieri in contesti e periodi precedenti.

A tutto ciò vanno aggiunte le forme di discriminazione e razzismo implicite nell'esistenza dell'area del lavoro sommerso, caratterizzata da episodi di sfruttamento negli orari, nelle mansioni e nella retribuzione e, in generale, da assenza di fattori di tutela; area nei confronti della quale si sta comunque agendo in modo diretto attraverso le disposizioni previste dalla normativa.

Va in ogni caso tenuto conto del fatto che, le condizioni occupazionali e le caratteristiche del lavoro degli immigrati dipendono in gran parte dalla distribuzione geografica di questi ultimi sul territorio italiano, distribuzione che, per l'appunto, segue in gran parte le 'leggi' e le caratteristiche del mercato del lavoro a livello locale. Resta infatti confermata la capacità di attrazione della manodopera immigrata da parte delle regioni con le opportunità lavorative più numerose e la tendenza alla ricerca di manodopera maggiormente qualificata in particolare al Nord, nel settore industriale, mentre nelle regioni del Meridione la domanda riguarda soprattutto manodopera scarsamente specializzata.

Non va dimenticato, comunque, che l'insorgere di fenomeni di intolleranza possono interessare non solo i cittadini stranieri immigrati, bensì anche altri gruppi e minoranze etniche la cui presenza in Italia, seppure consolidata, da luogo a pregiudizi e discriminazioni di tipo razziale, come nel caso della popolazione zingara. Quest'ultima conta attualmente circa 110.000 componenti, di cittadinanza italiana e non ed appartenenti a gruppi diversi (Rom, Sinti, Camminanti, ecc.) che, dal punto di vista dell'occupazione, sono impegnati per lo più in attività lavorative autonome, che vanno dal piccolo commercio ambulante, all'allevamento di cavalli e alla macellazione sino all'artigianato.

In relazione al nomadismo, si può forse parlare di forme di intolleranza e di razzismo che tendono ad esprimersi in modo diffuso nei diversi aspetti della vita quotidiana; tali 'resistenze' da parte della popolazione autoctona, che sono per lo più di carattere strettamente 'culturale', prendono spesso la forma di stereotipi e pregiudizi sulla mancanza di reale volontà e impegno da parte delle popolazioni zingare a partecipare all'istruzione e alla vita attiva del Paese, trasformandosi così, sul fronte dell'occupazione, in veri e propri ostacoli 'a monte', ossia nelle possibilità di 'accesso' al mercato del lavoro.

Infine, alle forme più o meno esplicite di discriminazione legata alla razza e di xenofobia che possono manifestarsi nei confronti di stranieri immigrati, zingari ed appartenenti a particolari etnie, in relazione all'accesso al mercato del lavoro, possono aggiungersi ostacoli rappresentati da condizioni, per così dire 'esterne' al mercato stesso. Si tratta di problemi legati alla difficoltà di trovare adeguate soluzioni alloggiative a causa di fattori sia oggettivi, connessi all'edilizia popolare e al mercato degli affitti, sia soggettivi, connessi con lo sfruttamento dell'estrema necessità abitativa che tali gruppi esprimono, costituiscono un esempio eloquente di tali ostacoli. Lo stesso può dirsi della frequente carenza di una corretta ed esaustiva informazione in relazione alle possibilità e alle forme di sostegno e tutela previste dalla normativa in merito alla sanità, all'accesso ai servizi, all'arricchimento delle competenze attraverso percorsi formativi e di alfabetizzazione linguistica e all'ingresso e alla permanenza 'tutelata' nel mercato del lavoro.

3. IMPRENDITORIALITÀ: LO SVILUPPO DELL'ECONOMIA SOCIALE COME NUOVO SOGGETTO IMPRENDITORIALE

A partire dagli anni '80 è iniziato in Italia un processo di profonda modificazione di tutta quell'area, altra rispetto allo Stato e al mercato e per questo denominata "terzo settore" che, nata come strumento di tutela di particolari fasce della cittadinanza, è andata via via acquistando un ruolo produttivo sempre più rilevante.

Tale soggetto, attraverso un processo per lo più spontaneo, ha acquistato crescente visibilità nel corso di questi ultimi vent'anni, fino a porsi come identità economica propria rispetto allo Stato e al mondo imprenditoriale *for profit*.

Il 19 giugno 1997 si è ufficialmente costituito il Forum permanente del Terzo Settore, associazione di secondo livello che riunisce al suo interno le principali realtà del mondo del Volontariato, dell'Associazionismo, della Cooperazione sociale, della Solidarietà Internazionale, della mutualità Integrativa Volontaria e delle Fondazioni.

Il terzo settore conta oggi circa 9,5 milioni di associati, 690.000 occupati a tempo pieno (il 3,5% degli occupati in Italia) e più di 300.000 volontari, con un fatturato pari all'1,8% del Prodotto Interno Lordo.

Accanto al termine di terzo settore viene ugualmente utilizzato quello di economia sociale, teso ad evocare in modo diretto il legame con il mondo produttivo. In particolare, con esso si vuol fare riferimento all'impresa sociale, la cui figura giuridica in Italia ancora non è stata riconosciuta, che si pone come forma imprenditoriale del terzo settore che produce e vende servizi. L'accezione imprenditoriale è determinata dall'acquisizione di strategie imprenditoriali, che offrono sostentamento economico a chi vi è direttamente impiegato, mettendo in moto meccanismi veri e propri di sviluppo economico e sociale.

Lo sviluppo dell'economia sociale è stato provocato principalmente da due fattori esogeni quali la crisi e il ridimensionamento dei servizi socio-assistenziali erogati dal pubblico (crisi del *welfare*) e il costante aumento della domanda di servizi legati al miglioramento della qualità della vita caratterizzante la società post-industriale. L'aumento del benessere e della capacità di spesa dei cittadini e, parimenti, il venir meno dell'istituzione familiare come erogatrice di servizi assistenziali, ha indotto bisogni che esprimono una nuova domanda di servizi non solo rivolti alla persona ma alla collettività. A questi fattori se ne aggiunge uno interno al mondo cooperativo, il quale ha perseguito una politica di sviluppo della propria forma cooperativa in funzione sociale, a partire dall'esigenza di espandere i benefici della formula cooperativa, tradizionalmente limitati ai soci, all'intera comunità civile.

Il processo di sviluppo spontaneo, che ha caratterizzato l'espandersi dell'economia sociale, è stato rafforzato dagli interventi normativi ai livelli centrale e regionale, dalla Legge-quadro sul volontariato, alla recentissima sull'associazionismo sociale (novembre 2000), al compimento della riforma delle Fondazioni bancarie con il decreto attuativo della legge che prevede l'erogazione di parte dei proventi come enti *non profit* a favore delle categorie sociali più deboli e di iniziative a favore della collettività (14 maggio 1999).

Il ruolo più rilevante assunto dagli interventi normativi per lo sviluppo dell'economia sociale è rappresentato dalle legge sulla cooperazione sociale e dalla normativa che istituisce la figura giuridica delle ONLUS.

La legge 8 novembre 1991, n.381 ha sancito e regolamentato un fenomeno già presente di fatto, riconoscendo come forme imprenditoriali le cooperative sociali che coniugano al proprio interno l'efficacia economico-gestionale e l'efficacia dei servizi erogati con le finalità prettamente sociali di tipo solidaristico-promozionali verso le fasce più deboli della popolazione. Così tale legge distingue le cooperative di tipo A, che soddisfano le finalità sociali mediante la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi, e le cooperative di tipo B, che perseguono le proprie finalità sociali creando opportunità di lavoro per quei soggetti che incontrano maggiori difficoltà ad inserirsi nel mercato del lavoro.

Successivamente in 16 regioni italiane si è provveduto all'emanazione di normative a carattere applicativo o settoriale e, nel 1997 con il decreto legislativo N.460/97, è stata introdotta nell'ordinamento italiano la nuova figura giuridica delle ONLUS (organizzazioni non lucrative di utilità sociale). Essa prevede agevolazioni sotto il profilo fiscale per associazioni, comitati, fondazioni, organismi di volontariato, ONG e cooperative sociali.

Negli anni Novanta il fenomeno è nettamente in crescita: i dati rilevati dal Ministero del Lavoro registrano un incremento di 1000 unità tra il 1995 e il 1996 e di circa 800 tra il 1996 e il 1997, che vede in Italia la presenza di 4.699 cooperative sociali.

La cooperazione sociale nasce e si sviluppa inizialmente al Nord come sostituto dello Stato nell'erogazione di servizi socio-assistenziali, ma il trend di sviluppo indica oggi una tendenza al cambiamento, sia con riferimento alla distribuzione geografica che alla tipologia degli obiettivi (cooperative di servizi o di inserimento lavorativo).

Dalla comparazione tra i dati relativi agli anni 1996 e 1997 (tabelle 8, 9, 10) si rileva ancora una forte disparità di sviluppo tra Nord e Sud in relazione alla propensione imprenditoriale. Dove infatti è maggiormente diffusa una cultura imprenditoriale, manifestata dalla maggior presenza di piccola e media imprenditoria, vi è percentualmente un minor scarto numerico tra la presenza di cooperative di servizi (tipo "A") e cooperative d'inserimento lavorativo (tipo "B"), che scarseggiano nelle regioni del Sud.

Sebbene ci sia sempre una maggior presenza di cooperative sociali e di tipo A nelle regioni del Nord (circa il 50%), il trend di crescita risulta maggiore nelle regioni insulari e per le cooperative di tipo B. Da fenomeno presente soprattutto nel Nord, caratterizzato dall'erogazione di servizi socio-assistenziali, lentamente esso sta assumendo nuove caratteristiche di sviluppo, in relazione alla crescita di imprenditorialità e di occupazione in particolar modo per le fasce svantaggiate.

Lo sviluppo di imprese sociali è correlato allo sviluppo di nuova occupazione. Nell'arco di 15, anni, tra il 1982 e il 1997, sono stati creati attraverso la cooperazione sociale circa 80.000 nuovi posti di lavoro, a favore anche di persone escluse dal mercato del lavoro (17.000 unità) che tradizionalmente incontrano maggiori ostacoli legati all'esclusione sociale nell'entrare o rientrare nel mercato del lavoro.

Occupazione aggiuntiva è creata da entrambe le tipologie di cooperative riconosciute dalla L.381/91 (A e B): nelle cooperative sociali di tipo A la creazione di occupazione è conseguenza delle attività svolte, in quanto la domanda di servizi implica l'impiego di personale per la loro

produzione; nelle cooperative sociali di tipo B il raggiungimento dell'occupabilità dei soggetti più deboli rappresenta l'obiettivo stesso della cooperativa.

Sebbene non esistano statistiche ufficiali, alcuni consorzi cooperativi hanno stimato il fatturato delle cooperative sociali in circa 2.500 miliardi l'anno.

Tale fatturato è frutto per la maggior parte di forme di *Contracting-Out* con l'Amministrazione locale, che conserva la titolarità del servizio erogato dalla cooperativa sociale, facendosi carico del suo finanziamento, ma liberandosi dei compiti di gestione diretta. A tale riguardo quasi tutte le regioni italiane hanno proprie legislazioni che regolano le modalità degli appalti, alcune privilegiando in modo sostanzioso la cooperazione sociale. Due sono gli strumenti prevalenti di *Contracting Out* oggi in vigore: l'Appalto-concorso e la Trattativa Privata.

Ma la cooperazione sociale non è la sola componente del terzo settore che sviluppa economia sociale creando occupazione. Tra gli altri componenti del Terzo Settore che producono e offrono servizi, sono da distinguere le Associazioni sociali, il volontariato, le Fondazioni bancarie.

La scelta che EQUAL intende operare, di concentrare gli interventi a favore dello sviluppo della dimensione imprenditoriale sull'economia sociale, muove dalla lettura delle potenzialità, ancora non pienamente sviluppate, dell'impresa sociale come modello che favorisce lo sviluppo di imprenditorialità e che contribuisce a rimuovere gli ostacoli che impediscono l'inserimento lavorativo delle fasce più deboli.

Il nuovo modello imprenditoriale costituito dall'economia sociale, infatti, associa la propria *mission* economica (legata a logiche di mercato) con la *mission* più prettamente sociale (strumento di formazione e lavoro per le fasce deboli).

La caratteristica innovativa di tale modello imprenditoriale sembra favorire inoltre lo sviluppo in settori non tradizionali, spesso ancora caratterizzati da una domanda solo pubblica o ancora inespressa.

3.1 Gli ostacoli allo sviluppo dell'impresa sociale

Nonostante i dati previsionali relativi allo sviluppo dell'impresa sociale in Italia nei prossimi anni siano molto positivi, esistono tuttavia alcuni ostacoli che vanno rimossi affinché le potenzialità dell'economia sociale nel creare occupazione aggiuntiva per tutti possano essere pienamente sviluppate.

Come si evince dalla breve descrizione sopra riportata, i problemi che l'impresa sociale sta affrontando ora fanno per la maggior parte riferimento al valore e allo spazio produttivo che essa sta acquistando nella sua evoluzione.

Un primo insieme di ostacoli trae origine dal difficile rapporto, in fase di costruzione o consolidamento, con il mercato. Il ruolo assunto dall'economia sociale come strumento imprenditoriale e di creazione di occupazione aggiuntiva si lega strettamente alla propria capacità di reggere il confronto con il mercato. L'elevato tasso di *turn-over* di imprese sociali, la presenza di imprese "assistite" dal settore pubblico, manifestano la difficoltà con cui viene maturato questo rapporto impresa sociale/mercato.

La debolezza di cultura imprenditoriale, presente soprattutto nelle regioni del Sud, se da un lato sembra limitare la capacità autopromozionale della cooperazione sociale nel suo insieme,

dall'altro le apre uno spazio innovativo di intervento come motore e modello di sviluppo imprenditoriale, anche grazie all'ausilio delle reti interne alla realtà della cooperazione sociale, che iniziano ad offrire servizi di supporto allo *start-up* di impresa sociale, favorendo il passaggio di *know-how* da Nord a Sud.

La creazione di servizi al management sociale, la formazione di figure dell'imprenditoria sociale, business plan, sono attività che stanno ora sviluppandosi in Italia, cui si affianca la necessità di intervento sul duplice fronte della domanda e dell'offerta.

La cooperazione sociale si trova ad uno stadio avanzato di sviluppo per quanto attiene l'erogazione di servizi socio-assistenziali soprattutto nelle regioni del Nord, mentre sta sperimentando nuovi servizi nel campo della tutela e valorizzazione ambientale, del riciclo ecologico, occupazionale (servizi d'incontro domanda/offerta). Essa però sta vivendo un momento di difficoltà in quanto, al crescere della propria capacità produttiva non sembra corrispondere un adeguato incremento della domanda di servizi, che tuttora proviene quasi esclusivamente dal settore pubblico.

Appare necessario incrementare la domanda proveniente da soggetti privati (famiglie ed imprese in particolare) affrancandola dalla dipendenza pubblica e creando così una maggior autonomia e prosperità economica. Legato al problema della domanda privata vi è quello della sua scarsa solvibilità: spesso le famiglie più povere non sono in grado di pagare i servizi di cui hanno bisogno. Alcune esperienze pilota, tradotte poi in norme con la recente legge –quadro sull'Assistenza sociale, in questo senso identificano nell'assegno/servizio o nella deducibilità fiscale dei costi sostenuti per prestazioni socio-sanitarie alcune misure che possono contribuire alla risoluzione del problema. Nell'ambito dell'economia sociale si tratterebbe quindi di ampliare ad altri settori di pubblica utilità quanto previsto nel settore socio-assistenziale.

L'aumento e diversificazione della domanda richiama però specularmente alla necessità di maggior diversificazione e maggior qualità nei servizi erogati, verificabile attraverso l'adozione di criteri di qualità che garantiscano anche gli utenti.

Un ostacolo allo sviluppo imprenditoriale delle cooperative di tipo "B" è rappresentato anche dalla difficoltà, dovuta più a limiti culturali piuttosto che alla debolezza di strategie di marketing, di commercializzazione dei prodotti d'impresa. Gli svantaggiati sono considerati meno produttivi delle fasce cosiddette "normali" in base ai parametri standard dell'imprenditorialità *for profit* e spesso il prodotto del loro lavoro non viene valutato mediante logiche di scambio ma di tipo assistenziale. Occorre pertanto intervenire per ricostruire parametri di produttività che tengano conto anche del fattore "sociale".

I "costi sociali" rappresentano infatti degli oneri che le imprese tradizionali *for profit* non si accollano, pena la rinuncia ad una parte dei profitti da reinvestire. Per un soggetto che presenta difficoltà di inserimento sociale l'inserimento lavorativo spesso è reso difficoltoso dalla mancanza di identità definita e da incapacità di socializzazione: l'impresa sociale rimuove questi ostacoli facendosi carico dei costi sociali che ad essi fanno riferimento, attraverso attività di formazione, accompagnamento e di "*empowerment*".

Un ulteriore ostacolo allo sviluppo dell'imprenditoria sociale è rappresentato dalla diversa capacità di fare rete tra gli dello sviluppo locale. Per l'impresa sociale infatti risulta vitale il legame con il territorio, che esprime bisogni e risorse cui l'impresa sociale risponde in termini di intervento imprenditoriale e sociale. La progettazione di tali interventi non può pertanto essere

realizzata se non in sintonia e in compartecipazione con i soggetti istituzionali locali, dalle Amministrazioni pubbliche alle imprese private, ai servizi socio-assistenziali. Lo sviluppo dell'impresa sociale si lega pertanto anche allo sviluppo di tutti quei soggetti che concorrono allo sviluppo locale.

In particolare l'impresa sociale per il proprio consolidamento appare aver bisogno di un forte intervento dell'Ente pubblico non solo in termini di *contracting-out*, come principale committente, ma anche come facilitatore e motore di sensibilizzazione di una domanda privata aggiuntiva. L'economia sociale può trarre sostegno anche dal diverso ruolo che nei propri confronti può assumere l'impresa *for profit*, non solo come soggetto di nuova domanda, ma anche come strumento di sostegno, attraverso servizi e trasmissione di *know-how*, di logiche imprenditoriali.

Uno degli ostacoli principali che l'economia sociale sta affrontando, nel suo cammino di sviluppo in relazione alla capacità di stare sul mercato, è rappresentato dalla difficoltà di accesso al credito. Esistono oggi in Italia alcune realtà che sostengono economicamente lo sviluppo imprenditoriale di questo settore. Tra esse, un particolare contributo è offerto dalla Banca Etica, che ha iniziato le proprie attività nei primi mesi del 1999 come banca popolare ad azionariato diffuso, caratterizzata dall'esistenza al proprio interno di processi democratici di decisione e compartecipazione. Essa, attraverso, per ora, un'unica sede e un'organizzazione molto agile interviene su tutto il territorio nazionale erogando crediti a favore di organizzazioni del terzo settore per progetti sociali inerenti lo sviluppo della cooperazione sociale ed internazionale, dell'ambiente e della cultura e società civile. Le garanzie richieste differiscono da quelle richieste per il credito tradizionale in quanto, concordate con i beneficiari del finanziamento sulla base delle loro concrete possibilità, sono affiancate da forme mutualistiche di condivisione del rischio e da forme di reciproco sostegno che coinvolgono anche gli enti locali e le reti che sostengono e condividono il progetto da finanziare. A dicembre 1999 Banca Etica aveva finanziato 134 organizzazioni, di cui 55 nella cooperazione sociale, per un importo pari a 39 miliardi di lire.

Tra i problemi che la fase di "maturità" dell'impresa sociale sta vivendo oggi in Italia, un ostacolo non irrilevante per il proprio pieno sviluppo è rappresentato dalla scarsa professionalità e dal lavoro a bassa specializzazione che spesso le cooperative sociali di tipo "B" offrono ai propri lavoratori. Un maggior investimento nella formazione professionale, accompagnato all'acquisizione, da parte degli imprenditori sociali, di maggiori capacità manageriali in termini di sperimentazione di business a più alto valore tecnologico e di marketing, porterebbe ad un maggior sviluppo imprenditoriale della cooperazione stessa.

Infine, l'economia sociale si trova di fronte ad un ostacolo, di ordine legislativo, che può creare difficoltà in relazione all'economia di mercato. Manca infatti in Italia una legge-quadro in materia di impresa sociale, dove possano riconoscersi tutte quelle forme di impresa del Terzo Settore presenti o che vogliano affacciarsi al mercato, non direttamente collegate alle figure giuridiche delle cooperative sociali di tipo A e B.

4. **ADATTABILITÀ: LE SFIDE E LE OPPORTUNITÀ LEGATE AD UN MERCATO DEL LAVORO PIÙ FLESSIBILE E APERTO A TUTTI**

Questa sezione dell'analisi di contesto fornisce dati ed elementi di riflessione specifici sull'evoluzione della situazione economica e sociale a livello italiano e locale ed individua le variabili di disuguaglianza e i problemi di discriminazione legati all'adattabilità dei lavoratori, problemi ai quali la strategia elaborata dall'Italia e le misure prescelte intendono dare una risposta.

L'Unione europea, al pari di altre aree sviluppate del pianeta, ha affrontato negli ultimi decenni un processo di trasformazione radicale. Tale processo è stato ed è caratterizzato da grande complessità poiché interessa aspetti sociali, economici, politici ed è legato al modo di vivere, di lavorare, di produrre. Negli ultimi anni, esso ha acquisito ritmo e velocità crescenti, grazie soprattutto alla diffusione pervasiva delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. In base a tali trasformazioni, i mercati del lavoro sono divenuti gradualmente più flessibili e aperti, ma anche più insicuri ed esigenti.

In particolare, fra le trasformazioni principali che interessano i cittadini dell'Unione europea, si possono sinteticamente ricordare le seguenti:

- **il progressivo invecchiamento della popolazione e, quindi, della forza lavoro:** questo fenomeno è valutato come una delle sfide più difficili per quanti si occupano delle politiche dell'impiego ed anche delle politiche di *welfare* nel loro complesso. Infatti, nel 1999 circa un terzo della popolazione europea aveva più di 50 anni. Circa un quinto della forza lavoro era nelle stesse condizioni mentre il progressivo invecchiamento continua costantemente ad aumentare. Tuttavia, mentre l'età media dei lavoratori continua a crescere, l'età media di pensionamento si è ridotta negli ultimi venti anni (anche se i dati più recenti mostrano un'inversione di tendenza) e ciò senza che si sia registrata una correlazione diretta fra numero di lavoratori anziani che vanno in pensione e numero di giovani lavoratori che vengono assunti;
- **la globalizzazione dei mercati e l'indebolirsi delle barriere che limitano i flussi di merci e capitali:** le trasformazioni politiche e commerciali legate al crollo dell'Unione Sovietica e degli Stati satelliti, la disponibilità di tecnologie sempre più sofisticate per lo scambio di informazioni in tempi rapidissimi e a basso costo, l'indebolirsi delle barriere doganali hanno accentuato il fenomeno della globalizzazione dei mercati, provocando incisivi mutamenti nel modo in cui le imprese producono e operano sul mercato;
- **la creazione del Mercato unico europeo e l'adozione di una moneta unica:** le conseguenze di quanto richiesto in termini di parametri di convergenza dai Trattati sull'Unione di Maastricht (1991) e Amsterdam (1997) sono state pesanti per quanto riguarda le politiche di risanamento delle economie europee e per l'impostazione delle politiche di sviluppo e occupazione. La nascita dell'Euro, oltre a rappresentare una tappa importante anche da un punto di vista simbolico, costituisce un passo decisivo sulla via dell'integrazione delle economie europee;
- **le trasformazioni produttive e organizzative legate alla diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione:** la diffusione di tecnologie che rendono

disponibili quantità crescenti di informazioni accessibili in tempi brevissimi, l'emergere di nuove forme di comunicazione, i conseguenti mutamenti dei ruoli professionali e delle competenze necessarie per presidiare efficacemente l'attività lavorativa rendono ormai plausibile la creazione di una società fondata sulla conoscenza. L'avvento di una società basata sulla disponibilità e lo scambio di informazioni rende necessarie profonde modifiche di tipo normativo, organizzativo e produttivo. Considerevole è anche il ruolo assunto dall'istruzione e dalla formazione.

Con particolare riguardo alla società e al mercato del lavoro italiano, le macro trasformazioni sopra ricordate comportano alcune rilevanti tendenze di adattabilità legate a tre ambiti principali: le imprese, i lavoratori, il sistema di istruzione e formazione.

Le imprese

Per tutti gli anni Novanta è proseguita la trasformazione della domanda di beni da parte di clienti sempre più esigenti, che non cercano prodotti standardizzati e realizzati in serie, ma consumano secondo stili mutevoli che richiedono soluzioni *taylor made*. La produzione è stata anche modificata dal progressivo affermarsi dell'attenzione alle problematiche ecologiste e dalle normative che tale sensibilità ha suscitato.

Le economie di scala, che negli anni Cinquanta e Sessanta avevano determinato la nascita di grandi complessi industriali, hanno ceduto gradualmente il passo a forme di frammentazione della produzione in attività di piccole e medie dimensioni più flessibili e competitive. In alcune regioni europee, inoltre, queste realtà di piccole dimensioni hanno sperimentato e realizzato forme di aggregazione su base distrettuale collegando molte realtà produttive con definite specializzazioni merceologiche e costituendo quel modello di filiera o "a rete" che si è rivelato dinamico e competitivo sui mercati internazionali.

L'accentuarsi del processo di globalizzazione e l'avvento della moneta unica europea stanno avendo ulteriori conseguenze sulle imprese, stimolando sensibilmente i processi di concentrazione (con alleanze, acquisizioni, fusioni) e di specializzazione (con investimenti in efficienza operativa e in qualità). In particolare, le macro tendenze di sviluppo che sono individuabili per le imprese sono le seguenti:

- la disarticolazione delle attività produttive fondamentali come conseguenza della riorganizzazione dei processi produttivi in forma delocalizzata. Essa è resa possibile da un contesto economico in cui il costo delle comunicazioni si abbassa e le informazioni circolano in tempo reale;
- lo spostamento di risorse umane e finanziarie verso attività ad alto valore aggiunto per le quali i cosiddetti "lavoratori della conoscenza" (coloro che trattano informazioni, marchi, parco clienti,...), rappresentano il fattore in grado di assicurare competitività.

Tuttavia, si deve sottolineare come tali tendenze non procedano alla stessa velocità su tutto il territorio nazionale, a causa della differente velocità delle economie locali. Il **Nord est** del Paese, caratterizzato dal modello di sviluppo legato a realtà produttive di piccole dimensioni, risulta

molto più avanti nel processo di riorganizzazione e delocalizzazione rispetto a quanto non sia riscontrabile nelle aree del **Mezzogiorno**.

I lavoratori

Tra i fattori di trasformazione che più interessano i lavoratori, la progressiva riduzione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato (il cosiddetto “posto fisso”), a vantaggio di tipologie contrattuali atipiche, manifesta una rilevanza cospicua. Infatti, nel periodo 1992 – 2000, la crescita dei lavori non standard³ è avvenuta in gran parte a danno dell’occupazione “tipica”. Ciò non significa necessariamente che lavori tipici vengano trasformati in contratti atipici, ma che nel processo di ricambio generazionale e di *turn over* occupazionale vengono creati nuovi lavori non standard, mentre vengono distrutti in prevalenza “posti fissi”. Nel periodo di riferimento (1992 – 2000), l’occupazione totale è cresciuta dello 0.7 %; ma tale crescita è dovuta prevalentemente all’occupazione atipica, salita del 3.4 %, mentre l’occupazione autonoma e quella tipica del lavoro dipendente hanno registrato contrazioni (rispettivamente – 0.4 % e – 2.4 %)⁴. L’aumento risulta abbastanza omogeneo nelle varie **aree geografiche**, superando ovunque l’incremento del 5 % (calcolato in rapporto ai lavoratori alle dipendenze con le stesse caratteristiche). Un elemento di **differenziazione geografica** riguarda soprattutto la diffusione del lavoro temporaneo che è maggiore nelle **regioni meridionali**, grazie anche alla più ampia disponibilità finanziaria destinata alle politiche attive.

In termini di **dinamiche di genere**, è opportuno sottolineare come nel periodo 1993 – 1999 l’incremento delle lavoratrici atipiche sia stato quasi il doppio rispetto a quanto fatto registrare dai lavoratori maschi; tale performance è dovuta soprattutto all’incremento dei contratti di part time fra le lavoratrici.

Un secondo aspetto di rilievo riguarda la mobilità nel mercato del lavoro. Il grado di mobilità nell’occupazione viene ritenuto un indice della capacità dei sistemi economici di reagire alle perturbazioni dei mercati, avviando quei processi di riallocazione del fattore lavoro verso impieghi e destinazioni economiche più produttive. Inoltre, la mobilità consente al sistema economico anche di ripartire la condizione di disoccupazione su un numero maggiore di individui per un periodo di tempo più breve, invece di concentrarla su una fascia ristretta di popolazione e per periodi lunghi. Questo processo di ripartizione è attuato anche tramite la flessibilità del lavoro che, se da un lato consente alle imprese di adattare gli organici alle esigenze della produzione, dall’altro lato dà ai lavoratori un’elevata probabilità di uscita dalla disoccupazione, riducendo il rischio che la condizione di mancanza di lavoro si protragga nel tempo⁵. Il processo di flessibilizzazione del mercato del lavoro italiano non è ancora completato, anche se negli ultimi anni ha subito un’accelerazione con l’incremento delle forme atipiche di contratto che è possibile stipulare. Di conseguenza, gli anni Novanta hanno registrato un quadro relativo alla mobilità caratterizzato da una situazione frammentata e segmentata. In particolare, si è rilevato un incremento del divario di mobilità fra uomini e donne in quanto queste ultime hanno acquisito nel

³ Il lavoro atipico o non standard comprende convenzionalmente una molteplicità di forme contrattuali all’interno dell’area del lavoro dipendente (ad esempio: contratti a tempo parziale, lavoro interinale, contratti stagionali,...), nonché dell’area del lavoro non dipendente come i contratti di collaborazione coordinata e continuativa ed altre forme di lavoro autonomo parasubordinato (ad esempio: le associazioni in partecipazione).

⁴ ISTAT, Rapporto annuale 2000, pag. 255.

⁵ Ibidem, pag. 269 e segg.

tempo maggiore probabilità di trovare lavoro rispetto agli uomini, ma anche di perderlo più facilmente. L'immagine del mercato del lavoro che si trae esaminando il grado di mobilità è di forte segmentazione, con le classi più giovani caratterizzate da grande mobilità (dovuta anche alla diffusione fra la popolazione giovanile di lavori temporanei) e le classi più anziane che tendono ad avere rapporti di lavoro di lunga durata⁶.

Per quanto riguarda la **dimensione territoriale**, l'andamento della mobilità può essere stimato tramite il già citato tasso di *turn over* occupazionale, che combina gli indicatori di ingresso e di uscita dall'occupazione. Le aree con i maggiori livelli di mobilità sono il **Nord est** (tasso 29.1 nel 1999) e il **Mezzogiorno** (31.9 nel 1999). Tuttavia, questa tendenza viene attribuita a ragioni diverse: per il **Nord est** la ragione della maggiore mobilità è individuata nella dinamicità del modello di sviluppo basato sulle PMI. Nelle regioni del **Sud** il fattore è attribuito alla diffusione di situazioni lavorative precarie e alla presenza di una vasta sacca di sommerso.

L'analisi del grado di mobilità si intreccia con le tendenze in atto nella richiesta di professioni da parte delle imprese. Utili elementi vengono dal Sistema informativo Excelsior realizzato da Unioncamere con il Ministero del Lavoro. Le previsioni occupazionali per il biennio 1999 – 2000 confermano la crescita del fabbisogno di figure professionali elevate e di profili specializzati e una stasi nella richiesta di figure a bassa scolarizzazione. Le caratteristiche dei titoli di studio richiesti vedono accrescere il peso dei titoli più elevati, sia nel canale dell'istruzione che in quello della formazione. La conoscenza di almeno una lingua straniera, il possesso di competenze relative all'informatica e alla telematica, il possesso di esperienza lavorativa pregressa sono richiesti nella maggioranza delle nuove assunzioni previste. Sembra, quindi, delinearsi un approfondimento della distanza fra professioni ad alta e bassa qualifica e un ampliamento delle diseguaglianze fra di esse. Ciò aumenta il rischio che la domanda complessiva di lavoratori a bassa qualifica subisca un ulteriore decremento, anche a causa del contemporaneo incremento dell'offerta di personale straniero utilizzabile a costi inferiori⁷.

Le rilevazioni periodiche dell'ISTAT indicano che la crescita occupazionale degli anni Novanta è in gran parte dovuta all'occupazione atipica, sia a tempo determinato, sia a tempo parziale⁸. Tale tendenza è stata rafforzata, sul finire del decennio, dalle innovazioni legislative legate al cosiddetto "Pacchetto Treu" che hanno introdotto nella normativa italiana contratti come quello di lavoro temporaneo ed hanno riformato il part time, l'apprendistato e il contratto di formazione – lavoro. Queste modifiche hanno indubbiamente stimolato il processo di flessibilizzazione del mercato del lavoro italiano. Da più parti, tuttavia, si sottolinea come tale processo di flessibilizzazione contenga il rischio che l'occupazione temporanea non rappresenti solo una fase momentanea nel percorso lavorativo degli individui, ma sia una forma di precarizzazione di lungo periodo, che non porta infine ad un'occupazione stabile. In realtà, la definizione stessa di lavoro atipico è oggetto di dibattito in quanto, a seconda dei punti di vista e degli approcci adottati, si preferiscono definizioni quali "parasubordinato" "parautonomo" "lavoro mobile", ed altre ancora. In questo contesto, il legislatore italiano, nella proposta di legge attualmente in discussione, sembra voler dare ai lavori atipici e soprattutto alle collaborazioni coordinate e continuative, status e dignità di lavoro dipendente, con ciò attirandosi numerose critiche⁹.

⁶ Ibidem, pag. 272.

⁷ Ibidem, pagg. 284 – 285.

⁸ Ibidem, pag. 271.

⁹ E' ciò che sostiene A. Accornero, in "Il popolo del 10 %", di G. Altieri e M. Carrieri, Donzelli, Roma, 2000.

Ciò che appare assodato, tuttavia, è che quanti fanno parte dell'universo variegato dei lavoratori atipici corrono il rischio concreto di entrare in circoli viziosi di precarizzazione, che impediscono ai lavoratori di essere coinvolti in esperienze lavorative qualificanti e li spingono a rimanere in segmenti marginali del mercato, creando così diseguaglianze e cause di discriminazione.

Il sistema di istruzione e formazione

Grazie anche al considerevole sforzo riformatore che l'Italia ha dedicato alla trasformazione del sistema, il panorama dell'offerta di istruzione e formazione risulta notevolmente mutato negli ultimi anni. Per citare solo alcune delle più recenti innovazioni avviate, si pensi all'introduzione dell'obbligo di formazione fino al compimento dei 18 anni, alla riforma dell'apprendistato, alla revisione dei cicli scolastici, alla ridefinizione del sistema di formazione continua, all'integrazione fra i due sistemi attuata in particolare tramite l'istituzione dell'Istruzione e formazione tecnica professionale superiore.

Il quadro del sistema formativo italiano si presenta oggi più articolato secondo un'ottica integrata. La definizione di un insieme di regole per governare i sistemi di istruzione e formazione e i risultati del lungo periodo di sperimentazione fanno ritenere che la prospettiva di impostare il sistema italiano in un'ottica *lifelong learning* sia meno remota¹⁰. Tale prospettiva comporta che ogni individuo, sia messo in condizione di imparare e sia incoraggiato a farlo lungo tutto l'arco della vita. *Lifelong learning* significa dare agli individui la possibilità di interagire al meglio con il mondo del lavoro, ma anche fornire gli strumenti per rafforzare lo sviluppo professionale, favorendo così l'inclusione e la coesione sociale e al tempo stesso la competitività del sistema produttivo.

L'offerta formativa nazionale ha proseguito dunque il cammino di diversificazione, ampliando gradualmente il suo raggio d'azione dalla formazione iniziale alla formazione per disoccupati, fino alle attività per lavoratori occupati. In termini di copertura della domanda potenziale, la formazione regionale copre ormai l'11.4 % dei giovani in cerca di prima occupazione, il 9.2 % degli adulti disoccupati e l'1.8 % dei lavoratori occupati. A questi si aggiungono i quasi 300 mila lavoratori occupati i quali sono interessati da attività di formazione continua finanziata dalla L. 236/93 e dall'ex Obiettivo 4 di FSE.

L'aumento dell'offerta e della partecipazione al sistema formativo, tuttavia, non deve far dimenticare la permanenza di zone d'ombra, fra le quali si ricorda:

- la permanenza di una quota (circa il 5 % di ogni leva), di ragazzi che non completano il percorso di scuola media;
- la permanenza di una quota piuttosto alta (11.8 %) di uscite dal sistema scolastico al termine del primo anno della secondaria superiore;
- l'aumento del tasso di disoccupazione fra i giovani della fascia di età dai 15 ai 19 anni.

A questi fattori di criticità va aggiunto che i tassi di scolarizzazione nel Paese continuano a non essere omogenei. Il **Sud** denuncia ritardi in quasi tutte le classi di età. Le difficoltà a mantenere un regolare percorso per gli studenti meridionali cominciano già nella scuola media inferiore. L'**Italia centrale**, per contro, mantiene i tassi di scolarizzazione più elevati.

¹⁰ Rapporto ISFOL 1999, Franco Angeli, Roma, 1999, pagg. 318 e segg.

Nel complesso, si nota il permanere di una fascia consistente di soggetti in condizione di esclusione, che si pongono ai margini sia del sistema formativo, sia del mondo occupazionale¹¹.

4.1 I nuovi bisogni di adattabilità della domanda e dell'offerta di lavoro

Gli elementi di analisi esposti nelle pagine precedenti indicano come il processo di flessibilizzazione del mercato del lavoro nazionale ed europeo contenga alcune potenziali variabili di disuguaglianze. Come visto, infatti, le grandi trasformazioni tecnologiche, produttive e sociali, i cambiamenti normativi che hanno rivoluzionato i rapporti di lavoro, i processi di globalizzazione delle economie e dei mercati hanno grandi potenzialità di sviluppo e crescita, sia per i sistemi economici, sia per gli individui. L'analisi, tuttavia, indica come queste potenzialità non siano conseguibili e realizzabili facilmente per tutti e, anzi, sottolinea come ci siano fasce non trascurabili di popolazione che corrono il rischio concreto di rimanere ai margini dello sviluppo, escluse dalle opportunità di crescita personale e professionale.

Per sintesi di esposizione, tale rischio può essere ricondotto ad alcune principali variabili di disuguaglianza.

Età. Questa variabile può essere riferita a diverse tipologie di soggetti. In primo luogo, l'età gioca un ruolo discriminante in relazione a lavoratori "over 50", in possesso di competenze professionali ad alto rischio di obsolescenza e con difficoltà di accesso ad attività di riqualificazione e aggiornamento (**soprattutto in relazione alle competenze richieste per operare nel contesto della Società dell'informazione**). In secondo luogo, la variabile età svolge un ruolo discriminante nel caso di lavoratori (soprattutto anziani, ma non solo), che vengono coinvolti in processi di riorganizzazione, ristrutturazione e *downsizing* da parte delle imprese. Infine, non vanno dimenticati quanti entrano nel mercato del lavoro per la prima volta e, in particolare, i giovani in possesso di titolo di studio inadeguato o quelli che hanno abbandonato la scuola o la filiera formativa senza conseguire un titolo di studio.

La variabile "età" tiene necessariamente conto del progressivo invecchiamento della popolazione; tale fenomeno, tuttavia, non ha la stessa rilevanza su tutto il territorio nazionale. Esso è particolarmente grave in alcune aree del **Nord ovest**, ove tale fenomeno, unito alla contrazione dei flussi migratori, determina una complessiva riduzione della popolazione e della forza lavoro. Malgrado questa tendenza sia comune a tutto il **Nord** e a parte del **Centro**, tuttavia in alcuni comparti territoriali la vivacità dell'economia è in grado di determinare uno spazio crescente per l'inserimento di manodopera immigrata, contribuendo a limitare il fenomeno.

Genere. Questa variabile può essere riferita innanzi tutto a lavoratrici in rientro nel mercato del lavoro dopo un periodo di assenza. Essa gioca un ruolo discriminante anche in quei settori produttivi nei quali le lavoratrici sono sotto rappresentate o hanno difficoltà a godere delle stesse opportunità di accesso ad attività formative e di aggiornamento, rispetto ai loro colleghi maschi. Inoltre, questa gioca anche un ruolo nel determinare forme di svantaggio per le lavoratrici in settori o occupazioni a prevalente presenza maschile.

¹¹ Rapporto ISEOF 1999, Franco Angeli, Roma, 1999, pagg. 30 – 31.

In termini di adattabilità, questa variabile riguarda fra l'altro le conseguenze su lavoratrici e lavoratori derivanti dalla progressiva precarizzazione dei rapporti di lavoro e delle attività economiche, soprattutto di quelle terziarie, come ad esempio il commercio, ove il tasso di occupazione femminile è più elevato. Tale precarizzazione può essere rappresentata come un "differenziale di qualità" delle opportunità lavorative che, in maniera sostanzialmente omogenea su tutto il territorio nazionale, vede diffondersi le forme di lavoro part time e a tempo determinato prevalentemente fra le lavoratrici. Infine, si deve ricordare la scarsa partecipazione delle lavoratrici agli interventi di formazione continua, fenomeno che si rileva quale fattore discriminante.

Livello di istruzione e formazione. Questa variabile può essere riferita in primo luogo a lavoratori con bassi livelli di qualifica e a rischio di espulsione dal mercato. Come visto in sede di analisi, infatti, la domanda di figure professionali con livelli di istruzione o di qualifica elevati mantiene prospettive interessanti, mentre quella di qualifiche basse è stazionaria o in regresso. Questa variabile gioca un ruolo anche in relazione a lavoratori con competenze scarse o insufficienti, relative alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Anche questa variabile può giocare un ruolo discriminante per i soggetti che non completano le attività di istruzione / formazione o per quelli che hanno difficoltà di accesso regolare a periodi di aggiornamento e riqualificazione.

Le regioni del **Mezzogiorno** sono in svantaggio rispetto a quelle del **Centro Nord** anche in relazione a questa variabile. Ciò è dovuto, fra l'altro, al perdurare di *gap* evidenziati da indicatori rilevanti come, ad esempio, il tasso di scolarizzazione.

Tipologia di rapporto di lavoro. Questa variabile può essere riferita ai lavoratori con contratto di lavoro atipico (soprattutto con scarsa tutela giuridica o il cui inquadramento normativo è ancora incerto). Essa si riferisce, a maggior ragione, anche a quei lavoratori che sono privi di ogni rapporto contrattuale. Le stime relative all'occupazione irregolare, che la SVIMEZ quantifica nel 22.6 % su base **nazionale** e nel 18.1 % per il **Centro Nord**, raggiungono la media del 33.9 % nel **Mezzogiorno**, con punte del 36.9 % in **Sicilia** e del 44.2 % in **Calabria**.

L'analisi del contesto socio economico e l'enucleazione delle variabili di disuguaglianza porta alla individuazione di alcuni problemi che caratterizzano l'attuale momento di evoluzione del mercato del lavoro italiano e ai quali l'Iniziativa comunitaria EQUAL può contribuire a dare una risposta.

In primo luogo, si può parlare di emarginazione derivante da competenze professionali obsolete. Il possesso di competenze spendibili sul mercato (di base, relazionali, relative alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, linguistiche,...), si rivela sempre più come un fattore di competitività per i lavoratori e come un requisito necessario per continuare ad operare in un mercato del lavoro sempre più esigente e flessibile. Questo problema interessa tutti i lavoratori, così come i giovani in cerca di prima occupazione; esso, tuttavia, può avere conseguenze più gravi e durature per quei soggetti che hanno acquisito le loro competenze all'inizio della propria vita professionale senza aggiornarle periodicamente. Esso può assumere altresì caratteristiche di

esclusione per quanti non possiedono competenze utili a presidiare le attività lavorative che si svolgono nella società dell'informazione.

Strettamente collegato a questo punto è il rischio di emarginazione derivante da inadeguatezza dei livelli di competenza. Esso riguarda direttamente le difficoltà di molti lavoratori (soprattutto con livello di qualifica medio basso) di accedere regolarmente e periodicamente ad attività di manutenzione delle competenze, frequentando corsi di aggiornamento e riqualificazione. A differenza del problema evidenziato nel punto precedente, questo rischio di emarginazione non riguarda solo quanti hanno carenze nella formazione di base (a causa di lacune o di interruzioni nel percorso di istruzione e/o di formazione), ma anche e soprattutto quanti hanno serie difficoltà di accesso alla formazione continua e alla formazione permanente, a motivo di forme contrattuali e lavorative atipiche che non prevedono attività di aggiornamento e riqualificazione. Ad essa è collegata la difficoltà che molti lavoratori hanno di vedere riconosciute e certificate le competenze acquisite con interventi di formazione continua e di utilizzare tali competenze per la costruzione di percorsi di carriera.

In terzo luogo, si può parlare di emarginazione derivante dalle connotazioni di genere. Questo problema riguarda soprattutto la marginalizzazione delle donne lavoratrici nel mercato del lavoro e prende in prevalenza le forme di sotto-rappresentazione delle lavoratrici stesse in comparazione ai colleghi maschi, con ostacoli al proseguimento di percorsi di carriera e all'accesso ad attività di formazione e aggiornamento. Come visto in sede di analisi, esso riguarda anche il fenomeno della progressiva precarizzazione dei rapporti di lavoro, considerato uno degli "effetti collaterali" della flessibilizzazione contrattuale che vede sempre più donne lavorare con forme di contratto atipiche e a tempo ridotto.

Infine, si può parlare di emarginazione derivante da rapporti di lavoro non codificati (lavoro in nero), o da contratti atipici. Come già notato nel corso dell'analisi e dell'individuazione delle variabili di disuguaglianza, la flessibilizzazione dei mercati del lavoro contiene rischi di marginalizzazione e di discriminazione per larghe fasce di lavoratori. Fra questi, grandemente esposti a tali rischi sono i lavoratori privi di contratto e, quindi, di ogni tutela, nonché i lavoratori con contratto atipico. Questi ultimi affrontano un duplice rischio: da un lato, la precarizzazione del posto di lavoro e la pressoché totale impossibilità a trovare una collocazione lavorativa stabile. Dall'altro lato, la difficoltà a frequentare attività formative e di aggiornamento professionale periodiche e regolari.

5. PARI OPPORTUNITÀ: LE DIFFERENZE DI GENERE NEL LAVORO CHE CAMBIA

La femminilizzazione del mercato del lavoro rappresenta una delle caratteristiche principali del processo di modernizzazione dell'attuale sistema socio-professionale. Negli ultimi anni si è assistito ad una crescente trasformazione della partecipazione delle donne al lavoro: l'occupazione femminile è cresciuta tra il 1993 e il 1999 del 6,6%, con una incidenza, nell'ultimo anno considerato, sull'occupazione complessiva pari al 36,4. Aumenta quindi la presenza delle donne nel mercato del lavoro, ma aumenta allo stesso tempo anche la quota di disoccupazione femminile (dal 1.205.000 del 1993 al 1.404.000 del 1999)¹², indice di una crescente pressione sul mercato del lavoro da parte di quelle categorie, che fino ad un decennio fa erano sottorappresentate, come le donne sposate, le donne al rientro nel mercato del lavoro per maternità o assenze coatte, le donne immigrate.

Il mercato del lavoro italiano, quindi, si sta gradualmente modernizzando, apre spazi alla partecipazione femminile, accoglie nuovi soggetti, portatori di bisogni inespresi, ma nel complesso conserva una tradizionale divisione del lavoro. L'attuale struttura della partecipazione al sistema produttivo, infatti, continua ad essere caratterizzata da fenomeni di segregazione professionale su base sessuale. Il che significa che la variabile "appartenenza di genere", e il suo impatto culturale, gioca ancora un ruolo decisivo in tema di partecipazione, accesso e consolidamento di posizioni professionali. Ad essa si associano altre variabili come: territorio, istruzione e tempo, necessarie a determinare lo scenario entro cui collocare i fenomeni di segregazione professionale esistenti.

La **variabile territoriale** influenza significativamente l'accesso al mercato del lavoro della componente femminile, accentuandone le difficoltà rispetto alla componente maschile. Nel periodo 1993-1998 la presenza femminile sul territorio nazionale ha registrato un incremento di 140.000 unità, pari al 32,6% della forza lavoro impiegata rispetto al 66,1% di quella degli uomini. Il che dimostra che nonostante l'incremento, il rapporto resta ancora di 1 a 2. Questo rapporto non paritario a livello nazionale si riflette anche a livello settoriale e territoriale, in relazione alle regioni del Centro Nord e dell'Obiettivo 1.

Il mercato del lavoro delle regioni dell'Obiettivo 1, infatti è caratterizzato da: un elevato livello di disoccupazione, un tasso di attività prossimo alla metà di quello maschile, una scarsa trasparenza dei meccanismi allocativi, dovuta anche all'assenza di servizi per le persone in cerca di occupazione, diffusi fenomeni di marginalità e sottoutilizzazione di risorse umane, la cui specializzazione è scarsamente allineata con i fabbisogni professionali delle imprese, un ancora significativo dislivello salariale, una bassa presenza delle donne nei livelli di carriera più elevati, una preponderanza femminile nel lavoro sommerso. E ciò non soltanto, come si potrebbe pensare, con particolare riferimento alle fasce di popolazione femminile meno qualificate, ma anche per quelle con un elevato tasso di scolarizzazione.

Nelle regioni dell'Obiettivo 3, le donne rappresentano la categoria che più facilmente a rischio di espulsione dal mercato del lavoro. Il tasso di attività femminile è comunque inferiore alla componente maschile, permane ancora la difficoltà per le donne di partecipare a percorsi di carriera, emerge la necessità di rivedere le modalità di riorganizzazione del lavoro al fine di agevolare l'incontro tra la domanda e l'offerta di professionalità, e inoltre, è assente l'offerta

¹² ISTAT, Le trasformazioni del vivere: il lavorare delle donne 2000

formativa nell'ambito lavorativo, necessaria a garantire e comunque agevolare l'aggiornamento continuo delle competenze al fine di potenziarne gli aspetti professionalizzanti e di carriera. Il divario territoriale è confermato dai dati. Il tasso di occupazione femminile nel Mezzogiorno al 1999 si attesta sul 19,4% contro il 35,3% del Centro-Nord¹³, dopo che nel triennio 1996 – 1999 i tassi di attività femminili sono saliti di quasi due punti al Centro-Nord, mentre al Sud di soli 0,6 punti percentuali. Rapportando tali indicatori sugli analoghi maschili si rileva che nelle regioni dell'Obiettivo 3 il divario è più contenuto rispetto alle regioni ad Obiettivo 1, dove lo scarto, invece, è di circa 30 punti percentuali. Per quanto riguarda la stabilità del rapporto di impiego si rileva che per le donne la quota di occupazione temporanea al Sud è pari al 15,7% rispetto al 9,1% del Nord. In genere comunque la componente femminile ricorre a forme di lavoro a tempo determinato e in part time in misura maggiore rispetto agli uomini (nel primo caso con l'11,5% contro l'8,2% degli uomini e nel secondo caso con il 13,5 contro il 3,5).

I **settori economici** in cui si va a inserire la presenza femminile sono prevalentemente legati al terziario, come i servizi alla persona, alle imprese e alla comunicazione. Dal 1993 al 1999, infatti, sono aumentate le presenze delle donne nel settore dei servizi (+ 649.000 unità), sono restati stabili le occupate nell'industria, mentre sono diminuite le presenze in agricoltura (-186.000 unità)¹⁴. Ad oggi quindi il terziario assorbe 76,1% delle risorse femminili contro il 60,3 degli uomini e l'agricoltura il 13,5% contro l'11.

In linea generale le donne contribuiscono allo sviluppo nel terziario delle professioni sia a bassa che ad alta qualifica. In particolare, nelle professioni tendenzialmente in crescita come quelle relative alle vendite e ai servizi alle famiglie, si rileva un consistente aumento dell'occupazione femminile e un decremento di quella maschile.

Analizzando l'occupazione per **titolo di studio**, emerge che la percentuale di occupati nel 1999 con un'istruzione di livello universitario è superiore tra le donne (37,3%) che fra gli uomini (28,2%). In particolare nelle regioni del Sud, la percentuale delle donne con un'istruzione di livello universitario è del 24,6% contro il 16,8% degli uomini; nelle regioni del Centro-Nord del 43,7% rispetto al 32,3% della componente maschile¹⁵. A livello nazionale un dato interessante è rintracciabile nella scelta dei corsi universitari: aumentano le donne che scelgono corsi "tradizionalmente maschili", quali le facoltà scientifiche (10,3%), ingegneria (7,4%), economia (12,1%). Nel complesso tuttavia, le donne continuano a privilegiare lauree difficilmente spendibili sul mercato del lavoro, contribuendo ad ampliare la fascia di disoccupazione intellettuale.

Un'analisi attenta delle differenze di genere e della **segregazione occupazionale** conduce a due tipi di considerazioni: a livello orizzontale si registra, da un lato la progressiva riduzione delle barriere genericamente poste all'accesso femminile al mercato del lavoro, ma dall'altro il persistere di barriere specifiche all'accesso delle donne a settori tradizionalmente maschili e viceversa. A livello verticale, si rileva il persistere di forme di segregazione, componenti quel "tetto di cristallo" che in contesti organizzativi ostacola i percorsi di carriera delle donne e le relega nella fascia centrale dell'organigramma aziendale. In prospettiva la segregazione occupazionale tende a ridursi nel tempo, sia per i gruppi che si collocano ai vertici della gerarchia

professionale (dirigenti, imprenditori nonché professioni di elevata specializzazione) sia per quelli che sono alla base (personale non qualificato e operatori tecnici), mentre nei gruppi centrali della gerarchia professionale, tende a crescere come effetto dell'incremento della componente femminile rispetto quella maschile.

Il tema della **segregazione orizzontale** è stato affrontato negli ultimi dieci anni sotto l'aspetto del "miglioramento delle condizioni di accesso" al mercato del lavoro per le donne, il che si è tradotto in una serie di iniziative di promozione dell'imprenditorialità femminile e dell'autoimpiego nei nuovi bacini di impiego. Lo dimostra l'incremento occupazionale femminile nel Sud d'Italia, dovuto quasi esclusivamente all'avvio di attività autonome, in cui, mentre il tasso di occupazione maschile è rimasto invariato, quello dell'occupazione femminile che nel 1996 era del 18,8 è salito nel 1999 al 19,4. Si tratta quindi di "occupazione aggiuntiva", creata in nicchie di mercato imprenditoriale, legate soprattutto alla valorizzazione della vocazione turistica del territorio e allo sviluppo di forme di assistenza nel settore dei servizi alla persona.

Un altro aspetto della segregazione orizzontale che, invece, non ha ancora registrato margini effettivi di miglioramento in un'ottica di pari opportunità è rappresentato dalla permanenza di una divisione sessista dei settori occupazionali. La presenza delle donne infatti, rimane considerevole nelle aree tipicamente "femminili", con un peso che va dal 60% all'80%¹⁶ nei settori dell'insegnamento, scienze della vita e servizi alla persona. Zoccolo duro, restano le aree a dominanza maschile¹⁷ ricollegabili prevalentemente a 12 settori occupazionali: informatica, sanità, industria, ricerca e accademia, istituzioni, trasporti, giustizia, pubblicità, mass media, banche-finanzia-assicurazioni, architettura e ingegneria, ambiente. Queste aree, ad oggi, sono ancora caratterizzate da decisi tratti di segregazione definibili "socialmente rilevanti". In particolare per le aree sanità, ricerca e informatica, malgrado la componente femminile superi il 35,7% delle presenze, è possibile comunque rilevare una estrema difficoltà di accesso alle posizioni di top management. Il che significa che anche laddove le donne riescono a invadere le aree a dominanza maschile, allo stato attuale, non superano la barriera del "tetto di cristallo". I fattori determinanti vanno ricollegati, non al livello di istruzione e specializzazione, ambito sempre più femminilizzato, ma a caratteristiche di tipo culturale-organizzativo esogene ed endogene, riferibili cioè al contesto professionale e alla propensione e autovalutazione delle donne stesse.

La **segregazione verticale** caratterizza, invece, la struttura del mercato del lavoro italiano, penalizzando la presenza femminile nei luoghi decisionali. Se le barriere all'accesso, anche delle professioni più qualificanti, sono ormai superabili dal livello di preparazione e specializzazione delle risorse femminili, le barriere all'ascesa professionale restano ancora un fattore determinante, sia nel settore pubblico che in quello privato. Nella pubblica amministrazione, infatti, le donne dirigenti costituiscono una percentuale ridotta: 7,8 % nei ministeri, 14,7 % negli enti di ricerca, 6,9 % nel servizio sanitario nazionale, 4,1 % nella magistratura e 11,1 % nelle Università. Nei settori della comunicazione e dei mass media il 37,4 % sono direttori di settimanali, il 32 % di mensili, l'8,5 % di reti TV, il 4,8 % di radio e il 3,3 % di quotidiani¹⁸. Nelle organizzazioni

¹⁶ ISTAT 1998.

¹⁷ CERFE, "Oltre il tetto di vetro - Carriere femminili a rischio", ottobre 1999.

¹⁸ Elaborazione ISTAT, "I numeri delle pari opportunità", 2000.

sindacali la maggiore presenza femminile si riscontra in quelli dei lavoratori dipendenti (9,3%) che non in quelle di altre categorie lavorative.

Se si considera, poi, il mondo delle imprese, si rileva che in quelle con meno di 500 addetti le dirigenti sono il 4,8%, percentuale che scende al 3,1 % per le imprese con più di 500 addetti. Inoltre, solo il 12,5% è titolare di impresa e il 10,5 % amministratore¹⁹. Questa situazione di squilibrio è maggiormente evidente al Nord, dove agisce il 76 % di queste imprese, poi al centro, dove si colloca un 15,4 % e infine al Sud con l'8,3 %²⁰.

Nonostante questo trend generale, negli ultimi sei anni si è registrato un sensibile incremento della presenza di imprenditrici, (+ 48.000), libere professioniste (+ 114.000), socie di cooperative (+ 46.000), donne quadro (+ 108.000) e impiegate (+ 375.000)²¹, favorito anche dalla legislazione nazionale e dagli incentivi alla neoimprenditorialità. Nel complesso tuttavia, l'incidenza sul totale di imprenditrici e libere professioniste è per le donne meridionali il 3,2 % del totale, rispetto al 6,6 % degli uomini.

Approfondendo l'esame a livello territoriale è possibile rilevare che nella mappa della presenza femminile a livello provinciale²², la carica in cui si concentra il maggior numero di presenze femminili è quella di socia. In questo senso il Centro-Nord rappresenta la zona a maggiore concentrazione di imprenditoria al femminile, con punte in Emilia Romagna e Piemonte. Mentre nelle zone dell'Obiettivo 1 particolare vivacità è assegnata alla Sardegna.

In generale, quindi, è possibile affermare che la presenza delle donne in posizioni decisionali è inversamente proporzionale alla dimensione dell'azienda e si lega al settore di attività e al contesto territoriale di riferimento. Permane evidente uno squilibrio territoriale infatti tra un Centro-Nord, ricco di microimprenditorialità diffusa e una compagine aziendale sviluppata e un Obiettivo 1 in cui la mappa imprenditoriale assume una configurazione "a macchia di leopardo" e la realtà aziendale e industriale presenta nodi critici strutturali.

Centrale resta il problema della compatibilità tra carichi familiari e tipo di lavoro; a questo riguardo, il problema principale resta la flessibilità oraria. Il numero delle donne occupate nel pubblico proprio per questo fattore è nettamente superiore a quello degli uomini. La situazione cambia per quanto riguarda le donne occupate nel settore privato, soprattutto nelle regioni dell'Obiettivo 1, che risultano essere in minoranza rispetto all'universo maschile a causa di una inadeguata dotazione di infrastrutture sociali in grado di consentire di conciliare il lavoro con la vita familiare. I bambini assistiti in asili e nidi di infanzia sono soltanto il 2,1 % del totale nel Mezzogiorno a fronte del 9 % nel Centro Nord . Più della metà delle donne occupate con figli lavora (tra lavoro retribuito e lavoro di cura) 60 ore la settimana o più; più di un terzo dalle 70 in su. Fra gli uomini sono solo il 15 % quelli che raggiungono tra lavoro retribuito e lavoro di cura le 60 ore settimanali; e solo il 21,4% dei padri con bambini fino a due anni si occupa quotidianamente di loro²³.

La caratteristica storica di "temporaneità" dell'occupazione femminile va scomparendo: nell'ultimo decennio, i tassi di attività delle donne con figli indicano un incremento costante. Tale

¹⁹ CNEL, La presenza femminile in posizioni decisionali, Infocamere, 1998.

²⁰ CNEL, su dati Infocamere ,1997.

²¹ ISTAT, "I numeri delle pari opportunità", 2000.

²² CNEL, La presenza femminile in posizioni decisionali nelle medie e grandi imprese e nelle amministrazioni comunali: un'analisi territoriale, marzo 2000.

²³ ISTAT, Le trasformazioni del vivere: il lavorare delle donne 2000.

incremento non è dipeso da una distribuzione più equa delle responsabilità familiari: le attività di cura e riproduzione sociale non retribuite gravano quasi totalmente sulle donne, le cui ore di lavoro complessive, retribuite e non retribuite, sono in media il 28% in più delle ore lavorate dai maschi. Ben il 35,2% degli uomini occupati dedica zero ore alle attività di lavoro familiare. Da ciò si evince che le donne con un doppio ruolo lavorativo e familiare, ricercano nelle loro scelte occupazionali quelle situazioni in grado di fornire una maggiore flessibilità organizzativa e di gestione dell'orario lavorativo. Anche nel Mezzogiorno, le donne sono più frequentemente occupate a tempo parziale: la quota sull'occupazione complessiva risulta pari all'11,3% contro il 14,8% del Centro-Nord, dato sottostante alla migliore dinamica dell'occupazione registrata in questi ultimi anni. Lo sviluppo di diverse forme contrattuali, come il *part-time*, ha favorito l'incremento dell'occupazione femminile nel settore pubblico e nei servizi alla persona, secondo modalità non invasive né intrusive rispetto al lavoro maschile. Ma è importante sottolineare come la diffusione del lavoro a tempo parziale, se apparentemente sembra favorire le esigenze di conciliazione, rischia tuttavia di contribuire all'aumento dei livelli di segregazione, in quanto pur favorendo l'ingresso delle donne nel mondo del lavoro, le confina di fatto in occupazioni specifiche, spesso di basso livello professionale, con limitate responsabilità e con mansioni prevalentemente esecutive.

5.1 Le disuguaglianze nel mercato del lavoro tra donne e uomini: segregazione occupazionale e conciliazione vita/lavoro

Nonostante le donne abbiano rappresentato negli anni recenti la variabile più dinamica del mercato del lavoro, la condizione lavorativa femminile resta in Italia fortemente penalizzante. Le barriere segreganti di cui sono vittime le donne si concretizzano in una disuguaglianza di opportunità tra i sessi, determinata da fattori esogeni ed endogeni. I primi rimandano alla rigidità dell'organizzazione del lavoro e alle relazioni interne alla famiglia, i secondi ad atteggiamenti, comportamenti, e condizioni oggettive delle donne stesse. Si tratta di fenomeni di stallo delle carriere, di creazione di nicchie senza possibilità di ulteriore progressione e delle cosiddette "porte girevoli", quando una buona posizione professionale raggiunta, viene lasciata da una donna, generalmente per far fronte a impegni che provengono da altri fronti della vita. La conciliazione delle esigenze familiari con quelle del lavoro è stata finora ottenuta con una suddivisione di ruoli, affidando prevalentemente alla donna l'organizzazione familiare e all'uomo il compito di realizzarsi professionalmente. La riforma dell'organizzazione di lavoro (tramite la rimodulazione e la flessibilizzazione dei tempi di lavoro) è dunque uno degli obiettivi sui quali sembra opportuno insistere per una migliore ripartizione delle responsabilità familiari e professionali tra i due sessi.

Gli ostacoli esogeni sono quelli che concorrono a caratterizzare un ambito professionale come area a dominanza maschile. Ci si trova di fronte ad un sistema che non premia le competenze, ma piuttosto un modello di coinvolgimento totale nel lavoro a danno della vita personale e l'assenza di sostegno alla carriera o di interventi per conciliare vita privata e professionale. Si tratta di fattori:

- **socio-culturali:** pregiudizi e stereotipi sulle donne in carriera, scarsa valorizzazione delle competenze delle donne, esclusione dalle dinamiche di potere informali, ecc.,
- **organizzativi, relativi alla carriera:** difficoltà di accesso ad interventi di formazione, mancanza di forme di tutoring per facilitare l'inserimento lavorativo, mancanza di sistemi di programmazione individuale delle carriere, ecc.,
- **organizzativi, relativi alla conciliazione tra vita privata e professionale:** inadeguatezza degli orari, scarsa considerazione dei problemi delle donne per la partecipazione ad attività formative o di aggiornamento, scarso riconoscimento del lavoro part time e della sua diffusione anche tra gli uomini, ecc.,
- **psicologici:** scarsa comunicazione tra uomini e donne, comportamenti segreganti dei colleghi in particolare per le donne in carriera .

Accanto a questi, si rilevano fattori endogeni, ossia quelli propri di atteggiamenti e comportamenti delle donne stesse, che sembrano evidenziare l'esistenza di una sorta di propensione al processo di autosegregazione.

Questi fattori sono:

- **socio-culturali:** scarsa consapevolezza delle effettive dinamiche di progressione nella carriera, disinteresse per le dinamiche politiche e di potere nell'organizzazione,
- **psicologici:** scarsa ambizione, basso livello di autostima, scoraggiamento e abbandono degli obiettivi,
- **relativi alla conciliazione tra vita privata e vita professionale:** problemi legati al doppio ruolo che la donna riveste nella vita familiare e professionale.

Tali ostacoli sottendono due ordini di problemi: da un lato, l'insufficienza o la parziale inefficacia degli strumenti interni alle organizzazioni di sostegno alle carriere; dall'altro, l'insufficienza o la parziale inefficacia degli strumenti funzionali alla conciliazione tra vita privata e professionale. Nel complesso restano sostanzialmente tre i punti di snodo per una piena affermazione della risorsa femminile in contesti ad alto livello di segregazione: il tempo, le competenze, la gestione della risorsa umana. Siamo di fronte ad un mercato del lavoro dominato da una concezione "maschile" del tempo come dato prettamente quantitativo, che domina anche la struttura delle valutazioni e della gestione delle risorse umane e che sacrifica professionalità eterodirette e multiruolo come quelle femminili. Il superamento di questa impostazione potrebbe andare verso una concezione "qualitativa" del tempo trascorso al lavoro, ancorandolo al raggiungimento di determinati obiettivi e dei relativi standard di qualità. Il riconoscimento delle competenze rappresenta un ulteriore elemento segregante. La cultura manageriale attuale non adotta modelli di rilevazione delle competenze ancorati a sistemi di valutazione e monitoraggio professionali, come indicatori effettivi dei percorsi di carriera. La stessa formazione non dispone di quella valenza "transgenere" che mira a puntare sulla complementarità degli apporti. Infine la gestione aziendale, favorisce il consolidamento di forme di segregazione nel momento in cui non favorisce percorsi professionali "osmotici", ossia mirati da un lato alla promozione delle differenze dei due generi, dall'altro al coinvolgimento dei vertici organizzativi con le fasce di dipendenti. La rigidità strutturale e culturale del mercato del lavoro porta a costruire organigrammi altrettanto rigidi.

Ciò conferma il radicamento nel sistema sociale e organizzativo di un modello di partecipazione al lavoro fondato sulla cultura della presenza e della mancanza di delega che vede nell'uomo il "fornitore di prestazioni" sul mercato, con a fianco la donna che si occupa dei servizi di cura e richiama il problema dell'assenza di politiche di sviluppo delle risorse umane a favore dei percorsi di carriera delle donne.

La soluzione, parziale, fornita a tale problema è stata la flessibilizzazione dell'organizzazione de lavoro, applicata tuttavia solo sul versante orario. L'introduzione del *part-time* in varie forme, da una parte contribuisce ad aumentare la presenza femminile nel mercato del lavoro, dall'altro produce effetti destabilizzanti sulle condizioni di lavoro, sulle qualifiche e sulle traiettorie professionali dell'universo femminile. Non esistono forme di part time anche ai livelli più alti della scala gerarchica, non esistono forme di part time in lavori altamente qualificati e ben retribuiti, non esiste un uguale utilizzo di questa forma contrattuale tra entrambi i sessi. Il punto di svolta è il passaggio dal concetto di flessibilità strutturale, al concetto di flessibilità "governata" che possa puntare ad esempio non sulla riduzione ma sulla scelta della fascia oraria, nel complesso di politiche *family friendly*, che nell'ottica della complementarità dei generi, in prospettiva puntano ad essere sempre più *personal friendly*.

6. RICHIEDENTI ASILO: LA SITUAZIONE IN ITALIA

Nella lotta contro la discriminazione e le disuguaglianze nell'ambito del mercato del lavoro, una particolare rilevanza è attribuita al problema dell'inserimento sociale dei richiedenti asilo. Se infatti le dimensioni del fenomeno sono differenti negli Stati membri, il dato comune alla maggior parte di essi è che l'accesso al mercato del lavoro dei richiedenti asilo è a volte impedito a volte sottoposto a condizioni molto restrittive.

L'Italia, per la sua collocazione geopolitica, è particolarmente soggetta all'impatto delle popolazioni che muovono da Sud e da Est verso l'Europa del Nord e, con le sue migliaia di chilometri di coste, è esposta più di qualsiasi altro ai continui tentativi di penetrazione di stranieri che provengono da paesi caratterizzati da una forte instabilità politica.

Secondo la Convenzione sullo status di rifugiato delle Nazioni Unite di Ginevra (1951), vincolante per gli Stati che l'hanno ratificata²⁴, è rifugiato chiunque "a causa del timore fondato di essere perseguitato in ragione della razza, della religione, della nazionalità, dell'appartenenza ad un particolare gruppo sociale o dell'opinione politica, si trova al di fuori del paese di cui è cittadino e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di quel paese".

Alcuni di questi diritti, secondo la comunità internazionale, sono fondamentali al punto da dover essere rispettati sempre e in qualunque circostanza: il diritto alla vita, il diritto a non subire torture e maltrattamenti o punizioni crudeli, inumane o degradanti, il diritto di non essere sottoposti a schiavitù e lavoro forzato, il diritto a non essere perseguiti penalmente per fatti che

²⁴ Centotrentuno Stati, alla fine del '96, hanno ratificato la Convenzione sullo status di rifugiato delle Nazioni Unite o il Protocollo del 1967 (aggiuntivo alla Convenzione, che ha eliminato la limitazione geografica che applicava la convenzione ai soli richiedenti asilo provenienti dall'Europa), centoventitré stati hanno ratificato entrambi gli accordi. Oltre cinquanta stati non hanno ratificato né l'uno né l'altro.

non costituivano reato nel momento in cui sono stati posti in essere, il diritto alla personalità giuridica, il diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione.

La Convenzione di Ginevra tutela anche contro le violazioni del diritto alla libertà e alla sicurezza della persona, del diritto di libertà di opinione e di espressione, del diritto alla libertà di riunione e di associazione, del diritto a non subire discriminazioni, del diritto ad un'equa e pubblica udienza e del diritto alla presunzione di innocenza sino alla prova di colpevolezza, del diritto al rispetto della vita personale e familiare, del diritto alla libertà di movimento e di scelta del luogo di residenza all'interno di uno stato, del diritto di lasciare il proprio paese e di farvi ritorno.

Il richiedente asilo è quindi la persona che ha lasciato il suo paese di origine per sfuggire alla violazione di uno o alcuni di questi diritti fondamentali ed è scappato in un altro paese dove attende che la sua domanda di asilo venga esaminata.

Il concetto di rifugiato (cioè il richiedente asilo riconosciuto) è stato, nell'arco di cinquanta anni, interpretato estensivamente sia nel diritto interno italiano sia nel diritto internazionale. La Costituzione della Repubblica Italiana, infatti, recependo un'interpretazione più ampia, stabilisce che "lo straniero ha diritto di asilo nel territorio della Repubblica, qualora nel suo paese gli sia impedito l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana".

Le dimensioni del fenomeno e il problema della rilevazione dei dati

Nonostante la constatazione che rilevazioni e statistiche dettagliate sui rifugiati e i richiedenti asilo siano necessarie per adeguate scelte politiche (e di programmazione finanziaria), la raccolta di dati accurati appare nella realtà estremamente difficile.

Gli Stati spesso fondano le loro stime sul numero totale di persone ammesse nel paese come rifugiati entro una certa data - che spesso coincide con la data di riconoscimento dello status di rifugiato - piuttosto che su accurati sistemi di registrazione o di censimento aggiornato.

In paesi situati in aree remote del pianeta e con deboli sistemi amministrativi, la difficoltà di realizzare registrazioni individuali o analisi dettagliate dei richiedenti asilo è spesso imputabile alla limitata disponibilità di risorse, inadeguate rispetto a situazioni di emergenza caratterizzate da grossi movimenti di persone. Peraltro, anche nei paesi industrializzati, dove la raccolta dei dati dovrebbe essere più agevole, il numero dei rifugiati e ancor più dei richiedenti asilo è spesso impreciso o incoerente.

Al primo gennaio 2000 le persone che si trovano sotto il mandato dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite sono risultate, a livello mondiale, 22.257.340 di queste persone 11,6 milioni sono i rifugiati in senso stretto (il cui status è riconosciuto) mentre quasi 1,2 milioni sono i richiedenti asilo²⁵ (tabella 15).

Il numero maggiore di richiedenti asilo vive nei paesi industrializzati, in particolare in America Settentrionale (605.630) e in Europa (473.060) dove quindi si trova il 40% dei richiedenti asilo.

In Italia nel 1998 sono pervenute 13.121 richieste di asilo alla Commissione Centrale per il riconoscimento dello Status di Rifugiato presso il Ministero dell'Interno (unico organismo competente a decidere sulla concessione dell'asilo) mentre i dati ufficiali, ancora parziali, per il 1999 segnalano 20.365 richieste (tabella 16).

²⁵ Oltre a queste due categorie sono di competenza dell'ACNUR anche due milioni e mezzo di rimpatriati e quasi sette milioni di altre persone che, a vario titolo, godono dell'assistenza dell'ACNUR (tra questi cinque milioni di sfollati e gli apolidi) . Negli ultimi anni si assiste infatti a movimenti consistenti di rimpatrio in molte parti del mondo dovuti, soprattutto, alla cessazione dei conflitti armati che interessano tutte le aree da cui erano fuggiti gli esuli (Bosnia -Erzegovina, Liberia, Sierra Leone ecc.).

Per comprendere le reali dimensioni del fenomeno è peraltro importante evidenziare, come sopra accennato, il forte divario che esiste tra il numero di dossier ricevuti dalla Commissione Centrale (20.365) e le richieste di asilo registrate presso le Questure (che solo successivamente vengono trasmesse alla Commissione Centrale): queste ultime infatti, secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno (tabella 17), ammontano a 34.300 nell'anno 1999²⁶.

Questo *trend* di crescita costante delle richieste di asilo registrate in Italia (tabella 18) negli anni '90 raggiunge uno dei picchi più elevati negli ultimi tre anni ('97- '99): si registra infatti un tasso di crescita del 605,4% nel passaggio dalle 1.860 richieste del 1997 alle 13.121 del 1998, mentre l'aumento è del 161,4% tra il '98 (13.121) e il '99 (34.300).

In relazione alle sole richieste pervenute alla Commissione Centrale, è interessante evidenziare che lo status di rifugiato è stato riconosciuto, nel 1998, al 10,4% dei richiedenti (1.366) mentre è stato negato nel 83,3% dei casi (pari a 10.938 richieste). I dati (parziali) per il 1999 (20.365 richieste di asilo) riducono al 5% i rifugiati riconosciuti (1.011) mentre lo status è stato negato nel 69% dei casi (pari a 14.060 richieste). Sono ancora in attesa di esame 4.759 domande pervenute alla Commissione Centrale nel 1999.

L'alta percentuale di diniego dello status nelle decisioni della Commissione Centrale è strettamente correlata alla mancata audizione dei richiedenti che, in molti casi, non possono essere convocati per l'audizione a causa della mancanza di una fissa dimora. È importante peraltro sottolineare che i dati sulle richieste di asilo non riconosciute comprendono sia le persone cui è stata negata qualunque forma di protezione sia i richiedenti asilo che hanno ottenuto un permesso di soggiorno per motivi umanitari. Questo evidenzia l'importanza di garantire a ciascun richiedente asilo la possibilità di accedere alla procedura che termina con la decisione della Commissione Centrale in quanto è solo attraverso l'esame delle richieste che possono essere identificate le forme di tutela dei diritti più adeguate al singolo caso (status di rifugiato, permesso di soggiorno per motivi umanitari).

Se si analizzano i paesi da cui proviene il maggior numero di richiedenti asilo (tabella 19) sulla base dei dati della Commissione Centrale, nel 1998 appare al primo posto la Repubblica Federale Jugoslava (oltre 5.000 richieste), più precisamente la regione del Kosovo, l'Iraq (4.231), la Turchia (2.158), la Romania (292) e la Sierra Leone (135). In relazione alla provenienza geografica, circa il 60,6% di richiedenti asilo proviene dai paesi dell'Europa dell'est (soprattutto dalle aree balcaniche), il 34,4% dall'Asia e il 4,9% dall'Africa.

Nel 1999, i dati parziali confermano questi flussi di provenienza indicando come maggiori paesi di origine dei richiedenti asilo la Repubblica Federale Jugoslava (con 12.237 richieste), l'Iraq (4.144), la Turchia (2.297) e, con un certo distacco, l'Afghanistan (254).

Si registra quindi un ulteriore incremento dei richiedenti asilo provenienti dai paesi dell'Europa dell'Est che rappresentano circa il 73% del totale²⁷, mentre si riducono a circa il 24% le richieste provenienti dall'Asia e al 3% quelle dall'Africa.

In relazione ai luoghi di approdo, i dati relativi all'attività della Commissione nel '98 indicano che circa il 95% dei richiedenti asilo è entrato clandestinamente in Italia avvalendosi prevalentemente dei punti di approdo delle coste pugliesi, cui seguono quelle calabresi e siciliane

²⁶ Le sole questure di Bari, Brindisi e Lecce hanno ricevuto, nel 1999, 10.601 richieste di asilo.

²⁷ Si fa sempre riferimento ai dati parziali forniti dalla Commissione Centrale.

per entità di sbarchi. I richiedenti asilo rimanenti hanno privilegiato, in buona parte, i valichi di frontiera del Nord-Est mentre per una parte non è stato possibile accertare le modalità di ingresso.

6.1 Gli ostacoli all'integrazione sociale e economica dei richiedenti asilo in Italia

Attualmente, la posizione giuridica di una persona che arriva in Italia, fuggendo da situazioni di pericolo per la sua vita, può essere di quattro tipi: il richiedente asilo, il rifugiato (cioè il richiedente asilo riconosciuto), lo straniero con un permesso di soggiorno per motivi umanitari, lo straniero con un titolo di soggiorno per protezione temporanea.

Mentre le ultime tre tipologie hanno diritto, pur con diversi gradi, di accedere all'istruzione scolastica e ai corsi di formazione professionale, possono iscriversi al collocamento e quindi accedere al lavoro, i richiedenti asilo hanno una condizione relativamente poco tutelata sulla base della normativa in vigore. Ad essi, infatti, viene rilasciato un permesso di soggiorno avente una durata di tre mesi, rinnovabile fino alla notifica della decisione della Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato. Questo tipo di permesso di soggiorno non consente l'iscrizione alle liste di collocamento e, quindi, non consente l'accesso al lavoro subordinato o autonomo né a percorsi di istruzione o formazione, impedendo peraltro l'abbandono del territorio nazionale fino al riconoscimento dello status.

La logica di questa restrizione si fonda sulla supposizione che la decisione da parte della Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato intervenga entro 15 giorni dalla presentazione della domanda²⁸.

In realtà, come dimostrano i dati riportati, oltre il 60% delle richieste presentate nel 1999 (pari a 6192) non sono state ancora esaminate, cui si aggiungono i 578 casi del 1998: i tempi intercorrenti tra la richiesta di asilo e l'eventuale riconoscimento si attestano in media tra i 12 e i 14 mesi o anche oltre a causa del numero crescente di richiedenti asilo registrato negli ultimi mesi. Inoltre, in caso di diniego da parte della Commissione Centrale, il ricorso amplia il periodo di attesa anche di qualche anno, durante il quale il richiedente non gode di alcun programma di assistenza economica, non può partecipare ad interventi formativi né tanto meno può lavorare regolarmente.

Attualmente l'unico strumento mirato di supporto è il contributo di prima assistenza che viene erogato dal Ministero dell'Interno esclusivamente ai richiedenti asilo ai quali viene riconosciuto lo stato di indigenza (mancanza di mezzi di sussistenza e di alloggio). Il contributo, di circa 35.000 lire al giorno, non può superare i 45 giorni,²⁹ trascorsi i quali il richiedente asilo non dispone più di alcun mezzo di assistenza né può tanto meno lavorare per sostenersi.

In questo modo viene incoraggiato il mantenimento di una politica di tipo assistenziale che preclude il coinvolgimento attivo dei richiedenti asilo attraverso interventi integrati che rendano proficuo il prolungato periodo di attesa.

A quelli menzionati, si aggiungono ulteriori ostacoli che rendono oltremodo difficile l'integrazione dei richiedenti asilo.

²⁸ Ex DPR n. 136 del 15 marzo 1990.

²⁹ L'erogazione del contributo che dovrebbe avvenire tempestivamente, ex DM 237/90, in realtà avviene in media dopo 20 giorni ma in alcuni casi anche dopo 6 mesi o oltre.

La scarsa conoscenza della specificità della loro posizione giuridica e dei diritti ed obblighi ad essa connessi, spesso erroneamente assimilati a quelli degli immigrati, tende di fatto ad aggravare dinamiche di discriminazione, depotenziando ulteriormente l'azione dei soggetti (istituzionali e non) che, per tipo di funzioni e servizi resi, dovrebbero svolgere un ruolo centrale in questo ambito.

La differente disciplina giuridica riflette infatti una condizione personale diversa che distingue un richiedente asilo da un migrante "economico": il primo cerca rifugio da una persecuzione personale o collettiva e dalla mancanza di una protezione nazionale di cui, invece, il secondo può usufruire. La normativa riconosce quindi le differenze rimarchevoli esistenti tra chi decide volontariamente di lasciare il proprio paese e chi viene costretto da cause come l'oppressione, la tortura, la guerra, che mettono a rischio la sua esistenza.

I richiedenti asilo incontrano, peraltro, maggiori difficoltà degli immigrati nell'accedere ad un nuovo contesto sociale, culturale e normativo e si può ipotizzare che ciò accada perché non hanno avuto il tempo di prepararsi materialmente e psicologicamente ad un evento tanto importante: di solito essi partono in fretta, raccogliendo poche cose, per salvare la loro vita, con poche o nulle informazioni sul paese cui chiedono accoglienza e non, come accade per i migranti, per aprirsi nuove prospettive e partecipare all'economia del paese di accoglienza.

La ridotta o nulla conoscenza del paese ospitante e delle normative vigenti da parte dei richiedenti asilo costituisce un ulteriore fattore che ostacola l'accesso alla procedura d'asilo e la regolarizzazione della posizione giuridica dei nuovi arrivi, cui si aggiunge, soprattutto in alcuni contesti territoriali, la difficoltà di fronteggiare adeguatamente, con le risorse umane disponibili, carichi di lavoro crescenti che richiedono inoltre specifiche competenze tecniche (es. linguistiche).

Inoltre, se in alcuni casi i richiedenti asilo appartengono a gruppi etnici la cui presenza è caratterizzata da legami di solidarietà interna che fungono da primo supporto ed assistenza, la scarsa rilevanza delle reti etnico-parentali sembra contraddistinguere la maggior parte di essi.

Non potersi avvalere di questo tipo di risorse relazionali, diffuse invece per gli immigrati, rende oltremodo difficile l'accesso alla procedura per la richiesta di asilo e fa confluire le richieste di assistenza, informazione e consulenza verso le istituzioni pubbliche e le strutture del volontariato sociale.

Peraltro, nonostante la constatazione che l'esistenza di rilevazioni e statistiche dettagliate sui rifugiati e i richiedenti asilo siano necessarie per realizzare scelte politiche adeguate alle dimensioni del fenomeno, la raccolta di dati accurati, come già evidenziato, appare nella realtà difficile e scarsamente realizzata.

A ciò si aggiunge una situazione eterogenea sul territorio italiano rispetto agli standard di accoglienza ed alle risorse dell'area di arrivo. Infatti nelle regioni che costituiscono le principali terre di approdo dei flussi di richiedenti asilo si rileva una carenza di centri di accoglienza mentre, in altre regioni, l'esistenza di strutture di accoglienza per stranieri senza mezzi di sussistenza non soddisfa comunque la domanda, a causa del numero limitato di posti disponibili.

Alla carenza di strutture si aggiunge l'esistenza di standard di accoglienza non omogenei ma affidati all'iniziativa dei singoli centri. A differenza di molti paesi europei, l'accoglienza non sempre prevede corsi di lingua italiana e di cultura che facilitino l'inserimento nella società ospite o che comunque forniscano l'opportunità di utilizzare l'attesa prolungata in maniera proficua.

Nel caso dei richiedenti asilo, infatti, ci si trova spesso di fronte ad individui con un significativo capitale umano, in termini di conoscenze ed esperienze professionali, potenzialmente spendibili anche in altri contesti lavorativi, non solo italiani ma anche esteri, qualora l'Italia rappresenti solo una tappa intermedia di un viaggio che termina in altri paesi.

Ad alcuni o all'insieme degli ostacoli sopra descritti si può fare riferimento per identificare i motivi che determinano l'irreperibilità di un numero imponente di richiedenti asilo quando vengono convocati, di solito molti mesi più tardi, per l'audizione presso la Commissione Centrale.

In questo quadro, l'assenza di una strategia volta a governare il fenomeno rischia di alimentare il circuito criminale e il lavoro irregolare.

7 LE POLITICHE NAZIONALI PER L'OCCUPAZIONE

Il percorso di riforma complessiva delle politiche di sviluppo delle risorse umane e del lavoro ha trovato le sue basi, in Italia, nei due accordi stipulati tra il Governo e le Parti Sociali: l'Accordo per il lavoro del settembre 1996 e il Patto sociale del dicembre 1998.

I contenuti di questi accordi costituiscono le linee strategiche di intervento, perseguite a livello nazionale, che hanno orientato il contenuto degli attuali dispositivi normativi in materia, nonché le strategie governative enucleate nei Piani Nazionali per l'occupazione presentati dal 1998 ad oggi.

Inoltre, questi accordi dimostrano come la «concertazione sociale» sia uno strumento essenziale per sostenere lo sviluppo e come l'influenza europea abbia avuto un ruolo di stimolo a livello nazionale, non solo per la messa a punto di dispositivi specifici, ma anche nella diffusione di culture e atteggiamenti che hanno favorito lo sviluppo del capitale umano ed il funzionamento più equilibrato del mercato del lavoro.

Di seguito si delineano gli ambiti interessati dal processo di riforma. La tabella conclusiva, viceversa, presenta l'attuazione delle riforme allo stato attuale.

L'Accordo per il lavoro ha assunto il principio che una politica per l'occupazione deve essere basata, nell'ambito di una strategia integrata, su:

- un'economia in sviluppo che stimoli i tassi di crescita;
- una politica di valorizzazione dei fattori strategici, che veda al primo posto la valorizzazione delle risorse umane;
- una politica di modernizzazione delle infrastrutture e di riqualificazione della domanda pubblica;
- una politica di promozione delle PMI;
- una politica di riduzione del costo del lavoro, di ammodernamento del sistema fiscale, di riordino degli ammortizzatori sociali e degli incentivi per l'occupazione;
- una politica di nuove relazioni sindacali, che preveda la concertazione quale forte strumento in tutti gli ambiti: dalla contrattazione alla valorizzazione delle risorse umane, alla riforma dei percorsi e delle filiere formative.

I principi sanciti con l'Accordo per il lavoro sono stati ulteriormente precisati e sviluppati con il Patto sociale del dicembre 1998. Quest'ultimo, in particolare, dedica grande attenzione alla formazione delle risorse umane in quanto elemento sostanziale dello sviluppo socio-economico. Esso sottolinea infatti:

- la necessità di introdurre l'obbligo formativo fino al 18° anno di età;
- l'intensificazione e l'estensione della formazione degli apprendisti e dei tirocini in tutti i percorsi formativi;
- l'ampliamento e la riqualificazione dell'offerta formativa per l'alta qualificazione;
- lo sviluppo del sistema della formazione continua;
- l'introduzione della formazione nel quadro di ogni intervento pubblico, della flessibilizzazione e della riduzione degli orari di lavoro, dei patti formativi territoriali;
- la necessità di riorganizzare e ristrutturare i sistemi di Formazione Professionale, del Lavoro, dell'Istruzione, dell'Università, della Ricerca e della Pubblica Amministrazione.

Le riforme dei sistemi formativi

Per quanto attiene la formazione professionale, la legge n. 196 del 24 giugno 1997, che contiene misure di flessibilizzazione del mercato del lavoro, introduce anche nel nostro Paese il lavoro interinale e prevede numerosi interventi in materia di formazione. Oltre alle norme per la formazione dei lavoratori temporanei (art. 5) e dei giovani inseriti nei lavori di pubblica utilità e nelle esperienze di «borse-lavoro» (art. 26), gli artt. 16, 17 e 18 rappresentano gli interventi riformatori più ampi. Gli artt. 16 e 18 mirano a riformare il ruolo della formazione in alternanza nell'ambito del sistema formativo italiano, sulla base delle indicazioni concertate fra Governo e Parti Sociali. In particolare l'art. 16 contiene importanti modifiche alla disciplina dell'apprendistato, tese a rilanciare lo strumento come canale formativo privilegiato, non più limitato al recupero di giovani fuoriusciti dal sistema scolastico senza alcuna qualificazione, ma utile a sostenere l'inserimento dei giovani sul mercato del lavoro. In materia di tirocini formativi e di orientamento, i suddetti articoli consentono di regolamentare le esperienze di formazione in alternanza.

L'impegno più ampio di riforma dell'intero sistema di formazione professionale è assunto nell'art. 17, che delinea principi e criteri generali per il riordino, demandando al Governo la definizione puntuale dei diversi aspetti. In particolare vengono affidati alla regolamentazione del Governo i temi che sono stati al centro del dibattito sulla modernizzazione del sistema di formazione per tutto il corso degli anni Novanta quali:

- l'individuazione di requisiti predeterminati in base ai quali individuare le strutture di formazione cui è affidata la gestione delle attività, operazione denominata «*accreditamento*»;
- *la costruzione di un sistema nazionale di formazione continua*, anche mediante la progressiva attribuzione a tale canale formativo di tutte le risorse provenienti dal prelievo dello 0,30% del monte salari;
- la definizione dei criteri per la *certificazione delle competenze* e la realizzazione di un sistema di *riconoscimento dei crediti*;

- la *semplificazione delle procedure* relative al funzionamento del sistema, in particolare per quanto riguarda l'erogazione dei cofinanziamenti alle Amministrazioni titolari, il sistema di rendicontazione delle attività e l'abolizione della garanzia fidejussoria richiesta alle strutture formative per ottenere gli anticipi.

Con la L. 59/97 è stata avviata la Riforma dell'organizzazione dello Stato dando corpo al principio del federalismo amministrativo nel campo della scuola e dei servizi per il lavoro e l'impresa. Successivamente, con il Dlgs. 112/98 si completa il trasferimento alle Regioni delle competenze in materia di formazione professionale. In particolare si riconoscono alle Regioni «*tutte le funzioni e i compiti amministrativi in materia*», lasciando allo Stato la cura dei rapporti internazionali, le funzioni di indirizzo e coordinamento, l'individuazione di standard delle qualifiche professionali e di requisiti minimi per l'accreditamento delle strutture formative.

Accanto al processo di riforma sollecitato dall'art. 17 e dalla L. 196/97, altre filiere del sistema formativo sono state rinnovate. È il caso dell'"apprendistato", per il quale sono stati definiti i contenuti delle attività formative.

Il processo di riforma ha rinforzato l'obiettivo di integrare le due anime della formazione, quella scolastica e quella rivolta al mondo del lavoro, portando all'avvio di una nuova offerta di formazione tecnica e professionale superiore (IFTS).

Inoltre, è stata approvata l'estensione dell'obbligo scolastico a 9 anni – da 6 a 15 anni di età – come momento di passaggio nel più generale processo che ha portato l'obbligo di istruzione e formazione al diciottesimo anno di età, da espletare nel sistema scolastico, nella formazione professionale regionale o attraverso l'apprendistato.

Un altro importante tassello del processo di riforma è dato dall'approvazione del Regolamento sull'autonomia scolastica, che attribuisce agli istituti scolastici spazi molto più ampi di autodeterminazione per quanto riguarda i propri assetti organizzativi e le modalità di erogazione dell'istruzione. Successivamente è stata approvata la legge quadro in materia di riordino dei cicli di istruzione denominata L. 30 del 2000.

Al rinnovamento non è estraneo il mondo universitario, per il quale la necessità di armonizzazione dei titoli di studio a livello europeo si sta muovendo in una logica di maggiore articolazione dei corsi di studio in funzione del conseguimento di un titolo superiore al termine di un corso integrativo biennale.

L'esigenza di mantenere l'unitarietà del sistema ed un livello di qualificazione diffuso su tutto il territorio nazionale richiede che, alla piena autonomia degli atenei, si accompagni *un sistema strutturato di valutazione (autovalutazione e valutazione esterna)*, quale strumento di responsabilizzazione e di incentivazione degli obiettivi voluti.

La riforma delle politiche e il decentramento dei servizi per l'impiego

Alla luce della «strategia coordinata a favore dell'occupazione» - inaugurata con il Trattato di Amsterdam - i servizi pubblici dell'impiego (PES – Public Employment Service), quali istituzioni di base del mercato del lavoro, diventano protagonisti della fase attuale della sfida comunitaria di contrasto alla disoccupazione, col ruolo specifico di principale fornitore di servizi integrati a favore di lavoratori e datori di lavoro.

Coerentemente con tale impostazione il Governo italiano, già alla fine del 1997, ha profondamente innovato la disciplina dei servizi per l'impiego lungo due direttrici fondamentali:

decentramento (funzionale e strutturale) e liberalizzazione dell'attività di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro. Con il Decreto 469/97 si è così disciplinato il conferimento, alle Regioni e agli enti locali (Province e Comuni), di funzioni e compiti relativi non solo al collocamento ma anche alle politiche attive del lavoro, riservando, invece, allo Stato un ruolo generale di indirizzo, promozione e coordinamento.

È stato così realizzato uno dei principali obiettivi che ci si proponeva con la riforma: le nuove ed importanti attribuzioni si vanno ad aggiungere a quelle già precedentemente attribuite alle Regioni (formazione professionale, osservazione del mercato del lavoro ed orientamento professionale), superando il sistema antecedente che prevedeva la suddivisione tra diversi soggetti istituzionali di funzioni che, per poter essere esercitate con successo, necessitano invece di una forte integrazione fra loro.

Concretamente, la sede istituzionale unitaria per l'erogazione dei nuovi servizi integrati diventa la Provincia. Infatti, i nuovi «Centri per l'impiego», struttura cardine dell'intero sistema, sono costituiti a livello provinciale ed agli stessi è attribuita la gestione e l'erogazione dei servizi per il collocamento. Le Regioni hanno loro attribuito, nella maggioranza dei casi, anche i servizi connessi alle politiche attive del lavoro.

Il riorientamento delle politiche del lavoro

In tale ambito si prefigurano diversi strumenti finalizzati alla lotta alla disoccupazione e alla promozione della flessibilità (orario di lavoro, formazione e ricerca, lavoro interinale, stage, *part-time*, borse di lavoro, piani di inserimento professionale, servizi per l'impiego, contratti d'area) che effettivamente hanno trovato riscontro in provvedimenti legislativi.

In particolare, la L. 196/97 che ha provveduto ad attenuare le sanzioni del contratto a termine (riservando la sanzione più grave, vale a dire la trasformazione in tempo indeterminato, solo nelle ipotesi di maggiore rilevanza), insieme all'ampliamento del raggio d'azione dei contratti a contenuto formativo (Apprendistato e Contratto di formazione e lavoro).

Le misure atte a favorire l'inserimento al lavoro hanno interessato in particolare i tirocini formativi e di orientamento e i Lavori socialmente utili, nel tentativo, per i primi, di semplificarne l'impiego e per i secondi di favorirne un utilizzo come potenziale sistema per la creazione di posti di lavoro, anche attraverso forme di incentivazione all'autoimprenditorialità.

Infine, la Legge 196 ha anche riattivato e disciplinato in senso ancora più incentivante i contratti di riallineamento retributivo volti a ridurre l'utilizzo da parte delle imprese del lavoro irregolare, attraverso agevolazioni contributive, fiscali e normative.

Bisogna segnalare inoltre la L. 68/99 che riforma la disciplina per il collocamento delle persone disabili. La nuova regolamentazione introduce principi di politica attiva del lavoro in materia. Si prevedono, infatti, strumenti tecnici e di supporto che consentono un collocamento mirato dei soggetti, la possibilità per gli uffici pubblici di stipulare convenzioni con i datori di lavoro e, infine, delle agevolazioni (sotto forma di fiscalizzazione degli oneri contributivi ed assistenziali) a favore di quelli fra questi ultimi che assumono i disabili.

Ulteriori provvedimenti recepiscono all'interno dell'ordinamento giuridico modalità lavorative innovative, come ad esempio il D.lgs 61/00 sul lavoro a tempo parziale.

L'Accordo per il lavoro del '96, ridisciplina anche gli strumenti di programmazione negoziata (Intese istituzionali di programma, Accordi di programma quadro, Patti territoriali, Contratti

d'area, Contratti di programma), predisposta con la legge 662/96. Si tratta di strumenti diretti a promuovere la crescita di sistemi imprenditoriali locali, con la partecipazione attiva di soggetti pubblici (Stato, Regioni, Province e Comuni) e delle Parti sociali. Le iniziative locali sono finanziate attraverso fondi statali o comunitari e sostenute mediante la predisposizione di agevolazioni fiscali, contributive e normative.

Per quanto attiene il metodo della concertazione, prosegue il confronto preventivo con le Parti sociali ed economiche attraverso una «sede permanente di concertazione».

Le politiche sociali e dell'occupazione: il ridisegno del *welfare*

La lotta all'esclusione sociale, insieme alla determinazione di pari opportunità di accesso alla vita produttiva ed al benessere sociale di categorie più deboli e a rischio richiede lo sviluppo di politiche sociali innovative, fondate su un policentrismo di interventi, viene attuata mediante lo sviluppo di partenariati territoriali.

In questo quadro si collocano i più recenti orientamenti strategici e di riforma, volti a:

- riqualificare la spesa sociale, orientandola allo sviluppo piuttosto che all'assistenzialismo;
- promuovere lo sviluppo dell'economia sociale come fattore di sviluppo dell'occupazione nel settore dei servizi, come definito nel Protocollo d'intesa tra Governo e Forum permanente del Terzo settore del febbraio 1999;
- sviluppare una strategia integrata di sviluppo di interventi e servizi di qualità, come strumento capace di offrire nuove opportunità ed occasioni di lavoro.

Tale strategia è perseguita anche dalla L. 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" che appare in sintonia con l'Unione europea nell'individuare aree di iniziativa per rispondere a nuove domande di benessere connesse all'evoluzione delle strutture familiari e degli stili di vita come aree o bacini d'impiego a forte potenzialità occupazionale.

Per quanto attiene la riforma degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali, il Patto sociale per l'occupazione affida al Governo il compito di emanare, previo confronto con le organizzazioni sindacali, misure «contenenti norme intese a ridefinire il sistema degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali».

Gli incentivi all'assunzione, gli ammortizzatori sociali, i rapporti di lavoro con contenuti formativi e le misure di inserimento al lavoro attraverso il Dlgs 81/00 diventano strumenti per il raggiungimento di un duplice obiettivo:

- garantire maggiore equità nella fruizione dei trattamenti di tutela da parte dei disoccupati;
- convertire almeno parti della spesa attualmente dedicata agli ammortizzatori sociali in risorse da dedicarsi alle politiche attive per l'inserimento al lavoro.

Con riferimento agli attuali dispositivi normativi che concorrono a delineare la strategia politica nazionale in tema di occupazione, si presenta di seguito una tavola riepilogativa. Tali dispositivi vengono presentati in relazione alla scelta strategica operata dallo Stato membro in tema di Assi prioritari e Obiettivi specifici dell'Iniziativa. Alcuni provvedimenti sono comuni a più Obiettivi specifici e quindi sono ripetuti nella tabella seguente.

PRIORITA'	OBIETTIVO SPECIFICO	DISPOSITIVI NORMATIVI RELATIVI AL PRIMO PILASTRO
<p><i>Migliorare la capacità di inserimento professionale</i></p> <p>PILASTRO 1</p>	<p><i>Agevolare l'accesso al mercato del lavoro di coloro che incontrano difficoltà a integrarsi o a reintegrarsi in mercato del lavoro che deve essere aperto a tutti.</i></p> <p>(Misura n.1)</p>	<p>- Riforma degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali (LG3-4)</p> <p>Legge n.144/99 "Misure in materia di investimenti, delega al governo per il riordino degli incentivi previdenziali", art.45 "Riforma degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali nonché norme in materia di lavori socialmente utili"</p> <p>Decreto legislativo del 28 febbraio 2000 n.81 "Integrazioni e modifiche della disciplina dei lavori socialmente utili, a norma dell'art.45, comma 2, della legge n.144/99</p>
		<p>- Decentramento di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro alle regioni (LG1-2-3)</p> <p>Decreto legge n.214 1 luglio '99</p> <p>Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 agosto 1999</p> <p>Accordo del 16 dicembre 1999 della Conferenza unificata Stato, Regioni e Autonomie locali in materia di individuazione degli standard minimi di funzionamento degli SPI</p> <p>Decreto legislativo 20 aprile 2000 "Stato di disoccupazione - Disposizioni in materia di incontro domanda ed offerta di lavoro"</p>

PRIORITA'	OBIETTIVO SPECIFICO	DISPOSITIVI NORMATIVI RELATIVI AL PRIMO PILASTRO
		<p>- Attività formative rivolte agli apprendisti (LG1-3-5)</p> <p>Legge n.144/99 art.68 comma 5 “Obbligo di frequenza di attività formative”</p> <p>Decreto del Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale del 20 maggio 1999 “Individuazione dei contenuti delle attività di formazione degli apprendisti</p> <p>Decreto legge n.214 1 luglio 1999 “Disposizioni urgenti per disciplinare la soppressione degli uffici periferici del Ministero del Lavoro e della previdenza sociale per incentivare il ricorso all’apprendistato”</p> <p>Decreto del Ministero del Lavoro n.302 del 5 agosto 1999 “Disposizioni per la destinazione delle risorse finanziarie di cui all’art.68 comma 5 della legge 144 del 17 maggio 99</p> <p>Decreto del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale del 7 ottobre 1999 ”Disposizioni per l’attuazione dell’art.16, comma 2, della legge del 24 giugno 97 n. 196, e successive modificazioni, recante Norme in materia di promozione dell’occupazione"</p> <p>Decreto del Ministero del Lavoro e della previdenza Sociale del 28 febbraio 2000 “Disposizioni relative alle esperienze professionali richieste per lo svolgimento delle funzioni di tutore aziendale ai sensi dell’art.16, comma 3 della legge n. 196/97"</p>
		<p>- Proroga della misura “Piani di inserimento professionale (PIP)” (LG1-3-5)</p> <p>Legge 144/99 art.66 “Integrazione del fondo per l’occupazione e interventi in materia di formazione continua” proroga di due anni (99-2000) per l’utilizzo dei piani di inserimento professionale"</p> <p>Legge 488/99 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato” art 66 “Disposizioni in materia di politiche per l’occupazione e di emersione del lavoro irregolare”</p>
		<p>- Riordino del sistema della formazione professionale (LG5)</p> <p>Proposta di accordo tra Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, Regioni, Province autonome in materia di formazione professionale che riguarda: accreditamento del strutture formative, certificazione delle competenze professionali; ristrutturazione degli enti di formazione</p>

PRIORITA'	OBIETTIVO SPECIFICO	DISPOSITIVI NORMATIVI RELATIVI AL PRIMO PILASTRO
		<p>- Obbligo di istruzione (LG7)</p> <p>Legge n.9/1999 "Disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo scolastico"</p> <p>Decreto del Ministero della Pubblica Istruzione del 9 agosto 1999 n.323 "Norme regolamentari per l'attuazione dell'art.1 della legge 9/99"</p> <p>Decreto del Ministero della Pubblica Istruzione del 13 marzo 2000 n.70 relativo all'adozione di un modello di certificazione per le competenze acquisite relativo all'assolvimento scolastico</p>
		<p>- Riordino dei cicli scolastici (LG7)</p> <p>Legge n.30/2000 "Legge-quadro in materia di riordino dei cicli dell'Istruzione"</p>
		<p>- Obbligo formativo fino a 18 anni (LG1-3-5)</p> <p>Legge n.144/99 art.68 "Obbligo alla frequenza di attività formative"</p> <p>Accordo in data 2 marzo 2000 della Conferenza unificata Stato Regioni e Autonomie locali in materia di obbligo di frequenza delle attività formative in attuazione dell'art.68 legge n.144/99</p>
		<p>- Società dell'informazione (LG8)</p> <p>Collegato alla finanziaria 2000 art.5 "Informatica scolastica e donazioni alle scuole"</p>
		<p>- Norme in materia di diritto allo studio (LG7)</p> <p>Legge n.62/2000 "Norme per la parità scolastica e disposizioni per il diritto allo studio e all'istruzione"</p> <p>Collegato alla finanziaria 2000 Capo III "Norme quadro in materia di diritto allo studio"</p>

PRIORITA'	OBIETTIVO SPECIFICO	DISPOSITIVI NORMATIVI RELATIVI AL PRIMO PILASTRO
		<p>- Istruzione e formazione tecnica superiore</p> <p>Legge 144/1999 “Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all’occupazione e della normativa che disciplina l’INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali” art. 69 “Istruzione e formazione tecnica superiore”</p> <p>Accordo in data 2 marzo 2000 della Conferenza unificata Stato, Regioni e Autonomie locali relativo alla valutazione e certificazione dei percorsi di IFTS previsti dai progetti pilota 98/99</p> <p>Collegato alla finanziaria 2000 “Istruzione, ricerca, innovazione tecnologica e formazione” art.11 “Finanziamento dei percorsi integrati di istruzione e formazione”</p> <p>Schema di decreto del Ministero della Pubblica Istruzione, del Ministero del Lavoro e del Ministero dell’Università “Attuazione dell’art.69 della legge 17 maggio 1999 n.144, concernente l’istruzione e la formazione tecnica superiore”</p>
		<p>- Educazione degli adulti (LG6)</p> <p>Collegato alla finanziaria 2000 “Istruzione, ricerca, innovazione tecnologica e formazione” - Capo IV “Principi in materia di educazione degli adulti” (GL6)</p> <p>Accordo in data 2 marzo 2000 della Conferenza unificata Stato, Regioni e Autonomie locali relativo alla riorganizzazione ed al potenziamento dell’educazione degli adulti (GL6)</p>
		<p>- Università (LG8)</p> <p>Decreto del Ministero dell’Università e della Ricerca Scientifica n.509 del 3 novembre 1999 “Regolamento in materia di autonomia didattica” (GL8)</p> <p>Legge n.370/1999 “Disposizioni in materia di università e di ricerca scientifica e tecnologica”</p>
		<p>- Introduzione dei crediti formativi nella scuola</p> <p>Decreto del Ministero della Pubblica Istruzione 10 febbraio 1999 “Individuazione delle tipologie di esperienze che danno luogo a credito formativo”</p> <p>Decreto del Ministero della Pubblica Istruzione 24 febbraio 2000 “Individuazione delle tipologie di esperienze che danno luogo a credito formativo “</p>

PRIORITA'	OBIETTIVO SPECIFICO	DISPOSITIVI NORMATIVI RELATIVI AL PRIMO PILASTRO
		<p>- Congedi formativi (LG6)</p> <p>Legge 53/2000 "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città"(LG6)</p>
		<p>- Interventi per l'integrazione nel sistema dell'istruzione e dell'occupazione dei gruppi deboli (LG9)</p> <p>Legge n.17/199 "Integrazione e modifica della legge-quadro 5 febbraio 1992 n.104, per l'assistenza, l'integrazione scolastica degli alunni con handicap"</p> <p>Legge n.69/2000 "Interventi finanziari per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta di integrazione scolastica degli alunni con handicap"</p> <p>Legge n.68/1999 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili"</p> <p>Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 gennaio 2000 "Atto di indirizzo e coordinamento in materia di collocamento obbligatorio dei disabili, a norma dell'art.1, comma 4, della Legge 12 marzo 1999 n.68"</p> <p>Schema di regolamento di esecuzione per l'attuazione della Legge 12 marzo 1999 n.68</p> <p>Legge n.488/1988 "Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo" art.4 "Incentivi per le piccole e medie imprese": per ogni nuovo assunto dalle PMI nel periodo 1-1-1999/31/12/2001, con invalidità superiore al 65%, è concesso un credito d'imposta pari a 3 milioni di lire annue, rispetto a 1 milione di lire previsto per le altre categorie di lavoratori</p> <p>Disegno di legge "Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti"</p> <p>Legge n. 40/1998 "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"</p>

PRIORITA'	OBIETTIVO SPECIFICO	DISPOSITIVI NORMATIVI RELATIVI AL PRIMO PILASTRO
<p><i>Sviluppare lo spirito imprenditoriale</i></p> <p>PILASTRO 2</p>	<p><i>Rafforzare l'economia sociale e, in particolare, i servizi di interesse pubblico, concentrandosi sul miglioramento della qualità dei posti di lavoro</i></p> <p>(Misura n.2)</p>	<p>- Estensione degli incentivi pubblici alle cooperative e imprese sociali (LG 12)</p> <p>Legge n.448/1998 "Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo" art. 51" Provvedimenti a favore delle cooperative sociali": estensione dei provvedimenti previsti dalla legge 44/86 alle cooperative sociale che presentino progetti per la realizzazione di nuove iniziative imprenditoriali o per il consolidamento e lo sviluppo di attività già avviate</p> <p>Legge n.448/1998 "Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo" art.74: "Estensione degli incentivi pubblici alle imprese sociali": Estensione delle agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi e dei benefici di qualsiasi genere previsti dalle norme vigenti per l'industria (art.17 D.L. n.112/98) alle imprese operanti nel settore dell'assistenza, dell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate e della tutela dell'ambiente</p> <p>- Promozione dell'inserimento e dell'integrazione lavorativa delle persone disabili</p> <p>Nuovo collocamento dei disabili L.68/99 (LG.12). La nuova normativa intende favorire l'inserimento al lavoro di disabili attraverso servizi di sostegno e di collocamento mirato. L'art.12 prevede la possibilità per gli uffici competenti di stipulare con cooperative sociali convenzioni per l'inserimento temporaneo di disabili presso le cooperative stesse alle quali i datori di lavoro si impegnano ad affidare commesse di lavoro.</p>
<p><i>Incoraggiare la capacità di adattamento delle imprese e dei loro lavoratori</i></p> <p>PILASTRO 3</p>	<p><i>Promuovere la formazione professionale permanente e le prassi integratrici, incoraggiando il mantenimento del posto di lavoro di coloro che soffrono discriminazioni e disuguaglianze di trattamento nel mercato del lavoro</i></p> <p>(Misura n.3)</p>	<p>- Contratto di apprendistato:</p> <p>Legge 196/97 "Norme in materia di promozione dell'occupazione"</p> <p>Decreto del Ministero del Lavoro del 8 aprile 1998 "Disposizioni concernenti i contenuti formativi delle attività di formazione degli apprendisti"</p> <p>Decreto del Ministero del Lavoro del 20 maggio 1999 "Individuazione dei contenuti delle attività di formazione degli apprendisti"</p> <p>Legge 144/99 "Misure in materia di investimenti e delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione"</p> <p>Decreto del Ministero del Lavoro n. 302 del 5 agosto 1999 "Disposizioni per la destinazione delle risorse finanziarie di cui all'art. 68 della L. 144/99"</p> <p>Decreto del Ministero del Lavoro del 28 febbraio 2000 "Disposizioni relative alle esperienze professionali richieste per lo svolgimento delle funzioni di tutore aziendale"</p>

PRIORITA'	OBIETTIVO SPECIFICO	DISPOSITIVI NORMATIVI RELATIVI AL PRIMO PILASTRO
		<p>- Riforma del sistema di istruzione e formazione:</p> <p>Legge 196/97 "Norme in materia di promozione dell'occupazione"</p> <p>Legge 9/99 "Disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo scolastico"</p> <p>Legge 144/99 "Misure in materia di investimenti e delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione", art. 68 "obbligo alla frequenza di attività formative" e art. 69 "Istruzione e formazione tecnica superiore"</p> <p>Decreto del Ministero della Pubblica Istruzione n. 323, del 9 agosto 1999 "Norme regolamentari per l'attuazione dell'art. 1 della legge 9/99"</p> <p>Decreto del Ministero della Pubblica Istruzione n. 70 del 13 marzo 2000 relativo all'adozione di un modello di certificazione per le competenze acquisite relativo all'assolvimento scolastico</p> <p>Collegato alla legge finanziaria 2000 "Istruzione, ricerca, innovazione tecnologica e formazione" art. 11 "Finanziamento dei percorsi integrati di istruzione e formazione"</p>
		<p>- Formazione continua:</p> <p>Legge 236/93 per il riordino della disciplina sulla formazione continua</p> <p>Legge 196/97 "Norme in materia di promozione dell'occupazione" per il riordino complessivo del sistema e la riarticolazione dell'offerta di formazione continua</p> <p>Circolare del Ministero del Lavoro n. 30/2000 "Disposizioni per la gestione dei fondi relativi all'art. 9, comma 3 della legge 236/93 per interventi di formazione continua"</p>
		<p>- Congedi parentali e formativi:</p> <p>Legge 53 /2000 "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi di città", per misure a sostegno della flessibilità di orario e per la previsione di congedi per la formazione e la formazione continua a beneficio di lavoratori dipendenti pubblici e privati</p>

PRIORITA'	OBIETTIVO SPECIFICO	DISPOSITIVI NORMATIVI RELATIVI AL PRIMO PILASTRO
		<p>- Formazione individuale:</p> <p>Legge 236/93 per il riordino della disciplina sulla formazione continua</p> <p>Circolare attuativa del Ministero del Lavoro n. 139/98, per la realizzazione di percorsi individuali di formazione</p> <p>Circolare attuativa del ministero del Lavoro n. 30/00, per la realizzazione di percorsi individuali di orientamento e formazione e per lo svolgimento di azioni formative aziendali</p>
<p><i>Pari Opportunità</i></p> <p>PILASTRO 4</p>	<p><i>Ridurre i divari e la segregazione professionale fondati sul sesso</i></p> <p>(Misura n.4)</p>	<p>- Congedi parentali (LG 20)</p> <p>Legge 53/2000 "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città"</p>
		<p>- Assegno ai nuclei familiari e assegno di maternità (LG 20)</p> <p>Legge n. 144/1999 "Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali"</p> <p>Decreto del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale del 15 luglio 1999 n.306 "Regolamento recante disposizioni per gli assegni per il nucleo familiare e di maternità"</p> <p>Legge n. 488/1999 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stato (Legge finanziaria 2000)" art. 49 "Riduzione degli oneri sociali a tutela della maternità"</p>
		<p>- Asili nido (LG 20)</p> <p>Disegno di legge presentato alla Camera dei Deputati il 23 settembre 1999 "Norme per lo sviluppo e la qualificazione di un sistema di servizi per i bambini di età inferiore ai tre anni e per le loro famiglie"</p> <p>Legge quadro "Riforma dell'assistenza e delle politiche sociali" a favore delle famiglie per la cura e la crescita dei figli e per costituire una rete integrata di servizi alla persona, centri diurni, assistenze domiciliari, servizi di sollievo</p>
<p><i>Richiedenti Asilo</i></p>	<p><i>Migliorare la qualità dell'accoglienza e promuovere nuovi approcci formativi per i richiedenti asilo</i></p> <p>(Misura n. 6)</p>	<p>Disegno di legge presentato e approvato dal Senato il 5 novembre 1998 e trasmesso alla Camera dei Deputati il 10 novembre 1998 ed in attesa di approvazione "Norme in materia di protezione umanitaria e di diritto di asilo"</p>

Capitolo II - **La strategia di attuazione di EQUAL**

1. LA STRATEGIA DI EQUAL PER L'INNOVAZIONE

Nel quadro delle indicazioni fornite dalla Commissione in merito alla nuova iniziativa, la strategia italiana costruisce il laboratorio EQUAL a partire dalla individuazione di **tre direttrici generali** di intervento. Esse forniscono il quadro di riferimento trasversale ai temi scelti su cui EQUAL dovrà dare un contributo innovativo in termini di strumenti, metodologie, dispositivi e prodotti in grado di incidere sulle politiche locali, nazionali ed europee.

In particolare, **le tre direttrici generali** riguardano:

- **Integrazione stabile tra politiche del lavoro e politiche sociali.** Nel nuovo periodo di programmazione del FSE, EQUAL rappresenta attualmente l'unico strumento di intervento in grado di innovare il rapporto tra politiche sociali e politiche del lavoro nella direzione dell'integrazione stabile tra questi due sistemi. L'obiettivo di abbattere le attuali barriere nel mercato del lavoro, richiede il superamento delle divisioni degli ambiti di competenza afferenti alle politiche sociali e del lavoro attraverso la individuazione di finalità e strategie comuni e la sperimentazione di nuove prassi integratrici alla luce di un approccio globale al problema dell'accesso e della permanenza nel mercato del lavoro.
- **Sviluppo di una società dell'informazione non discriminatoria.** L'attuale modello di sviluppo delineato dalla società dell'informazione, si caratterizza per una alta selettività delle risorse umane in termini di adeguamento del capitale di competenze professionali e relazionali ai velocissimi mutamenti produttivi e tecnologici. Ne consegue una crescita dei fattori discriminanti l'entrata o il permanere nel mercato del lavoro che interessano in maggiore misura le categorie più deboli sul mercato. A tal fine il laboratorio EQUAL si muoverà al fine di trasformare i rischi di discriminazione in opportunità di adeguamento del capitale di competenze, sfruttando l'alta dinamicità degli strumenti propri della società dell'informazione. Occorre pertanto agire a livello preventivo attraverso interventi volti a dotare i soggetti, i contesti settoriali o territoriali, di maggiori capacità di utilizzo degli strumenti della società dell'informazione.
- **Sviluppo locale, sviluppo sociale e sviluppo occupazionale.** Il laboratorio EQUAL si muove nella logica di supportare lo sviluppo economico dei singoli territori coerentemente con la dimensione delle risorse umane e lo sviluppo di specifici interventi volti a ridurre il disagio sociale. In particolare l'attenzione sulle risorse umane deve trovare riscontro in uno sviluppo sostenibile del territorio capace di soddisfare i bisogni occupazionali del presente senza compromettere le prospettive delle future generazioni. A ciò si aggiunge la necessità di ridurre il divario di sviluppo economico e sociale tra i diversi contesti territoriali attivando nei territori nuovi patti sociali e formativi che facciano dello sviluppo sociale ed occupazionale il presupposto dello sviluppo economico e produttivo del territorio.

Ciascuna delle direttrici descritte avrà, nel tradursi in temi e progettazioni operative, un'attenzione particolare a tre fattori:

- le differenze, le specificità e i divari che caratterizzano le diverse realtà territoriali del paese, a partire dalle Regioni dell'obiettivo 3 e dell'obiettivo 1;
- l'approccio di genere, che connota trasversalmente i diversi tipi d'intervento;

- le specifiche esigenze delle persone disabili per garantire loro l'accesso ad ogni tipo di intervento.

L'apporto della strategia descritta si esplicita:

- nel concentrare gli interventi su precise priorità politiche, individuate tra quelle proposte dalla Comunicazione, in funzione di problematiche particolarmente rilevanti a livello nazionale nella logica di massimizzare l'impatto dell'Iniziativa;
- nel declinare queste priorità politiche tenendo conto delle differenti problematiche presenti nelle zone Obiettivo 3 e in quelle Obiettivo 1 e delle specificità delle singole realtà regionali;
- nel focalizzare le priorità su problemi la cui soluzione richiede un particolare investimento in termini di innovazione e di sperimentazione, anticipando o favorendo nuove soluzioni normative, socio-economiche, finanziarie e tecnologiche.

EQUAL dovrà pertanto costituire un laboratorio in grado di innovare incidendo su particolari aspetti della strategia nazionale per l'occupazione, ma anche sulla programmazione ordinaria del FSE.

Le Regioni, in stretto raccordo e sinergia con il Ministero del Lavoro, assumeranno un ruolo di protagoniste nel garantire sia la selezione di progetti realmente innovativi, sia l'assunzione piena della strategia del *mainstreaming* a livello regionale. Il Ministero del Lavoro garantirà la selezione di progetti innovativi in una logica nazionale e l'assunzione della strategia del *mainstreaming* a livello centrale, nonché il coordinamento delle azioni di *mainstreaming* a livello europeo.

2. LA STRATEGIA DI EQUAL RISPETTO AL RUOLO E ALLE CARATTERISTICHE DEI PARTENARIATI DI SVILUPPO.

Sulla base delle priorità individuate verranno costituite le partnership di sviluppo. La loro costituzione si avvarrà delle migliori esperienze di lavoro in rete realizzate nell'ambito di ADAPT e OCCUPAZIONE. Innovando lo stesso concetto di rete: in EQUAL vanno infatti sviluppate sperimentazioni innovative fondate su partenariati formalmente strutturati che promuovono una cooperazione attiva degli attori sin dalle fasi iniziali della progettazione e che prestano una particolare attenzione alla definizione congiunta di obiettivi comuni, ruoli e responsabilità di ciascun partner. Secondo quanto precisato dalla Comunicazione della Commissione agli Stati membri 2000/C 127/02 del 5.5.2000, si prevedono due tipi di partnership:

- La PS geografica è costituita su una base territoriale relativamente limitata. La dimensione dell'area geografica nella quale si realizza l'intervento non può eccedere l'ambito subregionale e, in ogni caso, deve essere accessibile anche alle piccole organizzazioni e favorire il coinvolgimento di tutti i partner nei processi decisionali all'interno della PS.
- La PS settoriale si caratterizza come tale perché interviene in un determinato settore economico, senza riferimenti geografici predefiniti; rientrano nella categoria "settoriale" anche le azioni focalizzate su un tema di particolare rilevanza nell'ambito della lotta alla discriminazione, all'esclusione ed alla disegualianza nel mercato del lavoro ed

eventualmente gli interventi a favore di gruppi specifici tra quelli che subiscono discriminazioni o diseguaglianze rispetto al mercato del lavoro.

Caratteristica strategica comune ai due tipi di partenariato è l'esigenza di garantire l'innovazione tramite la funzionalità agli obiettivi del progetto e alle attività di *mainstreaming*, che dovranno essere incardinate nell'idea progettuale stessa e perseguite con flessibilità ed efficacia. Le scelte relative alla composizione del partenariato non dovranno privilegiare tanto la numerosità dei partner, quanto la coerenza con l'idea progettuale. Un partenariato capace di portare innovazione dovrà quindi:

- essere costruito su idee forti, che contengano in sé un'ipotesi di *mainstreaming*;
- coinvolgere tutti i soggetti che possono garantire la realizzabilità di tale idea. Occorrerà in particolare capitalizzare e valorizzare le acquisizioni, frutto delle esperienze delle precedenti Iniziative in termini di ridefinizione delle relazioni tra pubblico, privato e *non profit*, puntando a proiettarle in maniera ancor più incisiva nella nuova dimensione del *mainstreaming*;
- privilegiare la varietà dei componenti e la loro volontà e capacità di collaborare sia al *mainstreaming* sia all'innovazione, coinvolgendo, anche in momenti e fasi differenti, soggetti chiave con un ruolo attivo;
- coinvolgere anche piccole realtà locali in grado di dare un contributo all'innovazione.

3. LA STRATEGIA DI EQUAL PER LA TRANSNAZIONALITÀ

Anche per ciò che attiene la **partnership transnazionale** la strategia adottata terrà conto delle lezioni di ADAPT e OCCUPAZIONE. Le precedenti Iniziative hanno evidenziato, relativamente ai contenuti delle collaborazioni transnazionali, una situazione di luci ed ombre, poiché, in vari casi, la cooperazione ha avuto come scopo il semplice scambio di esperienze o la realizzazione di analisi comparate. La transnazionalità in EQUAL punta ad un salto di qualità che sarà caratterizzato da:

- la maggior integrazione possibile tra le sperimentazioni realizzate dalle PS e le attività di cooperazione transnazionale;
- una tipologia di attività di cooperazione transnazionale che privilegi lo sviluppo progettuale comune e il coinvolgimento del maggior numero possibile di attori del partenariato di sviluppo;
- la creazione di partnership caratterizzate da un alto livello di coerenza interna, sia per quanto riguarda le scelte tematiche, sia per ciò che si riferisce alle modalità attuative della collaborazione, sia, infine, per quanto concerne la scelta degli output e la partecipazione al *mainstreaming*.

La dimensione transnazionale rappresenta un valore aggiunto in quanto contribuisce ad identificare le strategie più efficaci per la soluzione delle problematiche rilevate nei diversi contesti territoriali. Infatti, la stretta collaborazione tra le PS dei diversi Stati membri fin dalla fase della progettazione favorisce la sperimentazione congiunta di interventi che intendono

risolvere problematiche simili in contesti diversi (caratterizzati cioè da peculiari aspetti normativi, sociali, culturali, economici...). In tal senso la transnazionalità in EQUAL si configura come uno strumento che rafforza la portata innovativa delle diverse sperimentazioni anche attraverso una più ampia disponibilità nelle PS di attori che testano metodologie, strumenti e percorsi volti alla rimozione delle barriere all'accesso e alla permanenza in mercati caratterizzati da dinamiche diverse. Infine, il plus valore della transnazionalità interessa anche il processo di trasposizione delle innovazioni sui sistemi nazionali e locali. In tal senso, assume una valenza strategica un livello di cooperazione transnazionale che, oltre allo scambio di informazioni ed esperienze, prevede una strategia concertata di azioni finalizzate alla trasposizione delle innovazioni sui sistemi dei diversi Stati membri coinvolti.

4. LA STRATEGIA DI EQUAL PER IL *MAINSTREAMING*.

L'Iniziativa EQUAL intende incidere sui sistemi e sulle politiche locali e nazionali attraverso il trasferimento delle innovazioni sperimentate dalle PS sui sistemi di riferimento.

Nelle Iniziative precedenti l'azione di *mainstreaming* si è sostanziata per lo più nell'acquisizione a posteriori, da parte dei sistemi e degli attori locali, delle migliori prassi emerse dai progetti. In EQUAL la rilevanza del *mainstreaming* è tale da condizionare gli obiettivi progettuali in quanto, già nella fase di costruzione del progetto, è indispensabile identificare fin dall'inizio le potenziali ricadute delle attività in generale e, in particolare, delle attività tematiche, stabilendo una specifica strategia di diffusione dell'innovazione. Tale strategia deve esplicitare il processo che conduce dall'innovazione progettuale al suo trasferimento nei sistemi e nelle politiche attraverso l'azione di disseminazione.

I cambiamenti che si intendono produrre attraverso le innovazioni sperimentate possono situarsi a livello di progetto (***mainstreaming orizzontale***) e a livello di politiche (***mainstreaming verticale***). Il primo caso (***mainstreaming orizzontale***), riguarda tutte le organizzazioni coinvolte dal progetto e gli organismi non coinvolti direttamente ma interessati ad analoghi ambiti di intervento. L'oggetto del *mainstreaming* è costituito da modelli di intervento o da specifiche innovazioni sperimentate, che vengono acquisite, oltre che dai componenti delle PS, da attori ed organizzazioni esterne ad esse. I principali soggetti chiamati in causa sono le PS, le quali devono predisporre un'adeguata strategia di disseminazione finalizzata al trasferimento delle innovazioni sui sistemi.

Nel secondo caso (***mainstreaming verticale***), il cambiamento introduce le innovazioni al livello di programmazione politica e di normativa locale o nazionale, andando ad incidere sui sistemi di riferimento. Questa dimensione del *mainstreaming* deve porsi necessariamente in relazione con le priorità espresse dagli organismi pubblici chiamati a recepire tali innovazioni. Inoltre, l'Autorità di gestione è chiamata a porre in atto un approccio tematico, fortemente ancorato alla Strategia europea per l'occupazione, che permetta di estrapolare e raggruppare le più significative esperienze progettuali attivando tavoli di lavoro con i principali attori coinvolti nella definizione degli orientamenti e delle politiche nazionali ed europee per l'occupazione e l'integrazione sociale.

A livello di progetto, due sono i fattori determinanti in tale processo: la composizione delle PS e l'azione disseminativa. Il partenariato di sviluppo gioca infatti un ruolo fondamentale in quanto il processo di *mainstreaming* è determinato in larga misura dalla presenza nelle PS degli attori chiave in grado di tradurre i risultati delle sperimentazioni in modifiche strutturali dei sistemi. In tal senso ciascun attore è chiamato ad assumere compiti specifici all'interno delle PS, a seconda del ruolo che esse giocano nel panorama politico ed economico e della sua collocazione istituzionale.

A tal fine il secondo passaggio del processo è costituito dalla messa in campo di una attenta strategia di disseminazione, finalizzata a condividere la sperimentazione con gli attori esterni al partenariato di sviluppo essenziali al processo di *mainstreaming*. La strategia di disseminazione non si pone quindi come una mera azione di pubblicizzazione dell'intervento realizzato, ma come il momento del passaggio dal riconoscimento degli elementi di innovatività scaturiti dal progetto all'acquisizione delle lezioni strategiche da parte dell'intera comunità.

Per definire la strategia di *mainstreaming* sarà inoltre opportuno indicare uno scenario verso il quale la PS intende orientare il progetto, distinguendo tra risultati a breve termine e impatto a medio e lungo termine. Uno sviluppo durevole del territorio necessita infatti di un'adeguata analisi previsionale che sia in grado di prefigurare un ventaglio di opzioni possibili, condividendo la scelta di una di queste con tutti gli attori interessati dal cambiamento.

La strategia disseminativa delle PS dovrà, quindi, accompagnarsi ad un'attenta analisi delle tematiche rilevanti per il territorio o per il settore di riferimento e alla creazione di gruppi di discussione tematici nei quali gli attori coinvolti possano sviluppare strategie concertate, focalizzando l'attenzione su specifici problemi e convergendo su soluzioni mirate che si pongono come precise aree di intervento.

Dal canto suo, l'azione di *mainstreaming* condotta dall'Autorità di gestione dovrà invece concretizzarsi nella individuazione dei più significativi interventi progettuali in relazione ai filoni tematici identificati nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione. Sarà quindi necessario diffondere il più possibile le lezioni strategiche dell'Iniziativa coinvolgendo gli attori in grado di influenzare la futura programmazione ed attivando un dibattito tra questi e le istanze locali.

Il processo di *mainstreaming* sarà realizzato attraverso una strategia articolata in tre livelli:

- **regionale;**
- **nazionale;**
- **europeo.**

Livello regionale.

Il coinvolgimento delle istituzioni che localmente svolgono un ruolo di definizione delle strategie di intervento e di programmazione per lo sviluppo del territorio è imprescindibile. In particolare, le Regioni costituiscono il punto di snodo fra tali strategie e l'applicazione in contesti differenti (per caratteristiche socio - economiche, efficacia dei servizi territoriali, struttura del mercato del lavoro, ecc.), di politiche in linea con gli orientamenti comunitari e nazionali.

Il coinvolgimento nel processo di *mainstreaming* di enti territoriali aventi funzioni di programmazione crea quindi le condizioni ottimali per dare continuità agli interventi, grazie

all'attività istituzionale esercitata da tali enti, che consente di individuare linee di finanziamento e di promuovere partenariati con altri soggetti attivi a livello locale. Tale strategia consente, inoltre, di superare le logiche d'intervento settoriali a favore di uno sviluppo integrato del territorio. Per trarre reale beneficio dall'Iniziativa, i diversi livelli istituzionali e il territorio locale devono instaurare un dialogo permanente e paritetico, in cui le Parti sociali possono assumere un ruolo determinante, al fine di mettere in contatto stabilmente ambienti tradizionalmente lontani e di stimolare nuove modalità di lettura delle risorse del territorio. La strategia a questo livello, potrà essere realizzata tramite la creazione di tavoli locali e di gruppi di lavoro comprendenti rappresentanti delle Istituzioni, degli attori dello sviluppo locale, delle Parti sociali.

Livello nazionale.

Il momento focale dell'attività di *mainstreaming* a livello nazionale è la creazione di "comitati di *mainstreaming*" nei quali gli attori che agiscono su tematiche comuni si confrontano sui modelli di intervento sperimentati (animazione tematica nazionale). Questo approccio favorisce, da un lato, l'innalzamento della qualità degli interventi e dall'altro, lo sviluppo di modelli comuni a diversi Stati membri. In tal senso, nei gruppi di lavoro tematici a livello nazionale, risulta necessario il coinvolgimento delle istituzioni che svolgono un ruolo chiave nella definizione delle strategie di intervento e di programmazione o che esprimono le istanze delle differenti componenti del mondo produttivo. A tale riguardo, particolare rilevanza assume la presenza delle Parti sociali nel dialogo tra i diversi attori chiamati in causa dal processo di *mainstreaming*.

A titolo di esempio, si può ricordare l'opportunità di coinvolgere in un comitato per il *mainstreaming* della Misura 2 "Prevenire l'insorgere di fenomeni di razzismo e xenofobia" gli organismi previsti dalla normativa italiana a sostegno dell'integrazione, come la Commissione per le politiche dell'integrazione, la Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie, il Comitato per i minori stranieri, il Dipartimento per le Pari Opportunità.

Livello europeo.

Il *mainstreaming* di livello europeo prevede la realizzazione di attività di diffusione, a livello comunitario, analoghe a quelle messe in campo per il livello nazionale, attraverso la creazione di gruppi di lavoro e momenti di scambio (seminari, incontri, ecc.). Tale attività dovrà ugualmente coinvolgere gli attori che incidono significativamente sulla programmazione e la gestione delle politiche di intervento contro la discriminazione sociale all'interno degli Stati membri. A tale scopo risulta necessario porre particolare attenzione alla predisposizione di meccanismi che facilitino il flusso delle informazioni tra i soggetti coinvolti nell'Iniziativa (Commissione, Stati membri, Regioni, AT nazionali, PS, ecc.) e che rendano immediatamente leggibili gli elementi di innovatività contenuti nelle sperimentazioni progettuali sulla base di una terminologia comune. E' opportuno ricordare, a tale proposito, che, nell'ambito dell'Iniziativa EQUAL, la dimensione transnazionale implica un più ampio coinvolgimento degli attori delle PS rispetto alle precedenti Iniziative, in quanto la PS nel suo insieme (e non soltanto il capofila del partenariato) dovrà essere coinvolta attivamente nello scambio transnazionale, promuovendo il trasferimento a tutti i livelli, da quello politico a quello più operativo, delle buone prassi emerse e dei risultati/prodotti raggiunti.

Ciò avviene grazie all'identificazione, tra tutte le sperimentazioni realizzate, di modelli innovativi di intervento, comuni ad un significativo numero di progetti e di filoni tematici, sui quali si concentra l'attenzione degli operatori, in linea con gli orientamenti strategici nazionali e comunitari. A questa individuazione si giunge anche attraverso l'attività di accompagnamento e valorizzazione degli interventi svolta dall'Autorità di gestione d'intesa con le Regioni/P.A. e con il supporto dell'Assistenza Tecnica. Tali azioni, promosse dall'Autorità di gestione con il sostegno dell'Assistenza Tecnica, di concerto con le Regioni, contribuiranno inoltre a fornire indicazioni sui progetti ammissibili al finanziamento aggiuntivo nell'ambito **dell'Azione 3**.

A quanto sopra va aggiunto che, nell'ottica del *mainstreaming* di genere, insieme a politiche di *empowerment* per l'accesso ai ruoli decisionali delle donne, EQUAL dovrà prevedere:

- l'integrazione dell'ottica di genere nei modelli di analisi dei fabbisogni formativi e professionali;
- la sensibilizzazione e la diffusione dell'approccio di genere sul territorio tra soggetti operanti entro gli stessi confini geografici e tematici,.
- il sostegno volto a facilitare la conciliazione tra vita familiare ed inserimento/reinserimento lavorativo (ad esempio, servizi socio-assistenziali tarati sulle esigenze specifiche della popolazione femminile).
- gli accordi tra le Parti sociali, anche all'interno di progetti di sviluppo locale che garantiscono agli uomini e alle donne uguale opportunità nel mercato del lavoro.

5. LA STRATEGIA DI EQUAL PER LA PARTECIPAZIONE ATTIVA

Il processo che conduce dall'innovazione del progetto al suo trasferimento a livello di sistema non si esaurisce nel coinvolgimento dell'ambiente istituzionale, bensì richiede la socializzazione dell'innovazione a tutti i livelli, dai singoli destinatari degli interventi, agli attori del territorio, secondo il principio della **partecipazione attiva** espresso dalla Commissione europea. Tale principio implica che tutte le persone e tutti gli organismi che intervengono nella realizzazione delle attività dovranno anche partecipare al processo decisionale. Inoltre, la partecipazione attiva dei destinatari degli interventi sarà valorizzata al momento della selezione per il finanziamento dell'Azione 1 e della conferma della selezione per l'Azione 2.

6. LE PRIORITÀ POLITICHE DELLA STRATEGIA GENERALE DI EQUAL.

La strategia italiana di attuazione dell'Iniziativa EQUAL intende far fronte alla discriminazioni presenti nel mercato del lavoro. Ciò ha portato, anche in considerazione della necessità di non frammentare le risorse disponibili, ad una scelta di **concentrazione** su **5 priorità** (assi d'intervento), entro le quali vengono individuati **6 obiettivi specifici** (temi) ai quali

corrispondono **6 Misure**. Queste ultime costituiscono le scelte politiche nazionali operate nell'ambito dei temi proposti dalla Comunicazione.

L'individuazione delle Misure in cui si articola l'intera strategia implica una scelta politica, da parte dello Stato membro, di concentrare la propria attenzione su specifici ambiti del mercato italiano su cui si rilevano forme di disuguaglianza e discriminazione di cui sono vittime determinate categorie di persone. Tali ambiti sono stati evidenziati nella parte relativa all'analisi delle disuguaglianze in relazione al mercato del lavoro, ma anche nelle schede che descrivono le specificità regionali. Poiché l'informazione relativa al contesto di riferimento e agli scenari che costituiscono lo sfondo di EQUAL presenta allo stato attuale talune carenze, sia di approfondimento specifico sul piano qualitativo, sia di tipo quantitativo, soprattutto con riferimento ai mercati interni del lavoro, nell'ambito di EQUAL verrà predisposto periodicamente un "Rapporto sulle discriminazioni e le disuguaglianze in Italia rispetto al mercato del lavoro".

In una logica di laboratorio sperimentale quale è quella che caratterizza la nuova Iniziativa, il valore aggiunto sarà determinato dalla capacità di realizzare pratiche di lotta alla discriminazione innovative, rispetto a quanto previsto dal NAP nonché dal FSE. Di seguito si riportano le priorità e le misure in cui si articola l'intera strategia

Struttura del programma

OBIETTIVO GENERALE: *PROMOZIONE DI NUOVI STRUMENTI ATTI A COMBATTERE TUTTE LE FORME DI DISCRIMINAZIONE E DI DISUGUAGLIANZA NEL CONTESTO DEL MERCATO DEL LAVORO ATTRAVERSO LA COLLABORAZIONE TRANSNAZIONALE. EQUAL TERRA' DEBITAMENTE CONTO DELL'INSERIMENTO SOCIALE E PROFESSIONALE DEI RICHIEDENTI ASILO.*

ASSI PRIORITA'	- Obiettivi specifici (temi)	Misure	Ambiti di intervento
PRIORITÀ N. 1 Migliorare le capacità di inserimento professionale	<ul style="list-style-type: none"> - Agevolare l'accesso al mercato del lavoro di coloro che incontrano difficoltà ad integrarsi in un mercato del lavoro che deve essere aperto a tutti. - Lottare contro il razzismo e la xenofobia in relazione al mercato del lavoro. 	1) Creare le condizioni per l'inserimento lavorativo dei soggetti più deboli sul mercato 2) Prevenire l'insorgere di forme di razzismo e xenofobia	<ul style="list-style-type: none"> - Sperimentazione di nuovi circuiti per l'occupabilità per le categorie maggiormente discriminate soggette a barriere di ingresso e reingresso al lavoro e di un nuovi collegamenti con i servizi per l'impiego. - Innovazione e flessibilizzazione e integrazione dell'offerta di orientamento e di formazione alla luce delle discriminazioni di cui sono vittime i soggetti più difficilmente occupabili. - Promozione di nuovi accordi (patti, contratti) tra le imprese e gli attori del territorio che supportino l'inserimento di particolari categorie, l'emersione del lavoro sommerso e lo sviluppo del territorio. - Promozione di un collegamento stabile tra gli strumenti di natura socio-assistenziale e gli interventi di politica formativa e del lavoro. - Mobilitazione dei mezzi di comunicazione ed informazione per sensibilizzare, informare e prevenire fenomeni di razzismo e xenofobia. - Coinvolgimento attivo degli attori sociali ed economici nella lotta al razzismo e alla xenofobia nel mercato del lavoro. - Sostegno all'elaborazione e all'utilizzo di metodologie e strumenti educativi che favoriscano la diffusione della interculturalità.

ASSI PRIORITA'	- Obiettivi specifici (temi)	Misure	Ambiti di intervento
PRIORITÀ N. 2 Sviluppare lo spirito imprenditoriale	- Rafforzare l'economia sociale e, in particolare, i servizi di interesse pubblico, concentrandosi sul miglioramento della qualità dei posti di lavoro	3) Rafforzare l'economia sociale nelle direzioni della sostenibilità e della qualità delle imprese e dei servizi	- Sostenibilità delle imprese e delle reti create nell'ambito dell'economia sociale. - Qualità delle imprese sociali, con riferimento sia ai posti di lavoro che ai servizi erogati all'esterno.
PRIORITÀ N. 3 Incoraggiare la capacità di adattamento delle imprese e dei loro lavoratori	- Promuovere la formazione professionale permanente e le prassi integratrici, incoraggiando il mantenimento del posto di lavoro di coloro che soffrono discriminazioni e disuguaglianze di trattamento nel mercato del lavoro	4) Utilizzare la leva della formazione continua per combattere le discriminazioni e le disuguaglianze di trattamento nel mercato del lavoro.	- Elaborazione di metodologie e prassi per la valorizzazione delle risorse umane finalizzate alla formulazione di piani e programmi di sviluppo e formazione che prevedano percorsi formativi, anche individuali, volti a contrastare discriminazioni e prevenire rischi di obsolescenza dei lavoratori . - Sperimentazione di forme di bilancio di competenze e "certificazione sostanziale" per il riconoscimento da parte delle imprese delle competenze acquisite dai lavoratori. - Sperimentazione di nuove forme integrate di azioni (formazione/ricerca/intervento) in grado di rispondere alle esigenze dei singoli (con particolare attenzione ai lavoratori atipici) tenendo anche conto delle necessità delle imprese. - Promozione di interventi a sostegno di settori locali trainanti e delle vocazioni territoriali finalizzati a creare nuove competenze professionali in grado di gestire i processi di cambiamento e di evitare l'emarginazione di individui e lavoratori dotati di competenze inadeguate.

ASSI PRIORITA'	- Obiettivi specifici (temi)	Misure	Ambiti di intervento
PRIORITÀ N. 4 Rafforzare le politiche di uguaglianza delle opportunità per le donne e gli uomini	- Ridurre i divari e la segregazione professionale fondate sul sesso	5) Contrastare i meccanismi di segregazione verticale e orizzontale e promuovere nuove politiche dei tempi	- Valorizzazione della risorsa femminile in contesti imprenditoriali ed organizzativi. - Promozione di interventi volti a contrastare forme di segregazione orizzontale negli ambiti professionali sia delle donne che degli uomini - Miglioramento della condizione di lavoro e conciliabilità con la vita di non lavoro.
PRIORITÀ N. 5 Lottare contro le discriminazioni e le disuguaglianze che ostacolano l'integrazione dei richiedenti asilo	- Promuovere l'integrazione sociale dei richiedenti asilo	6) Migliorare la qualità dell'accoglienza e promuovere nuovi approcci formativi dei richiedenti asilo	- Promozione di interventi informativi, formativi e di sensibilizzazione rivolti ad operatori pubblici e del privato sociale che garantiscano una conoscenza approfondita della condizione specifica dei richiedenti asilo e dei servizi attivi a livello territoriale. - Promozione di percorsi integrati di assistenza e formazione breve per favorire l'integrazione sociale e professionale dei richiedenti asilo.

7. L'OPERATIVITÀ DELLE MISURE: LE TAPPE DI UNA "PROGETTAZIONE TIPO"

La strategia di EQUAL innova sostanzialmente il processo di progettazione e realizzazione degli interventi sul territorio attraverso l'identificazione di peculiari elementi chiave da cui muovere per l'implementazione di interventi innovativi di sviluppo. Il Partenariato di Sviluppo nella nuova Iniziativa assume infatti un ruolo centrale non solo nella fase di realizzazione degli interventi, come già sperimentato nelle Iniziative OCCUPAZIONE e ADAPT, ma anche e soprattutto nell'analisi partecipata delle problematiche esistenti nei diversi contesti e nell'identificazione congiunta e concertata delle strategie più idonee per risolverli. Ciò include l'identificazione delle piste di *mainstreaming* che ciascuna sperimentazione dovrà intraprendere per garantire un impatto significativo dell'innovazione sul territorio locale nazionale ed europeo. La composizione dei partenariati nazionali e transnazionali dovrà quindi essere funzionale alla realizzazione di interventi che contribuiscano concretamente ad abbattere le barriere di accesso e di permanenza nel mercato e che siano in grado di trasporre le soluzioni individuate nei sistemi di riferimento.

Di seguito si descrivono le tappe di una "progettazione tipo" di un Partenariato di Sviluppo EQUAL:

- A) Individuazione e descrizione di una problematica reale che interessa uno specifico territorio o uno specifico settore, con riferimento alle disuguaglianze e discriminazioni sul m.d.l.
- B) Individuazione di una rete di partner idonea alla costruzione di un Partenariato di Sviluppo funzionale alla tipologia di problemi che si intendono affrontare e al *mainstreaming* a livello locale e nazionale
- C) Individuazione dell'idea progettuale e scelta della Misura alla quale essa si ascrive. L'idea progettuale dovrà essere concepita e descritta in modo da essere:
 - coerente con le linee programmatiche del Piano di EQUAL e dei relativi bandi,
 - capace di proporsi come innovativa rispetto alle strategie nazionali e locali di lotta contro le disuguaglianze nel m.d.l
- D) Individuazione di un partenariato di sviluppo EQUAL attivo in altri paesi UE su tematiche affini a quella cui si ascrive la proposta progettuale
- E) Progettazione partecipata dell'intervento sulla base del contributo che ciascun partner intende offrire per la realizzazione nonché il *mainstreaming* dei risultati sia a livello territoriale che nazionale
- F) Individuazione della gamma di azioni innovative rispetto ai contenuti, metodi e strumenti utilizzati. Le azioni sono riconducibili a tre tipologie: azioni di sistema, sperimentazioni rivolte ai soggetti, azioni di accompagnamento e supporto
- G) Individuazione di una strategia operativa di *mainstreaming*

Capitolo III - **Descrizione delle misure**

- **ASSE OCCUPABILITÀ**

OGGETTIVO SPECIFICO

Agevolare l'accesso al mercato del lavoro di coloro che incontrano difficoltà ad integrarsi o a reintegrarsi in un mercato del lavoro che deve essere aperto a tutti

MISURA 1): Creare le condizioni per l'inserimento lavorativo dei soggetti più deboli sul mercato

Sul percorso di occupabilità agiscono numerosi ostacoli che acquisiscono valenze diverse in relazione alle specifiche dinamiche dei mercati locali nonché agli specifici gruppi di inoccupati. Questi ostacoli si traducono in vere e proprie barriere all'accesso al mercato del lavoro. Intervenire su di essi per rimuoverli, restituendo una parità di trattamento alle persone che ne sono vittime, significa di fatto delineare una strategia operativa dei campi di intervento che mira a creare le condizioni per l'inserimento lavorativo dei soggetti più deboli sul mercato.

Nella logica di laboratorio sperimentale quale è quella di EQUAL, l'attuazione della Misura 1) comporta l'individuazione di nuovi modelli e strumenti volti ad integrare stabilmente le politiche di natura socio-assistenziale con le politiche formative e del lavoro, a livello centrale e locale. Il risultato di questa integrazione è la costruzione di una cultura condivisa tra le Istituzioni interessate, a livello nazionale e locale, che renda i dispositivi afferenti ai sistemi formativi, del lavoro e socio-assistenziali più efficaci dal punto di vista dell'inserimento socio-professionale e più efficienti rispetto alle dinamiche del mercato.

La Misura intende sperimentare l'innovazione a partire dall'individuazione di possibili campi di azione delle PS riferibili a macro-ambiti su cui agire per contribuire a creare le condizioni per l'inserimento lavorativo dei soggetti più deboli sul mercato, tenendo conto della necessità di prevenire discriminazioni di tipo razziale e comportamenti xenofobi. I macro-ambiti su cui agire sono:

- **Sperimentazione di nuovi circuiti per l'occupabilità per le categorie maggiormente discriminate soggette a barriere d'ingresso e reingresso al lavoro e di nuovi collegamenti con i servizi per l'impiego.** L'ambito promuove l'innalzamento dell'occupabilità nei soggetti deboli sul mercato attraverso la sperimentazione di circuiti di servizi integrati e personalizzati alla luce della centralità del cliente-utente. I servizi tarati sulla specificità dell'utenza contribuiscono gradualmente ad abbattere specifici ostacoli, prevalentemente di natura soggettiva (dovuti cioè ad una mancanza di competenze, conoscenze, atteggiamenti idonei per l'accesso al mercato del lavoro). Il collegamento dei circuiti sperimentati con i servizi per l'impiego consente di flessibilizzare il percorso sulla base delle opportunità e dei vincoli, sia della specifica utenza sia della domanda di lavoro che caratterizza ciascun contesto locale.
- **Innovazione, flessibilizzazione e integrazione dell'offerta di orientamento e di formazione alla luce delle discriminazioni di cui sono vittime i soggetti più difficilmente occupabili.** L'offerta formativa e di orientamento deve essere accessibile a tutti e quindi adattarsi alle esigenze specifiche dei soggetti più deboli dal punto di vista delle competenze. Innovare tali servizi significa renderli strategici nell'avvicinamento del soggetto al mercato.

Occorre individuare e sperimentare nuove metodologie, nuovi strumenti formativi, di orientamento e di certificazione alla luce della necessità di esaminare l'offerta di questi specifici servizi in una logica di *lifelong learning* e di integrarla sulla base degli specifici fabbisogni dell'inoccupazione.

- **Promozione di nuovi accordi (patti, contratti) tra le imprese e gli attori del territorio che supportino l'inserimento di particolari categorie, l'emersione del lavoro sommerso e lo sviluppo del territorio.** Nei soggetti che presentano un disagio sociale, spesso, allo scarso livello di occupabilità si affiancano resistenze di tipo sociale da parte delle imprese, che rendono ancora più difficoltoso il loro accesso nel mercato. Il soggetto che si accinge ad entrare in una realtà organizzativa a lui estranea, per ricoprire funzioni e mansioni che spesso non sono state costruite in relazione alle sue motivazioni ed aspirazioni, ha basse probabilità di permanere all'interno dell'impresa. La rimozione di queste barriere richiede una strategia di intervento che promuova un nuovo rapporto con le forze sociali ed economiche del territorio.
- **Promozione di un collegamento stabile tra gli strumenti di natura socio-assistenziale e gli interventi di politica formativa e del lavoro.** Con riferimento al collegamento stabile tra i sistemi, l'analisi di contesto ha evidenziato come le disuguaglianze sociali sono strettamente correlate a quelle di reddito, sicché inoccupabilità, svantaggio sociale, povertà vecchie e nuove, si presentano come problemi a cui sono chiamati a rispondere distintamente i sistemi socio-assistenziali, del lavoro, della formazione, ecc. Al fine di promuovere un approccio globale al problema dell'inoccupazione, si intende agire sui sistemi preposti a vario titolo all'integrazione socio-lavorativa, investendo su un loro stabile collegamento.

Possibili campi di azione

La necessità di garantire un impatto significativo dei progetti sulle politiche richiede che le **PS individuino un mix di campi di azione**. Di seguito si descrivono alcune possibili tipologie:

- “Patti sociali” e “formativi” volti a promuovere sinergie tra i diversi attori-chiave, per l'individuazione di una strategia concertata di sviluppo del capitale umano in particolare di quello maggiormente discriminato sul mercato del lavoro;
- “Patti per il lavoro” a livello locale con le forze economiche e sociali attive sul territorio attraverso cui contribuire ad uno sviluppo del territorio che punti a eliminare quelle barriere che impediscono l'accesso al lavoro ai gruppi sociali maggiormente discriminati;
- azioni di riequilibrio del *mismatch* tra offerta e domanda di lavoro a favore dei soggetti più discriminati attraverso la sperimentazione di circuiti di servizi per l'occupabilità collegati con i servizi per l'impiego;
- azioni di avvicinamento al mondo del lavoro regolare delle categorie più deboli, quale strumento di lotta al sommerso, attraverso interventi che agiscono sul singolo individuo e/o su gruppi di individui, che promuovano l'imprenditorialità singola e associata (*empowerment*, innalzamento del capitale di competenze professionali e relazionali, accompagnamento autoimprenditorialità ecc.);

- interventi di valorizzazione delle risorse umane nell'ambito di programmi di recupero del patrimonio artistico e culturale, in particolare in contesti urbani degradati;
- interventi volti a creare nuove opportunità per trattenere i giovani nei piccoli centri impoveriti dagli esodi delle risorse umane;
- sperimentazione di nuovi accordi di inserimento tra le imprese e i destinatari finali che individuino fin dal principio i risultati da raggiungere, le tappe e le richieste di ciascun contraente e che promuovano l'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione come strumento di avvicinamento del soggetto alle imprese. Le sperimentazioni che si muoveranno in tal senso dovranno garantire un reale collegamento con i nuovi Servizi pubblici per l'Impiego, offrendo loro ulteriori strumenti e dispositivi per migliorare l'efficacia dei circuiti di sviluppo dell'occupabilità;
- osservatori permanenti sulle discriminazioni che coinvolgono i referenti dei diversi sistemi;
- costruzione di percorsi di tipo orizzontale capaci di coinvolgere gli operatori di diversi sistemi in un processo di deframmentazione degli interventi. A tal fine sarà necessario prevedere azioni di riqualificazione degli operatori nonché l'individuazione di nuovi profili e figure professionali;
- osservatori dedicati ai gruppi maggiormente discriminati che coinvolgano i Servizi per l'impiego, sia per mettere a disposizione le informazioni necessarie alla costituzione degli osservatori, sia per promuovere una maggiore specializzazione dei Servizi per l'impiego con riferimento alle categorie più deboli;
- sperimentazione di interventi di accesso al mercato del lavoro dei gruppi deboli, sulla base di strategie concertate tra i sistemi capaci di integrare le politiche di coesione sociale (reddito minimo di inserimento, agevolazioni fiscali, sostegno alla famiglia, alla maternità, buoni servizio ecc.) con gli interventi di politica formativa e del lavoro;
- reti di servizi sociali, sanitari, culturali, con i servizi per l'impiego e formativi per l'attuazione di piani di reinserimento dello svantaggiato. Si pensi, ad esempio, ai programmi di riabilitazione socio-professionale dei detenuti (misure alternative al carcere), la cui efficacia dipende anche da una maggiore integrazione dei sistemi o settori (giustizia, cultura, lavoro, sociale ecc.);
- promozione di una maggiore qualità, flessibilizzazione e personalizzazione degli interventi formativi, in grado di rimuovere gli ostacoli alla fruizione dei servizi formativi da parte dei soggetti più deboli. La mancata acquisizione di competenze tecniche, relazionali e comportamentali, determina una disuguaglianza che rischia di rendere vano, nel medio e nel lungo periodo, qualsiasi intervento di politica attiva del lavoro. Sarà opportuno pertanto sperimentare delle innovazioni nei servizi formativi al fine di renderli strategici nell'avvicinamento del soggetto al mercato attraverso l'appropriazione degli strumenti utili per accedervi agevolmente;
- nuove metodologie, nuovi strumenti di analisi dei fabbisogni di competenze dovrebbero consentire di far emergere le capacità ed incapacità del soggetto e di agire sul suo grado di autonomia nella costruzione di un progetto di inserimento, soprattutto alla luce delle effettive competenze richieste dal mercato locale. In tal senso, il trasferimento delle buone prassi

sperimentate dovrebbe interessare in primo luogo i Servizi pubblici per l'impiego al fine di facilitarne la specializzazione verso specifiche categorie di utenza particolarmente deboli sul mercato.

Specificità territoriali

La diversità strutturale dei mercati del lavoro italiani rimanda all'opportunità di tener conto degli specifici meccanismi discriminatori che agiscono sui contesti locali. In generale, nel Centro-Nord le sperimentazioni muovono da mercati locali dove dinamiche economiche favorevoli precludono l'ingresso soprattutto a quei gruppi caratterizzati da un'inoccupazione di tipo soggettivo (presente nel soggetto sotto forma di scarse competenze, disagio sociale, bassa scolarizzazione, età avanzata, minoranza etnica ecc.). Nelle regioni del Mezzogiorno, le sperimentazioni dovranno rispondere a dinamiche strutturali che sono sfavorevoli all'ingresso al lavoro di ampie categorie di popolazione e che determinano un'inoccupabilità di carattere oggettivo, cioè fortemente collegata alle caratteristiche del territorio. In tal caso, gli interventi dovranno investire maggiormente sullo sviluppo e la valorizzazione delle risorse umane, contribuendo così a combattere fenomeni di degrado urbano, di economia sommersa e di impoverimento progressivo dei territori derivante dall'abbandono dei piccoli centri.

Specificità di genere

Gli interventi progettati e realizzati nell'ambito di questa Misura dovranno tenere conto delle specificità di genere a due livelli: di sistema e di beneficiari finali. A livello di sistema, attraverso l'adozione della prospettiva di *mainstreaming* di genere, ossia garantendo da un lato l'accessibilità di ogni tipo di servizio e intervento progettuale a uomini e donne in condizioni di parità e dall'altro adottando, sin dalla fase di progettazione, la prospettiva del *gender assessment*, ossia la valutazione dell'impatto delle azioni previste su uomini e donne. A livello di beneficiari, gli interventi realizzati dovranno tenere conto di come la variabile "genere" - e nel caso in particolare "genere femminile" - rappresenti, soprattutto in specifiche aree territoriali in cui, il fattore inoccupabilità si collega a criticità del sistema socio-economico e culturale, un'aggravante di uno stato generale di povertà e emarginazione sociale - come testimonia il peso della componente femminile al mercato del lavoro sommerso, sia esso condotto ai margini della legalità, sia esso espresso attraverso lavori formalmente "non riconosciuti". Per garantire un maggiore rispetto delle specificità di genere ad entrambi i livelli, si ritiene opportuno assicurare all'interno del partenariato un effettivo coinvolgimento degli istituti e degli organismi a livello locale deputati alla promozione e verifica delle pari opportunità (comitati, commissioni, consulte ecc.).

Composizione indicativa dei partenariati di sviluppo

I beneficiari dei finanziamenti sono le PS settoriali e geografiche. Esse, in linea di massima, dovrebbero comprendere organismi tra quelli sotto elencati :

- imprese;
- Parti sociali;
- servizi per l'impiego;
- servizi formativi;
- servizi socio-assistenziali;

- scuole, Università;
- associazionismo e volontariato;
- Amministrazioni pubbliche.

Destinatari delle attività

Rappresentano categorie di destinatari finali:

- **I sistemi** (socio-assistenziale, formazione e istruzione, lavoro);
- **Gli operatori, funzionari e dirigenti** (servizi per l'impiego, servizi sociali ed assistenziali, formazione, istruzione, associazionismo, Parti sociali, terzo settore ecc.);
- **I soggetti**: (disoccupati in particolare di lunga durata, inoccupati involontari, persone che rientrano al lavoro dopo un lungo periodo ecc.; immigrati, giovani alla prima occupazione, ex-tossicodipendenti, tossicodipendenti ex-detenuti, detenuti, disoccupati in età avanzata, giovani *drop-out*, transessuali, omosessuali, disabili fisici, disabili psichici, disabili mentali, malati irreversibili ecc).

VALORE AGGIUNTO DELLA MISURA

Il valore aggiunto della Misura si caratterizza in termini di:

- Nuove modalità di approccio alle disuguaglianze in una logica di coinvolgimento dei soggetti del territorio attraverso nuovi patti o accordi che leghino l'occupabilità allo sviluppo locale;
- Sperimentazione del collegamento tra i sistemi socio-assistenziale, formativo e del lavoro, di momenti e strumenti volti ad integrare le risorse e gli interventi afferenti a ciascun sistema in modo stabile;
- Sperimentazione di nuove tipologie di accordi con le imprese per uno sviluppo economico e sociale del territorio;
- Sperimentazione di nuovi percorsi per lo sviluppo dell'occupabilità nei soggetti particolarmente deboli sul mercato in connessione con i nuovi servizi per l'impiego;
- Rinnovamento e flessibilizzazione dell'offerta formativa e di orientamento in una logica di maggiore accessibilità e di *lifelong learning*.

La Misura intende offrire un valore aggiunto alle Linee-Guida 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9 del Piano Nazionale per l'Occupazione.

OBBIETTIVO SPECIFICO

Lottare contro il razzismo e la xenofobia in rapporto al mercato del lavoro

MISURA 2): Prevenire l'insorgere di fenomeni di razzismo e xenofobia

L'adozione di misure che rafforzino il diritto delle persone a non essere discriminate a causa della razza o dell'origine etnica riveste un ruolo centrale nella lotta contro la discriminazione e le disuguaglianze nell'ambito del mercato del lavoro. Una strategia nazionale atta a prevenire il fenomeno si configura infatti come uno degli obiettivi fondamentali non solo dell'Italia ma anche dell'Unione europea, alla luce dell'attuale fase del processo di integrazione e in considerazione della rilevanza dei movimenti migratori attuali e potenziali che interessano l'Italia.

La promozione di interventi di natura preventiva "ad ampia scala" si fonda sulla consapevolezza che, nel contesto di una strategia coordinata per l'occupazione, la partecipazione alla vita economica è spesso un requisito fondamentale per un'efficace integrazione sociale. Analogamente, la discriminazione nell'accesso ai servizi e ai beni, pubblici e privati (sanità, servizi sociali, alloggi ecc.) contribuiscono e aggravano l'emarginazione degli appartenenti alle minoranze etniche e degli immigrati. Altri ambiti sono legati in modo più indiretto al mondo del lavoro ma contribuiscono comunque in modo significativo all'integrazione socioeconomica. Un'istruzione di alta qualità è, ad esempio, un requisito essenziale per un'efficace integrazione nella società: pertanto, occorre dare il giusto peso alla parità di trattamento nei percorsi educativi, tenendo conto dei diversi contesti culturali di provenienza.

La stabile collaborazione tra i diversi sistemi in cui si realizza il processo di integrazione dovrebbe prevedere azioni sinergiche rivolte alla società civile finalizzate a rimuovere paure e pregiudizi che generano discriminazioni verso specifici gruppi sociali. Nuove strategie educative, di informazione e sensibilizzazione potrebbero supportare le comunità locali negli inevitabili cambiamenti sociali e produttivi promuovendo una cultura della tolleranza e dell'integrazione di coloro che, per motivi differenti di razza o religione, vengono stigmatizzati come diversi.

Una particolare attenzione dovrebbe essere rivolta all'applicazione del principio della dimensione di genere negli interventi realizzativi della Misura, riconoscendo che la discriminazione a causa della razza e dell'origine etnica può colpire in misura differente le donne dagli uomini.

La Misura intende sperimentare l'innovazione a partire dall'identificazione di possibili campi di azione delle PS riferibili a macro-ambiti su cui agire per prevenire e combattere le forme di razzismo e di xenofobia che ostacolano l'integrazione lavorativa di persone appartenenti a diverse razze ed etnie. I macro-ambiti su cui agire sono:

- **Mobilizzazione dei mezzi di comunicazione ed informazione per sensibilizzare, informare e prevenire fenomeni di razzismo e xenofobia.** Il settore dell'informazione ed i mezzi di comunicazione di massa svolgono un ruolo centrale nella produzione e trasmissione nella società di modelli culturali e comportamentali. Per le enormi capacità di raggiungere un numero elevato di persone, questo ambito richiede una particolare attenzione alla luce del possibile contributo che può offrire, sia in positivo che in negativo, alla problematica del

razzismo e della xenofobia. Le azioni da intraprendere in tale ambito hanno l'obiettivo di contrastare e prevenire pratiche di produzione e distribuzione dell'informazione che possano favorire l'insorgere di fenomeni di intolleranza e discriminazione razziale.

- **Coinvolgimento attivo degli attori sociali ed economici nella lotta al razzismo e alla xenofobia nel mercato del lavoro.** L'ambito promuove la diffusione di una conoscenza ed una informazione approfondita e puntuale sulle caratteristiche specifiche del fenomeno migratorio nei diversi contesti territoriali tra i principali attori che intervengono nel processo di integrazione lavorativa (imprese, sindacati, servizi per l'impiego). Si intende in tal modo combattere i fenomeni di discriminazione che ostacolano l'accesso al lavoro degli appartenenti a determinati gruppi etnici e che sono legati alla circostanza che i percorsi di accesso all'impiego sono caratterizzati da canali informali di intermediazione tra l'offerta di lavoro e la domanda proveniente dalle imprese o dalle famiglie. La risonanza che i media offrono alla questione migratoria e la sovrapposizione che la società opera tra il problema della microcriminalità e la presenza straniera rende, infatti, particolarmente difficile l'inserimento degli appartenenti a determinati gruppi, indipendentemente dagli atteggiamenti individuali verso il lavoro.
- **Sostegno all'elaborazione e all'utilizzo di metodologie e strumenti educativi che favoriscano la diffusione della interculturalità.** L'ambito promuove l'adozione di azioni che sperimentino l'integrazione tra politiche educative e strumenti di integrazione sociale che favoriscano la nascita e il consolidamento di una educazione interculturale nei percorsi formativi e di istruzione. La sperimentazione di un approccio curricolare interdisciplinare e trasversale nella programmazione di interventi educativi e formativi intende favorire la stabile integrazione dell'educazione al rispetto dei diritti umani e della diversità negli obiettivi didattici.

Possibili campi di azione

La necessità di garantire un impatto significativo dei progetti sulle politiche richiede che **le PS individuino un mix di campi di azione**. Di seguito si descrivono alcune possibili tipologie:

- il coinvolgimento attivo delle rappresentanze dei giornalisti, delle associazioni di categoria dei pubblicitari, dei produttori di programmi TV e radio, degli editori ecc., in interventi che intendano integrare le problematiche del razzismo, dell'intolleranza e della xenofobia nelle politiche di sviluppo (*mainstreaming*) dei media, della comunicazione e dell'informazione, evitando nelle rappresentazioni dei fatti riferimenti all'appartenenza etnica e/o religiosa quando non sia indispensabile per una corretta informazione;
- interventi informativi e di sensibilizzazione rivolti ai diversi operatori della comunicazione sulla pluralità culturale, sul razzismo, sull'intolleranza e la xenofobia, per consentire agli operatori di riconoscere e combattere il fenomeno, promuovere la parità di diritti e di trattamento;
- elaborazione e adozione di "carte dei media" che contengano linee-guida rivolte agli operatori del settore per contrastare il razzismo, in particolare sul mercato del lavoro, promuovere il

- pluralismo culturale e la parità di opportunità e di trattamento indipendentemente dalle origini etniche, nazionali, culturali, religiose;
- iniziative divulgative che trattino i temi riguardanti paesi, popoli e culture diverse in modo da fare emergere la loro complessità, evitando stereotipi e semplificazioni;
 - spazi informativi sulla normativa nazionale in tema di integrazione e lotta al razzismo, sulle buone prassi di integrazione socio-professionale;
 - campagne di comunicazione sociale per accrescere la sensibilità sui pericoli che il razzismo rappresenta per l'uguaglianza dei diritti e per la convivenza pacifica;
 - interventi di sensibilizzazione e formazione rivolti a rappresentanti di associazioni sindacali e datoriali, operatori dei servizi per l'impiego pubblici e privati, enti locali, imprese per intervenire sulle rappresentazioni del fenomeno e migliorare l'offerta dei servizi;
 - promozione di accordi quadro tra le Parti sociali, a livello nazionale e locale, per combattere la discriminazione razziale ed etnica nelle imprese, facilitare l'accesso all'impiego da parte di immigrati, minoranze etniche e religiose nonché promuovere la diffusione di buone prassi nei luoghi di lavoro;
 - attivazione di collaborazioni stabili tra attori pubblici, privati e del privato sociale per dotare i servizi socio-assistenziali, del lavoro e dell'occupazione di figure di intermediazione culturale appositamente formate;
 - sperimentazione di dispositivi e strumenti all'interno delle imprese che possano prevenire e ridurre fenomeni di discriminazione: sportelli per presentare reclami, designazione di mediatori specificamente formati;
 - monitoraggio delle prassi nei luoghi di lavoro, dei contratti collettivi, dei codici di comportamento, ricerche, scambi di esperienze e di buone prassi;
 - istituzione di organismi indipendenti (osservatori), a livello regionale o locale, che ricevano e diano seguito alle denunce inoltrate dai singoli in materia di discriminazione a causa della razza e dell'origine etnica, promuovano inchieste o indagini in materia, pubblicino relazioni, formulino raccomandazioni e azioni positive su questo tipo di discriminazione;
 - interventi formativi e di aggiornamento degli operatori del sistema formativo e scolastico per favorire l'utilizzo di approcci educativi e formativi che favoriscano il rispetto reciproco, l'arricchimento e lo scambio interculturale;
 - elaborazione di metodologie e strumenti didattici incentrati su un approccio multiculturale e multietnico;
 - sperimentazione di percorsi educativi e formativi che promuovano la valorizzazione e il riconoscimento delle conoscenze e delle competenze pregresse di allievi stranieri e di altre etnie, il rafforzamento delle conoscenze linguistiche e delle competenze "metaprofessionali", che riguardano cioè più la sfera del "saper essere" e del "sapersi relazionare";
 - sviluppo e consolidamento di reti di collaborazione tra enti di formazione ed istruzione, associazioni, enti locali, al fine di garantire una reale integrazione e un reciproco arricchimento tra culture differenti.

Specificità territoriali

La promozione di interventi di natura preventiva interesserà l'intero territorio nazionale. Nella definizione delle azioni si dovrà comunque tenere conto delle specificità territoriali in relazione sia agli assetti dei mercati locali sia alle caratteristiche sociali e culturali dei singoli contesti.

Specificità di genere

Gli interventi progettati e realizzati nell'ambito di questa Misura dovranno tenere conto delle specificità di genere a due livelli: di sistema e di beneficiari finali. A livello di sistema, attraverso l'adozione della prospettiva di *mainstreaming* di genere, ossia garantendo, da un lato, l'accessibilità di ogni intervento progettuale a uomini e donne in condizioni di parità e dall'altro adottando, sin dalla fase di progettazione, la prospettiva del *gender assessment*, ossia la valutazione dell'impatto delle azioni previste su uomini e donne. A livello di beneficiari finali gli interventi, soprattutto attraverso le azioni di sensibilizzazione, dovranno contribuire a sviluppare un più ampio concetto di pari opportunità, che parte dal rispetto della specificità dei generi ma che giunge alla formazione di un approccio interculturale, con una particolare attenzione alle condizioni in cui il genere femminile diventa una variabile discriminante aggiuntiva al fattore etnico e culturale. Per garantire un maggiore rispetto delle specificità di genere ad entrambi i livelli, si ritiene opportuno assicurare all'interno del partenariato un effettivo coinvolgimento degli istituti e degli organismi a livello locale deputati alla promozione e verifica delle pari opportunità (comitati, commissioni, consulte ecc.).

Composizione indicativa dei partenariati di sviluppo

I beneficiari dei finanziamenti sono i partenariati di sviluppo settoriale. Essi, in linea di massima, dovrebbero comprendere organismi tra quelli sotto elencati :

- imprese;
- Parti sociali;
- servizi per l'impiego;
- servizi formativi;
- servizi socio-assistenziali;
- scuole, Università;
- associazionismo e volontariato;
- Amministrazioni pubbliche.

Destinatari delle attività

Rappresentano categorie di destinatari finali:

- **I sistemi** (socio-assistenziale, formazione e istruzione, lavoro),
- **Gli operatori** (servizi per l'impiego, servizi sociali ed assistenziali, formazione, istruzione, associazionismo, Parti sociali, terzo settore ecc.);
- **I soggetti:** immigrati e minoranze etniche.

VALORE AGGIUNTO DELLA MISURA

Il valore aggiunto della Misura si caratterizza in termini di:

- promozione di nuove forme di collaborazione tra i principali attori economici e sociali che prevenano l'insorgere di fenomeni di razzismo e xenofobia in relazione al mercato del lavoro, contrastando la diffusione di una rappresentazione sociale del fenomeno fondata su stereotipi e pregiudizi;
- sperimentazione di nuove metodologie e strumenti educativi e di accesso al mercato del lavoro che rafforzino e rendano stabile il dialogo e la collaborazione tra il mondo della produzione, la società civile e le istituzioni educative.

La Misura intende offrire un valore aggiunto alle Linee-Guida 6, 9 e 12 del Piano Nazionale per l'Occupazione.

8. ASSE IMPRENDITORIALITÀ

OBBIETTIVO SPECIFICO

Rafforzare l'economia sociale e, in particolare, i servizi di interesse pubblico, concentrandosi sul miglioramento della qualità dei posti di lavoro

MISURA 3): Rafforzare l'economia sociale nelle direzioni della sostenibilità e della qualità delle imprese e dei servizi

L'intervento che EQUAL intende realizzare nell'ambito di questa Misura è rivolto a rafforzare ed innovare l'economia sociale come ambito in grado di coniugare lo sviluppo sociale con lo sviluppo economico ed occupazionale.

L'economia sociale rappresenta infatti, nella strategia italiana, una priorità politica a favore dell'occupazione in quanto si pone come modello di garanzia per uno sviluppo sostenibile in virtù di tre elementi:

- si radica nel territorio, in quanto lo sviluppo dell'economia sociale è legato ai bisogni espressi in un contesto geografico e sociale specifico;
- permette l'abbassamento di alcune barriere che ostacolano l'ingresso e la permanenza nel mondo del lavoro di quei soggetti più deboli e meno garantiti dal mercato del lavoro tradizionale;
- ha una forma imprenditoriale con una forte valenza sociale che dà identità all'economia sociale, con riferimento sia ai singoli soggetti direttamente coinvolti nelle imprese sociali sia all'intera collettività a favore di cui esse operano.

Attraverso le PS geografiche e settoriali, EQUAL intende sviluppare strategie sul territorio e in particolari settori emergenti per la creazione di attività imprenditoriali, rimuovendo quegli ostacoli che impediscono lo sviluppo e il rafforzamento della dimensione imprenditoriale dell'economia sociale. La Misura vuole promuovere un modello dell'economia sociale improntato all'imprenditorialità, favorendo una sperimentazione che potrebbe essere utile ad identificare parametri finalizzati alla redazione di un'eventuale legge-quadro in materia di impresa sociale.

I macro-ambiti su cui agire sono :

- **Sostenibilità delle imprese e delle reti create nell'ambito dell'economia sociale.** EQUAL dovrebbe rafforzare il processo di crescita nel territorio nazionale, in particolare nelle regioni del Mezzogiorno, sostenendo la fase di avvio imprenditoriale e differenziando l'offerta di servizi che rispondano alla domanda privata e pubblica dei soggetti del *profit*, del pubblico e delle famiglie.
- **Qualità delle imprese sociali, con riferimento sia ai posti di lavoro che ai servizi erogati all'esterno.** EQUAL dovrebbe sperimentare quelle strategie organizzative interne al terzo settore che affrontino tanto la dimensione economica quanto la dimensione connessa al livello di soddisfazione dei lavoratori, che rendano le imprese particolarmente idonee a creare occupazione a favore delle fasce deboli e ad innescare meccanismi che prevengano fenomeni di discriminazione razziale e comportamenti xenofobi. La particolare attenzione posta

dall'economia sociale alla dimensione sociale permette di promuovere interventi innovativi anche nell'ottica delle pari opportunità tra uomini e donne. La Misura intende promuovere sperimentazioni anche in materia di qualità dei servizi e prodotti delle imprese sociali mirando a far emergere una sempre maggior differenziazione nell'offerta tipologica dei servizi e nelle modalità di erogazione degli stessi, rispondendo a bisogni e domanda sempre più personalizzati.

Possibili campi di azione

La necessità di garantire un impatto significativo dei progetti sulle politiche richiede che **le PS individuino un mix di campi di azione**. Di seguito si descrivono alcune possibili tipologie:

- sostegno alla creazione di impresa, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno dove l'economia sociale sta attualmente rafforzando il processo di crescita imprenditoriale, attraverso azioni di sviluppo di servizi di informazione e consulenza fiscale e legale, di assistenza nella contrattazione con pubblici e privati; di promozione di ricerche di mercato;
- sviluppo da parte dell'economia sociale di nuovi servizi nel campo delle attività esternalizzate dalle imprese, quali i servizi di consulenza legale, di archivistica, di grafica, di marketing, di riciclo delle materie prime, ecc.
- sviluppo di servizi per le imprese *non profit* legati alla ricerca, al marketing e comunicazione, alla consulenza di tipo gestionale e per l'inserimento di soci svantaggiati;
- estensione del sistema dei voucher anche a servizi non sociali acquistati dalle famiglie e singoli, quali servizi "di prossimità"; servizi collettivi, in campo culturale, della tutela e valorizzazione di beni architettonici ed ambientali, del turismo accessibile e sostenibile;
- introduzione di criteri di qualità nelle gare pubbliche di aggiudicazione delle commesse, che tengano conto del valore aggiunto in termini sociali prodotto dall'economia sociale;
- promozione di impresa nel campo delle tecnologie per l'informazione e la comunicazione;
- sviluppo di strumenti di finanziamento del *non profit*, sull'esempio di Banca etica, Mutue di Autogestione, forme di microcredito, ecc.;
- forme organizzative volte a creare un miglior ambiente di lavoro per i lavoratori in termini relazionali, che sviluppino rapporti partecipativi e fiduciari tra organizzazione e lavoratori;
- modelli di rapporto lavoratore/organizzazione/volontari, volti a perseguire un equilibrio tra livelli retributivi adeguati, formazione, esperienze maturate, responsabilità, impegno e qualità del lavoro;
- azioni di sistema volte a risolvere problemi di tipo procedurale, favorendo la definizione di un sistema trasparente di regole che governi le relazioni tra persona e organizzazione, afferenti alle modalità con cui l'organizzazione prende decisioni che interessano i lavoratori;
- forme di organizzazione ed orari di lavoro flessibili, coniugati con esigenze e tempi di formazione, di accompagnamento e sostegno, di inserimento sociale dei soggetti più deboli;
- nuovi modelli formativi rivolti alle figure dirigenziali, agli imprenditori sociali e ai soci delle cooperative sociali legati al management sociale, al valore e al prodotto sociale che

l'economia sociale immette sul mercato, trasferendo anche criteri di management gestionale dal sistema delle imprese economiche;

- sperimentazione di nuovi servizi e di nuove modalità di erogazione degli stessi, mediante la partecipazione degli utenti dei servizi erogati alla gestione degli stessi;
- definizione di modelli di misurazione di qualità dei servizi erogati che, accanto ai criteri di efficacia/efficienza, utilizzino anche criteri inerenti alla soddisfazione dell'utente/fruttore e alla sua compartecipazione alla definizione e gestione del servizio stesso;
- definizione e sperimentazione di percorsi formativi personalizzati rivolti alle figure professionali necessarie per l'erogazione dei servizi;
- definizione di nuove figure professionali che favoriscano la differenziazione e la personalizzazione nell'offerta e nelle modalità di erogazione dei servizi dell'economia sociale;
- elaborazione e sperimentazione di modelli di bilancio sociale, che utilizzino strumenti di misurazione qualitativa, in termini di impatto sociale, economico e di sviluppo locale delle imprese sociali.

Specificità territoriali

Le possibili tipologie di azioni sin qui delineate rappresentano priorità operative differenziate in relazione al contesto locale ove i progetti saranno attivi. In particolare, la presenza in Italia (si veda capitolo relativo al contesto di riferimento), di uno sviluppo differenziato dell'economia sociale e della presenza di servizi alla persona e alla collettività nelle regioni di Obiettivo 3 e di Obiettivo 1, attribuisce peso specifico diverso al livello di innovazione potenziale che i possibili campi di azioni sin qui descritti possono apportare allo sviluppo locale complessivo. In particolare, lo sviluppo di nuovi servizi in settori non socio-assistenziali si presenta particolarmente innovativo nelle regioni del Sud.

Specificità di genere

Gli interventi progettati e realizzati nell'ambito di questa Misura dovranno tenere conto delle specificità di genere a due livelli: di sistema e di beneficiari finali. A livello di sistema, attraverso l'adozione della prospettiva di *mainstreaming* di genere, ossia garantendo da un lato l'accessibilità di ogni intervento progettuale sia a uomini che donne in condizioni di parità e dall'altro adottando, sin dalla fase di progettazione, la prospettiva del *gender assessment*, ossia la valutazione dell'impatto delle azioni previste su uomini e donne. A livello di beneficiari finali, il modello dell'economia sociale risponde ad alcune specificità di genere, proiettandole al superamento di forme di segregazione orizzontale sul mercato del lavoro, quali: una gestione organizzativa "flessibile" che richiama il tema della conciliazione tra lavoro femminile e lavoro di cura; la formazione imprenditoriale che consente di riconoscere e applicare le metacompetenze femminili, proiettandole a livello di management e la produzione di servizi che tendono ad abbattere la tradizionale divisione tra settori tipicamente femminili (assistenza, cura) e settori tipicamente maschili (nuove tecnologie). Per garantire un maggiore rispetto delle specificità di genere ad entrambi i livelli, si ritiene opportuno assicurare all'interno del partenariato un effettivo

coinvolgimento degli istituti e degli organismi a livello locale deputati alla promozione e verifica delle pari opportunità (comitati, commissioni, consulte ecc.).

Composizione indicativa dei partenariati di sviluppo

I beneficiari dei finanziamenti sono i partenariati di sviluppo settoriale e geografico. Essi, in linea di massima, dovrebbero comprendere organismi tra quelli sotto elencati:

- Amministrazioni centrali e locali (con riferimento alle politiche sociali e socio-assistenziali dell'istruzione, della formazione professionale, del lavoro e dell'occupazione);
- imprese, consorzi di imprese;
- Parti sociali;
- associazioni, enti di volontariato, cooperative sociali, reti cooperative;
- organismi formativi.

Destinatari delle attività

Rappresentano categorie di destinatari finali:

- **I sistemi** (socio-assistenziale, formazione e istruzione, lavoro);
- **Gli operatori** (servizi sociali ed assistenziali, formazione, istruzione, Parti sociali, terzo settore, ecc.);
- **I soggetti:** lavoratori delle imprese sociali, dirigenti e imprenditori sociali, utenti dei servizi (sia singoli che collettivi), imprese sociali, associazioni, enti *non profit*, cooperative sociali che erogano servizi, organizzazioni di secondo livello (reti o consorzi di imprese sociali).

VALORE AGGIUNTO DELLA MISURA

Il valore aggiunto della Misura si caratterizza in termini di:

Innovazione metodologica:

L'approccio di partnership permette di sviluppare le azioni individuate in questa Misura agendo simultaneamente e in modo integrato su più dimensioni (psicologiche, sociali, giuridiche, economiche e retributive).

Innovazione di processo e di contesto:

- allargamento dell'accesso alla società dell'informazione a favore dei soggetti che operano nell'economia sociale;
- rafforzamento delle competenze professionali ed organizzative nel terzo settore, colmando così il gap esistente in rapporto al modo imprenditoriale *for profit*;
- crescita sociale ed economica dei lavoratori e/o dei soci delle cooperative sociali, ma anche degli utenti dei servizi, consumatori dei prodotti, portatori di interessi (*stakeholder* o *multistakeholder*);

- raggiungimento di uno sviluppo sostenibile a livello locale, che comprenda sviluppo dell'occupazione, sviluppo economico e sviluppo sociale;
- diffusione di nuovi assetti giuridici e imprenditoriali.

La Misura intende offrire un valore aggiunto alle Linee-Guida 10, 11, 12 e 13 del Piano Nazionale per l'Occupazione.

9. ASSE ADATTABILITÀ

OBBIETTIVO SPECIFICO

Promuovere la formazione permanente e le prassi integratrici, incoraggiando il mantenimento del posto di lavoro di coloro che soffrono di disuguaglianze di trattamento nel mercato del lavoro.

MISURA 4): Utilizzare la leva della formazione continua per combattere le discriminazioni e le disuguaglianze di trattamento nel mercato del lavoro.

L'accesso alle attività di formazione non è agevole per tutti i lavoratori, soprattutto per quanti sono nella condizione di entrare e uscire in modo incostante dal mercato del lavoro.

Inoltre, gli elementi di flessibilità introdotti dalla legislazione nazionale nel mercato del lavoro, anche a livello locale, contengono potenziali ostacoli all'accesso alla formazione e riqualificazione, ostacoli che spesso si traducono in reali barriere e in fattori di esclusione, specialmente nei casi di rapporto di lavoro meno tutelati. A ciò si aggiungono le difficoltà incontrate dai lavoratori e dalle imprese (soprattutto di dimensioni piccole e medie) nell'adattarsi ai cambiamenti strutturali indotti dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Come indicato nel capitolo relativo alla strategia, EQUAL agirà attraverso sperimentazioni che si riferiscono all'intero ciclo di vita lavorativa delle persone, comprendendo anche il momento di ingresso e reingresso nel mercato.

Tali sperimentazioni potranno essere particolarmente utili se saranno in grado di fornire soluzioni legate agli aspetti connessi all'attività educativa e formativa. Infatti, come è stato più volte ricordato nelle pagine relative ai provvedimenti di riforma del sistema italiano di istruzione e formazione, il legislatore sta tentando di rendere tale sistema capace di fornire un'offerta formativa di qualità, articolata sul territorio, integrata e, ove possibile, certificata.

La Misura intende sperimentare l'innovazione a partire dall'individuazione di possibili campi di azione delle PS (Partnership di Sviluppo), riferibili a macro-ambiti su cui agire per contribuire a creare le condizioni per garantire la permanenza dei soggetti più deboli nel mercato, tenendo conto della necessità di prevenire discriminazioni di tipo razziale e comportamenti xenofobi nei luoghi di lavoro. Tali ambiti sono:

- **Elaborazione di metodologie e prassi per la valorizzazione delle risorse umane finalizzate alla formulazione di piani e programmi di sviluppo e formazione che prevedano percorsi formativi, individuali e collettivi, volti a contrastare discriminazioni e a prevenire rischi di obsolescenza dei lavoratori.** Il valore aggiunto rispetto alla programmazione ordinaria risiede in questo: l'offerta formativa nazionale (esclusa, ovviamente, quella finalizzata alla prima occupazione), è caratterizzata tuttora dal fatto di essere prevalentemente formazione per l'azienda e, quindi, focalizzata alla risoluzione di problemi specifici e a carattere prevalentemente reattivo. Le recenti tendenze del mercato spingono a cambiare questo orientamento poiché imprese e lavoratori operano in contesti mutevoli e privi di certezze di fondo. Inoltre, gli interventi formativi dovranno tener conto degli interessi e delle esperienze dei lavoratori e delle imprese stesse. L'impostazione che

l'evoluzione più recente del quadro normativo nazionale dà al problema riconosce fra l'altro il diritto dei singoli lavoratori a formarsi secondo i loro fabbisogni che possono anche non essere coincidenti con quelli dell'azienda o del settore di occupazione. In tale contesto, le sperimentazioni finanziabili nell'ambito di EQUAL possono costituire una maniera per coniugare i cambiamenti in atto nel modo di concepire e realizzare la formazione per le imprese con le esigenze e le aspettative dei lavoratori, enfatizzando l'importanza dei percorsi educativi integrati. In particolare, il valore aggiunto di EQUAL potrebbe consistere nella sperimentazione di percorsi che non si pongano in alternativa o in conflitto con la formazione aziendale, sostenendo azioni di dialogo e accordo fra le Parti sociali per favorire gli interessi sia dell'individuo, sia dell'impresa. Tali percorsi potrebbero sviluppare la formazione individuale e mirare alla manutenzione e all'adeguamento delle competenze di lavoratori a rischio di obsolescenza professionale. Essi potrebbero altresì assumere la forma di congedi formativi.

- **Sperimentazione di forme di bilancio di competenze e “certificazione sostanziale” per il riconoscimento da parte delle imprese delle competenze acquisite dai lavoratori.** La certificazione sostanziale delle competenze viene attuata mediante accordi fra le aziende, i lavoratori e i loro rappresentanti, finalizzati al riconoscimento delle competenze acquisite dal lavoratore tramite interventi di formazione, in maniera che tale acquisizione divenga spendibile nel percorso di carriera. Il valore aggiunto è chiaramente rilevabile in relazione alla programmazione dell'Obiettivo 3 del FSE. Infatti, l'Asse C, Obiettivo specifico 4 prevede il sostegno alla creazione di un sistema pubblico di crediti riconosciuti per la certificazione dei percorsi formativi. In questo contesto, il valore aggiunto dato dalle attività finanziate nell'ambito dell'Iniziativa EQUAL può essere identificato nella sperimentazione di forme complementari di certificazione, anche di tipo sostanziale e non formale, che possono anticipare soluzioni utili nell'ambito del sistema nazionale. Infatti, contributi significativi alla costruzione di un sistema strutturato di certificazione possono venire pure da modalità operative non direttamente riconducibili all'azione dei soggetti istituzionali, anche se, naturalmente, non devono essere in contrasto con questi. EQUAL potrà realizzare sperimentazioni relativamente ad alcuni ambiti ancora in ritardo di definizione, sul piano nazionale. Fra questi ambiti si possono ricordare: lo sviluppo di strumenti e procedure atti ad assicurare trasparenza ai dispositivi di certificazione e di realizzazione del bilancio di competenze; l'elaborazione di un alfabeto delle competenze da utilizzare in modo uniforme all'interno del sistema di formazione professionale e fra le diverse filiere; la messa a punto di descrittori e dimensioni della certificazione omogenei sul territorio nazionale, congiuntamente con le Parti sociali e le Regioni.
- **Sperimentazione di forme integrate di azioni (formazione/ricerca/intervento), in grado di rispondere alle esigenze dei singoli (con particolare attenzione ai lavoratori atipici), tenendo anche conto delle necessità delle imprese.** Le sperimentazioni potranno riguardare anche strumenti diagnostici e formativi *on line* da mettere a disposizione di lavoratori a rischio di esclusione dal mercato e di imprese in un'ottica di *e-service*. La sperimentazione di attività formative individuali riguarda inoltre anche forme flessibili di erogazione (per modalità erogative, tempi, strumenti,...). Alcuni casi di eccellenza rilevati fra i progetti finanziati da ADAPT e OCCUPAZIONE, dimostrano che, quando si è in presenza di imprese

e lavoratori con diverse caratteristiche (livelli di responsabilità, di cultura, di competenze), ovvero di soggetti che entrano ed escono instabilmente dal mercato, oppure di lavoratori con rapporto meno tutelato rispetto al contratto di lavoro dipendente, un'efficace strategia di intervento consiste nell'adozione di un mix combinato di misure, equilibrato ed adattato alle condizioni del contesto e dei destinatari. Questa "lezione strategica" delle Iniziative ADAPT e OCCUPAZIONE offre all'Iniziativa EQUAL l'opportunità di potenziare gli approcci integrati di formazione affiancandoli a quelli di formazione individuale e collettiva. In particolare, il valore aggiunto dell'Iniziativa potrà essere identificato nello sperimentare soluzioni per fronteggiare i rischi di emarginazione insiti nel processo di realizzazione della Società dell'Informazione (rischi collegati ai bassi livelli di qualificazione di vaste fasce di popolazione e soprattutto ai lavoratori più anziani privi delle necessarie competenze). Inoltre, EQUAL potrà sperimentare strumenti diagnostici e formativi da utilizzare con modalità *on-line* tramite strutture di servizio destinate a lavoratori a rischio di marginalizzazione nel mercato (compresi gli atipici) e a imprese, soprattutto di piccole e medie dimensioni.

- **La promozione di interventi a sostegno dei settori locali trainanti e delle vocazioni territoriali finalizzati a creare nuove competenze professionali in grado di gestire i processi di cambiamento e di evitare l'emarginazione di individui e lavoratori dotati di competenze inadeguate.** Il valore aggiunto di EQUAL risiede nella creazione di un'offerta articolata per la promozione di interventi, di tipo consulenziale – formativo e informativo, ma anche di costruzione e gestione *network*, finalizzati a sostenere i settori locali trainanti e le vocazioni territoriali e/o regionali, anche attraverso la definizione di veri e propri patti formali tra gli attori del territorio, aiutando così a creare quel "sincretismo" tra dimensione locale e globale che sembra la caratteristica saliente dell'attuale momento di sviluppo. Tale offerta sarà complementare alle attività avviate dalle Amministrazioni locali e legate allo sviluppo del territorio.

Possibili campi di azione.

La necessità di garantire un impatto significativo dei progetti sulle politiche richiede che **le PS individuino un mix di campi di azione**. Di seguito si descrivono alcune possibili tipologie:

- la realizzazione di analisi dei fabbisogni formativi individuati in relazione al problema di discriminazione che il partenariato di sviluppo intende combattere, nonché al target identificato; ciò potrà essere realizzato anche integrando le analisi dei fabbisogni in corso da parte delle Parti sociali e delle Camere di Commercio;
- l'elaborazione e realizzazione di percorsi di educazione e formazione continua individuale e/o integrata, anche nella forma di congedi formativi;
- l'elaborazione e la messa in atto di strategie di collaborazione fra aziende, sindacati e lavoratori per conciliare gli interessi dell'individuo e dell'impresa nella progettazione e realizzazione delle attività di formazione. Ciò potrà essere fatto coinvolgendo nel partenariato agenzie specializzate ed organismi, anche di piccole dimensioni, portatori di competenze specifiche;

- la sperimentazione di metodologie e approcci formativi flessibili idonei a favorire il trasferimento delle conoscenze fra lavoratori con diverse caratteristiche (livelli di responsabilità, di cultura, di competenze);
- la sperimentazione di strategie di intervento per contrastare i deficit formativi di vaste fasce di popolazione relativamente al processo di realizzazione della Società europea dell'informazione;
- l'elaborazione e la sperimentazione di strumenti diagnostici e formativi (anche utilizzabili a distanza e *on-line*) tramite i quali favorire l'inclusione di lavoratori a rischio di marginalizzazione dal mercato;
- lo sviluppo e la sperimentazione di strumenti e di procedure finalizzati ad assicurare trasparenza ai dispositivi di certificazione delle competenze acquisite con percorsi formativi integrati e individualizzati. Ciò potrà includere anche la messa a punto di descrittori e di ambiti della certificazione omogenei su base nazionale, congiuntamente con le Parti sociali e le Regioni;
- l'elaborazione e la messa in atto di strategie di cooperazione fra aziende, sindacati, attori dello sviluppo e lavoratori, finalizzate alla sperimentazione di forme di certificazione sostanziale e non formale;
- l'elaborazione e la messa in atto di strategie di cooperazione fra aziende, sindacati, attori dello sviluppo e lavoratori, finalizzate alla sperimentazione di forme di bilancio di competenze. Ciò potrà essere fatto con il coinvolgimento nel partenariato di imprenditori e di rappresentanti dei lavoratori nonché di agenzie specializzate nell'analisi delle competenze, nella costruzione di percorsi formativi e nella certificazione delle competenze acquisite;
- l'elaborazione e la sperimentazione di interventi di tipo informativo, consulenziale e formativo finalizzati a sostenere i settori locali trainanti e le vocazioni territoriali;
- la sperimentazione di strategie di collegamento in rete e *networking* di operatori chiave dello sviluppo territoriale; in questo caso, sarà opportuno coinvolgere nel partenariato agenzie specializzate nell'animazione di rete;
- la realizzazione di analisi delle competenze professionali legate allo sviluppo di un determinato territorio e ritenute in grado di evitare l'emarginazione di soggetti e lavoratori dotati di competenze non in linea con tale sviluppo; ciò potrà essere fatto coinvolgendo nel partenariato gli enti locali, le Parti sociali, l'associazionismo, le agenzie formative e gli organismi specializzati nell'analisi delle competenze;
- lo sviluppo di figure professionali specializzate nello sviluppo del territorio e nel sostegno al tessuto imprenditoriale (soprattutto delle PMI) per l'elaborazione di piani di sviluppo delle risorse umane;
- l'elaborazione e la sperimentazione di interventi di tipo informativo, consulenziale e formativo, finalizzati a sostenere imprese e lavoratori che sperimentano forme di organizzazione del lavoro innovative basate su modelli degerarchizzati.

Specificità territoriali

In considerazione delle condizioni presenti nei diversi mercati del lavoro locali e nel rispetto delle priorità tematiche espresse dalle Amministrazioni regionali, è possibile ipotizzare una differenziazione nelle azioni che saranno realizzate nelle varie aree del Paese. Se, a titolo di esempio, si considerano gli interventi di tipo formativo e informativo per lavoratori immigrati, si dovrà tenere presente che nelle regioni del Nord (soprattutto Nord – Est), la domanda di lavoro riguarda in buona parte operai specializzati e, quindi, non solo figure a bassa qualifica. Inoltre, tale domanda si indirizza in prevalenza a settori produttivi come l'edilizia o il commercio. Nelle regioni del Mezzogiorno, invece, perdura l'offerta di occupazione più povera, legata soprattutto a lavori stagionali concentrati nel settore primario.

Sempre a titolo di esempio, interventi di tipo informativo da attuare con lavoratori "in nero" dovranno tenere conto che tali lavoratori sono maggiormente concentrati nelle Regioni del Sud e in settori produttivi come l'agricoltura, l'industria manifatturiera e l'edilizia.

Specificità di genere

Gli interventi progettati e realizzati nell'ambito di questa Misura dovranno tenere conto delle specificità di genere a due livelli: di sistema e di beneficiari finali. A livello di sistema, attraverso l'adozione della prospettiva di *mainstreaming* di genere, ossia garantendo da un lato l'accessibilità di ogni intervento progettuale a uomini e donne in condizioni di parità e dall'altro adottando, sin dalla fase di progettazione, la prospettiva del *gender assessment*, anche valutando l'impatto delle azioni previste su uomini e donne. A livello di beneficiari finali due ambiti, in particolare, includono specificità di genere: la riqualificazione professionale e la formazione continua applicata alle donne che rientrano nel mercato del lavoro (in seguito a maternità, assenza per motivi personali o familiari ecc.) e il supporto formativo e informativo applicabile all'universo dei lavoratori atipici, tra i quali una percentuale consistente è rappresentata da lavoratrici donne in *part-time*. Gli interventi progettuali si inseriranno inoltre in contesti professionali per i quali vige la normativa sui congedi parentali, applicabile sia a uomini che a donne. Per garantire un maggiore rispetto delle specificità di genere ad entrambi i livelli, si ritiene opportuno assicurare all'interno del partenariato un effettivo coinvolgimento degli istituti e degli organismi a livello locale deputati alla promozione e verifica delle pari opportunità (comitati, commissioni, consulte ecc.).

Composizione indicativa dei partenariati di sviluppo

I beneficiari dei finanziamenti sono i partenariati di sviluppo settoriale e geografico. Essi, in linea di massima, dovrebbero comprendere organismi tra quelli sotto elencati :

- referenti dei sistemi a livello locale e nazionale;
- Amministrazioni pubbliche;
- imprese;
- Parti sociali;
- servizi formativi;
- Università, centri di ricerca;
- Agenzie per il lavoro temporaneo.

Destinatari delle attività

Rappresentano categorie di destinatari finali:

- **I sistemi** (formazione e istruzione, lavoro, imprenditoriale);
- **Gli operatori** (formazione, istruzione, Parti sociali, imprese, agenti di sviluppo, ecc.);
- **I soggetti:** occupati anziani a rischio di espulsione dal mercato o di emarginazione (formazione individuale ed integrata); occupati a rischio di emarginazione compresi i lavoratori con contratto cd atipico e le lavoratrici esposte a rischi di disuguaglianze (formazione individuale e integrata); occupati immigrati con deficit formativi; lavoratori appartenenti al cd sommerso.

VALORE AGGIUNTO DELLA MISURA

Il valore aggiunto della Misura si caratterizza in termini di:

- metodologie ed approcci per l'integrazione e individualizzazione dei percorsi formativi per occupati, con particolare riferimento ai lavoratori atipici;
- soluzioni innovative rispetto a quanto sviluppato dall'Obiettivo 3 del FSE e nell'ambito delle attività ex L. 236/93 e 53/2000, soprattutto con riferimento allo sviluppo di politiche preventive di nuove forme di discriminazione nei mercati interni del lavoro e alla promozione della flessibilità del lavoro evitando che questa si traduca in nuove forme di precarietà; sperimentazioni di forme di certificazione sostanziale delle competenze acquisite con interventi di formazione continua, al fine di contribuire al processo in atto di strutturazione di un sistema nazionale di certificazione;
- sviluppo di metodologie per la promozione di interventi a sostegno dei settori locali trainanti e delle vocazioni territoriali e regionali, finalizzato a prevenire e combattere processi di emarginazione dei lavoratori più deboli.

La Misura intende offrire un valore aggiunto alle Linee-Guida 15, 16 e 17 del Piano Nazionale per l'Occupazione.

10. ASSE PARI OPPORTUNITÀ

OBBIETTIVO SPECIFICO

Ridurre i divari e la segregazione professionale fondati sul sesso

MISURA 5): Contrastare i meccanismi di segregazione verticale, orizzontale e promuovere nuove politiche dei tempi

La strategia governativa per l'occupazione evidenzia la necessità di rafforzare le politiche di uguaglianza delle opportunità per le donne e gli uomini. Nonostante il marginale miglioramento della condizione femminile e il progressivo restringimento dei differenziali di occupazione tra uomini e donne, si registrano ancora situazioni di segregazione nell'accesso e nella permanenza nel mercato del lavoro.

Nell'ambito di questa Misura EQUAL intende intervenire proprio su quelle forme di segregazione professionale, sia a livello orizzontale che verticale, fondate sul sesso.

Si tratta, da un lato, di favorire il superamento della divisione tra settori "tradizionalmente femminili" e aree "a dominanza maschile" e dall'altro di abbattere gli ostacoli che non permettono alle donne l'accesso ai luoghi decisionali e quindi alle posizioni manageriali, favorendone i relativi percorsi di carriera.

La Misura intende sperimentare l'innovazione a partire dall'individuazione di possibili campi di azione delle PS riferibili a macro-ambiti su cui agire per contribuire a creare le condizioni per l'inserimento lavorativo dei soggetti più deboli sul mercato, tenendo conto anche della necessità di prevenire discriminazioni di tipo razziale e comportamenti xenofobi. I macro-ambiti su cui agire sono:

- **Valorizzazione della risorsa femminile in contesti imprenditoriali ed organizzativi.** Si tratta di contrastare le diverse forme di discriminazioni di genere nel mercato del lavoro sia pubblico che privato, con un approccio che coniuga formazione, informazione e sensibilizzazione a due livelli: individuale (percorsi *project-focused*) e sistemico diretto a favorire le sinergie tra mondo imprenditoriale ed aziendale, Parti sociali e sistema formativo. Si tratta altresì di favorire nuove politiche dei tempi improntate al concetto di partecipazione qualitativa, che sul versante organizzativo promuova la gestione del lavoro per obiettivi e su quello culturale combatta la segregazione femminile nei processi di *decision-making* condotti in contesti informali.
- **Promozione di interventi volti a contrastare forme di segregazione orizzontale negli ambiti professionali sia delle donne che degli uomini.** A livello di segregazione orizzontale, si intende rafforzare sia la presenza femminile in quei settori "tipicamente maschili" dove essa è ancora sottorappresentata, sia la presenza maschile in ambiti tradizionalmente "femminili", alcuni dei quali strategici per l'impatto culturale prodotto (servizi socio-assistenziali e di cura, formazione).
- **Miglioramento della condizione di lavoro e conciliabilità con la vita di non lavoro.** Il superamento delle difficoltà che le donne incontrano nel conciliare vita professionale e familiare investe due versanti: la diversa distribuzione tra i due sessi del lavoro domestico e di

cura e la mancanza strutturale di servizi di supporto e sostegno alla genitorialità e alle esigenze degli uomini e delle donne che lavorano. EQUAL, pertanto, intende intervenire in due direzioni: da un lato, a favore di un superamento degli ostacoli sovramenzionati, sperimentando misure di sostegno sociale e finanziario volte a facilitare l'equilibrio tra responsabilità familiari e professionali e una migliore ripartizione di tali responsabilità tra i sessi; dall'altro, promuovendo una migliore definizione delle politiche dei tempi nei contesti professionali, ancorando la gestione e la valutazione della variabile "tempo" alla definizione di obiettivi qualitativi e percorsi professionali e promuovendo altresì azioni *family/personal friendly*, con particolare attenzione agli effetti potenzialmente segreganti di misure di flessibilità non governata.

Possibili campi di azione

La necessità di garantire un impatto significativo dei progetti sulle politiche richiede che le **PS individuino un mix di campi di azione**. Di seguito si descrivono alcune possibili tipologie:

- promozione di attività di ricerca, rilevazione fabbisogni, mappatura delle competenze di genere e analisi di organigramma;
- sperimentazione di nuove forme di organizzazione del lavoro che coniughino tre fattori: obiettivi, tempi e qualità delle risorse;
- definizione di piani di sviluppo delle risorse umane volti ad ottimizzare la qualità e la produttività delle risorse femminili e a rendere agevoli i percorsi di carriera;
- sperimentazione di modelli formativi rivolti a uomini e donne, finalizzati a coniugare competenze tecniche con competenze di genere (managerialità, comunicazione, relazionalità, gestione del conflitto, capacità organizzative, gestione delle risorse umane nell'ottica di genere, analisi dei carichi di lavoro e dei ruoli);
- applicazione di misure ad hoc di sostegno, motivazione e orientamento in fase di selezione e nel percorso professionale, finalizzate all'autovalutazione e all'*empowerment* personale;
- sperimentazione di osservatori/sistemi di monitoraggio sull'andamento delle tre variabili: genere, competenze, ruoli nell'ambito del percorso professionale;
- sperimentazione di modelli di valutazione delle competenze di genere volti a prevenire la segregazione professionale attraverso la definizione e sperimentazione di indicatori di professionalità ad hoc (operanti sui tre livelli: skills, competenze, metacompetenze);
- sperimentazione di interventi di flessibilità oraria che incidano simultaneamente sull'ingegnerizzazione dei tempi di vita, di lavoro e delle città;
- interventi di sensibilizzazione ed informazione degli attori locali pubblici e privati, al fine di diffondere una cultura delle pari opportunità tra uomo e donna in grado di rimuovere quei pregiudizi che attualmente relegano la donna in ruoli poco qualificati e meno retribuiti rispetto agli uomini e stimolare sinergie tra mondo aziendale e istituzionale;
- sperimentazione di azioni di formazione e sensibilizzazione volte a facilitare l'equilibrio tra responsabilità familiari e professionali e una migliore ripartizione di tali responsabilità tra i sessi;

- sperimentazioni di azioni positive interne a programmi “*work-family-life*”, tempo di lavoro, tempo della famiglia, tempo personale, per poter sfruttare al meglio il “*diversity management*”;
- la messa in atto di nuovi interventi che garantiscano, a coloro che si allontanano per tempi e motivi diversi dal luogo di lavoro, il diritto all’accesso all’informazione, alla formazione/riqualificazione e ad altri tipi di supporto;
- ricerca e messa in campo di dispositivi volti ad evitare che i nuovi strumenti di flessibilità del lavoro (part-time, telelavoro) diventino “segreganti” per le donne;
- promozione del pieno utilizzo da parte di uomini e donne delle leggi sui congedi parentali.

Specificità territoriali

Nonostante un innalzamento del livello di istruzione delle donne, i livelli di partecipazione al mercato del lavoro in Italia si presentano con modalità diverse nelle regioni dell’Obiettivo 3 e in quelle dell’Obiettivo.1. Nel primo caso si è in presenza di una microimprenditorialità diffusa e di una realtà aziendale sviluppata, nel secondo la crescita del tasso di occupazione si lega necessariamente allo sviluppo imprenditoriale. Nel Centro-Nord, quindi, l’attenzione va alle modalità di promozione e sviluppo di percorsi di carriera in contesti organizzativi, intervenendo sull’organizzazione delle risorse umane e dei tempi di vita e lavoro. Nelle regioni dell’Obiettivo 1 appare prioritario anche l’investimento sul versante culturale e motivazionale per abbattere, da una parte, i pregiudizi culturali legati alla famiglia e all’ambiente di lavoro, dall’altra per rimuovere quei meccanismi autosegregativi che danneggiano i percorsi di carriera delle donne.

Specificità di genere

Tutte le azioni realizzate nell’ambito di questa Misura sono improntate secondo l’ottica di genere, valorizzandone l’impatto sia a livello di sistema che di beneficiari finali. A livello di sistema, adottando l’ottica di *mainstreaming* di genere, ossia garantendo da un lato l’accessibilità di ogni intervento progettuale sia a uomini che donne in condizioni di parità e dall’altro valutando, sin dalla fase di progettazione, l’impatto di genere (*gender assessment*) delle azioni previste su uomini e donne. A livello di beneficiari finali, gli interventi dovranno includere la valutazione delle specificità di genere in un’ottica di complementarità.

Composizione indicativa dei partenariati di sviluppo

I beneficiari dei finanziamenti sono i partenariati di sviluppo settoriale e geografico. Essi, in linea di massima, dovrebbero comprendere organismi tra quelli sotto elencati:

- Amministrazioni pubbliche;
- scuole, Università;
- imprese, consorzi di imprese;
- associazioni sindacali e imprenditoriali;
- commissioni di parità;
- associazioni *profit* e *non profit*;
- rappresentanti delle pari opportunità in istituzioni pubbliche e private.

Destinatari delle attività

Rappresentano categorie di destinatari finali:

- **I sistemi** (socio-assistenziale, formazione e istruzione, lavoro);
- **Gli operatori** (servizi per l'impiego, servizi sociali ed assistenziali, formazione, istruzione, associazionismo, Parti sociali, terzo settore ecc.);
- **I soggetti**: donne occupate con difficoltà ad accedere a percorsi di carriera e a ruoli dirigenziali, lavoratori con contratti di lavoro atipici, lavoratrici a rischio di disuguaglianza e emarginazione (es. donne in maternità).

<p>VALORE AGGIUNTO DELLA MISURA</p> <p>Il valore aggiunto della Misura si caratterizza in termini di:</p> <ul style="list-style-type: none"> • sviluppo di nuovi approcci per contrastare la segregazione verticale ed orizzontale; • promozione di percorsi di carriera delle donne; • promozione di nuove politiche dei tempi e degli orari in grado di conciliare vita/lavoro e formazione; • passaggio dall'ottica <i>women-centred</i> all'ottica <i>gender-centred</i> • sperimentazione di politiche per le pari opportunità rivolte a donne e uomini. <p>La Misura intende offrire un valore aggiunto alle Linee-Guida 18, 19, 20 e 21 del Piano Nazionale per l'Occupazione.</p>

11. ASSE RICHIEDENTI ASILO

OBIETTIVO SPECIFICO
Promuovere l'integrazione sociale dei richiedenti asilo

**MISURA 6): Migliorare la qualità dell'accoglienza e promuovere nuovi approcci
 formativi per i richiedenti asilo**

Il quadro problematico delineato e l'aumento costante dei flussi di richiedenti asilo registrato in Italia nel corso degli ultimi anni evidenzia la necessità di adottare una strategia unitaria di governo del fenomeno che utilizzi un approccio non emergenziale, finalizzato a prevenire e combattere la clandestinità e l'illegalità. Queste infatti favoriscono la creazione di situazioni di marginalità e di disagio che rendono i richiedenti asilo (come già gli immigrati) facili prede delle criminalità organizzata e del lavoro sommerso. In quest'ottica, le pratiche di lotta alla discriminazione e alla disuguaglianza dei richiedenti asilo realizzabili nell'ambito dell'Iniziativa EQUAL si connotano per l'elevata portata innovativa in quanto prime sperimentazioni di una programmazione strategica realizzata in tale ambito a livello nazionale. La strategia di intervento della Misura sottende l'adozione di un approccio multi-attore sia nella progettazione che nella realizzazione degli interventi di lotta alla discriminazione e all'esclusione sociale. In ciascun ambito di azione si dovranno coinvolgere attivamente tutti gli attori pubblici e privati (soggetti istituzionali, enti territoriali, associazioni di volontariato, imprese, enti di formazione, Parti sociali ecc.) rilevanti per garantire interventi coerenti con le esigenze dei diversi contesti territoriali e con le risorse esistenti a livello locale.

L'adozione di un approccio locale nella strategia di intervento dell'Iniziativa può rappresentare un'interessante sperimentazione dei principi di decentramento e partenariato che informano il disegno di legge "Norme in materia di protezione umanitaria e di diritto di asilo" in attesa di approvazione alla Camera dei Deputati (dopo l'approvazione al Senato nel 1998), che recepisce le indicazioni comunitarie sull'armonizzazione delle procedure di asilo. Il disegno di legge infatti prevede il decentramento amministrativo ai Comuni dell'assistenza ai richiedenti asilo (con il sostegno finanziario dello Stato). In tale contesto, gli enti locali, attivando reti di collaborazione progettuale con gli altri attori chiave a livello locale, potrebbero affinare la loro capacità organizzativa e presentare dei programmi finalizzati all'inserimento dei richiedenti asilo che valorizzino le vocazioni dei diversi territori e che siano adeguati alle specifiche esigenze del contesto.

Per ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili ed evitare la duplicazione degli interventi è importante assicurare la coerenza e la complementarità tra le azioni previste nell'Asse "Richiedenti asilo" e le altre iniziative promosse in questo settore a livello nazionale dal Ministero dell'Interno unitamente all'ANCI e all'ACNUR. In particolare, è opportuno attivare tutte le possibili complementarità e sinergie attivabili con le azioni del Fondo europeo per i rifugiati (FER), affinché l'intervento complessivo su base nazionale risulti di massima omogeneità e coerenza.

I macro-ambiti su cui intervenire per favorire i processi connessi all'accoglienza dei richiedenti asilo sono delineati sulla base del percorso di ingresso del richiedente in Italia. Ciascuno di essi

rappresenta quindi una possibile risposta alle problematiche specifiche rilevate nelle diverse fasi del percorso, contribuendo contemporaneamente a prevenire fenomeni di discriminazione razziale e comportamenti xenofobi:

- **Promozione di interventi informativi, formativi, di sensibilizzazione e di aggiornamento rivolti ad operatori pubblici e del privato sociale che garantiscano una conoscenza approfondita della condizione specifica dei richiedenti asilo e dei servizi attivi a livello territoriale.** L'ambito intende affrontare la difficoltà degli attori chiave dei diversi contesti territoriali, ma soprattutto delle aree di maggior afflusso, di fronteggiare adeguatamente crescenti carichi di lavoro che gravano su risorse limitate alle quali sono richieste competenze di tipo sempre più tecnico e specialistico.
- **Promozione di percorsi integrati di assistenza e formazione breve per favorire l'integrazione sociale e professionale dei richiedenti asilo.** L'ambito promuove la sperimentazione di una strategia attiva di *welfare* attraverso la realizzazione di interventi integrati che favoriscano, nella fase iniziale della richiesta di asilo e nel quadro di un programma di assistenza, lo sviluppo delle competenze necessarie per facilitare il processo di integrazione sociale e l'autonomia economica del richiedente. Laddove il riconoscimento dello status di rifugiato venisse negato, quanto acquisito in questo periodo potrebbe agevolare il reinserimento nel paese di origine mentre, qualora venisse accordato lo status di rifugiato o il permesso di soggiorno umanitario, potrebbe essere utilizzato per l'attività lavorativa in Italia.

Possibili campi di azione

La necessità di garantire un impatto significativo dei progetti sulle politiche richiede che **le PS individuino un mix di campi di azione**. Di seguito si descrivono alcune possibili tipologie:

- creare un sistema informativo integrato che rilevi e organizzi le informazioni sull'entità della presenza di richiedenti asilo rispetto alle condizioni di accoglienza esistenti nei diversi contesti territoriali;
- promuovere il coinvolgimento attivo di attori pubblici e privati (soggetti istituzionali, enti territoriali, associazioni di volontariato, imprese, enti di formazione, Parti sociali ecc.) nella definizione di servizi di accoglienza atti a garantire interventi coerenti con le esigenze dei diversi contesti territoriali e con le risorse esistenti;
- favorire processi di decentramento dell'accoglienza che permettano di ottimizzare le attività di inserimento evitando tensioni o allarmi sociali (es. concessione delle strutture logistiche pubbliche e del privato sociale per favorire la distribuzione sostenibile sul territorio dei richiedenti asilo, soprattutto in piccoli centri);
- promuovere, soprattutto nelle aree di maggior afflusso, interventi informativi, formativi e di sensibilizzazione, rivolti agli operatori pubblici e del privato sociale e finalizzati a rafforzare la conoscenza sulla normativa vigente, sulle problematiche specifiche dei richiedenti asilo e dei loro paesi di origine, sugli enti e servizi pubblici, privati e del terzo settore attivi nel territorio;

- attivare processi di collaborazione e consolidare modalità di lavoro integrato tra gli attori locali che vadano oltre la durata delle sperimentazioni progettuali, divenendo strumento di programmazione condivisa degli interventi nel territorio;
- promuovere percorsi personalizzati e integrati di formazione dei richiedenti asilo che favoriscano lo sviluppo delle competenze necessarie per facilitare il processo di integrazione sociale e l'autonomia economica (es. strumenti linguistici e conoscenze di base necessarie per garantire l'esercizio dei diritti e il rispetto degli obblighi connessi alla loro posizione giuridica, conoscenza del contesto sociale e lavorativo del paese ospitante, acquisizione e/o rafforzamento di competenze professionali spendibili nel mercato del lavoro locale, nazionale o estero ecc.);
- coinvolgere gli attori chiave diffusi su tutto il territorio nazionale nella realizzazione dei percorsi al fine di alleggerire la pressione cui sono sottoposte le strutture di accoglienza collocate soprattutto nelle aree di maggiore approdo;
- promuovere la stipula di "patti" tra richiedenti asilo ed enti responsabili dei percorsi di inserimento che, attraverso la definizione dei diritti e degli obblighi reciproci nonché delle modalità di realizzazione, favoriscano l'efficacia degli interventi;
- favorire le misure di accompagnamento ai percorsi di uscita dall'assistenza sia ai richiedenti asilo sia ai rifugiati.

Specificità di genere

Gli interventi progettati e realizzati nell'ambito di questa Misura dovranno tenere conto delle specificità di genere a due livelli: di sistema e di beneficiari finali. A livello di sistema, adottando l'ottica di *mainstreaming* di genere, ossia garantendo da un lato l'accessibilità di ogni intervento progettuale sia a uomini che donne in condizioni di parità e dall'altro valutando, sin dalla fase di progettazione, l'impatto sul genere (*gender assessment*) delle azioni previste su uomini e donne. A livello di beneficiari finali, gli interventi dovranno includere la valutazione delle specificità di genere, in particolare del genere femminile, tenendo sempre presente, lungo tutto il percorso progettuale, l'esigenza di privacy, di tutela psicofisica dei soggetti coinvolti e di rispetto interculturale, come condizione primaria per l'effettiva applicazione dei diritti umani.

Composizione indicativa dei partenariati di sviluppo

I beneficiari dei finanziamenti sono i partenariati di sviluppo settoriale. Essi, in linea di massima, dovrebbero comprendere organismi tra quelli sotto elencati:

- Amministrazioni pubbliche;
- rappresentanti della società civile (associazioni, enti di volontariato, cooperative sociali);
- Parti sociali;
- enti di formazione;
- scuole, Università;

Con particolare riferimento alle possibili azioni sinergiche da attivare con il Ministero dell'Interno per la gestione, il supporto e l'integrazione con le azioni FER, verrà data priorità alle PS comprendenti soggetti titolari di finanziamenti FER che, avendo avuto

approvati progetti specifici di accoglienza, richiedano di completare la loro azione con interventi di formazione e sostegno all'integrazione.

Destinatari delle attività

Rappresentano categorie di destinatari finali:

- **I sistemi** (socio-assistenziale, formazione e istruzione, lavoro);
- **Gli operatori** (servizi per l'impiego, servizi sociali ed assistenziali, formazione, istruzione, associazionismo, Parti sociali, terzo settore ecc.);
- **I soggetti:** richiedenti asilo e rifugiati che abbiano ottenuto il riconoscimento dello status nel corso dell'Azione 2.

VALORE AGGIUNTO DELLA MISURA

Il valore aggiunto della Misura si caratterizza in termini di:

- supporto unitario alla strategia di governo del fenomeno dei richiedenti asilo che coinvolga attivamente gli attori pubblici, privati e del privato sociale;
- organizzazione di un sistema informativo-formativo integrato in grado di coniugare le esigenze dell'utenza con le risorse attivabili nei diversi contesti territoriali;
- programmazione concertata degli interventi che potenzi, nell'ambito dei servizi, l'azione dei soggetti (istituzionali e non) che svolgono un ruolo centrale nel processo di integrazione e agevoli, sul versante dell'utenza, l'accesso alle opportunità territoriali, contrastando il fenomeno dell'illegalità e della clandestinità e favorendo di fatto i percorsi di uscita dall'assistenza.

Capitolo IV - **Le lezioni di ADAPT e OCCUPAZIONE**

1. LE SPECIFICITÀ DI OCCUPAZIONE

La lotta contro le discriminazioni e le disuguaglianze in relazione al mercato del lavoro rappresenta uno degli obiettivi strategici più dibattuti a livello comunitario. Questa attenzione si è concretizzata, nel corso degli anni, nella ricerca e sperimentazione di modelli di intervento multidimensionali volti a facilitare l'accesso al mercato ai gruppi sociali maggiormente vulnerabili (giovani *drop-out*, disabili, immigrati, detenuti, donne, disoccupati di lunga durata, ecc.). In tal senso, l'Iniziativa comunitaria OCCUPAZIONE (1995-99) ha rappresentato un laboratorio di sperimentazione di interventi di inclusione socio-occupazionale.

Il contributo di queste sperimentazioni all'attuale dibattito sulle discriminazioni in relazione al mercato del lavoro è rintracciabile nella realizzazione di percorsi integrati di accesso al lavoro sostenuti da reti di partenariato locale.

L'analisi dei progetti OCCUPAZIONE mostra che i percorsi di inserimento hanno seguito due direttrici di lavoro: l'incontro tra domanda ed offerta e la creazione di lavoro. Nel primo caso, il raggiungimento dell'obiettivo ha previsto la sperimentazione di servizi integrati volti allo sviluppo dell'**occupabilità** e dell'inserimento professionale assistito dei destinatari finali, mediante azioni di rafforzamento del loro patrimonio informativo, di orientamento, di formazione professionale e di accompagnamento in ambienti lavorativi aperti. Nel secondo caso, le attività e i servizi erogati si sono configurati come strumenti di promozione e sostegno dell'**imprenditorialità** singola e/o associata, di rafforzamento dell'impresa sociale, di gemmazione di nuove imprese. Tali percorsi hanno sovente previsto l'erogazione di servizi rispondenti sia all'uno che all'altro obiettivo, conferendo ai due approcci un carattere di **complementarità**.

In sintesi, i punti di forza trasversali alle singole sperimentazioni possono essere così riassunti:

- **Integrazione dei servizi erogati all'interno di un percorso.** La logica sottesa a questo approccio è prevedere una molteplicità di azioni diverse e complementari che insieme concorrono a fornire risposte (servizi) ai diversi aspetti in cui si manifesta l'esclusione sociale. In pratica, il destinatario viene inserito all'interno di un iter che dovrebbe guidarlo verso l'inclusione nel mercato del lavoro attraverso fasi identificabili (orientamento, pre-formazione, formazione, esperienze di lavoro, forme di alternanza, inserimento lavorativo assistito o creazione di impresa assistita, ecc.).
- **Integrazione tra soggetti ed enti diversi per la cooperazione sul progetto specifico.** Al fine di aumentare l'efficacia dei servizi erogati e l'impatto della sperimentazione sul territorio, i soggetti promotori dei percorsi hanno attivato reti di attori (pubblici, privati e terzo settore) che in misura diversa hanno concorso alla realizzazione dell'intervento. In pratica, si è trattato di individuare, sensibilizzare e coinvolgere quei soggetti che nel territorio a vario titolo svolgono un ruolo chiave nel processo di inclusione socioeconomica del gruppo svantaggiato. In molti casi, questa logica di integrazione è stata declinata in contributi specifici offerti dai diversi attori alla realizzazione del progetto (contributi informativi, specialistici, logistici, finanziari ecc.). Anche laddove non si è arrivati alla costituzione di reti permanenti sul territorio, è stato comunque possibile avvicinare soggetti e/o istituzioni che storicamente hanno operato in modo separato, creando nuove connessioni tra politiche del lavoro e politiche sociali.

- **Investimento sui destinatari intermedi**, ossia sulle diverse figure di operatori che supportano il percorso dell'inclusione sociale (operatori dell'orientamento, formatori, tutor, mediatori culturali ecc.). La qualità dei servizi erogati lungo tutto il percorso finalizzato all'inclusione sociale dipende in buona parte dalle risorse umane impegnate che vengono qualificate e/o riqualificate in un'ottica di miglioramento della prestazione, per mezzo dell'acquisizione di nuove competenze tecniche e relazionali.
- **Costruzione di sistemi informativi integrati** anche per mezzo dell'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (banche dati sui servizi territoriali, sull'offerta formativa, sulla domanda e offerta di lavoro ecc.). I progetti si sono sovente avvalsi di supporti informativi avanzati come strumenti di gestione unitaria e sistematizzata delle informazioni nel tentativo esplicito di governare la molteplicità presente nelle dinamiche del mercato del lavoro. L'utilizzo di queste tecnologie è stato pianificato in relazione ai vari momenti che contraddistinguono il percorso di inclusione socio-professionale, rispondendo così alla necessità di razionalizzare i flussi informativi provenienti dai diversi sistemi che contribuiscono a determinare l'incontro tra domanda e offerta nei diversi settori.
- **Contestualizzazione territoriale degli interventi**. L'aderenza del percorso al contesto territoriale segnala come i bisogni di integrazione delle categorie svantaggiate differiscano non solo all'interno di uno stesso gruppo sociale e, dunque, in relazione al vissuto di ogni singolo individuo (in termini di storia sociale, formativa e professionale), ma anche in funzione dello scenario socioeconomico, nonché dei servizi in esso disponibili. Laddove un'elevata disoccupazione strutturale tocca trasversalmente tutti i gruppi sociali, i percorsi hanno previsto azioni e servizi volti a sostenere lo sviluppo della *job creation*, mentre laddove gli scenari socioeconomici denunciavano la debolezza di meccanismi equilibratori, gli interventi si sono mossi in una logica di sviluppo dell'occupabilità, anche mediante la realizzazione di servizi a supporto dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro che affiancassero quelli già esistenti.
- **Personalizzazione degli interventi**. L'approccio all'utenza utilizzato nei percorsi è stato di tipo individualizzato: il percorso è stato infatti costruito a partire dalla centralità del singolo visto come "cliente", sottolineando quindi l'esigenza di un suo coinvolgimento attivo.
- **Dimensione transnazionale degli interventi**. Per mezzo del confronto con altre sperimentazioni europee, i progetti hanno potuto acquisire specifici plus valori in termini di contenuti e metodi di lavoro. Il coinvolgimento degli attori locali anche nella dimensione transnazionale ha avuto riflessi positivi sulla qualità della collaborazione da loro prestata alla realizzazione del progetto nazionale.

Le esperienze OCCUPAZIONE e la Strategia europea per l'occupazione

Le innovazioni sperimentate offrono interessanti contributi alla Strategia europea per l'occupazione in relazione ai quattro pilastri:

- **Occupabilità**. "Passare da misure passive a misure attive", "incoraggiare una strategia di partnership", "promuovere un mercato di lavoro aperto a tutti" sono concetti chiave comuni alla maggior parte degli interventi realizzati nell'ambito dell'Iniziativa. La linea strategica "passare da misure passive a misure attive" può ricevere contributi da interventi che hanno

promosso comportamenti attivi da parte dell'offerta di lavoro svantaggiata. I risultati ottenuti dai progetti grazie allo strumento della concertazione tra i diversi attori del territorio corrispondono all'invito ad "incoraggiare una strategia di partnership" esplicitato dalla terza linea strategica del primo pilastro. Com'è noto, il lavoro di rete ha rappresentato uno degli elementi strategici fondamentali dell'intera Iniziativa. Infine, "promuovere un mercato di lavoro aperto a tutti" coincide con l'obiettivo stesso dell'Iniziativa volta ad agevolare l'ingresso al mercato del lavoro ai gruppi deboli e maggiormente vulnerabili sul mercato. La linea strategica "promuovere un mercato del lavoro aperto a tutti" si riferisce alla messa a punto di politiche di lotta contro la discriminazione che favoriscano l'integrazione di gruppi e individui con difficoltà ad acquisire le competenze necessarie per accedere e rimanere nel mercato del lavoro. Lo sviluppo di percorsi aperti a tutte le utenze, strutturati a partire dai bisogni dei destinatari, è il principio che guida gli interventi afferenti all'occupabilità nella creazione di percorsi di integrazione a favore dei soggetti svantaggiati.

- **Imprenditorialità.** Le sperimentazioni realizzate nell'ambito dell'Iniziativa sono state sostanzialmente volte ad avviare al lavoro indipendente persone che non dispongono di una cultura o di capacità tali da consentire loro di muoversi agevolmente nella dimensione imprenditoriale, né di risorse finanziarie che potrebbero essere investite nella creazione di attività indipendenti. Il fatto che il contributo prevalente al pilastro sia venuto da progetti proposti dal settore Now (promozione delle pari opportunità delle donne nel mercato del lavoro) testimonia come il target femminile si dimostri il più forte per ciò che riguarda il possesso di strumenti conoscitivi e professionali e, quindi, il più facile da avviare al processo di creazione e gestione di attività autonome. Operativamente, le strategie per la creazione di impresa hanno previsto un'estrema diversificazione delle attività comprendendo interventi di informazione, orientamento alla progettazione, formazione professionale, assistenza allo *start-up* e accompagnamento della neo-impresa sul mercato. La qualità dei progetti per lo sviluppo dell'imprenditorialità è stata altresì strettamente legata all'inserimento in strategie più ampie di sviluppo di determinati settori economici o territori, rispondendo ai suggerimenti europei di favorire tutte quelle misure che consentono di sfruttare completamente le possibilità offerte dalla creazione di posti di lavoro a livello locale e nell'economia sociale. Il coinvolgimento degli attori pubblici e privati dello sviluppo locale ha risposto anche alla necessità di garantire un effettivo radicamento delle imprese nel territorio.
- **Adattabilità.** I progetti OCCUPAZIONE che hanno realizzato azioni nell'ambito delle tecnologie dell'informazione possono essere assunti quali esempi di buone prassi in questo ambito. A tale riguardo tele-orientamento, formazione a distanza e telelavoro costituiscono senz'altro i tre ambiti sperimentali maggiormente suscettibili di contribuire a modificare la struttura organizzativa del lavoro. I progetti OCCUPAZIONE che hanno esplorato questo settore hanno il merito di aver prospettato soluzioni affinché l'affermazione in Europa della Società dell'informazione non costituisca l'origine di ulteriori motivi di esclusione sociale. A tale riguardo, le azioni sperimentate nell'ambito dell'alfabetizzazione informatica e di ulteriore specializzazione di soggetti svantaggiati (con particolare riferimento all'uso di Internet) dovrebbero essere considerate realmente pionieristiche. Oltre che all'interno del terzo Pilastro, tali azioni sono ovviamente suscettibili di fornire utili contributi anche alle strategie volte a rafforzare l'occupabilità dei target considerati. L'uso delle nuove tecnologie

dell'informazione e della comunicazione permette all'utente svantaggiato di appropriarsi di nuove opportunità di progettazione del proprio percorso di vita e di lavoro, con un'alta flessibilità e un elevato grado di partecipazione diretta. Ciò permette anche di spiegare la crescente rilevanza e il successo ottenuto dalle esperienze di tele-orientamento. Le ricerche di mercato e gli esperimenti di supporto allo *start-up* di impresa dovrebbero infine contribuire a meglio inquadrare le possibili trasformazioni indotte nei diversi tipi di mercati del lavoro locali dall'avvento delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC).

- **Pari opportunità.** I progetti realizzati in seno al settore Now dell'Iniziativa OCCUPAZIONE costituiscono esperienze estremamente significative in merito al tema delle pari opportunità. In particolare, i diversi contributi offerti dai progetti possono essere ricondotti ad un modello esplicativo definito “geometrico” proprio perché capace di intervenire in tutte le direzioni del deficit di pari opportunità in campo professionale: a livello “verticale” al fine di assicurare pari possibilità di carriera ed ascesa a posti di responsabilità nelle organizzazioni; a livello “circolare” al fine di sensibilizzare l'universo politico ed economico sulla validità di un approccio che vada oltre il genere e che si muova in un'ottica di *mainstreaming*, a livello “orizzontale” per garantire alle donne pari possibilità di accesso alla riqualificazione professionale ed al mercato del lavoro anche in settori considerati tipicamente maschili. Un aspetto fondamentale delle strategie di intervento sulla cultura delle pari opportunità è che esse nascono ed operano alla luce di una ridefinizione, in ottica di genere, del sistema delle conoscenze sul lavoro e di una rilettura dei dati sull'occupazione in una prospettiva locale e nazionale. E' a partire dalla conoscenza di un territorio specifico, delle sue possibilità di sviluppo, del problema relativo alla ripartizione dei lavori, agli squilibri esistenti tra la complessità delle competenze ed il valore loro attribuito che è possibile progettare azioni di orientamento e formazione capaci di rispondere ai bisogni specifici delle donne. Questo implica importanti riflessioni sulla possibilità di riqualificare aree professionali tradizionalmente frequentate da donne, valutare competenze femminili oggi svalutate, individuare nuovi profili professionali non ancora caratterizzati come maschili o femminili all'interno dei mutamenti del mondo del lavoro, identificare nuove metodologie come il telelavoro per la diversificazione delle modalità di approccio e di introduzione al lavoro. I progetti Now adottano una logica tesa al rispetto della cultura di genere cercando di valorizzare le differenze esistenti tra il segmento maschile e quello femminile nel mondo del lavoro, in modo da combattere una segregazione che finisce per penalizzare l'abilità e professionalità delle donne. In particolare, ai fini di una desegregazione orizzontale, i progetti promuovono la cultura della parità di accesso nonché la sperimentazione di modelli integrati di orientamento, formazione ed eventualmente di creazione di impresa anche in settori tradizionalmente considerati *male-intensive*.

2. LE SPECIFICITÀ DI ADAPT

Considerare i fattori di successo e le lezioni strategiche provenienti dall'Iniziativa comunitaria ADAPT significa, innanzi tutto, verificare in che modo le attività realizzate dai progetti finanziati hanno raggiunto l'obiettivo fondamentale di ADAPT.

Com'è noto, l'Iniziativa ha inteso anticipare gli effetti sulle imprese e sul mercato del lavoro delle trasformazioni industriali, fornendo alle aziende e ai lavoratori strumenti, metodologie e competenze utili a non subire tali effetti, ma a trasformarli in occasioni di sviluppo.

A questo riguardo, ADAPT fornisce una serie di lezioni che le imprese italiane, le istituzioni, gli attori dello sviluppo, possono utilizzare nel processo di adeguamento di strutture e competenze, finalizzato a rendere il sistema impresa italiano più competitivo. Parimenti, queste lezioni sono in grado di sostenere i lavoratori nel processo di adeguamento delle competenze ritenuto fondamentale in un mercato del lavoro più flessibile e in una società, come quella italiana, interessata dal fenomeno del progressivo invecchiamento della forza lavoro e da rischi di potenziale discriminazione.

In questo contesto, è opportuno ricordare come i progetti ADAPT abbiano effettuato sperimentazioni in campo didattico e formativo nell'attività di ricerca, nonché in relazione all'adeguamento delle strutture e dei sistemi. I progetti finanziati hanno operato in riferimento a quasi tutti i settori economici e merceologici e, di conseguenza, i risultati delle sperimentazioni hanno un forte potenziale d'impatto su tutto il sistema produttivo.

Ciò premesso, è opportuno sottolineare come alcuni dei punti di forza identificati per i risultati dell'Iniziativa comunitaria OCCUPAZIONE possano essere validi anche per ADAPT, malgrado le ben note e considerevoli differenze di gruppi bersaglio e di azioni riscontrabili fra le due Iniziative.

Si tratta, in particolare, dell'**integrazione fra soggetti diversi ed enti diversi per la cooperazione sul progetto specifico**, della forte **contestualizzazione territoriale** presente nella maggior parte dei progetti, della **personalizzazione degli interventi** e della **dimensione transnazionale**.

A questi punti di forza, l'Iniziativa ADAPT ne aggiunge almeno altri tre:

- La **disponibilità di strumenti, metodologie, approcci e prodotti flessibili** di intervento in azienda e sui lavoratori. I progetti ADAPT hanno sviluppato una grande varietà di percorsi formativi, di metodologie di analisi, di strumenti per l'introduzione e la gestione del cambiamento in azienda. Nella maggioranza dei casi, questi prodotti sono stati realizzati ex novo, in base alle condizioni nelle quali i progetti si trovavano ad intervenire. Proprio perché flessibili, tali strumenti, metodologie e prodotti sono adattabili ai diversi contesti territoriali (mercati del lavoro locali) e alle diverse realtà aziendali, ed hanno quindi elevate potenzialità di impatto sui sistemi formativi e produttivi. La trasferibilità di questi strumenti è opportuna anche perché gli interventi formativi dei progetti ADAPT sono stati focalizzati sull'innalzamento delle competenze e sullo sviluppo professionale dei singoli, nonché sul coinvolgimento e sull'apprendimento organizzativo.
- L'**innovatività** di approcci e strumenti, basati nella maggioranza dei casi su soluzioni tecnologiche inedite per il contesto territoriale o produttivo nel quale sono state introdotte. Il carattere innovativo di molte esperienze realizzate in ADAPT è ravvisabile nelle modalità

organizzative e gestionali sperimentate, nelle misure di accompagnamento all'introduzione in azienda di innovazione tecnologica legata al prodotto e/o al processo, nella realizzazione e offerta di servizi, erogati anche con modalità a distanza e in rete.

- **L'individuazione delle trasformazioni presenti nel processo di realizzazione della Società dell'informazione** (soprattutto nei progetti ADAPT BIS della seconda fase di attuazione). Queste trasformazioni comportano grandi possibilità di sviluppo per i cittadini europei, ma contengono anche rischi di esclusione e di discriminazione. Tali analisi hanno spesso condotto a sperimentazioni di modelli formativi e di intervento, nonché a metodologie per l'analisi delle competenze e dei fabbisogni formativi tesi a sostenere aziende e lavoratori nello sforzo di adeguamento alle trasformazioni indotte dalla Società dell'informazione.

Più in particolare, le attività di monitoraggio, di analisi e di animazione condotte come supporto alle attività progettuali forniscono informazioni sui principali ambiti che hanno fornito sperimentazioni di successo. A titolo esemplificativo e in collegamento alle macro aree dei pilastri in cui si articola la Strategia europea per l'occupazione, si possono ricordare i seguenti ambiti:

- in termini di **occupabilità**, sono state realizzate sperimentazioni volte a migliorare l'apprendimento continuo, con particolare riguardo per le modalità di erogazione della formazione in grado di adattarsi ai tempi industriali di lavoro e alle caratteristiche proprie dell'apprendimento degli adulti. Alcune sperimentazioni, ad esempio, hanno riguardato le problematiche legate alla certificazione delle competenze acquisite mediante apprendimento a distanza, con lo sviluppo di metodologie di valutazione e certificazione formativa e amministrativa degli interventi erogati. Altre sperimentazioni hanno accompagnato la riforma e il decentramento dei servizi per l'impiego ed hanno sviluppato strumenti per l'analisi della domanda e dell'offerta di lavoro, ottenendo risultati interessanti per l'incontro della domanda e dell'offerta, nonché per l'eliminazione di effetti distorsivi del mercato dovuti a fenomeni come la stagionalità;
- in termini di **imprenditorialità**, alcune esperienze significative hanno riguardato la creazione di sistemi di sostegno alle politiche formative aziendali e locali, al fine di sostenere la cooperazione fra imprese, centri di formazione, istituzioni. La creazione di centri, di osservatori e di applicazioni informatizzate fornisce altresì strumenti per favorire la mobilità e lo sviluppo professionale dei lavoratori in alcuni settori produttivi, grazie all'incontro qualitativo della domanda e dell'offerta di lavoro. Fra le sperimentazioni realizzate in ADAPT vanno ricordate anche quelle relative all'analisi delle strategie e delle metodologie per la creazione e lo sviluppo di nuove imprese. In particolare, tali sperimentazioni hanno riguardato le potenzialità di sviluppo a livello locale che derivano dalla rivitalizzazione del tessuto economico di un determinato territorio dovuta a strategie di sostegno attivo attuate dalle imprese a favore dei propri dipendenti per la creazione di nuove attività (*spin off* o *essaimage*);
- in termini di **adattabilità**, sperimentazioni significative sono state condotte nel campo della flessibilità produttiva ed organizzativa, fornendo alle imprese e ai lavoratori strumenti logici di analisi e intervento per il cambiamento organizzativo e metodologie pratiche di azione per

la sostenibilità dei benefici ottenuti. In particolare, il cambiamento organizzativo è stato considerato dai promotori di progetti in relazione a tre principali direttrici: un primo gruppo di sperimentazioni ha riguardato gli aspetti strutturali dell'organizzazione del lavoro, introducendo modifiche ai processi di produzione. Un secondo gruppo ha affrontato prevalentemente gli aspetti gestionali dell'organizzazione, introducendo modifiche alla cultura manageriale e proponendo nuovi modi per la definizione delle strategie dell'impresa. Infine, un terzo gruppo ha svolto sperimentazioni in relazione agli aspetti regolativi dell'organizzazione, come le forme di distribuzione e rimodulazione degli orari di lavoro e proponendo nuovi modi di articolare i tempi della produzione;

- in termini di **parità di opportunità**, alcune delle sperimentazioni effettuate e delle ricerche condotte hanno riguardato aspetti dell'organizzazione del lavoro legati alla dimensione delle pari opportunità. A titolo di esempio, si citano le esperienze condotte per sperimentare nuovi modelli organizzativi basati sulla flessibilità di orari, sulla flessibilità del rapporto di lavoro (part time), o sul lavoro domiciliare (telelavoro), che possono essere utilizzati per riconciliare la vita familiare e la vita lavorativa. In particolare, le sperimentazioni realizzate hanno riguardato due ambiti principali: da un lato, l'ambito relativo agli aspetti organizzativi legati all'accesso delle donne a professioni e lavori considerati prevalentemente maschili. Dall'altro lato, l'ambito relativo alle modalità di formazione e inserimento al lavoro che sono in grado di sostenere le donne a presidiare efficacemente situazioni lavorative in cui viene richiesta polivalenza di competenze e di funzioni.

Capitolo V - **Coerenza della strategia di
EQUAL con il Piano
nazionale per l'occupazione
e gli altri strumenti e
programmi comunitari**

1. COERENZA DELLA STRATEGIA CON IL PIANO DI AZIONE NAZIONALE PER L'OCCUPAZIONE

La strategia governativa, prevista nell'ambito del **Piano d'Azione Nazionale per l'occupazione del 2000**, evidenzia la messa in campo di una serie di strumenti volti a ridurre specifiche disuguaglianze nel mercato del lavoro. In linea generale la strategia del Piano prevede di realizzare politiche del lavoro differenziate per le due diverse economie e i due diversi mercati del Centro-Nord e del Mezzogiorno. Le stesse previsioni del Governo nel DPEF 2000-2003 in merito alla crescita dell'occupazione prevedono un aumento dello 0,8% nel 2000, dell'1% nel 2001 ed un tasso medio annuo dello 0,9% nel periodo 2002-2003. Solo una parte di questa crescita si tradurrà in decremento del tasso di disoccupazione. Queste previsioni sono distinte per le due economie territoriali. Infatti mentre il Centro-Nord si approssima alla piena occupazione, il Mezzogiorno si caratterizza per un tasso di disoccupazione che andrà a ridursi solo marginalmente.

In sintesi, nel Centro-Nord le politiche del lavoro saranno volte a migliorare la struttura dell'occupazione, facilitando l'accesso nel mercato dei giovani, donne e anziani, nonché a ridurre gli effetti di fattori di congestione crescenti di determinate aree (Nord-Est) dove si registra una carenza di offerta di lavoro; nel Mezzogiorno la politica del lavoro sarà caratterizzata da interventi volti a rimuovere quei fattori strutturali dello sviluppo ritardato del mercato, accrescendo la domanda ed abbassando il costo del lavoro per le imprese. Questa differenziazione, che vede negli orientamenti comunitari il punto di congiunzione, accelera una declinazione della strategia di Lussemburgo a livello di programmazione regionale.

Le strategie governative volte a migliorare la capacità di inserimento professionale - Pilastro 1

Nell'ambito del primo Pilastro "*Migliorare la capacità di inserimento professionale*" gli strumenti governativi su cui è possibile individuare una strategia di lotta alle discriminazioni si muovono sostanzialmente sulle seguenti direttrici:

- rafforzamento dei servizi per l'impiego (LG1, LG2);
- rafforzamento e integrazione della formazione e istruzione (LG 4,5,7,8);
- dispositivi e incentivi per l'occupazione (LG1,2,4);
- politiche per la coesione sociale (LG9).

In una logica di lotta alle discriminazioni sul mercato, i nuovi servizi per l'impiego ridefiniti nei compiti e nei ruoli svolgono una funzione di regolazione del mercato in termini di incontro domanda/offerta. L'obiettivo è quello di realizzare attività che prevengano la disoccupazione di lunga durata. Il nuovo modello di servizi dovrà assicurare: accoglienza, informazione orientativa e consulenza (sia alle persone sia all'azienda); incontro domanda/offerta, sostegno alle fasce deboli (soggetti in condizioni di svantaggio, disoccupati di lunga durata), politiche a sostegno dell'occupazione femminile. In tale ambito, un sostegno determinante al decollo di tutti i centri e delle reti nei singoli contesti viene offerto dal FSE che nel periodo 2000-2006 interviene sia per la formazione del personale, sia mediante una task-force volta a rilevare le buone prassi. Infine, una nuova legge per il collocamento mirato dei disabili ha introdotto procedure innovative che

attraverso un partenariato tra imprese e Centri per l'impiego, è volta a rendere più efficace il diritto al lavoro della persona disabile.

Per quanto attiene le Linee Guida 1 e 2, attraverso EQUAL si intende contribuire al rafforzamento dei Servizi per l'Impiego con azioni volte a rimuovere le barriere di ingresso e reingresso nel mercato, incontrate in particolare dai soggetti a bassa occupabilità.

L'apporto fornito da EQUAL in tal senso muoverebbe dalla possibilità di realizzare, attraverso i Partenariati di Sviluppo, interventi innovativi capaci di fornire utili ed innovativi strumenti al dibattito in corso sulla riforma dei Servizi per l'Impiego. Un ulteriore contributo riguarderebbe l'individuazione di efficaci modalità per abbattere quelle barriere che ostacolano l'ingresso al mercato del lavoro a determinati gruppi sociali o che impediscono lo sviluppo delle loro capacità occupazionali.

In tal senso, EQUAL si propone di contribuire al miglioramento dell'occupabilità agevolando i percorsi per l'incontro tra la domanda di lavoro e le fasce più critiche di popolazione, attraverso la promozione di un'appropriata gamma di servizi (soluzioni) quali risposte specifiche a condizioni (barriere) personali e del mercato, che determinano la maggiore distanza del soggetto inoccupato.

Al miglioramento della qualità, dell'articolazione, nonché dell'**integrazione dell'offerta formativa** è sotteso l'obiettivo di adeguamento dei sistemi formativi sia di processo sia di prodotti-servizi. Lo sviluppo di una nuova offerta formativa, l'estensione dei tirocini e degli stage nell'ambito o all'esterno dei percorsi formativi in raccordo con i servizi per l'impiego, costituiscono una strada per ridurre il fenomeno dell'esclusione dal mercato attraverso un innalzamento della qualità dell'offerta formativa più aderente ai bisogni della domanda e dell'offerta di lavoro. In tale ambito rientra anche la lotta alla dispersione scolastica che rende il giovane sul mercato più vulnerabile alle dinamiche del mercato. In tal caso la strategia si sostanzia in interventi integrati quali: l'orientamento, l'integrazione curricolare, il ricorso su vasta scala di stage e tirocini, il prolungamento dell'obbligo scolastico, la messa a regime dell'obbligo formativo, l'introduzione dei crediti formativi, i percorsi di integrazione scuola/formazione, il potenziamento dell'istituto dell'apprendistato.

Per quanto attiene le LG 4,5,7 e 8, l'apporto fornito da EQUAL è individuabile in azioni di integrazione ed ampliamento dei servizi di orientamento e formazione finalizzate a favorire una migliore fruizione (quantitativa e qualitativa) da parte dei soggetti maggiormente distanti dal mercato del lavoro.

La flessibilizzazione e l'integrazione di orientamento e formazione dovrebbero essere considerati elementi di sviluppo e di innovazione per i sistemi di riferimento. In tal senso, l'appropriazione degli strumenti utili a favorire l'accesso nel mercato è da considerarsi strategica all'avvicinamento del soggetto al mercato e propedeutici all'attivazione di specifici interventi di informazione orientamento e formazione.

Con riferimento ai **dispositivi e agli incentivi per l'occupazione**, si è attualmente in attesa di una riforma complessiva la cui scadenza è fissata per il 2001. Allo stato attuale le ipotesi di riforma complessiva si muovono su due dimensioni: la prima pista di lavoro concerne l'ampliamento del ricorso a *contratti di tipo formativo*. E' il caso del contratto di apprendistato, che diviene uno strumento nevralgico per agevolare l'inserimento (nel pubblico e nel privato) dei giovani fino a 25 anni ed esteso a 29 anni per i laureati. A questo istituto si affiancherà una nuova tipologia di contratto per agevolare l'inserimento lavorativo di forza lavoro adulta (disoccupati di

lunga durata, donne in rientro lavorativo, lavoratori anziani, persone che vivono in aree ad alto tasso di disoccupazione), con incentivi alle imprese proporzionali alla durata contrattuale nonché alla possibilità di un inserimento stabile. L'altra dimensione chiama in causa gli *ammortizzatori sociali*. In tal caso, il Governo prevede di incrementare il grado di copertura dell'indennità ordinaria di disoccupazione, nonché l'ampliamento del periodo in cui si beneficia dell'ammortizzatore (da 6 a 9 mesi) per i disoccupati sopra i cinquant'anni.

Per quanto attiene le LG 1, 2, 4 l'apporto fornito da EQUAL è apprezzabile in interventi per il miglioramento dell'efficacia degli attuali strumenti di politica attiva del lavoro.

Nella logica di EQUAL, la sperimentazione di nuovi accordi definibili come "patti" tra le imprese, gli attori del territorio e la forza lavoro inoccupata locale rappresenterebbe un significativo sostegno alla strategia per l'occupazione ed anche un apporto innovativo degli strumenti attualmente disponibili.

In una logica di abbattimento delle barriere che discriminano l'ingresso e la permanenza nel mercato delle fasce più deboli di popolazione, la sperimentazione di nuove forme contrattuali che vedono attivamente coinvolti i due principali contraenti del mercato del lavoro potrebbe presentarsi come un efficace strumento per la correzione del *mismatch* tra offerta e domanda. Attraverso il coinvolgimento degli attori locali, inoltre, è auspicabile attivare dinamiche di rete capaci di adeguare tali strumenti, alle specificità economiche e sociali dell'area di riferimento.

Infine, le **politiche per la coesione sociale** costituiscono il momento centrale del PAN in tema di lotta alla marginalità. Le misure governative messe in campo possono essere così sintetizzate:

- **politiche di integrazione del reddito.** Si tratta di assegni familiari, di maternità, di sostegno alle famiglie monoparentali con figli a carico;
- **interventi contro l'esclusione sociale.** Si tratta di misure volte a contrastare il dilagare del fenomeno della povertà e dell'esclusione sociale attraverso un sostegno del reddito (reddito minimo di inserimento) e l'elaborazione di percorsi personalizzati di integrazione sociale e autonomia economica dei soggetti e delle loro famiglie.
- **politiche specifiche per soggetti svantaggiati.** I beneficiari di questi interventi sono sostanzialmente disabili e immigrati. Per quanto attiene il primo target, oltre al collocamento mirato di cui si è parlato, sono state varate apposite norme per garantire l'accesso del disabile nelle università nonché agevolazioni fiscali e di sostegno alle famiglie con disabili. Con riferimento agli immigrati, il Governo ha varato una serie di disposizioni sull'attribuzione allo straniero dei diritti fondamentali, per assistere i minori stranieri e favorire l'integrazione sociale degli immigrati mediante azioni di natura culturale e formativa;
- **politiche formative.** In quest'ambito il nuovo periodo di programmazione dei fondi comunitari consentirà di implementare quegli interventi più innovativi e di ampliare la gamma di azioni e di soggetti destinatari.

Per ultimo, in riferimento alla LG9 il contributo di EQUAL si individua nella promozione di un collegamento stabile tra gli interventi di politica del lavoro e le politiche di carattere socio-assistenziale. Coerentemente con l'obiettivo generale dell'Iniziativa di sostenere i modelli di sviluppo sociale attraverso interventi di riequilibrio del mercato capaci di rispondere, anche sul

piano economico, alle necessità di più ampie fasce di popolazione, risulta strategica l'opportunità di creare collegamenti stabili tra le politiche sociali e del lavoro.

In tal senso, il collegamento e l'integrazione tra questi due ambiti d'intervento avrebbe un valore innovativo, valutabile sia nei termini di un maggiore impatto sulla società civile, sia in funzione del raggiungimento di migliori *performance* nell'ambito di ciascuna politica.

Le strategie governative per Sviluppare lo spirito imprenditoriale - Pilastro 2

Le politiche per l'imprenditorialità adottate dal governo disegnano un quadro complesso di interventi riguardanti l'economia sociale, lo sviluppo locale mediante negoziazione concertata tra più attori, la promozione di un turismo sostenibile, la promozione di azioni di valorizzazione e tutela del patrimonio artistico e ambientale.

Tali politiche per l'imprenditorialità afferiscono a due campi di azione:

- *l'abbattimento degli ostacoli all'intrapresa* per target particolarmente svantaggiati e in territori dalle condizioni sfavorevoli (LG 11; LG 12)
- *la promozione della qualità e sostenibilità delle imprese già operanti, profit e non*, mediante politiche di semplificazione amministrativa, di incentivazione diretta all'investimento e alla creazione di poli di sviluppo locale, in particolare in settori del terziario e della Società per l'Informazione (LG 10; LG 12; LG 13).

Nel quadro di tali azioni e coerentemente con entrambi gli obiettivi prioritari sopra citati, le linee governative prevedono misure specifiche a sostegno dell'economia sociale (LG 12), quale settore nel quale trovare risposte alla disoccupazione strutturale e alla crisi dei sistemi tradizionali di *welfare*.

Nella strategia di EQUAL, l'economia sociale costituisce una delle leve per la promozione dell'imprenditorialità di fasce svantaggiate comprendenti, oltre a donne e giovani, anche disabili, ex-tossicodipendenti, ex-detenuti. L'impresa sociale pertanto, concorre, con entrambe le dimensioni, quella imprenditoriale e quella solidaristica, alla lotta contro l'esclusione dal mercato del lavoro e dalla comunità civile.

In particolar modo, per quanto riguarda i disabili, in EQUAL si tiene conto della normativa di riforma del collocamento obbligatorio Legge 68/99 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili" riconoscendo il ruolo fondamentale svolto dalla cooperazione sociale per l'orientamento, la formazione, e l'inserimento lavorativo di questo specifico target.

Nella nuova Iniziativa vengono valorizzati percorsi formativi e di inserimento lavorativo dei disabili, puntando anche alla riqualificazione degli stessi operatori responsabili dell'inserimento lavorativo all'interno delle cooperative.

Con l'estensione della Legge 44/86 alle imprese sociali, viene adottata dal governo una misura specifica a sostegno dell'ampliamento e consolidamento di imprese sociali. Grande risalto nei criteri di assegnazione viene dato alla ricaduta sociale delle attività agevolate, oltre che alla valutazione di fattibilità. Il provvedimento va nella direzione di rafforzare la sostenibilità delle imprese sociali e riconoscerne l'efficacia come strumento di politica attiva e di creazione aggiuntiva di occupazione (25% in più di occupazione nei diversi settori della cooperazione nel triennio 97/99).

Nella strategia di EQUAL viene dato uguale risalto al rafforzamento della sostenibilità delle cooperative sociali, attraverso misure di semplificazione dell'accesso al credito e alla promozione

della crescita di una domanda pubblica e privata a favore delle imprese sociali, modificando tra l'altro, il meccanismo degli appalti e defiscalizzando la domanda di servizi da parte di imprese e famiglie.

Le politiche per lo sviluppo locale intendono sia favorire il coinvolgimento attivo degli attori locali, mediante strumenti di programmazione concertata (patti territoriali e contratti d'area), sia migliorare le condizioni di contesto in cui operano le imprese *profit* e non, in linea con gli obiettivi della programmazione FSE 2000-2006.

Nel quadro di EQUAL il settore dell'economia sociale risponde in modo specifico alle esigenze insoddisfatte delle comunità locali, avendo l'obiettivo di conseguire nel lungo periodo un innalzamento della qualità della vita, sia in termini di maggiori opportunità per le fasce svantaggiate della popolazione locale, sia in termini di maggior efficienza (perché più vicini ai bisogni rilevati) ed efficacia (perché si ottimizzano le risorse locali) dei servizi erogati. L'economia sociale, infatti, viene individuata in EQUAL come la risposta delle economie locali alle sfide poste dai cambiamenti tecnologici e dalla globalizzazione dei mercati, oltre che dai cambiamenti nella struttura della domanda privata, sempre più orientata ad un consumo consapevole di servizi nel campo della cultura, dell'ambiente, della comunicazione, del tempo libero³⁰.

Il settore terziario in Italia mostra potenzialità di crescita ancora inesplorate. Nel 1999, infatti, il tasso di crescita del settore era pari allo 0,5% contro un aumento del 5,1% nell'agricoltura e del 1,7% nell'industria. Rispetto alla media europea l'Italia si distingue per la debolezza del settore dei servizi, caratterizzato da una bassa produttività del lavoro e da una dinamica inflazionistica (Istat, *Rapporto Annuale 1999*). Di qui l'azione del Governo per liberare le potenzialità di espansione del terzo settore, pur in una strategia di contenimento dei prezzi finali.

I settori potenzialmente di maggiore sviluppo nelle previsioni del Governo sono: la valorizzazione e tutela del patrimonio culturale; l'innalzamento della qualità della vita nelle città; la valorizzazione del patrimonio ambientale; la promozione del turismo sostenibile.

Per la valorizzazione e tutela del patrimonio culturale sono stati istituiti, su iniziativa del Governo, enti per la gestione autonoma ed economica di attività museali e dello spettacolo, ed inoltre sono stati attivati 83 servizi al pubblico negli istituti dipendenti dal Ministero dei Beni e Attività culturali. Altri servizi analoghi sono stati attivati da enti locali.

Nel Piano di Sviluppo del Mezzogiorno (PSM), l'innalzamento della qualità della vita nelle città e la fruibilità e conservazione del patrimonio culturale vengono individuati come due delle priorità della programmazione. L'obiettivo è di migliorare le infrastrutture e la qualità dei sistemi urbani per la crescita di un contesto favorevole allo sviluppo di iniziative imprenditoriali e di poli di sviluppo.

Le Regioni stanno costituendo parchi ed aree protette per la valorizzazione del patrimonio ambientale e per la promozione di un'occupazione sia diretta, sia indotta. Un'ulteriore misura di promozione del turismo sostenibile si individua nella normativa prevista per il riconoscimento di distretti turistici.

Conformemente a tali indirizzi, EQUAL, in una strategia di crescita dei servizi alla persona e all'impresa, riconosce all'economia sociale una grande rilevanza per la capacità di rilevare i

³⁰ Comunicazione della Commissione: Agire a livello locale in materia di occupazione. Dare una dimensione locale alla strategia europea per l'occupazione. COM (2000)196, Bruxelles 07.04.2000

bisogni locali, di coinvolgere gli utenti stessi nella definizione delle modalità e del contenuto dei servizi, di creare rete sul territorio con altri attori dello sviluppo, e in definitiva di contribuire ad un innalzamento globale della qualità della vita.

In EQUAL, le opportunità di nuova occupazione da promuovere nell'economia sociale nel settore terziario sono individuate:

- nell'ampliamento, la diversificazione e il miglioramento dei servizi turistici, culturali ed ambientali tradizionalmente offerti;
- nell'offerta di nuovi prodotti e di nuove forme di fruizione dei beni culturali;
- nella rivalutazione di risorse culturali ed ambientali precedentemente non valorizzate;
- nello sviluppo di servizi alla persona rivolti alle famiglie;
- nello sviluppo di servizi alle aziende.

L'accento posto dagli indirizzi governativi sullo sviluppo della Società per l'informazione si concretizza nell'erogazione di contributi in conto capitale per l'introduzione di innovazioni tecnologiche in settori tradizionali, quali il tessile, l'abbigliamento e il calzaturiero. Inoltre è previsto lo stanziamento di 330 miliardi di lire nel triennio 2000-2002 per la creazione di attività d'impresa attraverso le nuove tecnologie e il commercio elettronico.

Nel quadro di EQUAL viene messa in risalto l'importanza di sviluppare i settori dell'economia sociale legati alle nuove tecnologie, sia per rendere le imprese sociali maggiormente competitive in settori in espansione, sia per garantire la creazione di lavori in settori ad alto valore aggiunto, che diano la possibilità di raggiungere livelli di remunerazione soddisfacenti. L'introduzione di nuove tecnologie anche in settori tradizionali (ad esempio, servizi di cura alla persona) permette, inoltre, di innalzare la qualità del servizio nei confronti dell'utente.

Le strategie governative volte a incoraggiare la capacità di adattamento delle imprese e dei loro lavoratori - Pilastro 3

Fra i provvedimenti di riforma adottati negli ultimi anni dal nostro Paese per migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, alcuni sono direttamente collegabili al pilastro "Adattabilità" della Strategia per l'occupazione. Infatti, l'attenzione al miglioramento dell'organizzazione del lavoro, la promozione di forme contrattuali flessibili, lo stimolo a migliorare l'offerta formativa e a costruire percorsi integrati di formazione (anche su base individuale), costituiscono momenti qualificanti della politica nazionale finalizzata a rendere aziende e lavoratori più reattivi alle trasformazioni dei mercati.

La strategia di EQUAL, così come delineata nel capitolo II, ricopre un ruolo complementare rispetto alla più ampia strategia italiana per l'occupazione ma, grazie al carattere di laboratorio sperimentale dell'Iniziativa e alla sua dimensione transnazionale, è in grado di arricchire e potenziare ulteriormente la politica nazionale, concorrendo a fronteggiare le tendenze discriminatorie identificate nelle pagine precedenti.

In particolare, si deve ricordare come in relazione alla contrattazione e all'organizzazione del lavoro (L. G. 15) il nostro Paese ha promosso forme di **flessibilità di orario di lavoro**. La L.196/97 ha previsto incentivi per la riduzione e la rimodulazione degli orari di lavoro, stabilendo che i contratti collettivi possono concordare una durata minore rispetto alle 40 ore; l'orario

normale, inoltre, può essere riferito alla durata media delle prestazioni lavorative in un periodo non superiore all'anno.

La L.53/2000 ha proseguito nell'opera di regolamentazione delle misure tese a flessibilizzare l'orario di lavoro. In particolare, la legge ha previsto finanziamenti da erogare come contributi alle imprese, per l'applicazione di accordi aziendali finalizzati a stimolare la flessibilità. Tali accordi possono interessare lavoratrici madri o lavoratori padri, consentendo loro di usufruire di forme di flessibilità di orario e di organizzazione del lavoro, come part time, telelavoro e lavoro domiciliare, flessibilità di turni, orario concentrato, banca delle ore. Sono altresì proponibili programmi di formazione per il reinserimento dei lavoratori dopo il periodo di congedo. Viene consentita, inoltre, l'astensione dal lavoro anche del padre lavoratore: infatti, nei primi otto anni di vita del bambino i genitori hanno il diritto di astenersi dal lavoro per un periodo che può raggiungere i dieci mesi e per un massimo di sei mesi ciascuno.

Per ciò che si riferisce alla previsione di contratti di lavoro più flessibili (L.G. 16), si deve ricordare come la L.196/97 (e i decreti attuativi emanati negli anni seguenti), rappresenti un passo fondamentale nel processo di flessibilizzazione del mercato del lavoro italiano poiché ha introdotto numerose novità in tema di regolamentazione dei rapporti di lavoro. In particolare, la legge rivitalizza il contratto part time e introduce in Italia il lavoro temporaneo. Per promuovere il ricorso ai contratti part time, la legge ha previsto misure di riduzione delle aliquote contributive con agevolazioni supplementari legate alle aree geografiche e alle caratteristiche dei contraenti (giovani del Mezzogiorno, donne in rientro nel mercato del lavoro, anziani); essa ha disciplinato altresì le fattispecie lavorative in cui è possibile stipulare una prestazione lavorativa ridotta rispetto a quella di durata normale.

Il lavoro temporaneo è forse la novità principale introdotta dalla 196/97. La legge prevede la realizzazione di un rapporto di lavoro trilaterale con due contratti: il primo contratto è di fornitura, fra l'agenzia fornitrice e l'impresa che ha esigenze temporanee di manodopera; il secondo contratto è di prestazione lavorativa ed è stipulato fra l'agenzia e il lavoratore. Questo contratto può essere di durata pari alla prestazione richiesta dall'impresa oppure a tempo indeterminato e, in tal caso, il lavoratore rimane a disposizione dell'agenzia anche per i periodi in cui non svolge attività lavorativa. Il lavoro temporaneo è una forma di flessibilità in quanto consente alle aziende di usufruire di maggiore forza lavoro nei momenti di picco produttivo, senza appesantire l'organico in forma definitiva.

La strategia di EQUAL relativa alla L.G. 16 potrà fornire contributi e sperimentazioni per le politiche di sostegno dei settori locali trainanti e delle vocazioni territoriali che hanno lo scopo di creare nuove competenze per la gestione dei processi di cambiamento.

Infine, in riferimento ai dispositivi per il riordino del sistema di istruzione di formazione, con particolare riguardo alla formazione continua (L.G. 17), si devono ricordare i seguenti provvedimenti:

- **Contratto di apprendistato.** Il contratto di apprendistato è stato riformato dalla L.196/97, con l'obiettivo di favorire l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro, dando loro la possibilità di acquisire una professionalità specifica direttamente in azienda. Le novità principali della riforma riguardano: l'estensione della fascia di età interessata (dai 16 ai 24 anni) senza preclusione in base al titolo di studio; la fissazione dei limiti di durata da 18 mesi a 4 anni; l'introduzione di un periodo minimo annuale di formazione esterna all'azienda di

120 ore. Il campo di applicazione riguarda tutti i settori produttivi. Insieme alla promozione dei tirocini di orientamento e formativi, la riforma dell'apprendistato intende creare un sistema strutturato di percorsi in alternanza da usare come strumenti di approccio al mercato del lavoro.

- **Riforma del sistema di istruzione e formazione.** Il sistema di istruzione e formazione italiano è stato recentemente oggetto di interventi di riforma che intendono superare molte delle differenze finora esistenti con altri paesi europei. Tali interventi porteranno a:
 - l'elevamento dell'obbligo di istruzione a dieci anni (riferimento normativo: L.9/99);
 - l'elevamento dell'obbligo di istruzione e formazione professionale fino al compimento del diciottesimo anno di età (riferimento: L.144/99). Analogamente a quanto avviene in altri Paesi dell'Unione europea, l'obbligo potrà essere assolto anche al di fuori del sistema scolastico;
 - la costituzione dell'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) nell'ambito del sistema di formazione integrata superiore (FIS), (riferimento: L.144/99);
 - la ristrutturazione del sistema di formazione professionale (riferimento: L.196/97) che mira a migliorare la qualità dell'offerta formativa grazie all'accreditamento delle strutture formative, alla creazione di un sistema di crediti e di certificazione delle competenze, alla messa in essere di un sistema articolato di servizi di accompagnamento ai percorsi formativi a livello locale.
- **Congedi per la formazione.** La L.53/2000 incentiva anche i congedi per la formazione, finalizzati al completamento della scuola dell'obbligo, al conseguimento del titolo di studio di secondo grado, del diploma universitario o di laurea, alla partecipazione ad attività formative anche diverse da quelle organizzate dal datore di lavoro. Hanno diritto ad usufruire dei congedi per la formazione e per la formazione continua i dipendenti di datori di lavoro pubblici e privati che abbiano almeno cinque anni di anzianità di servizio presso la stessa azienda o amministrazione, per un periodo fino a un massimo di undici mesi, continuativo o frazionato, nell'arco dell'intera vita lavorativa. Tali congedi consentiranno di seguire percorsi formativi personalizzati, certificati e riconosciuti come crediti formativi a livello nazionale ed europeo; questi percorsi formativi possono essere predisposti dall'azienda, ovvero svolti in base all'autonoma scelta del lavoratore.
- **La formazione individuale.** Nel campo della formazione continua, già interessata, come visto, dalle L.196/97 e 53/00, un importante elemento di innovazione è rappresentato dai provvedimenti tesi a sostenere la formazione individuale. Tali provvedimenti, contenuti nella L.236/93 e nelle circolari attuative 139-98 e 30-00, favoriscono la scelta da parte dei lavoratori di percorsi individuali di orientamento e formazione, anche utilizzando le modalità realizzative del bilancio di competenze. La formazione individuale finanzia interventi sperimentali finalizzati allo sviluppo delle competenze possedute da lavoratori dipendenti, sulla base di progetti elaborati dai singoli lavoratori i quali possono utilizzare l'assistenza tecnica di Centri di orientamento e formazione professionale individuati dalle Regioni e dalle Province autonome. I progetti vengono presentati direttamente alle Regioni e Province autonome ed il finanziamento dà la possibilità di partecipare (con un *voucher* del valore massimo di 2.5 milioni) ad attività formative sia durante l'orario di lavoro che al di fuori di esso. La L.236/93 prevede altresì lo svolgimento di azioni formative aziendali, promosse dalle

imprese per accompagnare i processi di trasformazione e ristrutturazione delle stesse. Queste azioni formative, realizzate attraverso piani aziendali o pluriaziendali, hanno come obiettivo l'incremento della competitività dell'impresa e il rafforzamento professionale ed occupazionale dei lavoratori.

La strategia di EQUAL collegata alla L.G.17 potrà contribuire alla strategia complessiva tramite i risultati della sperimentazione di percorsi formativi integrati e svolti anche su base individuale, nonché della sperimentazione di forme di bilancio delle competenze e di certificazione sostanziale per l'accompagnamento dei percorsi di carriera dei lavoratori.

Le strategie governative volte a rafforzare le politiche di uguaglianza delle opportunità per le donne e gli uomini - Pilastro 4

La politica di intervento in tema di occupazione prevista nel Piano d'Azione Nazionale per l'occupazione individua nel quarto Pilastro *“Rafforzare le politiche di uguaglianza delle opportunità per le donne e gli uomini”* gli strumenti governativi utili ad abbattere le discriminazioni e le disuguaglianze tra i sessi.

A tal fine la strategia governativa intende potenziare:

- la crescita dell'occupazione e la partecipazione alle forze di lavoro regolari (LG.18 e 19);
- il miglioramento della condizione di lavoro e conciliabilità con la vita di non lavoro (LG. 20 e 21).

Per quanto attiene la **crescita dell'occupazione e la partecipazione delle donne al lavoro regolare**, le strategie intraprese a livello di governo considerano sia interventi relativi all'equità tra i sessi, sia soprattutto, l'incremento dei livelli di partecipazione delle donne al mercato del lavoro. In generale le politiche per il lavoro – dai servizi all'impiego, alla integrazione scuola-lavoro, all'orientamento – includono azioni volte ad incrementare fortemente l'entrata delle donne nel mercato del lavoro. Vanno in questa direzione l'attivazione di funzioni specializzate dei servizi per l'impiego volte a fornire un sostegno mirato nella ricerca attiva di lavoro per le donne. Per accrescere la presenza nel mercato del lavoro regolare è prevista, inoltre, la deduzione degli oneri sostenuti per i servizi alle famiglie. Nonostante gli interventi previsti, non si rilevano azioni specifiche atte a contrastare il fenomeno della segregazione professionale.

In merito alla crescita dell'occupazione e alla partecipazione alla forza lavoro regolare, l'Iniziativa EQUAL promuoverà delle sperimentazioni volte a migliorare la qualità del lavoro delle donne, recuperando e valorizzando le potenzialità espresse dalla popolazione femminile, attraverso azioni di promozione e di sviluppo di una maggiore flessibilità delle forme contrattuali a favore sia degli uomini che delle donne. La strategia di EQUAL prevede inoltre la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, promuovendo percorsi di carriera e favorendo parità di accesso anche ai livelli più alti della scala gerarchica.

Attraverso l'Iniziativa si intende rivalutare le forme di lavoro atipico, come soluzione organizzativa per entrambi i sessi, affinché queste rappresentino una scelta consapevole per le donne che intendono dedicare più tempo alla famiglia. La promozione e lo sviluppo del part time, del telelavoro, ecc. dovrebbero essere strumentali non solo alle differenze di genere ma anche a tutti i livelli professionali, rispettando le esigenze legate ai cicli di vita lavorativi, personali e familiari.

La strategia governativa volta al **miglioramento della condizione di lavoro e conciliabilità con la vita di non lavoro** comprende sostegni e sgravi finanziari per le famiglie quali: sovvenzioni per le famiglie mono-parentali, assegno di maternità esteso anche alle donne prive di coperture assicurative, assegno speciale per le famiglie numerose – previsti dalla Legge Finanziaria 2000. E ancora, la L. 53/2000 “Dispositivi per il sostegno della maternità e paternità, per il diritto di cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi della città” prevede l’estensione ad entrambi i genitori con figli fino a otto anni, del diritto al congedo parentale; la possibilità di ottenere congedi per problemi di cura familiare; il diritto al congedo per la formazione continua; l’estensione della legge anche alle lavoratrici autonome.

Per quanto attiene il miglioramento della condizione di lavoro e conciliabilità con la vita di non lavoro (LG 20 e 21), attraverso EQUAL s'intende sviluppare e promuovere nuove misure di conciliazione della vita familiare e lavorativa, che tengano conto dei diversi tempi di vita lavorativi, familiari, sperimentando strumenti atti a promuovere una cultura dell'uguaglianza tra i sessi. Gli interventi di sensibilizzazione e informazione in essa previsti sarebbero da intendere quali azioni specifiche per la rimozione delle barriere di natura culturale che attribuiscono alle sole donne il ruolo di cura della famiglia. Attraverso l’Iniziativa EQUAL si intende, infine, promuovere sperimentazioni di: sensibilizzazione dell’opinione pubblica per una cultura di pari opportunità uomo-donna nella scalata ai ruoli dirigenziali; revisione dello sviluppo organizzativo, nel senso di una maggiore flessibilità nella distribuzione degli orari di lavoro, nei percorsi di carriera, nella mobilità verticale e orizzontale.

Le strategie governative volte a lottare contro le discriminazioni e le disuguaglianze che ostacolano l'integrazione sociale ed economica dei richiedenti asilo

Come già accennato in assenza di una specifica strategia governativa che favorisca l'integrazione sociale ed economica dei richiedenti asilo, le politiche nazionali rivolte a questi soggetti si ritrovano all'interno di provvedimenti legislativi volti, più in generale, a disciplinare il fenomeno dell'immigrazione.

In quest'ambito la legge Martelli n. 39/90, che rappresenta il primo intervento normativo unitario sull'immigrazione, contiene l'unico articolo di legge specificamente rivolto ai rifugiati. Sono ivi previste le disposizioni fondamentali che regolano l'ammissione dei richiedenti asilo, le procedure di riconoscimento, di appello e di assistenza. Allo stato attuale, quindi, questa legge rappresenta l'unico provvedimento che disciplina la materia, unitamente a vari decreti e circolari amministrative che definiscono in dettaglio la procedura e l'assistenza dei richiedenti asilo.

A livello nazionale, è in discussione alla Camera dei Deputati (dopo essere stato approvato dal Senato nel novembre 1998) il disegno di legge “Norme in materia di protezione umanitaria e di diritto di asilo” che prende in considerazione le indicazioni dell’Unione europea sull’armonizzazione delle procedure di asilo.

La proposta di legge amplia la tutela dei diritti dei richiedenti asilo alle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, prevedendo due distinte categorie di titolari del diritto d’asilo - quelli ex Convenzione di Ginevra e quelli ex Costituzione della Repubblica - sottoposte alla medesima procedura di riconoscimento ed aventi i medesimi diritti di assistenza.

Il disegno di legge innova e migliora l’assistenza economica ai richiedenti asilo prevedendo il decentramento amministrativo ai Comuni dei costi di vitto e alloggio, con il sostegno da parte

dello Stato. Il disegno di legge, qualora venisse approvato senza successive modifiche di merito, introdurrà il “successivo mantenimento del richiedente asilo in assistenza” ma “subordinato all’accertamento dello stato di bisogno da parte del Comune”. In tale contesto, i Comuni potranno affinare la loro capacità organizzativa e presentare dei programmi finalizzati all’inserimento che valorizzino le vocazioni dei diversi territori.

Nell’ambito dell’Iniziativa EQUAL, la lotta alla discriminazione e alla disuguaglianza dei richiedenti asilo si connota per l’elevata portata innovativa: infatti le azioni previste sperimentano, per la prima volta, l’opportunità di realizzare una programmazione strategica a livello nazionale.

Il processo di integrazione dei richiedenti asilo che si intende promuovere attraverso l’Iniziativa, si articolerebbe in specifici ambiti di intervento che affrontano le diverse problematiche presenti nel percorso di ingresso. In particolare, al fine di programmare forme di accoglienza adeguate alle esigenze locali ed ai servizi attivi a livello territoriale, si prevede di realizzare un sistema integrato di governo dell’informazione dei flussi migratori dei richiedenti asilo, la promozione di interventi informativi, formativi e di sensibilizzazione rivolti ad operatori pubblici e del privato sociale e la promozione di percorsi integrati di assistenza e formazione dei richiedenti asilo.

2. COMPLEMENTARITÀ TRA LA STRATEGIA DI EQUAL, IL FONDO SOCIALE EUROPEO E LE ALTRE INIZIATIVE E PROGRAMMI COMUNITARI

Al fine di ottimizzare l’utilizzo delle risorse comunitarie e di favorire la disseminazione e l’impatto delle sperimentazioni, viene favorita l’attivazione di processi di complementarità tra l’Iniziativa EQUAL, il Fondo europeo per i Rifugiati (FER), il Programma Comunitario Leonardo da Vinci, le Iniziative URBAN e LEADER e gli interventi realizzati nell’ambito del FSE a titolo degli obiettivi 1 e 3.

Le Iniziative ed i Programmi comunitari hanno infatti rappresentato nel passato periodo di programmazione un importante punto di riferimento per l’innovazione e la sperimentazione di percorsi che in molti casi si sono consolidati in azioni ordinarie del FSE. In particolare si prevedono azioni mirate a rafforzare l’informazione ed il coordinamento con il FSE, attraverso una informativa costante sui risultati dell’iniziativa ai Comitati di Sorveglianza del QCS. Inoltre, nel PON "Azioni di sistema" Obiettivo 3 a titolarità del Ministero del Lavoro, è prevista una specifica azione volta ad ottimizzare la complementarità tra EQUAL, Leonardo e gli interventi finanziati nell’ambito della programmazione ordinaria del FSE Obiettivo 3 attraverso un confronto tra prassi e metodologie adottate con particolare riferimento alla dimensione innovativa emersa nell’ambito di EQUAL.

Una particolare attenzione dovrà essere rivolta alla promozione di interventi integrati e coordinati con il Programma d’azione comunitario relativo alla strategia quadro comunitaria in materia di parità fra donne e uomini³¹ con gli altri strumenti di politica comunitaria incentrati sull’uguaglianza tra donne e uomini.

³¹ GUCE L17 del 19/1/2001

Nel considerare le politiche nazionali ed europee a sostegno dello sviluppo locale e delle aree in ritardo di sviluppo, lo strumento dei Patti territoriali occupa un posto di primo piano in considerazione della sua capacità di sostenere e accompagnare gli investimenti produttivi e infrastrutturali con adeguati e specifici interventi di formazione professionale per soggetti disoccupati e giovani in cerca di lavoro, residenti nelle zone interessate.

In Italia tale strumento è attivo dalla fine del 1996 e, dopo un periodo iniziale caratterizzato da difficoltà procedurali e lentezze burocratiche, ha conosciuto un tentativo di rilancio con provvedimenti tesi a semplificare l'iter di approvazione e di finanziamento.

In ambito comunitario, nei Consigli europei di Firenze e Dublino del 1996, la Commissione ha individuato nei Patti Territoriali Europei uno strumento idoneo a sostenere le aree in ritardo di sviluppo, grazie soprattutto alla creazione di nuovi posti di lavoro. La politica comunitaria è finalizzata a collegare un insieme di patti europei per l'occupazione, con lo scopo di sviluppare approcci nuovi e sperimentali e di provare l'efficacia del partenariato e della cooperazione locale. In particolare, i Patti Territoriali europei si basano su tre criteri guida: l'innovazione (il Patto deve rappresentare un'esperienza che conduce ad una logica di intervento nuova); l'integrazione (il processo di concertazione deve garantire l'integrazione di tutti gli interventi che fanno parte del Patto); il partenariato (la funzione sociale del partenariato consiste nel cooperare per l'aumento dei livelli occupazionali nella comunità locale).

Le Iniziative ADAPT e OCCUPAZIONE hanno già fornito esempi di complementarità con la politica europea dei Patti Territoriali per l'occupazione. Nell'Iniziativa ADAPT sono state sviluppate esperienze relative alla creazione e consolidamento di collegamenti forti fra attori chiave del territorio allo scopo di stringere Patti territoriali e migliorare lo sviluppo locale. In particolare, tali sperimentazioni hanno previsto l'analisi del livello di applicazione degli strumenti di programmazione negoziata nel territorio di riferimento, l'attività di animazione di tavoli "di promozione e ascolto" e di "tavoli di concertazione", nonché attività di raccordo fra gli attori chiave per la messa a punto e la raccolta dei progetti.

In OCCUPAZIONE assume una particolare rilevanza la valorizzazione delle competenze e delle professionalità sperimentate dai progetti (nuove figure professionali) all'interno di Patti territoriali per l'occupazione, nonché l'attivazione di sinergie che, favorite dall'ingresso degli enti promotori all'interno delle strutture di gestione dei Patti, hanno l'obiettivo di promuovere e consolidare le iniziative imprenditoriali avviate nell'ambito dell'Iniziativa.

I progetti finanziati dall'Iniziativa EQUAL dovranno favorire forme di complementarità con gli strumenti e programmi comunitari sopra menzionati, prestando una particolare attenzione alla politica europea dei Patti Territoriali. A tal fine, i partenariati di sviluppo dovranno identificare adeguate strategie di collaborazione fra gli attori chiave del territorio, promuovendo modalità organizzative dei partenariati che consentano un proficuo scambio di esperienze e di prassi fra il partenariato stesso e la struttura organizzativa dei Patti operanti sul territorio.

Capitolo VI - **Disposizioni di attuazione**

1. AUTORITÀ DI GESTIONE E DI PAGAMENTO

Ai sensi e per gli effetti del Regolamento (CE) n. 1260/99 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali, l'Autorità di gestione è il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale:

Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

Ufficio Centrale per l'Orientamento e la Formazione Professionale (UCOFPL)

Vicolo D'Aste, 12 - 00159 Roma

Responsabile: Dirigente Generale Pro-Tempore

Posta elettronica: ucofpl03@uni.net

L'Autorità di gestione è il principale organo responsabile della corretta gestione e attuazione del DOCUP; l'articolo 34 del Regolamento n. 1260/99 ne definisce in una certa misura le competenze, di seguito sintetizzate:

- istituisce un dispositivo di raccolta dati (finanziari e statistici) sull'attuazione, per la sorveglianza di cui all'art. 36 del citato Regolamento e per la valutazione di cui agli artt. 42 e 43, curandone la trasmissione alla Commissione secondo modalità concordate ai sensi dell'art. 18, paragrafo 3, lettera e);
- organizza e cura il monitoraggio e la valutazione delle azioni ai sensi degli artt. 36, 40, 41, 42, 43, adottando i necessari provvedimenti al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi;
- elabora il Rapporto annuale ed il Rapporto finale, anche sulla base degli elementi forniti dalle Amministrazioni che coordinano e gestiscono le PS geografiche e ne cura l'invio alla Commissione, previa approvazione del Comitato di Sorveglianza;
- realizza le azioni informative e pubblicitarie ai sensi del Regolamento (CE) n. 1159/2000 della Commissione relativo alle azioni informative e pubblicitarie a cura degli Stati membri sugli interventi dei Fondi strutturali;
- garantisce il rispetto delle politiche comunitarie (concorrenza, aggiudicazione di appalti pubblici, tutela e miglioramento dell'ambiente, eliminazione delle diseguaglianze, promozione della parità tra uomo e donna, ecc.), secondo le disposizioni dell'art. 12 del Regolamento n. 1260/99;
- istituisce controlli e verifiche sulla regolarità delle operazioni finanziate.

L'Autorità di pagamento così come definita dall'art. 9 lettera o) del citato Regolamento è il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (cfr. indicazioni fornite al paragrafo precedente).

In estrema sintesi, l'Autorità di pagamento:

- presenta alla Commissione le dichiarazioni intermedie di spesa per il rimborso e la dichiarazione finale per il pagamento del saldo;
- certifica come regolari e corrette le spese dichiarate alla Commissione nelle domande intermedie e finali;
- provvede affinché il beneficiario finale riceva tempestivamente il contributo UE;

- assicura registrazioni contabili soddisfacenti ai fini dei controlli;
- provvede alla gestione delle operazioni di rettifica e di recupero dei pagamenti indebiti;
- promuove l'applicazione del principio di sana gestione finanziaria in tutto il sistema, compresi i propri servizi.

Al fine di assicurare la trasparenza della gestione finanziaria, sarà operata la separazione delle funzioni di autorizzazione, esecuzione e contabilizzazione dei pagamenti, secondo le disposizioni dei regolamenti in via di definizione recanti le modalità di applicazione del Regolamento (CE) n. 1260/99.

2. COMPITI DEL MINISTERO DEL LAVORO – U.C.O.F.P.L., DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Al fine di consentire una gestione efficace dell'Iniziativa nel pieno rispetto delle competenze territoriali degli Enti regionali, alcune delle funzioni riservate dal Regolamento (CE) n. 1260/99 all'Autorità di gestione e di pagamento sono assegnate alle Regioni e Province Autonome; più precisamente, tali Amministrazioni sono responsabili:

- della valutazione e dell'approvazione delle PS geografiche;
- della gestione degli interventi realizzati dalle PS geografiche;
- della verifica dei rendiconti delle PS geografiche, al termine delle attività;
- dei controlli sull'andamento dei singoli interventi approvati;
- della collaborazione nei confronti dell'Autorità di gestione per la realizzazione dell'Azione 3;
- della programmazione degli interventi sul territorio regionale;
- della definizione delle specifiche regionali che dovranno essere indicate nei bandi;
- della promozione delle *partnership* geografiche.

Le Regioni/P.A. partecipano con l'Autorità di gestione alla elaborazione dei documenti programmatici e attuativi dell'Iniziativa, ivi compreso al processo di negoziato con la Commissione europea.

Nello svolgimento di tali compiti, le Amministrazioni si fanno carico di informare tempestivamente il Ministero del Lavoro sull'esito dei controlli e sulle attività di vigilanza e garantiscono, altresì, il supporto necessario per l'espletamento delle attività svolte direttamente dal Ministero, anche nei confronti delle PS geografiche. L'Autorità di gestione rimane, comunque, responsabile del coordinamento dell'intervento nel suo complesso. Il Ministero del Lavoro cura direttamente la gestione ed il controllo amministrativo – contabile degli interventi realizzati dalle PS settoriali, della Misura in favore dei richiedenti asilo, della Misura 1.2 e dell'Azione 3.

In ambito finanziario, l'Autorità di pagamento trasferisce alle Amministrazioni regionali e delle Province Autonome le risorse per lo svolgimento degli interventi realizzati dalle PS geografiche.

Per garantire il raccordo tra tutte le Amministrazioni interessate alla gestione del DOCUP, è istituito un Gruppo Tecnico di Gestione composto da rappresentanti del Ministero del Lavoro, Ministero del Tesoro e delle Regioni e Province Autonome. Il Gruppo interviene, tra l'altro, nella trattazione dei seguenti temi:

- semplificazione ed omogeneizzazione delle procedure, con particolare attenzione per gli aspetti riconducibili alla vigilanza degli interventi, alla formalizzazione degli atti di concessione del finanziamento ed agli obblighi delle PS in generale;
- flussi finanziari (erogazione fondi ai beneficiari finali, recupero fondi, rettifiche, certificazioni di spesa, ecc.);
- facilitazione del trasferimento di informazioni e di “buone prassi”.

Il Ministero del Lavoro subentra automaticamente nella gestione amministrativa e finanziaria nei confronti delle PS geografiche, nei seguenti casi:

- qualora le erogazioni effettuate dalle Amministrazioni regionali a favore dei beneficiari finali risultino, durante le verifiche da effettuarsi a scadenze convenute, inferiori al 50% dei pagamenti certificati dai beneficiari medesimi;
- per il mancato rispetto del calendario, da concordare tra Autorità di gestione e Regioni / P.A., relativo alle procedure di competenza;
- per il mancato rispetto delle scadenze relative alle comunicazioni attestanti gli importi trasferiti ai beneficiari finali.

3. PROCEDURE PER LA PRESENTAZIONE, LA SELEZIONE E L'APPROVAZIONE DEI PROGETTI

3.1 Procedure di selezione: organismi coinvolti e competenze

Il Comitato di Sorveglianza approva gli strumenti ed i criteri di selezione delle PS, con riferimento ai principi generali ed alle disposizioni di cui alla Comunicazione istitutiva dell'Iniziativa EQUAL del 14.04.2000, n. C(2000)853 (“Comunicazione EQUAL”).

Il Ministero del Lavoro d'intesa con le Regioni/P.A. cura l'emanazione degli avvisi pubblici per la presentazione delle richieste di finanziamento, con riferimento a tutte le tipologie progettuali (PS geografica e PS settoriale) e a tutte le Azioni attraverso le quali si articola l'Iniziativa.

Per l'ammissione all'Azione 1, che costituisce la tappa principale nel processo di selezione, le Regioni e Province Autonome, avvalendosi di appositi comitati ed utilizzando gli strumenti ed i criteri approvati dal Comitato di Sorveglianza, valutano e selezionano le PS geografiche e trasmettono al Ministero del Lavoro i rispettivi rapporti di selezione, evidenziando:

- i criteri adottati;
- gli strumenti utilizzati;
- le modalità di costituzione dei Comitati di valutazione;
- le graduatorie riferite a tutti i progetti esaminati.

Sempre nell'ambito del processo di ammissione all'Azione 1, il Ministero del Lavoro, avvalendosi di un apposito Comitato al quale partecipano anche esperti designati dalle Regioni, ed utilizzando gli strumenti ed i criteri approvati dal Comitato di Sorveglianza, valuta e seleziona le PS settoriali (che comprendono, ai fini del presente documento e salvo diversa indicazione, anche gli interventi a favore dei richiedenti asilo e la Misura 1.2) e redige un proprio rapporto di selezione.

Al termine del processo di selezione, l'Autorità di gestione:

- aggrega le liste delle PS selezionate da tutte le Amministrazioni coinvolte;
- redige un rapporto unico di selezione;
- sottopone all'esame del Comitato di Sorveglianza l'esito della procedura;
- definisce l'elenco di tutti gli interventi (PS geografiche e settoriali) selezionati;
- comunica alla Commissione i risultati della selezione.

Soltanto al termine di tali adempimenti le Regioni e P.A. provvedono a comunicare alle PS geografiche l'ammissione all'Azione 1, mentre il Ministero del Lavoro provvede nei confronti delle PS settoriali.

Alla fine dell'Azione 1, per ottenere la conferma della selezione e, quindi, la definitiva approvazione e l'ammissione all'Azione 2, le PS geografiche presentano alle Amministrazioni regionali la documentazione e le informazioni di cui al paragrafo 38 della Comunicazione EQUAL, mentre le PS settoriali le sottopongono alla valutazione del Ministero del Lavoro. La durata dell'Azione 1 non supera, in linea di principio, i sei mesi, secondo le indicazioni del paragrafo 32 della citata Comunicazione e le previsioni del calendario comune europeo.

Sulla base della documentazione prodotta, le PS vengono confermate o meno dalle Amministrazioni responsabili dell'approvazione iniziale. I risultati della procedura sono verbalizzati dalle Amministrazioni regionali e dal Ministero per i rispettivi ambiti di competenza ed il Rapporto conclusivo di selezione viene sottoposto all'esame del Comitato di Sorveglianza.

Al termine degli adempimenti descritti, le PS geografiche e settoriali sono informate (rispettivamente dalle Regioni/P.A. e dal Ministero) dell'avvenuta definitiva approvazione; il Ministero del Lavoro comunica, altresì, alla Commissione l'esito della procedura.

L'ammissione all'Azione 2 comporta la contestuale approvazione di un bilancio pluriennale per la realizzazione dei programmi di lavoro delle PS.

3.2 Tipologie di criteri di selezione delle candidature

I criteri di selezione dei progetti presentati nel quadro dell'Iniziativa EQUAL dovranno tener conto della necessità di verificare la rispondenza dei progetti alle priorità dell'Iniziativa, la coerenza con le priorità politiche contenute nella strategia italiana di attuazione, nonché la qualità della progettazione.

Con riferimento alle priorità dell'Iniziativa saranno oggetto di valutazione dimensioni quali:

- **L'approccio di partnership.** In tale ambito si ascrivono quei criteri volti a valutare la coerenza tra la composizione della PS e la strategia progettuale che si intende realizzare per lottare contro uno specifico problema del territorio (PS geografica), nonché su base settoriale (PS settoriale) per lottare contro forme di discriminazione che colpiscono uno o più gruppi specifici sul mercato del lavoro. La composizione delle PS sarà valutata in termini di capacità degli attori coinvolti di trasferire l'innovazione sui sistemi oggetto della sperimentazione. Sarà analizzata in tal senso la coerenza tra composizione delle PS e ruoli dei singoli attori da un lato e obiettivo progettuale dall'altro.
- **La partecipazione attiva.** Appartengono a quest'area quei criteri volti a valutare la presenza nell'elaborato progettuale di elementi in grado di assicurare un ruolo a ciascun partner sia nella realizzazione dell'intervento che nel processo decisionale.
- **La cooperazione transnazionale.** I criteri che afferiscono alla dimensione transnazionale delle candidature saranno orientati a valutare l'ipotesi di progetto transnazionale in termini di coerenza con la strategia progettuale, il suo apporto al progetto nazionale e la capacità di facilitare processi di *mainstreaming*.
- **L'innovazione.** L'elemento centrale per la selezione dei progetti eleggibili è costituito dall'innovatività della strategia progettuale relativamente alle tematiche affrontate. In particolare i criteri di selezione saranno volti ad identificare: le innovazioni di contesto, in termini sviluppo di sistemi a vario titolo collegati al mercato del lavoro; di processo, in termini di nuovi metodi, strumenti e nuovi approcci; di obiettivi, in termini ad esempio di nuovi profili professionali, nuovi spazi occupazionali ecc.
- **Integrazione nelle politiche di *mainstreaming*.** Appartengono a quest'area quei criteri volti a valutare la capacità delle PS di estrapolare dalla propria esperienza progettuale le indicazioni di carattere metodologico che consentono di rintracciare le "lezioni strategiche" da trasferire sul sistema, individuando i referenti cui rivolgere tali indicazioni, e di ipotizzare gli effetti a medio-lungo termine del progetto in base ad un'analisi previsionale condotta insieme a tutti gli attori interessati.

Con riferimento alla coerenza dei progetti con le priorità politiche della strategia di attuazione, i criteri di selezione dovranno tener conto delle tre direttrici generali enunciate nella strategia generale, nonché di quei fattori trasversali alle scelte tematiche effettuate dall'Italia.

Con riferimento alle tre direttrici generali, i criteri saranno volti a valutare dimensioni quali:

- **Integrazione stabile tra politiche del lavoro e politiche sociali.** Rientrano in quest'area criteri volti a rilevare la presenza nell'elaborato progettuale di azioni e meccanismi che agevolino una integrazione tra le politiche del lavoro e le politiche sociali attraverso una strategia che promuova un approccio globale al problema dell'accesso e della permanenza nel mercato del lavoro agevolato dalla composizione della PS.
- **Sviluppo di una società dell'informazione non discriminatoria.** I criteri saranno orientati a valutare l'aderenza progettuale a questa dimensione e dunque alla promozione di una società dell'informazione come strumento di promozione sociale anche e soprattutto dei soggetti più deboli sul mercato.
- **Sviluppo locale, sviluppo sociale, e sviluppo occupazionale.** Appartengono a quest'area di valutazione criteri che verificano la copresenza nella strategia progettuale di azioni

complementari volte a promuovere l'integrazione e la permanenza nel mercato delle risorse umane contribuendo, al tempo stesso, allo sviluppo locale e allo sviluppo sociale di un territorio.

Con riferimento ai fattori trasversali la valutazione sarà volta a verificare:

- l'aderenza dell'intervento alle specificità che caratterizzano il contesto territoriale entro cui la sperimentazione si realizza.
- l'attenzione all'approccio di genere nella strategia d'intervento.
- l'attenzione alle specifiche esigenze delle persone disabili per garantire loro l'accesso all'intervento.

Infine la valutazione della qualità della progettazione dovrà prevedere criteri di selezione orientati a verificare:

- la coerenza tra la strategia progettuale ed il tema scelto;
- la coerenza tra i problemi rilevati sul territorio e gli obiettivi formulati nel progetto;
- l'individuazione di risultati progettuali innovativi rispetto alle soluzioni esistenti sul territorio d'intervento capaci di anticipare nuove soluzioni da un punto di vista normativo, socio-economico e finanziario per l'abbattimento delle barriere all'accesso e alla permanenza nel mercato del lavoro.

3.3 Modalità di presentazione delle richieste di finanziamento

Le richieste di finanziamento delle PS geografiche devono essere presentate direttamente alle Amministrazioni regionali competenti, mentre le richieste delle PS settoriali dovranno essere indirizzate al Ministero del Lavoro.

Al fine di agevolare il processo di raccolta dati ed ottemperare alle scadenze comunitarie riguardanti la creazione del sistema informativo comune europeo (ECDB – EQUAL Common Data Base), l'Autorità di gestione cura la predisposizione e la diffusione attraverso Internet di applicativi software per l'elaborazione delle domande di finanziamento; tali prodotti, forniscono anche riferimenti normativi ed esplicativi utili alla presentazione della candidatura, oltre a contenere il formulario/i per la raccolta dei dati.

Le scadenze per la presentazione, la selezione e l'avvio dei progetti, da formalizzare negli appositi avvisi pubblici, riflettono gli impegni assunti a livello comunitario da tutti gli Stati membri.

Coerentemente con le indicazioni di cui al paragrafo 62 della Comunicazione EQUAL, sono previste almeno due fasi di attuazione dell'Iniziativa.

4. MODALITÀ DI ORGANIZZAZIONE E PARTECIPAZIONE DELLE PARTNERSHIP DI SVILUPPO

4.1 Disposizioni di carattere organizzativo

Per ottenere l'approvazione definitiva e, quindi, l'ammissione all'Azione 2, i promotori di una PS si strutturano nei seguenti modi:

- a) costituzione, mediante atto pubblico, di forme associative non aventi finalità di lucro;
- b) accordo di cooperazione sottoscritto da tutti gli organismi interessati, registrato presso l'Ufficio del Registro.

Nel primo caso la rappresentanza legale della PS è regolamentata dalle disposizioni di legge e dal relativo statuto; nella seconda ipotesi i partecipanti demandano espressamente uno dei sottoscrittori dell'accordo a rappresentare la PS nei confronti delle Amministrazioni interessate. Il partner designato è l'unico interlocutore delle Amministrazioni ed è definito "soggetto referente".

Nello statuto o nei patti parasociali, ovvero nell'accordo di cooperazione, a seconda della forma prescelta, i compiti dei partecipanti alla PS sono definiti chiaramente; sono disciplinati, in particolare, i seguenti aspetti:

- le responsabilità di indirizzo e di gestione della *partnership*;
- la suddivisione delle responsabilità per l'esecuzione materiale del programma di lavoro approvato (contatti transnazionali, gestione dei rapporti con le Amministrazioni concedenti, gestione e controllo delle risorse finanziarie, valutazione, compiti specifici riferiti all'attuazione dell'intervento, ecc.);
- l'organizzazione delle modalità di *reporting* alle Amministrazioni concedenti (certificazioni, rapporti annuali, ecc.);
- le modalità di gestione dei contributi finanziari, soprattutto con riferimento alla contabilizzazione e certificazione delle spese.

Il paragrafo 25 della Comunicazione EQUAL stabilisce che al momento della presentazione del progetto, ciascuna PS deve dimostrare che la gestione amministrativa e finanziaria è garantita da un'organizzazione in grado di gestire fondi pubblici.

Per il programma di lavoro della PS potrà essere previsto per l'Azione 1 un periodo fino ad un massimo di sei mesi, mentre per l'Azione 2 potrà avere una durata variabile da due a tre anni.

4.2 Disposizioni di carattere finanziario

Gli obblighi delle PS in materia di ammissibilità e rendicontazione delle spese sono precisati nell'apposito disciplinare predisposto dall'Autorità di gestione, integrato – nel caso delle PS geografiche – da particolari disposizioni regionali, ove necessario.

Per la partecipazione all'Azione 1, le PS sono dotate di un *plafond* non significativo a titolo di rimborso per le spese sostenute nella creazione della *partnership* nazionale e transnazionale (spese di viaggio, organizzazione, interpretariato, ecc.); in tale contesto si applicano le medesime disposizioni per l'ammissibilità e la rendicontazione delle spese sostenute nella realizzazione dell'intervento principale (Azione 2).

All'atto di ammissione all'Azione 2 e dietro presentazione della prescritta documentazione, le PS ricevono un primo anticipo, proporzionale all'acconto versato dalla Commissione allo Stato membro; i pagamenti intermedi sono effettuati esclusivamente a titolo di rimborso delle spese effettivamente sostenute e certificate. Tutte le erogazioni avvengono a condizione che siano rispettate le condizioni stabilite nell'atto di approvazione della richiesta di finanziamento.

L'impegno delle PS a fornire con scadenze costanti le certificazioni relative alle spese sostenute è stabilito nell'atto di concessione da parte delle Amministrazioni concedenti; per le inadempienze sono previsti meccanismi sanzionatori, fino alla revoca del finanziamento stesso. Le scadenze degli adempimenti delle PS sono determinate dall'Autorità di pagamento in funzione dei corrispondenti obblighi dello Stato membro di cui ai Regolamenti comunitari.

Per sostenere le PS nello svolgimento dei rispettivi programmi, in particolare per gli aspetti di natura amministrativa, contabile e finanziaria, l'Autorità di gestione realizza d'intesa con le Regioni attività di formazione, informazione e sensibilizzazione; a tale scopo predispone e diffonde, altresì, strumenti gestionali che sfruttano il potenziale offerto dalle tecnologie informatiche (cfr. Capitolo "Assistenza tecnica").

4.3 Disposizioni relative al coinvolgimento dei partner nelle attività transnazionali

Per essere ammesse all'Azione 2, le PS devono costituire un partenariato transnazionale con almeno un partner di un altro Stato membro.

In linea generale, la cooperazione transnazionale coinvolge le PS approvate dagli altri Stati membri nell'ambito dell'Iniziativa EQUAL e che intervengono di preferenza nello stesso settore tematico.

Possono aderire al partenariato transnazionale, in aggiunta al partner titolare dell'intervento approvato in EQUAL, progetti analoghi finanziati da uno Stato non facente parte dell'UE, a titolo dei Programmi PHARE, TACIS o MEDA, a condizione che sia chiaramente individuabile il potenziale valore aggiunto di tale adesione e la capacità del partner esterno a EQUAL di coprire le proprie spese di partecipazione.

In via del tutto eccezionale e per casi debitamente motivati, la cooperazione transnazionale può essere estesa anche ad altri organismi, pubblici e privati, purché sia chiaramente individuabile il potenziale valore aggiunto della loro cooperazione e la capacità di coprire le proprie spese di partecipazione.

L'adesione di organismi esterni all'Iniziativa EQUAL è soggetta a specifica approvazione da parte dell'Autorità di gestione.

In sintesi, in aggiunta al partner titolare di un intervento approvato nell'ambito di EQUAL, il partenariato transnazionale può comprendere organismi finanziati a valere sui programmi PHARE, TACIS o MEDA o altro programma comunitario, alle condizioni sopra richiamate. I partner esterni all'Iniziativa sono definiti "partner transnazionali associati".

Alla fine dell'Azione 1, la PS deve produrre l'accordo di cooperazione transnazionale firmato con i partner, contenente almeno le seguenti informazioni:

- gli estremi dei partner titolari e dei partner associati;
- gli obiettivi perseguiti ed il valore aggiunto atteso dalla cooperazione transnazionale;
- il programma di lavoro dettagliato (natura delle attività, budget di ciascuna attività, calendario di realizzazione);
- il ruolo di ciascuna PS ed eventualmente dei partner associati (risorse finanziarie destinate alla cooperazione, responsabilità dei partner, ecc.);
- la descrizione delle modalità comuni di adozione delle decisioni;
- le disposizioni organizzative e gestionali (coordinamento, segreteria);
- i meccanismi e le metodologie di controllo e di valutazione delle attività congiunte.

4.4 Disposizioni in merito ai dati ed alle informazioni fornite dalle *Partnership* di Sviluppo

a) Informazioni fornite a richiesta e aggiornate costantemente

Le PS forniscono tutte le informazioni richieste dalle Amministrazioni interessate alla gestione dell'Iniziativa. In particolare, forniscono i dati richiesti dalla Commissione per la gestione degli aspetti transnazionali (ricerca partner, dimensione europea della valutazione, ecc.), secondo lo schema concordato tra i Capi Missione FSE e la Commissione medesima (cfr. il documento "Data to be collected for the EQUAL Common Database-ECDB", del 06/12/00, allegato n. 3). Tali informazioni sono contenute nel formulario ad hoc predisposto dall'Autorità di gestione che le PS devono compilare all'atto della presentazione del progetto ed aggiornare nel corso dell'intervento, secondo necessità o a richiesta dell'Autorità di gestione. La raccolta, l'elaborazione e la trasmissione alla Commissione dei dati in questione avviene attraverso il modulo nazionale del citato sistema informativo predisposto dalla Commissione per EQUAL (ECDB – EQUAL Common Data Base).

b) Informazioni fornite con cadenza annuale

Ogni anno le PS forniscono le informazioni che consentono all'Autorità di gestione e di pagamento di ottemperare agli obblighi assunti dallo Stato membro in materia di controllo, valutazione, informazione e gestione dell'intervento. In tale ottica, le PS forniscono annualmente un Rapporto di esecuzione nel quale sono dettagliati:

- lo stato di avanzamento del programma di lavoro, in particolare la quantificazione degli obiettivi specifici e degli indicatori;

- lo stato di avanzamento del piano finanziario, con particolare riferimento agli indicatori finanziari stabiliti dall'Autorità di pagamento;
- il rendiconto annuale delle spese effettivamente pagate e delle somme ricevute dall'Amministrazione concedente;
- i provvedimenti adottati per assicurare la qualità e l'efficienza dell'esecuzione, con riferimento agli aspetti finanziari ed ai problemi significativi incontrati nella gestione dell'intervento e le eventuali misure adottate;
- qualsiasi cambiamento delle condizioni generali rilevanti per l'esecuzione dell'intervento;
- le azioni intraprese per assicurare la pubblicità delle azioni finanziate.

Entro il 1° aprile di ogni anno, le PS forniscono le previsioni di spesa per l'esercizio in corso e quelle per l'esercizio successivo.

5. COMITATO DI SORVEGLIANZA

L'attuazione dell'Iniziativa è accompagnata da un Comitato di Sorveglianza, istituito dall'Autorità di gestione al più tardi entro tre mesi dalla Decisione di approvazione del DOCUP. Fanno parte del Comitato di Sorveglianza, oltre ai rappresentanti dell'Autorità di gestione:

- la Commissione europea – DG Occupazione e Affari Sociali e DG Giustizia e Affari Interni, che partecipa con voto consultivo;
- i rappresentanti delle Regioni e Province Autonome;
- il Ministero del Bilancio, del Tesoro e della Programmazione Economica - Dipartimento R.G.S. e Servizio Politiche di Coesione;
- il Dipartimento per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- il Ministero dell'Interno – Direzione Generale dei Servizi Civili
- altre Amministrazioni Centrali interessate all'attuazione delle politiche previste dal DOCUP;
- i rappresentanti delle Parti economiche e sociali;
- organizzazioni senza scopo di lucro rappresentative del terzo settore

La composizione del Comitato di Sorveglianza può essere modificata su proposta del Comitato medesimo. Nel Comitato è garantita una equilibrata partecipazione di donne e uomini.

Le modalità di funzionamento, partecipazione ed assunzione delle decisioni del Comitato sono fissate dal regolamento interno, adottato nel corso della prima riunione su proposta del Presidente.

Il Comitato di Sorveglianza si assicura dell'efficienza e della qualità dell'esecuzione dell'intervento, svolgendo i compiti indicati nell'art. 35 del Regolamento (CE) n. 1260/99, nel DOCUP e nel regolamento interno:

- garantisce la sorveglianza sull'attuazione dell'intervento per assicurare il conseguimento degli obiettivi prefissati;
- conferma il complemento di programma, compresi gli indicatori fisici e finanziari da impiegare nella sorveglianza dell'intervento, conformemente all'art. 15 del Regolamento (CE) n. 1260/99. La sua approvazione è richiesta prima di qualsiasi ulteriore adattamento. Il piano dettagliato "Informazione e Pubblicità" sarà descritto nel Complemento di Programmazione;
- esamina ed approva i criteri di selezione;
- esamina i risultati del processo di selezione, prima di qualsiasi atto formale di approvazione delle PS;
- valuta periodicamente i progressi compiuti nel raggiungimento degli obiettivi specifici dell'intervento;
- esamina i risultati dell'esecuzione, segnatamente il conseguimento degli obiettivi fissati a livello delle Misure, nonché la valutazione intermedia di cui all'Art. 42 del Regolamento (CE) n. 1260/99;
- esamina e approva i Rapporti annuali e finali di esecuzione prima che siano trasmessi alla Commissione;
- esamina e approva qualsiasi proposta di modifica inerente al contenuto della Decisione della Commissione che approva il DOCUP;
- può comunque proporre all'Autorità di gestione qualsiasi adattamento o revisione dell'intervento che renda possibile il conseguimento degli obiettivi del DOCUP o migliori la gestione dell'intervento, anche per quanto riguarda la gestione finanziaria. Qualsiasi adattamento dell'intervento viene eseguito conformemente all'Art. 34, paragrafo 3 del Regolamento (CE) n. 1260/99.

Il Comitato si impegna a comunicare ai Comitati di Sorveglianza degli Obiettivi 1 e 3 le conclusioni rilevanti per lo svolgimento delle attività regionali nell'ambito delle specifiche programmazioni. Inoltre si impegna ad assicurare una regolare informazione e disseminazione delle buone prassi a tali Comitati di Sorveglianza.

Il Comitato si riunisce almeno due volte l'anno.

Per l'espletamento delle funzioni di redazione, predisposizione ed elaborazione della documentazione sottoposta all'esame del Comitato, la Presidenza si avvale di una segreteria tecnica.

6. RAPPORTO ANNUALE DI ESECUZIONE

Ai sensi dell'Art. 37 del Regolamento (CE) n. 1260/99, l'Autorità di gestione trasmette alla Commissione un Rapporto annuale di esecuzione, contenente i seguenti elementi:

- qualsiasi cambiamento delle condizioni generali rilevanti per l'esecuzione dell'intervento (tendenze socioeconomiche significative, modificazioni delle politiche nazionali, regionali o settoriali, ecc.);
- lo stato di avanzamento degli Assi prioritari e delle Misure, in particolare la quantificazione degli obiettivi specifici e degli indicatori fissati all'inizio del programma;
- lo stato di avanzamento del piano finanziario, con particolare riferimento agli indicatori finanziari concordati; per ciascuna Misura, rendiconto delle spese effettivamente sostenute, nonché dei pagamenti ricevuti dalla Commissione;
- i provvedimenti adottati dall'Autorità di gestione e dal Comitato di Sorveglianza per assicurare la qualità e l'efficienza dell'esecuzione, riguardanti segnatamente:
 - le azioni di sorveglianza, controllo finanziario e valutazione, comprese le modalità di raccolta dei dati;
 - una sintesi dei problemi significativi incontrati nella gestione dell'intervento e le eventuali misure adottate;
 - il ricorso all'assistenza tecnica;
 - le misure prese per assicurare la pubblicità del DOCUP;
 - le misure adottate per assicurare la compatibilità con le altre politiche comunitarie.

Ogni anno, in occasione della presentazione del Rapporto annuale, la Commissione e l'Autorità di gestione insieme alle Regioni esaminano i principali risultati dell'anno precedente secondo modalità da definire. Eventuali osservazioni formulate dalla Commissione sono trattate secondo le disposizioni del citato articolo.

7. PROCEDURE DI MOBILITAZIONE E CIRCOLAZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE

7.1 Fonti di finanziamento

Le fonti che assicurano il finanziamento del DOCUP sono le seguenti:

- il Fondo Sociale Europeo per la quota di cofinanziamento comunitario;
- il Fondo di rotazione ex legge 183/87 ed i bilanci regionali per la quota di cofinanziamento nazionale.

Le quote percentuali e gli importi di partecipazione sono dettagliati nel Piano finanziario dell'Iniziativa (Cfr. Capitolo "Piano Finanziario").

7.2 Trasferimenti all'Autorità di pagamento

All'atto del primo impegno, che interviene contestualmente alla Decisione di approvazione di ciascuna forma di intervento, la Commissione versa un Acconto all'Autorità di pagamento, pari al 7% della partecipazione del Fondo Sociale Europeo; in funzione delle disponibilità di bilancio, l'acconto può essere frazionato su non più di due esercizi.

L'erogazione, da parte della Commissione, dell'anticipazione a favore dell'Autorità di pagamento determina un'analogha e contestuale operazione, di pari misura, sulla quota nazionale. A tal fine, il servizio comunitario competente comunica al Ministero del Lavoro e al Ministero del Tesoro - Dipartimento R.G.S. (Ragioneria Generale dello Stato), l'avvenuta liquidazione dell'acconto.

Le anticipazioni in questione vengono utilizzate per favorire l'avvio dell'Iniziativa.

La fase successiva del flusso finanziario prevede pagamenti intermedi a titolo di rimborso delle spese effettivamente sostenute dai beneficiari finali e certificate dall'Autorità di pagamento. I pagamenti sono eseguiti a livello di programma e calcolati per le misure contenute nel piano di finanziamento. L'Autorità di pagamento, quindi, elabora e presenta le richieste di pagamento, per la quota nazionale e comunitaria, e riceve i corrispondenti contributi comunitari e nazionali da parte della Commissione europea e del Ministero del Tesoro, allorché sia verificato il rispetto delle modalità e delle condizioni previste dal comma 3 dell'Art. 32 del Regolamento (CE) n. 1260/99. A tal fine la Commissione europea notifica al Ministero del Tesoro l'avvenuta liquidazione del contributo comunitario.

L'ultima fase del flusso finanziario riguarda l'erogazione del saldo. Valgono gli stessi principi e le medesime modalità previste per i pagamenti intermedi che assicurano contestualità ai trasferimenti dei contributi comunitari e nazionali.

Le informazioni relative al piano finanziario e alle domande di pagamento vengono trasmesse alla Commissione anche su supporto informatico, secondo le modalità comuni convenute tra Commissione e Stati membri.

7.3 Trasferimenti alle Regioni e Province Autonome

Come accennato al paragrafo 2, le Regioni e P.A. gestiscono l'erogazione materiale dei fondi comunitari e nazionali a favore delle PS geografiche; ciò comporta il versamento, da parte dell'Autorità di pagamento, delle somme per assicurare l'attuazione degli interventi, secondo meccanismi speculari a quelli che regolano i flussi finanziari destinati all'Autorità medesima:

- il primo acconto è trasferito alle Regioni e P.A. in proporzione agli acconti versati all'Autorità di pagamento, a titolo di contributo nazionale e comunitario;
- i successivi trasferimenti a favore delle Regioni e P.A. avvengono esclusivamente a titolo di rimborso per le spese effettivamente sostenute dai beneficiari finali, in proporzione ai fondi ricevuti dall'Autorità di pagamento, a titolo di contributo nazionale e comunitario.

Prima del versamento dei fondi alle Regioni e P.A. viene verificato che le somme precedentemente accreditate a loro favore siano state erogate a favore dei beneficiari finali.

7.4 Pagamenti alle Partnership di Sviluppo

Le richieste di pagamento del contributo nazionale e comunitario, da parte delle PS geografiche, sono indirizzate alle Regioni e P.A., le quali provvedono all'istruzione delle medesime e all'erogazione dei fondi dopo aver accertato la sussistenza dei requisiti prescritti.

I pagamenti alle PS settoriali sono gestiti direttamente dal Ministero del Lavoro.

In entrambi i casi i pagamenti alle PS avvengono secondo le medesime procedure che regolano il trasferimento dei contributi all'Autorità di pagamento: primo acconto all'approvazione definitiva del progetto (in proporzione ai fondi disponibili) e versamenti successivi in funzione delle spese effettivamente sostenute e comprovate da idonea documentazione contabile.

Contestualmente all'atto di erogazione dei fondi alle PS, a qualsiasi titolo (contributo nazionale, comunitario o regionale), le Amministrazioni regionali ne comunicano gli estremi all'Autorità di pagamento.

7.5 Nozione d'impegno

Si intende per impegno il momento in cui sorge l'obbligazione dell'Amministrazione concedente nei confronti di un terzo. Questo aspetto è regolato da apposite norme dell'Amministrazione; attualmente, a livello nazionale si fa riferimento alla legge 468/78 e a livello regionale alla legge 335/76.

7.6 Certificazione delle spese

Le richieste di pagamento di cui all'Art. 32 del Regolamento (CE) n. 1260/99 sono fondate sulle certificazioni prodotte dalle PS attestanti le spese sostenute; la prova della spesa è costituita da fatture quietanzate o documenti contabili aventi forza probatoria equivalente, ai sensi del Regolamento (CE) n. 1685/2000 della Commissione europea.

Come evidenziato precedentemente (Cfr. paragrafo 4.2), l'impegno delle PS a fornire con scadenze costanti le suddette certificazioni è stabilito nell'atto di concessione delle attività da parte delle Amministrazioni concedenti; per le inadempienze sono previsti meccanismi sanzionatori, fino alla revoca del finanziamento stesso.

Le PS geografiche certificano le spese alle Regioni e P.A. le quali, a loro volta, certificano tali importi all'Autorità di pagamento; le certificazioni trasmesse dalle Amministrazioni regionali, quindi, rappresentano la somma delle spese dichiarate dalle PS e ne attestano la legittimità e la congruenza. Le modalità di gestione delle certificazioni, da parte delle PS e delle Amministrazioni, nonché i contenuti delle stesse, sono concordate in sede di Gruppo Tecnico di Gestione.

Il Ministero del Lavoro cura direttamente la raccolta delle certificazioni delle altre PS.

Al fine di agevolare la gestione delle informazioni finanziarie, l'Autorità di gestione istituisce un sistema di raccolta dati *on-line* che consente alle PS di contabilizzare e certificare in tempo reale le spese; tali strumenti consentono, altresì, la conservazione, l'elaborazione e la trasmissione dei

dati richiesti dalla Commissione. Le PS accedono al sistema di certificazione *on-line* con l'ammissione all'Azione 1.

Nei casi in cui si verificano errori materiali o si rendano necessarie rettifiche finanziarie, le Amministrazioni concedenti garantiscono le necessarie compensazioni che consentano un riequilibrio del flusso finanziario ed una sua corrispondenza all'effettivo andamento della spesa.

7.7 Controlli

Le Regioni e P.A. garantiscono lo svolgimento delle verifiche amministrativo-contabili per le PS geografiche; in tutti gli altri casi provvede il Ministero del Lavoro, attraverso gli organi periferici competenti territorialmente. Al Gruppo Tecnico di Gestione è demandato il compito di armonizzare, per quanto possibile, le modalità di verifica nell'ambito dell'Iniziativa.

Competono al Ministero del Lavoro, quale Autorità di gestione e di pagamento, la realizzazione e l'implementazione dei dispositivi e degli strumenti finalizzati ai controlli previsti dall'Art. 38 del Regolamento (CE) n. 1260/99 ed in particolare la presentazione della dichiarazione di cui alla lettera f) del citato articolo.

Le modalità di controllo introdotte dal Regolamento (CE) n. 2064/97 sono attualmente oggetto di sperimentazione nell'ambito delle Iniziative OCCUPAZIONE e ADAPT (e delle altre forme d'intervento) ed hanno fornito l'occasione per un confronto tra tutte le Amministrazioni interessate alla gestione degli interventi cofinanziati dal FSE, finalizzato alla realizzazione di una pista di *audit* che garantisca trasparenza e visibilità alla gestione dei fondi comunitari. Le scelte sinora attivate, per quanto riguarda l'individuazione dell'organismo indipendente ai sensi dell'art. 8 del citato Regolamento (CE), nell'ambito delle Iniziative OCCUPAZIONE e ADAPT (e degli altri PO a titolarità ministeriale), propendono per l'affidamento a strutture esterne all'Amministrazione. Alla luce degli esiti cui si perverrà attraverso queste prime sperimentazioni, lo Stato membro compirà le opportune scelte in merito alla presente Iniziativa.

Il Ministero del Tesoro - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, I.G.R.U.E., svolge la sua attività di controllo, sia in base a quanto previsto dall'Art. 2 comma 1 lettera g del D.P.R. 28/04/1998, n. 154, sia in base a quanto previsto dall'accordo bilaterale siglato con la Commissione europea. Detti controlli sono eseguiti, tra l'altro, con le modalità previste dall'Art. 7 del Regolamento (CE) n. 2185/96, fermo restando quanto previsto dalla normativa nazionale in materia di verifiche amministrativo-contabili.

Ai sensi dell'art. 38, paragrafo 3 del Regolamento (CE) n. 1260/99, almeno annualmente e in ogni caso prima dell'esame annuale di cui all'art. 34, paragrafo 2 del citato Regolamento (CE), la Commissione europea e l'Autorità di pagamento assieme alle Regioni/P.A. esaminano:

- i risultati dei controlli effettuati dallo Stato membro e dalla Commissione;
- le eventuali osservazioni degli altri organi o istituzioni di controllo nazionali o comunitari;
- l'incidenza finanziaria delle irregolarità accertate e le misure adottate di conseguenza.

Sarà cura dell'Autorità di gestione e delle Regioni/P.A., per gli ambiti di rispettiva competenza, predisporre idonei meccanismi di controllo per evitare che le spese sostenute dalle PS siano rimborsate più di una volta.

8. MODALITÀ DI COINVOLGIMENTO DEL PARTENARIATO

In ottemperanza dell'art.8 del Regolamento (CE) n. 1260/1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali, il processo di programmazione e di implementazione dell'Iniziativa comunitaria EQUAL in Italia ha avuto fra i suoi momenti qualificanti il coinvolgimento attivo di Istituzioni e delle Parti sociali ed economiche. Tale coinvolgimento è stato finalizzato a includere in detto processo apporti e suggerimenti di soggetti che, per la propria missione istituzionale e per il ruolo ricoperto, sono in possesso di esperienze e conoscenze utili a favorire il successo dell'Iniziativa nel nostro Paese.

Fin dal novembre 1999, il Ministero del Lavoro con il supporto tecnico delle Strutture di assistenza tecnica, ha organizzato incontri periodici con Amministrazioni dello Stato, Amministrazioni regionali, Parti economiche, sociali, sindacali e datoriali, Organizzazioni non governative, al fine di fornire informazioni sull'avanzamento della programmazione a livello comunitario e di attivare una consultazione sulla preparazione, la gestione, il finanziamento, la sorveglianza e la valutazione degli interventi da realizzare in EQUAL.

Tali incontri, effettuati presso il Ministero del Lavoro, sono stati realizzati alle seguenti date:

- **15 novembre 1999:** la riunione è stata rivolta prevalentemente ad esaminare lo stato di avanzamento della programmazione a livello Comunitario e ad esaminare le principali caratteristiche della nuova Iniziativa. Per tale incontro è stato predisposto apposito documento di lavoro;
- **7 giugno 2000:** l'incontro è stato focalizzato sugli orientamenti politici italiani in materia di scelta delle priorità tematiche da adottare in sede di Programma operativo nazionale;
- **19 luglio 2000:** la riunione ha avuto lo scopo di discutere le principali caratteristiche di tipo gestionale e procedurale che contraddistinguono EQUAL in Italia;
- **25 luglio 2000:** l'incontro, tenuto a livello di gruppo di lavoro ristretto al Ministero del Lavoro, alle Regioni ed alle Strutture di assistenza tecnica, ha avuto l'obiettivo di approfondire alcuni aspetti gestionali, con particolare riguardo al ruolo dell'Amministrazione centrale e delle Amministrazioni regionali;
- **12 settembre 2000:** in tale riunione è stata presentata la bozza di Programma operativo e di Complemento di programmazione, alla vigilia dell'invio di tale documentazione a Bruxelles per il negoziato con la Commissione europea.

A seguito della prima riunione di negoziato (Palermo, 27-10-00), una ulteriore riunione ha avuto luogo in data 14 novembre con le Regioni e P.A., per esaminare i criteri di definizione delle priorità regionali e delle quote di ripartizione delle risorse finanziarie.

In data 22 dicembre 2000 e 12 gennaio 2001 sono stati realizzati due incontri con il Ministero dell'Interno per individuare le possibili complementarità fra l'Iniziativa EQUAL e il Fondo Europeo per i rifugiati (FER).

9. **DISPOSIZIONI PER LA REALIZZAZIONE DEL *MAINSTREAMING* DELLE PARI OPPORTUNITÀ DI GENERE**

Il *mainstreaming* di genere indica la necessità di promuovere l'integrazione della dimensione delle pari opportunità per donne e uomini in tutte le politiche nazionali ed europee. La strategia di EQUAL intende promuovere il *mainstreaming* di genere a livello trasversale nei Pilastri Occupabilità, Imprenditorialità, Adattabilità e Pari Opportunità, tenendo conto nella fase di programmazione delle esigenze dei lavoratori.

La verifica dell'assunzione del *mainstreaming* di genere sarà affidata al Valutatore indipendente.

10. **QUADRO RIEPILOGATIVO DEI COMPITI DELL'AUTORITÀ DI GESTIONE / PAGAMENTO E DELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME.**

Il quadro che segue riassume in forma schematica le competenze delle amministrazioni coinvolte nella gestione dell'Iniziativa.

a) **Autorità di gestione**

- istituisce il dispositivo di raccolta dati (finanziari e statistici) sull'attuazione, per la sorveglianza e per la valutazione;
- organizza e cura il monitoraggio e la valutazione delle azioni;
- elabora il Rapporto annuale ed il Rapporto finale;
- realizza le azioni informative e pubblicitarie;
- garantisce il rispetto delle politiche comunitarie (concorrenza, aggiudicazione di appalti pubblici, tutela e miglioramento dell'ambiente, eliminazione delle diseguaglianze, promozione della parità tra uomo e donna, ecc.);
- istituisce controlli e verifiche sulla regolarità delle operazioni finanziate;
- cura la realizzazione dell'Azione 3;
- cura la gestione ed il controllo amministrativo – contabile delle PS settoriali, dei progetti in favore dei richiedenti asilo dell'Azione 3 e della Misura 1.2;
- comunica alla Commissione l'esito delle procedure svolte dalle Amministrazioni interessate.

b) **Autorità di pagamento**

- presenta alla Commissione le dichiarazioni intermedie di spesa per il rimborso e la dichiarazione finale per il pagamento del saldo;

- certifica come regolari e corrette le spese dichiarate alla Commissione nelle domande intermedie e finali; la certificazione dell'Autorità di pagamento, per la parte riferita alle PS geografiche, è fondata sulle certificazioni fornite dalle Regioni e P.A., le quali attestano la legittimità e la congruenza delle spese in questione;
- provvede affinché il beneficiario finale riceva tempestivamente il contributo UE;
- assicura registrazioni contabili soddisfacenti ai fini dei controlli;
- provvede alla gestione delle operazioni di rettifica e di recupero dei pagamenti indebiti;
- promuove l'applicazione del principio di sana gestione finanziaria nell'intero sistema, compresi i propri servizi;
- trasferisce alle Amministrazioni regionali e alle Province Autonome le risorse necessarie allo svolgimento degli interventi realizzati dalle PS geografiche.

c) Regioni e delle Province Autonome

- valutano e approvano le PS geografiche;
- gestiscono gli interventi realizzati dalle PS geografiche;
- provvedono alla erogazione materiale dei fondi a favore delle PS geografiche e curano l'istruttoria delle relative richieste di pagamento;
- raccolgono le dichiarazioni di spesa inviate dalle PS geografiche e ne certificano la legittimità e congruità all'Autorità di pagamento;
- verificano i rendiconti delle PS geografiche;
- in caso di errori o rettifiche garantiscono le necessarie compensazioni;
- controllano l'andamento dei singoli interventi approvati;
- collaborano con l'Autorità di gestione per la realizzazione dell'Azione 3;
- programmano gli interventi sul territorio regionale;
- definiscono le specifiche regionali che dovranno essere indicate nei bandi;
- promuovono le *partnership* geografiche;
- partecipano con l'Autorità di gestione alla elaborazione dei documenti programmatici e attuativi dell'Iniziativa e partecipano al processo di negoziato con la Commissione europea;
- informano il Ministero del Lavoro sull'esito dei controlli e sulle attività di vigilanza;
- garantiscono il supporto necessario per l'espletamento delle attività svolte direttamente dal Ministero, anche nei confronti delle PS geografiche.

11. AIUTI DI STATO

In linea generale si prevede che nessun aiuto di Stato verrà fornito nell'ambito delle Misure dell'Iniziativa. Tuttavia, data l'innovatività delle azioni e la complessità delle strutture responsabili dell'attuazione delle operazioni (le PS), che possono coinvolgere una pluralità di attori - incluse le imprese di ogni dimensione - non si può tassativamente escludere, in via di principio, il rischio che taluni aiuti possano corrispondere ai criteri di applicazione del divieto di cui all'articolo 87.1 del Trattato. Di conseguenza, l'Autorità di gestione intende emanare disposizioni che prevedano la concessione di eventuali aiuti esclusivamente a titolo della regola *de minimis*, ovvero in regime d'esenzione in blocco, secondo le indicazioni del Regolamento (CE) n. 68/2001 della Commissione del 12 gennaio 2001 relativo all'applicazione degli artt. 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti destinati alla formazione (GUCE 10/20 del 13.01.2001) e del Regolamento (CE) n. 70/2001 della Commissione del 12 gennaio 2001 relativo all'applicazione degli artt. 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese (GUCE 10/33 del 13.01.2001).

12. CLAUSOLE STANDARD

Sono di seguito riportate le "clausole standard" convenute a livello europeo.

12.1 Cooperazione transnazionale

Alla fine dell'Azione 1, ciascuna PS deve concludere un *accordo di cooperazione transnazionale* con almeno una PS appartenente ad un altro Stato membro.

La cooperazione transnazionale può essere estesa a progetti analoghi finanziati da uno Stato non facente parte dell'UE a titolo dei Programmi PHARE, TACIS o MEDA.

In via del tutto eccezionale e per casi debitamente motivati, tale cooperazione può essere estesa ad un altro partner esterno all'Iniziativa EQUAL, a condizione che sia chiaramente individuabile il potenziale valore aggiunto dell'adesione e la capacità del partner in questione di coprire le proprie spese di partecipazione.

I partner esterni all'Iniziativa EQUAL sono definiti "partner transnazionali associati" ed il loro coinvolgimento è soggetto all'approvazione delle Autorità di gestione competenti.

Nel quadro della cooperazione transnazionale, ciascuna PS rende conto del proprio operato all'Amministrazione competente del proprio Paese.

Per quanto riguarda i rapporti tra di loro, invece, i partner transnazionali sono legati dal citato accordo di cooperazione che specifica gli obiettivi e le modalità di lavoro comune della "partnership di cooperazione transnazionale".

Tale accordo, che impegna le PS dei diversi Stati membri nella realizzazione di un programma di lavoro comune, eccede l'ambito nazionale di ciascun partner e richiede modalità di gestione a livello europeo.

A tal fine, la Commissione realizzerà dispositivi e strumenti informatici, accessibili attraverso Internet, per consentire la presentazione, l'aggiornamento e l'approvazione degli accordi transnazionali di cooperazione.

La PS che assicura le funzioni di segretariato per la *partnership* di cooperazione transnazionale, curerà l'inserimento dei dati riguardanti i partner transnazionali e gli *accordi* conclusi; i dati saranno validati elettronicamente dai partner interessati e dalle Autorità di gestione competenti.

Ciascuna *partnership* di cooperazione transnazionale sceglierà una denominazione che la identifichi.

Nell'accordo transnazionale di cooperazione i partner devono precisare:

- gli estremi dei partner titolari e dei partner associati;
- gli obiettivi perseguiti ed il valore aggiunto atteso dalla cooperazione transnazionale;
- il programma di lavoro dettagliato (natura delle attività, budget di ciascuna attività, calendario di realizzazione);
- il ruolo di ciascuna PS ed eventualmente dei partner associati (risorse finanziarie destinate alla cooperazione, responsabilità dei partner);
- la descrizione delle modalità comuni di adozione delle decisioni;
- le disposizioni organizzative e gestionali (coordinamento, segreteria, ecc.);
- i meccanismi di valutazione delle attività congiunte.

12.2 Raccolta dati, sorveglianza e Rapporto annuale

12.2.1 Consolidamento dei dati a livello europeo

Al fine di facilitare il lavoro transnazionale delle PS, consentire il coordinamento dei programmi a livello europeo e soddisfare le esigenze riconducibili alla sorveglianza ed alla valutazione, l'Autorità di gestione partecipa al sistema informatico di raccolta dati realizzato dalla Commissione specificamente per la gestione dell'Iniziativa EQUAL, denominato EQUAL Common Data Base (ECDB).

Sulla base del lavoro preparatorio svolto dalla Commissione e dagli Stati membri, sono stati identificati gli elementi di informazione che concorrono alla formazione della base dati europea; tali elementi sono precisati nel documento "Data to be collected for the EQUAL Common Data Base - ECDB" (cfr. allegato 3) e costituiscono l'elenco esaustivo dei dati quantitativi comuni da trasmettere alla Commissione europea (ad esclusione dei dati di natura finanziaria raccolti attraverso il sistema comunitario SFC).

Inoltre, le PS devono fornire ulteriori informazioni destinate esclusivamente alle Autorità nazionali, come meglio precisato al precedente paragrafo 4 "Modalità di organizzazione e partecipazione delle *Partnership* di Sviluppo" (cfr. in particolare i punti 4.2 e 4.5).

L'Autorità di gestione cura la raccolta dei dati attraverso il sistema informativo descritto nel Capitolo IX "Assistenza Tecnica" (cfr. in particolare il paragrafo 2); provvede, altresì, alla

trasmissione all'ECDB sia dei dati riguardanti le PS, sia dei dati raccolti a livello di Programma, secondo i protocolli di comunicazione definiti dalla Commissione.

I dati relativi alle Azioni 1, 2 e 3 sono aggiornati continuamente e sono trasferiti alla Commissione con cadenza almeno mensile.

I dati riguardanti il Rapporto annuale sono inviati almeno una volta l'anno ed al più tardi entro il 30 giugno successivo all'annualità di attuazione.

La Commissione, attraverso sistemi informatici adeguati e secondo modalità stabilite di comune accordo con gli Stati membri, rende disponibile su Internet l'essenza delle informazioni trasmesse dalle Autorità di gestione, al fine di favorire la conoscenza del quadro complessivo di attività, sia delle singole PS, sia della situazione generale riferita a tutti i programmi.

Per i campi dati a scelta predefinita, l'applicativo informatico della Commissione consente la ricerca ed il *retrieval* delle informazioni utili ai fini della cooperazione transnazionale, nelle undici lingue ufficiali dell'UE.

L'Autorità di gestione provvede affinché i campi dati testuali, oltre ad essere compilati in lingua italiana, siano tradotti almeno nella lingua inglese.

12.2.2 Rapporto annuale di esecuzione ai sensi dell'Art. 37 del Regolamento (CE) n. 1260/99

Al fine di assicurare il monitoraggio efficace dell'Iniziativa e per coordinare il lavoro di *networking* a livello nazionale ed europeo, è auspicabile una certa omogeneità di struttura nella redazione dei rapporti annuali.

Il livello minimo dei dati quantitativi comuni riguardanti l'attuazione dell'Iniziativa, da fornire nel contesto del Rapporto annuale, sono precisati nell'allegato di cui al punto 13.2.1; tali dati sono trasmessi all'ECDB secondo le modalità descritte precedentemente.

Nel Rapporto annuale sono forniti, altresì, gli ulteriori indicatori di risultato e d'impatto previsti nel Capitolo relativo alle "Disposizioni per il monitoraggio e la valutazione".

La progressiva attuazione dell'Iniziativa per fasi successive non consente di predeterminare una struttura comune da utilizzare per la durata del periodo di programmazione; conseguentemente, la struttura del Rapporto annuale sarà definita ogni anno nel contesto di una stretta collaborazione tra la Commissione e le Autorità di gestione.

La struttura comune non pregiudica l'inclusione di ulteriori dati o indicatori ritenuti rilevanti dall'Autorità di gestione e dal Comitato di Sorveglianza.

Capitolo VII – **Disposizioni per il monitoraggio e la valutazione**

1. MONITORAGGIO FISICO E FINANZIARIO: METODOLOGIA, PARAMETRI E INDICATORI

A norma dell'Art. 34 del Regolamento (CE) n. 1260/99 *“l'Autorità di gestione è responsabile dell'istituzione di un dispositivo di raccolta di dati finanziari e statistici affidabili sull'attuazione, per gli indicatori per la sorveglianza di cui all'art.36 e per la valutazione di cui agli artt.42 e 43, nonché della trasmissione di tali dati secondo modalità concordate fra lo Stato membro e la Commissione, mediante ricorso, nella misura del possibile, a sistemi informatici che consentano lo scambio di dati con la Commissione, come previsto all'art.18, par.3, lett. e)”*.

In tale ottica, il dispositivo di raccolta dati deve assicurare la tempestività e la sistematicità dell'informazione fornita, mentre l'adeguatezza degli indicatori individuati ne deve garantire la rilevanza ai fini della valutazione e della sorveglianza (valutazione intermedia, aggiornamento della valutazione intermedia, Rapporti annuali, valutazione finale).

Coerentemente con le indicazioni fornite dalla Commissione nel documento *“Guidelines for systems of monitoring and evaluation for the Human Resources Initiative EQUAL in the period 2000-2006 – Final July 2000”*, gli indicatori possono essere classificati come segue:

- indicatori finanziari o di *input*, vale a dire le risorse allocate per l'attuazione del DOCUP, degli assi e delle misure;
- indicatori finanziari e fisici di realizzazione, che misurano l'avanzamento finanziario e fisico dei programmi di lavoro delle PS;
- indicatori di risultato, che consentono di misurare gli effetti immediati o di breve termine;
- indicatori di impatto, che consentono di misurare gli effetti di medio o lungo termine.

Gli indicatori, i corrispondenti dati qualitativi e la periodicità della rilevazione sono dettagliati nelle tabelle 1.1-1.11 che seguono. I dati sono aggregati per fase di selezione, per Asse (priorità tematica) e per l'intero Programma e sono trasmessi alla Commissione annualmente, per via informatica. Alcuni indicatori sono rilevati e comunicati alla Commissione attraverso il sistema informativo comune europeo.

Si rammenta che le tipologie di destinatari, le tipologie di soggetti attuatori ed i settori di attività non risultano ancora definiti in sede comune a livello europeo e, pertanto, le tabelle sono soggette a modifiche; inoltre, le scelte operate nell'ambito di EQUAL circa i settori di attività, vanno armonizzate con le indicazioni contenute in altri documenti e riferite ai Fondi strutturali in generale (cfr. bozza di Regolamento (CE) recante disposizioni di applicazione del Regolamento (CE) n. 1260/99, Doc.1136-34 final del 12.7.00).

a) Indicatori finanziari

Legenda: PS = Partnership di sviluppo CT = Cooperazione transnazionale

Tabella 1.1 – Azione 1: creazione partnership

Descrizione dati quantitativi	Corrispondenti dati qualitativi	Cadenza rilevazione
Costo medio sostenuto per la creazione delle PS	I dati sono riferiti alle: - PS geografiche; - PS settoriali; - Priorità tematiche.	Al termine dell’Azione 1
Costo globale sostenuto per la creazione delle PS	I dati sono riferiti alle: - PS geografiche; - PS settoriali; - Priorità tematiche.	Al termine dell’Azione 1
Costo medio sostenuto per sviluppo CT	I dati sono riferiti alle: - PS geografiche; - PS settoriali; - Priorità tematiche.	Al termine dell’Azione 1
Costo globale sostenuto per sviluppo CT	I dati sono riferiti alle: - PS geografiche; - PS settoriali; - Priorità tematiche.	Al termine dell’Azione 1

Tabella 1.2 - Azione 2: implementazione dei programmi di lavoro

Descrizione dati quantitativi	Corrispondenti dati qualitativi	Cadenza rilevazione
Costo globale progetti distribuiti per attività <i>(tipologie attività in attesa di definizione comune europea)</i>	Classificazione/codificazione per contenuto dell’innovazione perseguita, <i>durante l’anno di rilevazione</i> : - Orientata ai processi; - Orientata alle finalità perseguite; - Orientata al contesto. I dati sono riferiti alle: - PS geografiche; - PS settoriali; - Priorità tematiche.	Annuale.
Costo medio progetti distribuiti per attività <i>(tipologie attività in attesa di definizione comune europea)</i>	Classificazione/codificazione per contenuto dell’innovazione perseguita, <i>durante l’anno di rilevazione</i> : - Orientata ai processi; - Orientata alle finalità - Orientata al contesto. I dati sono riferiti alle: - PS geografiche; - PS settoriali; - Priorità tematiche.	Annuale

Descrizione dati quantitativi	Corrispondenti dati qualitativi	Cadenza rilevazione
Costo globale programmi di lavoro transnazionali distribuiti per attività (tipologie attività in ambito CT in attesa di definizione comune europea)	Classificazione/codificazione per modello di cooperazione, <i> riferito all'anno di rilevazione</i> : <ul style="list-style-type: none"> - scambio di informazioni ed esperienze; - sviluppo parallelo di approcci innovativi; - importazione, esportazione o adozione di nuovi approcci ed il conseguente adattamento al proprio contesto; - sviluppo congiunto – divisione del lavoro con un obiettivo comune; - altre attività: scambio di formatori/allievi/personale. I dati sono riferiti alle: <ul style="list-style-type: none"> - PS geografiche; - PS settoriali; - Priorità tematiche. 	Annuale
Costo medio programma di lavoro transnazionale distribuito per attività (tipologie attività in ambito CT in attesa di definizione comune europea).	Classificazione/codificazione per modello di cooperazione, <i> riferito all'anno di rilevazione</i> : <ul style="list-style-type: none"> - scambio di informazioni ed esperienze; - sviluppo parallelo di approcci innovativi; - importazione, esportazione o adozione di nuovi approcci ed il conseguente adattamento al proprio contesto; - sviluppo congiunto – divisione del lavoro con un obiettivo comune; - altre attività: scambio di formatori/allievi/personale. I dati sono riferiti alle: <ul style="list-style-type: none"> - PS geografiche; - PS settoriali; - Priorità tematiche. 	Annuale

Tabella 1.3 - Azione 3: reti tematiche, diffusione e *mainstreaming*

Descrizione dati quantitativi	Corrispondenti dati qualitativi	Cadenza rilevazione
Costi riconducibili a specifiche attività di preparazione e di partecipazione	I dati sono riferiti alle: <ul style="list-style-type: none"> - PS geografiche; - PS settoriali; - Priorità tematiche. 	Annuale

Tabella 1.4 – Partecipazione delle DP nelle attività di *networking*, diffusione e *mainstreaming* condotte a livello europeo

Descrizione dati quantitativi	Corrispondenti dati qualitativi	Cadenza rilevazione
Costi riconducibili a specifiche attività preparazione e di partecipazione	I dati sono riferiti alle: <ul style="list-style-type: none"> - PS geografiche; - PS settoriali; - Priorità tematiche. 	Annuale

b) Indicatori finanziari e fisici di realizzazione, di risultato e di impatto

Tabella 1.5 – Indicatori di realizzazione finanziaria

Descrizione dati quantitativi	Corrispondenti dati qualitativi	Cadenza rilevazione
Totale fondi impegnati a livello di Amministrazione concedente	I dati sono riferiti a tutte le attività a qualsiasi titolo intraprese nell'ambito del DOCUP e sono aggregati per PS geografiche e settoriali, per priorità tematiche e per Azione.	Trimestrale
Totale delle spese effettivamente sostenute	I dati sono riferiti a tutte le attività a qualsiasi titolo intraprese nell'ambito del DOCUP e sono aggregati per PS geografiche e settoriali, per priorità tematiche e per Azione.	Trimestrale
Totale dei trasferimenti effettuati dalle Amministrazioni concedenti	I dati sono riferiti a tutte le attività a qualsiasi titolo intraprese nell'ambito del DOCUP e sono aggregati per PS geografiche e settoriali, per priorità tematiche e per Azione.	Trimestrale
Totale spese rendicontate dalle PS	I dati sono riferiti a tutte le attività a qualsiasi titolo intraprese nell'ambito del DOCUP e sono aggregati per PS geografiche e settoriali, per priorità tematiche e per Azione.	Trimestrale
Totale spese riconosciute in sede di verifica contabile	I dati sono riferiti a tutte le attività a qualsiasi titolo intraprese nell'ambito del DOCUP e sono aggregati per PS geografiche e settoriali, per priorità tematiche e per Azione.	Trimestrale

Tabella 1.6 - Azione 1: creazione *partnership*

Descrizione dati quantitativi	Corrispondenti dati qualitativi	Cadenza rilevazione
Numero di progetti approvati	I dati sono riferiti alle: - PS geografiche; - PS settoriali; - Priorità tematiche.	All'inizio dell'Azione 1
Tempo medio per creazione PS (in gg.)	I dati sono riferiti alle: - PS geografiche; - PS settoriali; - Priorità tematiche.	Al termine dell'Azione 1
Numero medio di partner che costituiscono PS	Tipologia di partner di PS (<i>risultano ancora da definire le tipologie comuni europee</i>). I dati sono riferiti alle: - PS geografiche; - PS settoriali; - Priorità tematiche.	Al termine dell'Azione 1.

Tempo medio per sviluppo CT (in gg.).	Tipologia di partner transnazionale (<i>risultano ancora da definire le tipologie comuni europee</i>). I dati sono riferiti alle: - PS geografiche; - PS settoriali; - Priorità tematiche. Stati membri di origine partner.	Al termine dell'Azione 1
---------------------------------------	--	--------------------------

Tabella 1.7 - Azione 2: implementazione dei programmi di lavoro

Descrizione dati quantitativi	Corrispondenti dati qualitativi	Cadenza rilevazione
Numero di progetti approvati	I dati sono riferiti alle: - PS geografiche; - PS settoriali; - Priorità tematiche.	All'inizio dell'Azione 2.
Numero dei beneficiari finali (persone) che partecipano alle attività chiave, distinti per sesso, età, cittadinanza, titolo di studio, condizione nel mercato del lavoro, tipologia di svantaggio, con indicazione dei richiedenti asilo (<i>parametri di classificazione e tipologie comuni da definire a livello europeo</i>)	I dati sono riferiti alle: - PS geografiche; - PS settoriali; - Priorità tematiche.	All'inizio dell'Azione 2. In itinere (variazioni annuali). A conclusione dell'intervento
Numero dei beneficiari finali (imprese e altri organismi) che partecipano alle attività chiave, distinti per tipologia (pubblico/privato), natura dell'organismo, settore e dimensione (<i>parametri di classificazione e tipologie comuni da definire a livello europeo</i>)	I dati sono riferiti alle: - PS geografiche; - PS settoriali; - Priorità tematiche.	All'inizio dell'Azione 2. In itinere (variazioni annuali). A conclusione dell'intervento
Numero di presenze (delle PS) a manifestazioni transnazionali	Tipologia di manifestazione (riunione, conferenza, altro) (<i>risultano ancora da definire le tipologie comuni europee</i>).	Annuale
Tempo dedicato dalle PS alle manifestazioni transnazionali (in gg.)	Tipologia di manifestazione (riunione, conferenza, altro) (<i>risultano ancora da definire le tipologie comuni europee</i>).	Annuale
Durata media dei programmi di lavoro delle PS.	I dati sono riferiti alle: - PS geografiche; - PS settoriali; - Priorità tematiche.	All'inizio dell'Azione 2. A conclusione dell'Azione 2.

Tabella 1.8 - Azione 3: reti tematiche, diffusione e *mainstreaming*

Descrizione dati quantitativi	Corrispondenti dati qualitativi	Cadenza rilevazione
Numero di presenze (delle PS) a manifestazioni specifiche all'Azione 3	Tipologia di manifestazione (riunione, conferenza, altro) (<i>risultano ancora da definire le tipologie comuni europee</i>).	Annuale
Tempo dedicato dalle PS alle manifestazioni transnazionali (in gg.)	Tipologia di manifestazione (riunione, conferenza, altro) (<i>risultano ancora da definire le tipologie comuni europee</i>).	Annuale

Numero di progetti finanziati nell'ambito dell'Azione 3	I dati sono riferiti alle: - PS geografiche; - PS settoriali; - Priorità tematiche.	Annuale
Numero di reti finanziate	I dati sono riferiti alle priorità tematiche.	Annuale

Tabella 1.9 - Partecipazione delle DP nelle attività di *networking*, diffusione e *mainstreaming* condotte a livello europeo

Descrizione dati quantitativi	Corrispondenti dati qualitativi	Cadenza rilevazione
Numero di presenze (delle PS) a manifestazioni specifiche	Tipologia di manifestazione (confronto tematico, forum discussione, altro) <i>(risultano ancora da definire le tipologie comuni europee)</i> .	Annuale
Tempo dedicato dalle PS alle manifestazioni transnazionali (in gg.)	Tipologia di manifestazione (riunione, conferenza, altro) <i>(risultano ancora da definire le tipologie comuni europee)</i>	Annuale
Numero di progetti nazionali che partecipano alle attività organizzate a livello europeo	I dati sono riferiti alle: - PS geografiche; - PS settoriali; - Priorità tematiche.	Annuale

Tabella 1.10 – Indicatori di avanzamento procedurale

Indicatori	Descrizione
N. progetti presentati	Numero dei progetti presentati alle scadenze previste
N. progetti ammissibili	Numero dei progetti che superano l'esame formale di ammissibilità
N. progetti ammessi all'Azione 1	Numero di progetti che superano la fase di selezione per l'ammissione all'Azione 1
N. progetti ammessi all'Azione 2	Numero di progetti che superano la fase di selezione per l'ammissione all'Azione 2
N. progetti avviati	Numero di progetti finanziati ed effettivamente avviati nell'ambito dell'Azione 2
N. progetti conclusi	Numero di progetti finanziati e conclusi
N. progetti oggetto di rinuncia – Azioni 1 e 2	Numero di progetti ammessi che rinunciano
N. progetti revocati – Azioni 1 e 2	Numero dei progetti ammessi a finanziamento ai quali viene revocata l'approvazione
Capacità progettuale – Azione 1	Rapporto tra progetti ammissibili e progetti presentati.
Capacità decisionale – Azioni 1 e 2	Rapporto tra ammontare degli impegni e ammontare delle risorse disponibili programmate
Efficienza attuativa – Azioni 1 e 2	Rapporto tra progetti avviati e progetti approvati
Riuscita attuativa – Azioni 1 e 2	Rapporto tra progetti approvati e progetti conclusi e tra progetti avviati e progetti conclusi
Mortalità dei progetti finanziati – Azione 1 e 2	Rapporto tra progetti oggetto di revoche o rinunce e progetti approvati

Tabella 1.11 – Indicatori specifici per asse e misura

Asse Occupabilità

Misura: **Migliorare le capacità di inserimento professionale**

Realizzazione	Risultato	Impatto
Numero e tipologia attività realizzate (di cui per destinatari finali e per sistemi di riferimento)	Numero e tipologia di utenti raggiunti	Livello di integrazione tra servizi socio-assistenziali, servizi per l'impiego ed altri servizi territoriali
Numero e tipologia delle metodologie innovative utilizzate per la realizzazione delle attività	Numero e profilo degli operatori di sistema raggiunti	Livello di occupabilità del target nell'area di riferimento
Numero e tipologia degli strumenti di tipo diagnostico per la rilevazione del capitale sociale e di competenze dell'utenza	Numero e tipologia dei nuovi servizi territoriali creati	Nuove misure e strumenti di politica attiva del lavoro
Numero e tipologia delle analisi condotte per la rilevazione dei bisogni dei target di riferimento	Numero e tipologia di servizi esistenti messi in rete	
Bacino potenziale di utenza dell'area territoriale di riferimento	Numero e tipologia delle banche dati attivate	
Numero e tipologia dei servizi (occupazione, formazione, sociali ecc.) presenti sul territorio	Numero e tipologia delle imprese in rete con i servizi	
Numero e tipologia delle analisi per la rilevazione dei fabbisogni di competenze delle imprese	Numero dei match realizzati	
Numero di utenti presi in carico e classificazione per titolo di studio, profilo professionale e tipologia di inoccupabilità	Numero e tipologia di qualifiche e capitale di competenze in uscita	
Numero di utenti in <i>training</i> in azienda	Numero e tipologia di nuovi contratti/patti stipulati con l'azienda	
Numero di utenti su cui sono state attività misure socio-assistenziali	Numero di servizi e misure socio-assistenziali collegati a servizi e misure di politiche del lavoro	
Numero e tipologia di azioni volte alla sensibilizzazione e informazione della popolazione	Numero di utenti usciti dalle misure socio-assistenziali	

Asse ImprenditorialitàMisura: **Sviluppare lo spirito imprenditoriale**

Realizzazione	Risultato	Impatto
Numero e tipologia di imprese sociali esistenti	Numero e tipologia di imprese sociali create	Aumento e sostenibilità delle imprese sociali e delle reti tra esse nel medio e lungo periodo
Numero e tipologia di reti tra imprese sociali esistenti	Numero e tipologia di reti tra imprese sociali create	
Azioni di rilevazione del fabbisogno di servizi per lo <i>start up</i> e il rafforzamento delle imprese sociali	Numero e tipologia di servizi all'impresa sociale creati (ricerca, formazione, consulenza, marketing)	
Azioni di rilevazione del fabbisogno da parte del settore privato (famiglie, imprese) di servizi erogati dalle imprese sociali	Numero e tipologia di servizi erogati dalle imprese sociali creati per soddisfare la domanda rilevata	
Azioni di rilevazione del fabbisogno da parte del settore pubblico di servizi erogati dalle imprese sociali	Strumenti di auto finanziamento creati	
Azioni di ampliamento degli strumenti di autofinanziamento del <i>non profit</i>	Rapporto percentuale tra attività formative interne, attività di gestione e di erogazione di servizi	
Numero di destinatari avviati ad attività formative per acquisizione capacità manageriali e di gestione delle cooperative		Livello di aumento del fatturato della cooperativa
Numero corsi in h/uomo	Numero di nuove azioni imprenditoriali avviate	
Numero di destinatari attività formative per acquisizione capacità professionali socio-educative	Numero di nuove qualificazioni professionali raggiunte dai soci/lavoratori della cooperativa.	
Rapporto ore formazione e ore lavorative per lavoratore	Livello di flessibilità di orario di lavoro dei lavoratori della cooperativa	
Numero soci-lavoratori coinvolti in sperimentazione di organizzazione interna	Numero di soci/ lavoratori della cooperativa a tempo pieno e part/time	
Numero lavoratori coinvolti in sperimentazioni di organizzazione interna	Numero di volontari della cooperativa	
Numero avvio contatti per presenza cooperativa in luoghi di confronto permanente a livello locale (consulte, forum, ecc.)	Numero di lavoratori della cooperativa t.p. e part. Time	

Realizzazione	Risultato	Impatto
Numero materiale divulgativo in programmazione per diffusione propria attività	Percentuale di turn/over dei lavoratori della cooperativa.	
Avvio di rapporti regolari con i media	Numero di persone (soci/ dipendenti/volontari impegnati in attività di rappresentanza sul territorio	
Numero e tipologie servizi presenti sul territorio per tipologia del soggetto erogatore	Livello di formalizzazione delle procedure di erogazione dei servizi	Tasso di crescita sociale del territorio di riferimento
Numero e tipologie di servizi erogati dalle imprese sociali	Percentuale soci/lavoratori sul totale impegnati nell'erogazione del servizio	Tasso di crescita economica del territorio di riferimento
Numero di servizi innovativi avviati dalla cooperativa sul territorio	Livello di flessibilità di orario nell'erogazione del servizio	
Avvio modalità di rilevazione della domanda	Numero di utenti dei servizi per tipologie differenziate	
Numero di soggetti coinvolti nella rilevazione della domanda		
Numero di soci/lavoratori della cooperativa avviati ad attività formative inerenti l'erogazione del servizio		

Asse Adattabilità

Misura: Incoraggiare la capacità di adattamento delle imprese e dei loro lavoratori

Realizzazione	Risultato	Impatto
Numero di percorsi formativi individualizzati/integrati realizzati	Numero di accordi sottoscritti tra azienda e lavoratore per la formazione individuale	Accordi inseriti nei CCNL e/o nei contratti aziendali per la formazione individuale
Numero di lavoratori coinvolti (di cui atipici)	Numero di lavoratori formati (di cui atipici)	Lavoratori che hanno migliorato la propria situazione professionale (avanzamenti di carriera, superamento della condizione di atipicità ecc.)
Numero di sperimentazioni di forme di bilancio di competenze e di "certificazione sostanziale" realizzate	Numero di accordi di cooperazione tra azienda e lavoratore finalizzati alla sperimentazione di forme di cooperazione Numero di strumenti diagnostici e formativi sperimentati	Numero di lavoratori in possesso di strumenti di diagnostica e certificazione delle competenze

Numero di sperimentazioni di interventi informativi, consulenziali e formativi finalizzati a sostenere i settori locali trainanti	Numero di <i>network</i> realizzati tra operatori dello sviluppo territoriale	Innalzamento dei livelli di performance dei settori locali trainanti Inserimento di nuovi operatori nei <i>network</i>
---	---	---

Asse Pari opportunità

Misura: **Rafforzare le politiche di uguaglianza delle opportunità per le donne e gli uomini**

Realizzazione	Risultato	Impatto
Numero e tipologie di imprese, scuole, istituzioni pubbliche e private su cui si focalizza l'azione informativa	Numero di donne con percorso di carriera agevolato	Misura di successo delle politiche di sensibilizzazione
Numero di azioni di sensibilizzazione che coinvolgono i responsabili delle risorse umane		Miglioramento delle condizioni delle donne lavoratrici nel territorio
Numero di responsabili delle risorse umane coinvolti	Numero di nuovi servizi di supporto creati	Numero di aziende nelle quali è prevista la formazione a distanza per i lavoratori
Numero di aziende coinvolte per ampiezza e settore economico nella sperimentazione di nuove forme di organizzazione del lavoro	Numero di nuove competenze acquisite dalle donne	Misura di successo delle politiche di flessibilizzazione
Numero e tipologie di servizi di supporto attivi negli orari extrascolastici	Numero e tipologia di nuove forme di flessibilizzazione	
Numero di destinatari in formazione a distanza		
Numero e tipologie di strumenti utilizzati nella formazione a distanza		
Numero di forme contrattuali atipiche e numero di destinatari coinvolti in forme contrattuali atipiche		

Richiedenti asilo

Misura: **Lottare contro le discriminazioni e le disuguaglianze che ostacolano l'integrazione sociale ed economica dei richiedenti asilo**

Realizzazione	Risultato	Impatto
Numero e tipologia di attività per la raccolta e l'organizzazione dei dati	Destinatari raggiunti	Livello di integrazione socio-economica dei richiedenti asilo
Numero dei destinatari coinvolti	Numero e tipologia di servizi creati	
Caratteristiche del bacino potenziale di utenza a livello locale e nazionale	Numero e tipologia di banche dati attivate sull'utenza e sui servizi	

Numero e tipologia di servizi presenti sul territorio	Numero di accessi alla procedura di asilo	
Numero e tipologia di accordi di collaborazione tra attori pubblici, privati e terzo settore	Numero e tipologia di competenze acquisite dai destinatari	
Numero e tipologia di azioni informative, formative e di sensibilizzazione	Numero e tipologia di servizi socio-assistenziali collegati a interventi di politica attiva del lavoro	
Numero e tipologia di operatori pubblici, privati e del terzo settore coinvolti		
Numero di destinatari dei progetti integrati per sesso, età, titolo di studio, cittadinanza e competenze professionali		
Numero e tipologia di interventi integrati per livello e canale formativo (istruzione, formazione professionale, <i>work experience</i>)		
Numero e tipologia di imprese coinvolte		

2. MONITORAGGIO QUALITATIVO DELLE BUONE PRASSI

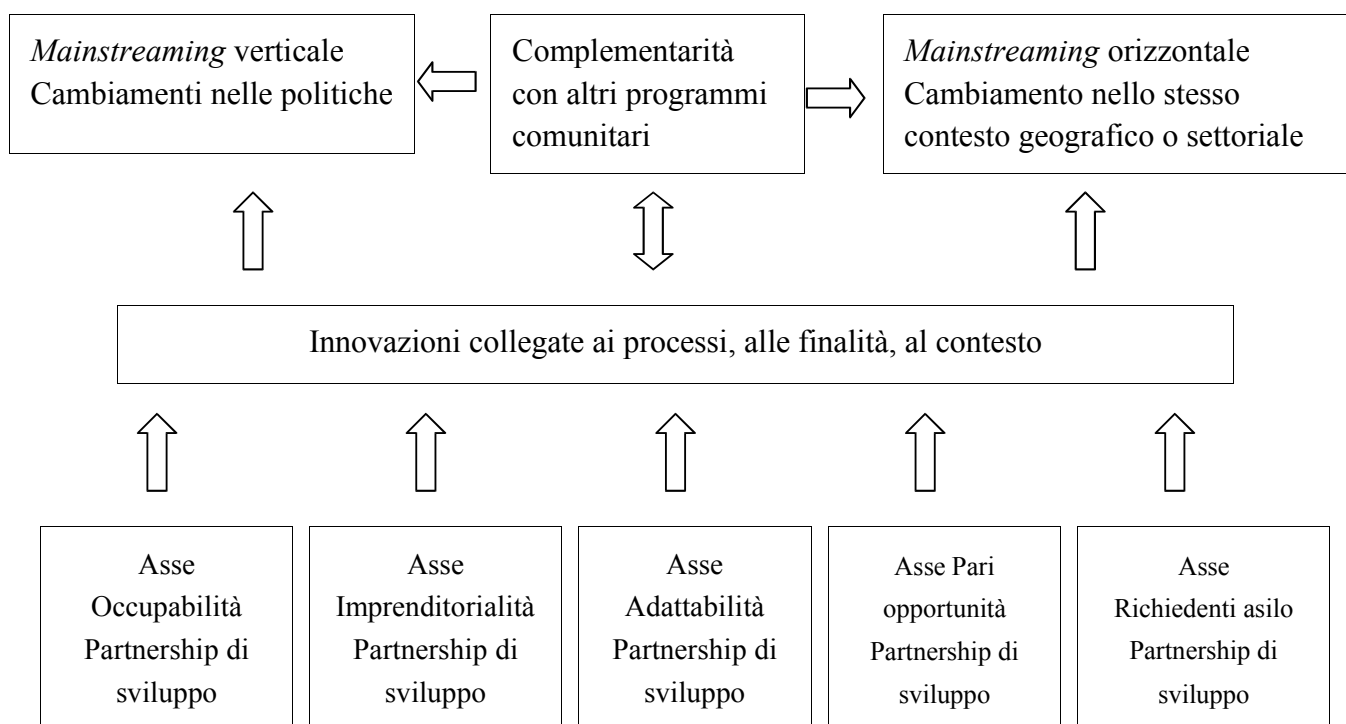
L'osservazione delle sperimentazioni condotte dalle *Partnership* di sviluppo costituisce la preconditione essenziale per la predisposizione dei meccanismi volti a massimizzare l'impatto dei risultati dell'Iniziativa e l'efficace *mainstreaming* delle soluzioni innovative. A questo scopo, mentre il monitoraggio delle dimensioni quantitative degli interventi riguarderà soprattutto l'avanzamento fisico e finanziario degli stessi, il sistema di **monitoraggio qualitativo** delle buone prassi si concentrerà sulla individuazione e valorizzazione degli aspetti eminentemente contenutistici delle azioni finanziate e sul ruolo giocato dalle reti di partenariato attivate nei diversi contesti.

Le finalità del monitoraggio qualitativo dell'Iniziativa EQUAL possono quindi essere individuate nel sostegno all'Autorità di gestione e agli altri attori chiave nell'analisi delle esperienze realizzate e nell'anticipazione delle strategie di *mainstreaming* da mettere in campo. A tale aiuto si affiancherà anche una funzione di supporto alle *Partnership* di sviluppo, finalizzata a fornire una risposta mirata e differenziata ai fabbisogni espressi dalle reti di promotori, in modo da favorire il raggiungimento di una qualità dei contenuti progettuali all'altezza degli obiettivi di EQUAL.

2.1 L'organizzazione delle informazioni nel monitoraggio qualitativo

Il perseguimento delle finalità sopra enunciate richiede la costruzione di un sistema che consenta di raccogliere e collegare tra loro le informazioni concernenti le *performance* delle singole Partnership di sviluppo, all'interno di un quadro coerente che si estenda dal singolo intervento all'intera Iniziativa. Dal punto di vista operativo questo significa, analogamente a quanto è previsto per il monitoraggio fisico e finanziario, ricostruire i nessi che uniscono i contributi provenienti dalle singole sperimentazioni geografiche e settoriali all'interno della logica organizzativa della strategia di attuazione di EQUAL descritta nei capitoli precedenti. Lo schema seguente illustra a titolo meramente esemplificativo il percorso logico utile ad operare tale ricostruzione.

Schema



Al livello delle *Partnership* di sviluppo le informazioni raccolte nell'ambito del monitoraggio qualitativo possono essere classificate in tre ambiti principali:

- aspetti direttamente connessi alla **realizzazione del piano di lavoro della Partnership di sviluppo** e quindi criticamente influenzati da aspetti quali la strategia di rete con i partner coinvolti, la complessiva coerenza progettuale, la pianificazione delle attività ecc.;
- aspetti concernenti i **rapporti con i partner transnazionali** e la rilevanza del piano di cooperazione nel quadro dell'intervento nazionale;

- aspetti riguardanti le strategie messe in campo per la **diffusione** dei risultati e l'attivazione di percorsi di **mainstreaming**, in una logica di complementarità con le politiche locali, regionali e nazionali e con altri programmi comunitari.

A partire da questi tre ambiti è possibile ricostruire il contenuto innovativo delle sperimentazioni realizzate dalle varie PS, in accordo con le definizioni contenute nella Comunicazione che illustra le finalità di EQUAL:

- **innovazioni collegate ai processi**, che comprendono lo sviluppo di nuovi metodi, di nuovi strumenti o di nuovi approcci, nonché il miglioramento dei metodi esistenti;
- **innovazioni collegate alle finalità perseguite**, che riguarderanno la formulazione di nuovi obiettivi, quali l'identificazione di nuove e più promettenti qualifiche.
- **innovazioni collegate al contesto**, che riguarderanno le strutture politiche e istituzionali e potranno comprendere lo sviluppo dei sistemi in relazione con il mercato del lavoro.

L'analisi e la classificazione dei contributi innovativi provenienti dalle PS afferenti ai cinque assi prioritari di intervento, insieme all'esame delle strategie di diffusione e di *mainstreaming* messe in campo dalle stesse *Partnership*, consentirà di prefigurare i percorsi di trasferimento dell'innovazione maggiormente promettenti, nonché gli elementi di complementarità con altri programmi comunitari suscettibili di sviluppi sinergici a riguardo.

Sulla base della logica sopra esposta è possibile costruire alcune matrici descrittive dei vari aspetti riguardanti una *Partnership* di sviluppo, funzionali alla predisposizione degli indicatori qualitativi che costituiranno parte integrante dell'attività di monitoraggio qualitativo.

Progetto

Logica di intervento	Descrittori	Innovatività	Partnership nazionale	Precondizioni
Descrizione delle varie attività	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> scadenze <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> descrittori di realizzazione <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> destinatari coinvolti <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> ecc.	Contenuti innovativi delle attività realizzate (strumenti, metodologie, <i>target</i> ecc.)	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Tipologie di attori coinvolti e modalità di partecipazione <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Contributi alla realizzazione di specifici gruppi di attività	Condizioni esterne che il progetto deve tenere sotto controllo per garantire il raggiungimento dei risultati e la sostenibilità nel tempo dei benefici acquisiti
Risultati attesi da ciascuna attività o gruppo di attività	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> scadenze dei risultati <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> descrittori di risultato	Utilizzatori effettivi e potenziali delle soluzioni innovative	Contributi al raggiungimento di specifici risultati	
Quale beneficio i risultati descritti apportheranno ai destinatari finali coinvolti	Tipologie di benefici Livello di sostenibilità nel tempo dei benefici	Contributo specifico delle soluzioni innovative al superamento di specifiche forme di discriminazione	Strategia messa in campo per garantire la continuità dei benefici assicurati ai destinatari finali	

Transnazionalità

Logica di intervento	Descrittori	Innovatività	Partnership nazionale	Partnership transnazionale
Descrizione delle varie attività	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> scadenze <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> descrittori di realizzazione <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> destinatari coinvolti <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> ecc.	Contenuti innovativi delle attività realizzate (strumenti, metodologie, <i>target</i> ecc.)	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Tipologie di attori coinvolti e modalità di partecipazione <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Contributi alla realizzazione di specifici gruppi di attività	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Tipologie di attori coinvolti e modalità di partecipazione <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Contributi alla realizzazione di specifici gruppi di attività
Risultati attesi da ciascuna attività o gruppo di attività	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> scadenze dei risultati <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> descrittori di risultato	Utilizzatori effettivi e potenziali delle soluzioni innovative	Contributi al raggiungimento di specifici risultati	Contributi al raggiungimento di specifici risultati
Quale beneficio i risultati dell'attività transnazionale apportheranno all'intervento nel suo complesso	Tipologie di benefici	Contributo specifico delle soluzioni innovative al superamento di specifiche forme di discriminazione	Ricadute specifiche dell'attività transnazionale sulla dimensione nazionale dell'intervento	

Diffusione e *mainstreaming*

Logica di intervento	Diffusione	<i>Mainstreaming</i> orizzontale	<i>Mainstreaming</i> verticale	Complementarità
Attività nazionali e transnazionali	Modalità di diffusione di particolari soluzioni tecniche, operative ecc.			
Risultati nazionali e transnazionali	Modalità di diffusione di particolari risultati innovativi	Trasferimento di specifiche soluzioni innovative all'interno dello stesso ambito geografico o settoriale	Trasferimento di specifiche soluzioni innovative nell'ambito delle politiche locali, regionali o nazionali	
Benefici acquisiti dai destinatari finali delle azioni	Strategia complessiva per la diffusione dei risultati dell'intero intervento	Strategia complessiva per il trasferimento delle soluzioni innovative all'interno dello stesso ambito geografico o settoriale	Strategia complessiva per il trasferimento delle soluzioni innovative all'interno delle politiche locali, regionali o nazionali	Interventi individuati come complementari in altri Programmi e Iniziative comunitari
Contributo dell'intervento al superamento delle specifiche condizioni di discriminazione o di disuguaglianza affrontate		Contributo delle soluzioni innovative trasferibili al superamento delle specifiche condizioni di discriminazione o di disuguaglianza affrontate nel medesimo ambito geografico o settoriale	Contributo delle soluzioni innovative trasferibili al superamento delle condizioni di discriminazione o di disuguaglianza sul mercato del lavoro	Contributo dell'intervento complessivo alla Strategia europea per l'occupazione

2.2 Lo svolgimento del monitoraggio qualitativo

La raccolta e la organizzazione delle informazioni relative al monitoraggio qualitativo dovrà avere inizio sin dall'avvio della Azione 1 dell'Iniziativa e dovrà consentire all'Assistenza tecnica di realizzare principalmente due filoni di attività: a) accompagnare le PS nel consolidamento della rete, nella stesura dei piani di lavoro e nella ricerca di partner transnazionali (sostegno all'Azione 1); b) raccogliere e sistematizzare le informazioni concernenti le sperimentazioni in corso (supporto all'Azione 2).

Per quanto riguarda il primo filone di attività, il monitoraggio qualitativo sosterrà il servizio di accompagnamento alla progettazione esecutiva che, da un lato punterà a facilitare la stesura dei piani operativi di lavoro e l'individuazione delle modalità di effettivo coinvolgimento dei partner coinvolti; dall'altro consentirà di operare una ricerca mirata di partner transnazionali con i quali stipulare accordi di collaborazione.

Per quanto riguarda il secondo filone, il monitoraggio organizzerà le informazioni riguardanti le sperimentazioni in corso in modo da consentire una accurata descrizione dei contributi innovativi e l'individuazione delle aree di sistema potenzialmente interessate al loro *mainstreaming*. La procedura di analisi comprenderà in questo caso i seguenti passaggi:

- individuazione di tipologie di attività e risultati (nazionali e transnazionali) nell'ambito di gruppi di Partnership di sviluppo;
- individuazione di tipologie di partenariati coinvolti nella predisposizione e realizzazione dei piani di lavoro;
- individuazione di tipologie di *mainstreaming* connesse alle tipologie di attività e risultati già individuate;
- individuazione delle aree di impatto potenziale a livello locale, regionale e nazionale, sia sul versante organizzativo che su quello delle politiche;
- individuazione delle condizioni di sostenibilità dei benefici acquisiti dai destinatari finali in termini di riduzione delle discriminazioni sul mercato del lavoro.

2.3 Diffusione delle informazioni provenienti dall'attività di monitoraggio qualitativo

Le informazioni provenienti dall'attività di monitoraggio qualitativo saranno messe a disposizione, oltre che dell'Autorità di gestione, anche degli Attori chiave dell'Iniziativa, del Valutatore indipendente e del pubblico in generale attraverso i seguenti strumenti:

- Rapporto annuale sulle attività dell'Autorità di gestione;
- Sistema informativo dell'Iniziativa (banca dati, sito Web ecc.);
- Rapporti di approfondimento su temi specifici curati dall'Assistenza tecnica.

3. DESCRIZIONE DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE INTERMEDIA

La valutazione è essenziale per identificare il contributo dei progetti e delle azioni rispetto agli obiettivi generali e specifici del PIC all'interno della Strategia europea dell'occupazione³². Essa si avvale del sistema di monitoraggio (fisico, finanziario e qualitativo), già descritto nei capitoli precedenti e in grado di valutare:

- la realizzazione
- l'efficacia
- l'impatto

I suddetti tre ambiti di valutazione dovranno tener conto dei cinque principi chiave/obiettivi specifici del PIC (approccio di *partnership*, cooperazione transnazionale, innovatività, disseminazione e *mainstreaming*, priorità tematiche) e dell'articolazione nelle tre azioni di attuazione dei progetti (Azione 1, 2 e 3). In particolare, si realizzerà valutazione di:

- realizzazione, è finalizzata a fornire indicazioni sugli *output* (in termini finanziari e fisici) del PIC, sulla base degli indicatori minimi (ad esempio: numero di progetti, numero partner, tipologia di partner, distribuzione territoriale ecc.);
- efficacia, mira a verificare il raggiungimento degli obiettivi del programma sulla base di indicatori qualitativi (ad esempio: *partnership* che al termine dell'azione 1 non hanno formalizzato l'accordo e relativa motivazione, livello di innovazione delle azioni, azioni programmate di *mainstreaming* ecc.);
- impatto, permette di misurare il raggiungimento degli obiettivi generali. A tal fine essa si avvale di indicatori che consentono di misurare l'impatto lordo e l'impatto netto³³, diretto e indiretto, nonché effetti manifesti e latenti delle azioni sviluppate dal PIC.

Per ciascuno degli ambiti sopra descritti sarà possibile effettuare, inoltre, delle valutazioni tematiche per l'approfondimento di argomenti particolari (fattori di rischio nella cooperazione transnazionale, sostenibilità delle *partnership*...).

La valutazione è programmata a tre livelli di competenza:

- Programma (obiettivi generali);
- Priorità (temi ed obiettivi specifici);
- Progetti (attività e partecipanti alla *partnership*).

³² Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 (GUCE L161/1 del 26/6/99)

³³ L'impatto lordo misura gli effetti del progetto nella sua globalità mentre l'impatto netto attraverso il ricorso ad analisi controfattuali

Livello	Obiettivi	Valutazione	Indicatori
Programma	Combattere le discriminazioni e diseguaglianze nel mercato del lavoro	Realizzazione, efficacia, efficienza Impatto e risultati delle caratteristiche del PIC (approccio di partenariato, transnazionalità, innovatività, priorità tematiche, disseminazione e <i>mainstreaming</i> , partecipazione attiva)	Aggregazione di indicatori minimi (ad es. numero di progetti per distribuzione geografica, asse prioritario, <i>target</i> , partenariato, ecc.; tempi di attuazione; risorse allocate/spese per Asse prioritario e Misura, ecc.); Quantificazione degli obiettivi specifici (risultati attesi, copertura <i>target</i> , ecc.)
Priorità	Occupabilità Imprenditorialità Adattabilità Pari opportunità fra donne e uomini Richiedenti asilo	Realizzazione, efficacia, efficienza Impatto e risultati delle caratteristiche del PIC (approccio di partenariato, transnazionalità, innovatività, priorità tematiche, disseminazione e <i>mainstreaming</i> , partecipazione attiva)	Aggregazione di indicatori minimi (ad es., oltre a quelli di Programma, numero e tipologia di attività; servizi e imprese create, ecc.) Analisi di <i>follow up</i> degli obiettivi specifici
Progetti	Attività relative alle priorità tematiche	Impatto delle azioni (raggiungimento degli obiettivi specifici del progetto)	indicatori minimi comuni e indicatori specifici per misurare impatto lordo e impatto netto, diretto e indiretto, effetti manifesti e latenti delle azioni sviluppate

La valutazione intermedia è lo strumento per verificare il raggiungimento degli obiettivi del programma a metà percorso (31 dicembre 2003 da aggiornare al 31 dicembre 2005³⁴) ed è lo strumento analitico di supporto per la programmazione-riprogrammazione e la gestione delle politiche e degli interventi previsti e finanziati dal PIC EQUAL.

In particolare, essa inizialmente riguarderà, per ciascuno dei tre livelli precedentemente illustrati (programma, priorità, progetti), i seguenti aspetti:

- Diagnosi della situazione di partenza e individuazione delle tendenze (territorio, settori, popolazione, ecc.);
- Descrizione e analisi degli indicatori utilizzati;
- Analisi dei risultati in termini quantitativi e qualitativi.

Alla fine del 2003, la valutazione intermedia dovrà essere in grado di fornire i seguenti elementi:

- Analisi degli indicatori finanziari e fisici di realizzazione e individuazione dei risultati raggiunti e dell'impatto registrato;
- Analisi del contesto socio economico e collegamento con i Piani di Azione nazionali

³⁴ Guidelines for systems of monitoring and evaluation for the Human Resources Initiative EQUAL in the period 2000-20006, Final July 2000, p.2

- Analisi del contesto di realizzazione del PIC (criteri di selezione e procedure di controllo attivate, attività dell'assistenza tecnica, utilizzo dei canali amministrativi e finanziari, ecc.);
- Valutazione dei principi chiave/obiettivi specifici e dei temi trasversali;
- Considerazioni generali, compresi i cambiamenti di contesto e dell'aggiornamento delle metodologie di realizzazione.

Infine, a dicembre 2005, dovranno essere garantite le seguenti informazioni:

- Aggiornamento degli elementi sopra descritti
- Valutazione della riprogrammazione del 2003
- Analisi e considerazioni generali sull'impatto delle azioni

Coerentemente, con quanto fin qui descritto la valutazione intermedia dovrà porre particolare enfasi nella conoscenza dei principi generali del PIC, al fine di fornire le informazioni, gli elementi e le analisi necessarie a consentire l'attuazione e implementazione più efficienti ed efficaci degli interventi stessi. In particolare, ciò riguarda:

- l'Approccio di partnership (ad es.: quale è stato il reale contributo dato dai partecipanti alla partnership alla lotta alle discriminazioni e diseguaglianze nel mercato del lavoro?);
- le Priorità tematiche (ad es.: corrispondono realmente alle priorità nazionali? E' stato attivato il coinvolgimento dei decisori politici nella diffusione dei risultati delle attività progettuali?);
- la Transnazionalità (ad es.: quale è stato il contributo dell'esperienza di cooperazione transnazionale dato alla diffusione di *best practice* e nella definizione delle politiche?);
- l'Innovatività (ad es.: come è stata identificata e accettata l'innovazione? Quale impatto ha avuto sulle politiche nazionali?);
- la Partecipazione attiva (ad es.: come è stata organizzata? Che contributo ha dato alle partnership nel raggiungimento degli obiettivi?);
- la Disseminazione e il *mainstreaming* (ad es.: le attività programmate di disseminazione e *mainstreaming* hanno avuto reale influenza sulle politiche? Le attività sono state adattate all'innovazione?).

Capitolo VIII - **Informazione e pubblicità**

Gli Artt. 34 e 46 del Regolamento (CE) n. 1260/99 contemplano la responsabilità dell'Autorità di gestione in materia di informazione e pubblicità; l'allegato del Regolamento (CE) n. 1159/99 relativo alle azioni informative e pubblicitarie a cura degli Stati membri sugli interventi dei Fondi strutturali, definisce le tipologie di attività ed i destinatari delle medesime.

Le azioni si prefiggono un duplice obiettivo:

- informare sulle possibilità offerte dall'Iniziativa, in modo da garantirne la trasparenza, i potenziali beneficiari finali, nonché le
 - Autorità regionali e locali e le altre Autorità pubbliche competenti,
 - le Organizzazioni professionali e gli ambienti economici,
 - le Parti economiche e sociali,
 - le Organizzazioni non governative, in particolare gli Organismi per la promozione delle pari opportunità e quelli che operano per la tutela ed il miglioramento dell'ambiente,
 - gli operatori o i promotori dei progetti,

- informare l'opinione pubblica sul contenuto dell'Iniziativa e sui risultati conseguiti dalla medesima, con riferimento al ruolo svolto dall'Unione europea, in collaborazione con lo Stato membro.

All'obiettivo della trasparenza sono riconducibili le azioni finalizzate al lancio dell'Iniziativa, alla condivisione delle informazioni sull'andamento degli interventi finanziati all'attivazione di forti collegamenti in rete su scala nazionale ed europea per favorire la circolazione delle informazioni. Nella fase iniziale di pubblicizzazione dell'intervento, che è la più significativa rispetto all'esigenza di trasparenza, si prevedono azioni analoghe a quelle realizzate con successo nella passata programmazione di OCCUPAZIONE e ADAPT:

- manifestazioni informative sul territorio nazionale destinate agli attori chiave pubblici e privati;
- diffusione di materiale pubblicitario;
- predisposizione e diffusione su vasta scala di pacchetti informativi che indicano in modo chiaro l'iter amministrativo di accesso ai finanziamenti, il processo di selezione e di gestione degli interventi finanziati (informazioni che saranno comunque riportate nell'avviso pubblico);
- attivazione di sportelli informativi per assistere i potenziali promotori.

Per realizzare il più ampio obiettivo di informazione dell'opinione pubblica ci si avvarrà di azioni dirette ai mezzi di comunicazione di massa, in particolare in coincidenza con l'avvio degli interventi ed al raggiungimento di fasi significative di realizzazione, anche attraverso la valorizzazione dei contenuti emersi dalle azioni di monitoraggio e valutazione e dalle attività di *networking* nell'ambito dell'Azione 3. Gli strumenti per conseguire tale risultato comprendono, tra l'altro:

- comunicati stampa;

- inserti e supplementi nei giornali;
- pubblicazioni;
- manifesti pubblicitari;
- partecipazione a fiere e convegni.

Concretamente, l'attuazione della strategia di comunicazione poggia sulla capacità di interagire con la stampa, la radio e la televisione a livello nazionale e regionale, così come dimostrato dalle positive esperienze realizzate nella gestione delle campagne informative relative al FSE del Ministero del Lavoro. A tale proposito si precisa che al fine di massimizzare l'impatto delle azioni rivolte all'opinione pubblica, il piano di comunicazione è coordinato con analoghe misure intraprese nell'ambito del FSE.

Un contributo determinante alla realizzazione delle azioni appena descritte è fornito da Internet come strumento di comunicazione nei confronti dei potenziali beneficiari e di ampi segmenti dell'opinione pubblica. Le esperienze della passata programmazione, in particolare nell'ambito di OCCUPAZIONE e ADAPT, ne hanno dimostrato l'efficacia e la trasversalità rispetto a tutte le strategie di comunicazione.

Il piano dettagliato "Informazione e Pubblicità" sarà descritto nel Complemento di Programmazione.

Capitolo IX - **Assistenza tecnica**

1. STRATEGIA DELL'ASSE ASSISTENZA TECNICA

La strategia dell'Asse Assistenza Tecnica si basa sull'esperienza maturata nella gestione delle precedenti Iniziative, OCCUPAZIONE ed ADAPT, dove le strutture di assistenza tecnica hanno fornito un supporto determinante ai promotori per gli aspetti riconducibili sia all'attuazione dei progetti ed alla valorizzazione dei risultati innovativi che ne sono scaturiti, sia alla sfera amministrativa e finanziaria.

Per quanto riguarda il primo aspetto, il modello di AT è consistito nell'identificazione delle strategie di intervento promosse dai progetti attraverso l'approfondimento dei contenuti delle singole sperimentazioni grazie alle attività di monitoraggio, animazione e consulenza ai promotori. Il raggruppamento delle esperienze di successo ha permesso di delineare i modelli innovativi e di attivare un'azione di disseminazione orizzontale e verticale, raggiungendo il maggior numero possibile di attori rilevanti ai fini dell'impatto sui sistemi.

Il punto di forza della metodologia adottata è consistita nella coerenza tra gli strumenti messi a punto per effettuare l'analisi delle buone prassi e la strategia di disseminazione adottata per valorizzare le esperienze. Tale modello è stato al contempo in grado di rispondere ad esigenze differenziate. Una prima esigenza, più diretta e tradizionale, riguardava l'affiancamento e il sostegno informativo e procedurale/gestionale ai promotori dei progetti e parallelamente alle Autorità pubbliche di gestione nelle diverse fasi delle attività. Una seconda esigenza faceva riferimento al sostegno metodologico ai potenziali promotori nella fase di progettazione dell'intervento. Si richiedeva inoltre di favorire l'interazione tra i differenti soggetti a vario titolo coinvolti nell'Iniziativa: Amministrazione ed Autorità pubbliche locali, regionali, nazionali, comunitarie, soggetti promotori pubblici, privati e della società civile, operatori e studiosi di settore. Risultava infine necessario raccordare le esperienze progettuali con gli indirizzi politici nazionali ed europei.

Rispondere in modo adeguato a queste esigenze ha richiesto alle Strutture di AT di ADAPT ed OCCUPAZIONE di sviluppare al proprio interno una pluralità di competenze, tradizionalmente caratterizzanti ruoli professionali differenziati.

Il sostegno ai promotori per gli aspetti attinenti alla sfera amministrativa e finanziaria si è concretizzato attraverso un'ampia gamma di azioni e strumenti: i seminari di sensibilizzazione e di informazione organizzati su tutto il territorio nazionale per entrambe le fasi di attuazione; l'assistenza ad hoc per problematiche connesse agli aspetti finanziari; la predisposizione e la diffusione di applicativi informatici per la presentazione dei progetti e di altri report e formulari; l'attivazione di un help-desk tecnico per risolvere problematiche connesse all'utilizzo di questi strumenti. In tale contesto è stato realizzato un sistema informativo che, da una parte ha accelerato e semplificato le procedure di pagamento e di monitoraggio finanziario e dall'altra ha facilitato, attraverso il collegamento con il corrispondente sistema comunitario, la ricerca dei potenziali partner transnazionali. Infine, l'attivazione di un sito Internet riservato esclusivamente alle Iniziative OCCUPAZIONE ed ADAPT, ha consentito di migliorare notevolmente la qualità e la quantità delle comunicazioni e delle informazioni destinate ai promotori, creando i presupposti per ulteriori sviluppi nell'area informativa e gestionale, come meglio precisato nel paragrafo 2 del presente Capitolo.

La strategia dell'assistenza tecnica è strutturata in funzione delle attività previste nella Comunicazione EQUAL e può essere descritta facendo riferimento a tre dimensioni principali:

- la dimensione informativa;
- la dimensione gestionale;
- la dimensione dell'impatto sui sistemi e sulle politiche.

La dimensione informativa

La dimensione informativa può influenzare criticamente l'esito del processo che va dalla nascita delle PS, fino alla ricaduta sui sistemi e sulle politiche dei risultati delle loro sperimentazioni; entra in gioco immediatamente, ancor prima della pubblicazione del primo avviso per la presentazione delle candidature, in relazione alla duplice necessità di assicurare la trasparenza nei confronti dei potenziali beneficiari e, successivamente, l'informazione dell'opinione pubblica sui contenuti e sui risultati dell'Iniziativa. La capillarità delle azioni informative intraprese con il supporto dell'assistenza tecnica deve garantire il raggiungimento di tutte le tipologie di attori potenzialmente interessati a dar vita a partnership geografiche o settoriali, attraverso le azioni segnalate precedentemente (cfr. Capitolo "Informazione e pubblicità"):

- manifestazioni informative sul territorio nazionale;
- diffusione di materiale pubblicitario;
- predisposizione di pacchetti informativi;
- attivazione di sportelli informativi per assistere i potenziali promotori.

Un secondo elemento della dimensione informativa si ricollega alla necessità di fornire assistenza alle PS selezionate nella ricerca di partner adeguati per la cooperazione transnazionale. In questo ambito risulta essenziale il supporto fornito dall'assistenza tecnica per la creazione del modulo nazionale del sistema informativo comune europeo (ECDB - EQUAL Common Data Base), che consenta a tutti gli interessati di disporre in tempo reale delle informazioni concernenti le PS selezionate negli altri Stati membri interessate a stipulare accordi di collaborazione.

Sul versante dell'accompagnamento alla realizzazione dei programmi di lavoro delle PS è necessario lavorare alla raccolta e sistematizzazione delle informazioni concernenti le sperimentazioni in corso. Parte integrante di questo aspetto è rappresentato da una strategia di diffusione delle esperienze acquisite, da realizzare con tutti i mezzi ritenuti idonei per raggiungere le varie audiences di riferimento (pubblicazioni, Internet, mass media, ecc.).

La dimensione gestionale

L'Assistenza Tecnica fornisce all'Autorità di gestione il supporto necessario per curare adeguatamente la dimensione gestionale dell'Iniziativa. Tale dimensione si compone di alcune tappe fondamentali:

- le procedure di presentazione delle candidature;
- la selezione dei progetti ammessi all'Azione 1 (e la successiva conferma per l'avvio dell'Azione 2);
- il consolidamento delle partnership di sviluppo nel corso dell'Azione 1;

- la corretta realizzazione dell'Azione 2;
- la corretta realizzazione dell'Azione 3;
- la gestione dei flussi finanziari;
- il monitoraggio e la valutazione, anche attraverso la verifica in itinere dello stato di avanzamento fisico e finanziario delle PS;
- la sorveglianza ed il controllo;
- la circolazione delle informazioni all'interno del sistema di gestione.

In particolare, per ciò che concerne la dimensione gestionale, l'Assistenza Tecnica:

- assiste alla predisposizione degli strumenti tecnici funzionali alla presentazione delle candidature (formulari, guide, ecc.) ed allo svolgimento del programma di lavoro;
- provvede a realizzare un insieme di servizi diretti alle PS e finalizzati alla stesura del programma di lavoro da svolgere nel corso dell'Azione 2;
- assiste alla realizzazione di attività formative destinate ai partner, nell'ambito delle PS, incaricati di svolgere i compiti amministrativi richiesti (gestione dei fondi, dei dati finanziari, degli strumenti che si interfacciano con il sistema informativo, degli adempimenti di *reporting* nei confronti delle Amministrazioni competenti, ecc.);
- assiste alla predisposizione della strumentazione necessaria per il monitoraggio delle PS, per la sorveglianza e la valutazione;
- offre il sostegno necessario per la messa in opera dei dispositivi informatici che assicurano il flusso delle informazioni tra tutti gli attori interni alla struttura di management dell'Iniziativa (PS, Comitato di Sorveglianza, Commissione, Regioni) e verso il pubblico in generale;
- assiste alla realizzazione di seminari informativi destinati agli attori coinvolti nella gestione e nel controllo dell'Iniziativa, valorizzando i risultati e le esperienze della passata programmazione (OCCUPAZIONE e ADAPT).

La dimensione dell'impatto sui sistemi e sulle politiche

Il raggiungimento di un effettivo impatto sui sistemi e le politiche costituisce la finalità essenziale dell'Iniziativa EQUAL. Per rendere possibile il suo raggiungimento è indispensabile realizzare, oltre le attività di diffusione orizzontali, anche un processo di condivisione allargata delle esperienze sviluppate dalle PS, attuato secondo una logica di messa in rete degli attori politici, amministrativi, sociali e tecnici, via via rilevanti in relazione ai particolari temi oggetto di sperimentazione. Un processo di questo tipo rappresenta una pre-condizione essenziale per l'effettiva messa a punto di meccanismi in grado di favorire l'impatto dell'Iniziativa e richiede l'avvio di appositi filoni di attività sin dall'Azione 1.

Un ambito di azione altrettanto rilevante riguarda le iniziative di confronto tematico in rete da intraprendere a livello europeo, coinvolgendo la Commissione e gli altri Stati membri. Tali iniziative permetteranno infatti di rafforzare significativamente il processo di trasferimento delle innovazioni avviato su scala nazionale, valorizzando nella giusta misura gli apporti provenienti dai programmi di collaborazione transnazionale delle PS.

La dimensione strategica dell'impatto sui sistemi e sulle politiche costituisce un aspetto essenziale che dovrà essere preso in esame in sede di valutazione intermedia e finale dei PIC. A tale proposito si precisa che la valutazione, realizzata da un Valutatore indipendente rispetto all'Autorità di gestione ed alle altre amministrazioni che intervengono nella gestione dell'Iniziativa, ha inizio contestualmente all'avvio dell'Azione 1 e viene svolta per tutta la durata del programma.

2. SISTEMA INFORMATIVO

La gestione dei dati e la realizzazione dei dispositivi per la loro raccolta ed elaborazione, rientrano nella più ampia strategia di creare un sistema informativo capace di assicurare un sostegno qualificante a tutti gli attori coinvolti nell'attuazione o nel management nell'Iniziativa, sia attraverso il monitoraggio e la conoscenza delle dinamiche in corso a livello di PS e di Iniziativa, sia attraverso un'azione informativa che garantisca trasparenza al processo gestionale. L'architettura del sistema, valorizzando gli investimenti e le esperienze acquisite nell'attuazione delle Iniziative OCCUPAZIONE e ADAPT, prevede:

- una banca dati centralizzata curata dall'Autorità di gestione accessibile al management nazionale e comunitario, alle PS, agli altri organismi interessati a vario titolo alla realizzazione di EQUAL, nonché al pubblico in generale;
- una infrastruttura di comunicazione basata sulla rete pubblica (Internet), utilizzando appositi applicativi che garantiscono la sicurezza e l'integrità dei dati.

In questa ottica, il sistema persegue cinque obiettivi ben definiti:

- sostenere la realizzazione del piano di comunicazione;
- agevolare il programma di lavoro delle PS;
- fornire agli organismi comunitari le informazioni richieste;
- sostenere gli attori nazionali e comunitari coinvolti nell'attuazione e nel management dell'Iniziativa;
- supportare l'approfondimento contenutistico degli interventi realizzati e l'esame degli aspetti tematici dell'Iniziativa al fine di massimizzare l'impatto delle sperimentazioni e di diffondere i risultati dell'Iniziativa stessa.

Quanto all'obiettivo a) si è già accennato (cfr. Capitolo "Informazione e pubblicità") al rilevante contributo che può offrire Internet alla realizzazione del piano di comunicazione, sia nel caso delle misure dirette all'opinione pubblica, sia rispetto ai potenziali attuatori dell'Iniziativa. L'accesso al sistema è garantito a tutti, seppure a livelli di operatività e funzionalità differenziate a seconda dell'utente.

Con riferimento all'obiettivo b) il sistema si pone al servizio delle PS già nella fase di presentazione delle candidature, consentendo l'inoltro dei documenti progettuali via Internet. Il collegamento tra il sistema nazionale e la base dati comune europea permette, altresì, di effettuare ricerche finalizzate alla creazione dei partenariati transnazionali. Le variazioni in corso d'opera

delle PS ammesse all’Azione 2 sono anch’esse comunicate attraverso dispositivi *on-line*. Dal sistema le PS attingono informazioni di carattere amministrativo e tecnico per la realizzazione dei rispettivi programmi di lavoro (disposizioni dell’Autorità di gestione, documentazione, pubblicazioni, riferimenti normativi, ecc.) ed utilizzano gli strumenti in rete per contabilizzare le spese sostenute, elaborarle ed inviarle al sistema centrale, dove sono a disposizione di tutte le Amministrazioni competenti.

Sul versante dell’obiettivo c), una componente importante del sistema è il modulo nazionale del data base comune appositamente realizzato dalla Commissione per l’Iniziativa EQUAL (ECDB – EQUAL Common Data Base). La progettazione di massima del data base comune europeo risulta già avviata attraverso il “Gruppo di lavoro ristretto”, istituito dalla Commissione e dai Capi Missione del FSE, al quale il Ministero del Lavoro partecipa attivamente. L’architettura dei moduli nazionale ed europeo consente ai due sistemi di dialogare ed aggiornarsi a vicenda: quello europeo fornisce dati sulle PS degli altri Stati, mentre il sistema nazionale provvede a fornire i dati sulle PS nazionali. In particolare, il modulo nazionale dell’ECDB consente all’Autorità di gestione di validare le informazioni che le PS inviano alla Commissione riferite agli accordi di cooperazione transnazionale. Per l’aggiornamento delle banche dati, l’Autorità di gestione è impegnata a garantire il trasferimento dei dati nazionali secondo la cadenza concordata con la Commissione. Le informazioni oggetto di rilevazione sono definite dai Capi Missione FSE (cfr. documento “Data to be collected for the EQUAL common database-ECDB”, del 06/12/00 allegato n. 4) ed includono gli indicatori di realizzazione descritti nel Capitolo VII. Le informazioni rilevanti ai fini della transnazionalità sono fornite anche in lingua inglese.

Si precisa che per la raccolta, l’elaborazione ed il trasferimento dei dati di realizzazione fisica e finanziaria richiesti dal Regolamento N. 1260/99 è previsto, invece, l’utilizzo del sistema S.I.R.G.S. del Ministero del Tesoro, in via di realizzazione.

Il raggiungimento dell’obiettivo d) scaturisce dalla logica stessa di un sistema finalizzato alla raccolta, elaborazione e diffusione dei dati maggiormente significativi che consentono al management di conoscere in tempo reale le variabili che condizionano il governo dell’Iniziativa, vale a dire:

- i programmi di lavoro delle PS e le variazioni in corso d’opera;
- i programmi di lavoro delle PS approvate negli altri Stati membri;
- le spese sostenute dalle PS;
- gli indicatori di avanzamento qualitativo e quantitativo;
- le informazioni richieste dal modulo comune europeo;
- le informazioni richieste dai meccanismi di controllo, sorveglianza e valutazione.

Per quanto riguarda l’obiettivo e) il sistema deve inoltre costituire la base informativa utile ad approfondire l’esame contenutistico dei singoli interventi e dell’intera Iniziativa ai fini della estrapolazione delle buone prassi e della realizzazione di reti tematiche e territoriali di attori, soprattutto ai fini della valutazione dell’Iniziativa.

Il sistema informativo EQUAL sarà integrato, per quanto possibile, con altri sistemi e sottosistemi esistenti a livelli diversi (Amministrazioni nazionali e regionali).

3. ARTICOLAZIONE DELL'ASSE

Coerentemente con le indicazioni della Commissione (cfr. Comunicazione EQUAL, paragrafo 46 ed il Regolamento (CE) N. 1686/2000 della Commissione del 28 luglio 2000), l'Asse si articola in tre Misure:

- **Misura 6.1** – Sostegno alle attività di networking tematico, diffusione dei risultati, *mainstreaming*, creazione e consolidamento delle partnership, cooperazione transnazionale.
- **Misura 6.2** – Sostegno alla gestione, all'attuazione, alla sorveglianza ed al controllo dell'Iniziativa, con particolare riferimento alle azioni di preparazione, selezione, valutazione e sorveglianza delle operazioni, ai lavori del Comitato di Sorveglianza, alle attività di vigilanza e controllo amministrativo-contabile.
- **Misura 6.3** – Studi, seminari, attività informative, valutazione, acquisizione e installazione di sistemi informatizzati per la gestione, la sorveglianza e la valutazione.

La Misura 6.1. contempla azioni di sostegno, rivolte essenzialmente alle PS, specifiche dell'Iniziativa. La Misura 6.2 include le azioni di assistenza tecnica in ambito amministrativo e finanziario. La Misura 6.3 comprende le attività cosiddette complementari, svolte a livello di programma. Più precisamente, le Misure contemplano le attività di seguito descritte.

MISURA 6.1 – Sostegno alle attività di networking tematico, diffusione dei risultati, *mainstreaming*, creazione e consolidamento delle partnership, cooperazione transnazionale

- Supporto a processi di confronto e scambio sui temi oggetto dell'Iniziativa all'interno di reti di promotori e attori chiave locali e nazionali.
- Supporto alle attività orizzontali di diffusione dei risultati ottenuti dalle PS, a livello locale e nazionale.
- Monitoraggio dell'esperienza acquisita e dei risultati ottenuti dalle PS a livello nazionale e diffusione di tali informazioni, comprese le relazioni annuali delle PS.
- Supporto dei decisori politici impegnati nella predisposizione di meccanismi in grado di favorire il massimo impatto delle azioni.
- Facilitazione dei processi di confronto e scambio sui temi oggetto dell'Iniziativa all'interno di reti di livello europeo garantendo la condivisione di tutte le informazioni pertinenti con gli altri Stati membri e la Commissione europea.
- Orientamento e facilitazione del consolidamento della partnership di sviluppo a livello nazionale.
- Orientamento e facilitazione della ricerca di partner per la cooperazione transnazionale.

MISURA 6.2 – Sostegno alla gestione, all’attuazione, alla sorveglianza ed al controllo dell’Iniziativa, con particolare riferimento alle azioni di preparazione, selezione, valutazione e sorveglianza delle operazioni, ai lavori del Comitato di Sorveglianza, alle attività di vigilanza e controllo amministrativo-contabile.

- Sostegno all’Autorità di gestione per la preparazione e l’avvio delle procedure di presentazione delle candidature.
- Sostegno ai soggetti incaricati di svolgere la selezione.
- Sostegno all’Autorità di gestione nella verifica dello stato di avanzamento fisico e finanziario delle PS e dell’Iniziativa.
- Sostegno al Comitato di Sorveglianza per la preparazione e lo svolgimento dei propri lavori.
- Sostegno alle autorità incaricate di realizzare le attività di vigilanza e controllo amministrativo-contabile.
- Sostegno all’Autorità di gestione per le attività di monitoraggio e valutazione dell’Iniziativa.
- Sostegno alle Autorità di gestione e di pagamento per la gestione di altri adempimenti amministrativi e finanziari nei confronti della Commissione.

MISURA 6.3 – Studi, seminari, attività informative, valutazione e acquisizione e installazione di sistemi informatizzati per la gestione, la sorveglianza e la valutazione.

- Studi e ricerche riguardanti la gestione, l’attuazione e la sorveglianza dell’intervento.
- Seminari ed attività informative finalizzate al lancio dell’Iniziativa, rivolte sia ai potenziali promotori di PS, sia agli altri attori chiave coinvolti nell’attuazione dell’Iniziativa.
- Workshop finalizzati alla formazione degli operatori titolari di interventi approvati.
- Workshop rivolti agli operatori del sistema di gestione dell’Iniziativa (funzionari delle autorità interessate sia alla gestione, sia alla vigilanza degli interventi).
- Valutazione intermedia.
- Valutazione finale.
- Acquisizione ed installazione di sistemi informatizzati per la gestione, la sorveglianza e la valutazione, compresa la partecipazione alla creazione del sistema informativo comunitario ECDB e la raccolta e l’elaborazione dei dati richiesti dal medesimo.
- Gestione e manutenzione dei sistemi informatizzati.
- Creazione di una infrastruttura di comunicazione per la veicolazione telematica dei dati gestiti informaticamente e delle altre informazioni, comunque acquisite, durante i processi di gestione, attuazione, sorveglianza e valutazione dell’intervento.

Per la realizzazione delle azioni di Assistenza Tecnica, l'Autorità di gestione si avvale del supporto dell'ISFOL e di altre strutture individuate attraverso procedure di evidenza pubblica, secondo le disposizioni comunitarie e nazionali in materia. Le competenze degli organismi incaricati sono precisati nei piani di lavoro annuali approvati dal Comitato di Sorveglianza.

Capitolo X - **Piano finanziario**

La base giuridica che regola gli aspetti finanziari dell'Iniziativa Comunitaria EQUAL insiste nella Comunicazione C(2000) 853 del 14 aprile 2000, pubblicata sulla GUCE il 5 maggio 2000 (2000/C 127/02), e nella Decisione C(2000) 1221 del 12/5/2000.

Con la prima Comunicazione viene determinata la dotazione complessiva dell'Iniziativa che, al punto §67, stabilisce che "la partecipazione globale del Fondo Sociale Europeo per il periodo 2000 - 2006 è stimata a 2.847 milioni di Euro".

Con la Decisione C(2000) 1221 viene operata la ripartizione per Stati membri che assegna all'Italia una dotazione complessiva per il periodo 2000 - 2006 pari a 371 milioni di Euro.

In applicazione dell'art.7, paragrafo 7, del regolamento (CE) 1260/1999 e di quanto previsto al punto §67 della Comunicazione EQUAL gli importi da programmare, comprensivi di indicizzazione riferita alle annualità 2000 - 2003, sono pari a 394,4 milioni di Euro secondo quanto comunicato in data 27/07/2000 con nota 010116 della Commissione europea.

La ripartizione per anno del Fondo Sociale Europeo è stata comunicata da parte della Commissione Europea, DG Emploi, agli Stati Membri con nota EMPL/B/4 D(00) ML/mg/24037 - DG/EMPL/D17779 del 22 dicembre 2000, ed è la seguente:

(Milioni di EURO)

Anno	Fondo Sociale Europeo		Cofinanziamento Nazionale		Disponibilità Totale	
	Disponibilità	%	Disponibilità	%	Disponibilità	%
2001	60,300	15,289	60,300	15,289	120,600	15,289
2002	66,608	16,888	66,608	16,888	133,216	16,888
2003	66,538	16,871	66,538	16,871	133,076	16,871
2004	66,786	16,934	66,786	16,934	133,572	16,934
2005	67,102	17,014	67,102	17,014	134,204	17,014
2006	67,066	17,005	67,066	17,005	134,132	17,005
2000 / 2006	394,400	100,000	394,400	100,000	788,800	100,00

La proposta italiana prevede la non ripartizione, in questa fase, delle disponibilità per Obiettivo e, di conseguenza, un tasso di cofinanziamento pubblico nazionale unico pari al 50%. Ciò porta al raddoppio delle disponibilità complessive del DOCUP.

Operando questa scelta si ha un incremento complessivo delle disponibilità pari a circa 60 milioni di Euro a carico del cofinanziamento nazionale e a totale vantaggio delle Regioni dell'Obiettivo 1. In sede di avviso di chiamata dei progetti, tuttavia, si procederà alla ripartizione delle risorse per Regione per quanto riguarda le PS geografiche.

L'attuazione delle misure previste dal presente DOCUP prevede una suddivisione delle disponibilità, così come richiesto, per asse prioritario ed è la seguente:

% di intervento per asse prioritario	%
1. Occupabilità	30
2. Imprenditorialità	25
3. Adattabilità	27
4. Pari opportunità fra uomini e donne	10
5. Azioni a favore dei richiedenti asilo	3
6. Assistenza tecnica	5
Totale	100

All'interno dell'Asse prioritario 1 - Occupabilità, trovano posto sia il tema a), *"agevolare l'accesso al mercato del lavoro di coloro che incontrano difficoltà a integrarsi in un mercato del lavoro che deve essere aperto a tutti"*, sia il tema b): *"lottare contro il razzismo e la xenofobia in rapporto al mercato del lavoro"*. Il 90% delle risorse proprie dell'asse sono assegnate al tema a) e il restante 10% rimane a disposizione del tema b).

All'Azione 1 è riservata una percentuale indicativa del 2% delle risorse disponibili, al netto dell'assistenza tecnica, mentre all'Azione 3 una quota pari al 10% su eguale base.

Per ciò che riguarda la suddivisione dei fondi a disposizione tra le diverse tipologie di PS sono destinate risorse non inferiori al 15% alle PS settoriali e il restante 85% rimane ad uso delle PS geografiche. Le percentuali anzidette sono da calcolare sulle disponibilità dei pilastri 1 (parzialmente), 2, 3 e 4, mentre le azioni a favore dei richiedenti asilo sono da ricomprendere esclusivamente nelle PS settoriali. Per ciò che riguarda l'Asse Occupabilità le risorse destinate a finanziare azioni di lotta contro il razzismo e la xenofobia sono da attribuire alle PS settoriali. In sintesi alle PS geografiche sono destinati 596,73 Milioni di Euro (FSE più cofinanziamento nazionale), mentre alle PS settoriali 152,63 Milioni di Euro (FSE più cofinanziamento nazionale). Le ripartizioni relative alle Azioni 1 e 2 e alle PS geografiche e settoriali potranno essere modificate al fine di assicurare completa ed efficace attuazione finanziaria dell'Iniziativa, previa approvazione da parte del Comitato di Sorveglianza.

Nel corso del periodo di programmazione 2000 - 2006, sono previste due fasi di attuazione, la prima avrà avvio nel corso dell'anno 2001 e vi saranno destinate indicativamente risorse pari al 50% del budget disponibile. Ipotizzando un valore medio delle richieste per PS pari a circa 2,5 milioni di Euro (quota comunitaria e nazionale) si può presumere di dover gestire 155 PS complessivamente per ogni fase di attuazione, di cui circa 25 PS settoriali e 130 PS geografiche. Per ciò che riguarda la transnazionalità verrà richiesto ad ogni PS di destinare indicativamente il 10% a tali attività.

L'Assistenza Tecnica è divisa in tre misure:

- **Misura 6.1** - Sostegno alle attività di networking tematico, diffusione dei risultati, *mainstreaming*, creazione e consolidamento delle partnership, cooperazione transnazionale.
- **Misura 6.2** - Sostegno alla gestione, all'attuazione, alla sorveglianza e al controllo dell'Iniziativa, con particolare riferimento alle azioni di preparazione, selezione, valutazione e

sorveglianza delle attività, ai lavori del Comitato di Sorveglianza, alle attività di vigilanza e controllo amministrativo contabile.

- **Misura 6.3** - Studi, seminari, attività informative, valutazione, acquisizione e installazione di sistemi informatizzati per la gestione, la sorveglianza e la valutazione.

Alla Misura 6.1 sono destinate risorse pari al 40% delle disponibilità dell'assistenza tecnica (il 2% dell'intero PO); alla Misura 6.2 il 20% delle risorse allocate alla voce assistenza tecnica (l'1% del PO); il restante 40% rimane disponibile per la Misura 6.3 (2% del PO).

1. TABELLE FINANZIARIE

Tabella 1: Tabella finanziaria indicativa per il piano, per asse prioritario - Anni: 2000 - 2006

(in milioni di Euro)

Asse prioritario	Anno	Costo totale	Finanziamento pubblico				
			Totale	Partecipazione comunitaria		Partecipazione nazionale	
				Totale	FSE	Totale	Cofinanziamento Pubblico Nazionale
1. Occupabilità	Totale	236,640	236,640	118,320	118,320	118,320	118,320
	2001	36,180	36,180	18,090	18,090	18,090	18,090
	2002	39,965	39,965	19,982	19,982	19,982	19,982
	2003	39,923	39,923	19,961	19,961	19,961	19,961
	2004	40,072	40,072	20,036	20,036	20,036	20,036
	2005	40,261	40,261	20,131	20,131	20,131	20,131
	2006	40,240	40,240	20,120	20,120	20,120	20,120
2. Imprenditorialità	Totale	197,200	197,200	98,600	98,600	98,600	98,600
	2001	30,150	30,150	15,075	15,075	15,075	15,075
	2002	33,304	33,304	16,652	16,652	16,652	16,652
	2003	33,269	33,269	16,635	16,635	16,635	16,635
	2004	33,393	33,393	16,697	16,697	16,697	16,697
	2005	33,551	33,551	16,776	16,776	16,776	16,776
	2006	33,533	33,533	16,767	16,767	16,767	16,767
3. Adattabilità	Totale	212,976	212,976	106,488	106,488	106,488	106,488
	2001	32,562	32,562	16,281	16,281	16,281	16,281
	2002	35,968	35,968	17,984	17,984	17,984	17,984
	2003	35,931	35,931	17,965	17,965	17,965	17,965
	2004	36,064	36,064	18,032	18,032	18,032	18,032
	2005	36,235	36,235	18,118	18,118	18,118	18,118
	2006	36,216	36,216	18,108	18,108	18,108	18,108
4. Pari opportunità	Totale	78,880	78,880	39,440	39,440	39,440	39,440
	2001	12,060	12,060	6,030	6,030	6,030	6,030
	2002	13,322	13,322	6,661	6,661	6,661	6,661
	2003	13,308	13,308	6,654	6,654	6,654	6,654
	2004	13,357	13,357	6,679	6,679	6,679	6,679
	2005	13,420	13,420	6,710	6,710	6,710	6,710
	2006	13,413	13,413	6,707	6,707	6,707	6,707

Iniziativa Comunitaria EQUAL

Asse prioritario	Anno	Costo totale	Finanziamento pubblico				
			Totale	Partecipazione comunitaria		Partecipazione nazionale	
				Totale	FSE	Totale	Cofinanziamento Pubblico Nazionale
5. Richiedenti asilo	Totale	23,664	23,664	11,832	11,832	11,832	11,832
	2001	3,618	3,618	1,809	1,809	1,809	1,809
	2002	3,996	3,996	1,998	1,998	1,998	1,998
	2003	3,992	3,992	1,996	1,996	1,996	1,996
	2004	4,007	4,007	2,004	2,004	2,004	2,004
	2005	4,026	4,026	2,013	2,013	2,013	2,013
	2006	4,024	4,024	2,012	2,012	2,012	2,012
6. Assistenza tecnica	Totale	39,440	39,440	19,720	19,720	19,720	19,720
	2001	6,030	6,030	3,015	3,015	3,015	3,015
	2002	6,661	6,661	3,330	3,330	3,330	3,330
	2003	6,654	6,654	3,327	3,327	3,327	3,327
	2004	6,679	6,679	3,339	3,339	3,339	3,339
	2005	6,710	6,710	3,355	3,355	3,355	3,355
	2006	6,707	6,707	3,353	3,353	3,353	3,353
Totale generale	Totale	788,800	788,800	394,400	394,400	394,400	394,400
	2001	120,600	120,600	60,300	60,300	60,300	60,300
	2002	133,216	133,216	66,608	66,608	66,608	66,608
	2003	133,076	133,076	66,538	66,538	66,538	66,538
	2004	133,572	133,572	66,786	66,786	66,786	66,786
	2005	134,204	134,204	67,102	67,102	67,102	67,102
	2006	134,132	134,132	67,066	67,066	67,066	67,066

