

Piano pluriennale degli interventi di politica del lavoro

2007-2013



Editrice: Provincia Autonoma Bolzano-Alto Adige
Ripartizione Lavoro - Ufficio Osservazione mercato del lavoro
Situazione: Ottobre 2008
Grafica: JUNG & C srl/BZ, www.jung.it
Stampa: Gruber Druck, Lana



Adottato dalla Commissione provinciale per l'impiego il 1 marzo 2007
Approvato con modifiche dalla Giunta provinciale con deliberazione n. 4353 del 17 dicembre 2007

Indice

Cap. 1 Introduzione

- 1.1 Metodo ed articolazione delle politiche del lavoro: una proposta
 - 1.1.1 Il metodo di pianificazione: dalle politiche territoriali integrate alle misure specifiche
 - 1.1.2 La classificazione delle politiche del lavoro
- 1.2 Il monitoraggio delle politiche del lavoro in Provincia di Bolzano
 - 1.2.1 Premessa
 - 1.2.2 Il Piano pluriennale degli interventi di politica del lavoro 2000-2006
- 1.3 La funzione del piano pluriennale 2007-2013
 - 1.3.1 Politiche locali del lavoro e quadro generale di riferimento
 - 1.3.2 Cooperazione, un instancabile leit-motiv
- 1.4 Note metodologiche e struttura del piano pluriennale
 - 1.4.1 Aspetti metodologici
 - 1.4.2 La struttura del piano pluriennale
 - 1.4.3 Orizzonte di programmazione e connessione con altri strumenti di programmazione
- 1.5 Monitoraggio e valutazione

Cap. 2 Il mercato del lavoro in Provincia di Bolzano

- 2.1 Analisi di contesto e interpretazione del mercato del lavoro
 - 2.1.1 Il successo del modello altoatesino
 - 2.1.2 I fattori critici per la competitività
- 2.2 Il quadro del mercato del lavoro e della formazione delle risorse umane
 - 2.2.1 I limiti della crescita occupazionale
 - 2.2.2 Lo sviluppo del lavoro parziale e temporaneo
 - 2.2.3 Turnover e disoccupazione
 - 2.2.4 La formazione delle risorse umane
 - 2.2.5 Il lavoro sommerso
- 2.3 Il quadro della sicurezza sul posto di lavoro

Cap. 3 La Strategia Europea per l'Occupazione: obiettivi comunitari e nazionali e strumenti per le politiche regionali

- 3.1 L'evoluzione della Strategia Europea per l'Occupazione (SEO) dal Trattato di Amsterdam ad oggi
 - 3.1.1 Il Processo di Lussemburgo e la Strategia di Lisbona
 - 3.1.2 Le riforme del 2003 e del 2005
 - 3.1.3 Le Linee guida integrate
 - 3.1.4 La *governance* della SEO
- 3.2 Le politiche italiane per l'attuazione della SEO
 - 3.2.1 Le Raccomandazioni dell'Europa all'Italia
 - 3.2.2 Il Piano per la Crescita e l'Occupazione 2005-2008
 - 3.2.3 Il monitoraggio degli interventi
- 3.3 Le politiche regionali per l'occupazione
 - 3.3.1 Politiche regionali europee e Strategia per l'occupazione

Indice

- 3.3.2 Strumenti di politica regionale, strumenti di pianificazione provinciale e loro interrelazioni
- 3.3.3 Il Piano provinciale pluriennale delle politiche del lavoro

Cap. 4 Gli obiettivi delle politiche del lavoro in Provincia di Bolzano

- 4.1 Migliorare i servizi per l'impiego
- 4.2 Sostenere l'inclusione sociale delle fasce deboli attraverso l'integrazione lavorativa e la formazione
- 4.3 Favorire la partecipazione delle donne al lavoro attraverso il sostegno alla conciliazione ed al rientro dopo la maternità
- 4.4 Sostenere l'occupazione, e in particolare favorire la permanenza al lavoro delle persone oltre i 50 anni di età
- 4.5 Adottare iniziative di governo del fenomeno dell'immigrazione
- 4.6 Promuovere la qualità del lavoro intesa come regolarità e sicurezza nel mercato del lavoro
 - 4.6.1 La regolarità occupazionale
 - 4.6.2 La sicurezza sul posto di lavoro
- 4.7 Migliorare l'analisi e l'informazione sul mercato del lavoro

Cap. 5 Assi e misure per la gestione, regolazione e promozione del mercato del lavoro

- 5.1 Servizio per l'impiego
 - 5.1.1 Determinazione di standard qualitativi di servizi e di indicatori di valutazione dell'efficacia e dell'efficienza
 - 5.1.2 Maggiore integrazione tra i servizi di mediazione al lavoro, di orientamento professionale e di consulenza formativa
 - 5.1.3 Sviluppo professionale delle risorse umane dell'Ufficio servizio lavoro
 - 5.1.4 Intensificare lo scambio informativo tra servizi pubblici e privati per l'impiego
- 5.2 Fasce svantaggiate
 - 5.2.1 Riordino delle disposizioni e coordinamento degli strumenti dei servizi pubblici per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate
 - 5.2.2 Promozione del collocamento mirato al lavoro e del mantenimento del posto di lavoro di persone disabili
 - 5.2.3 Criteri per l'affidamento a soggetti privati di servizi specialistici di (re)inserimento lavorativo di persone in situazione di svantaggio nel mercato di lavoro
 - 5.2.4 Sostegno occupazionale attraverso la promozione della cooperazione sociale
- 5.3 L'incentivazione e la promozione del lavoro femminile
 - 5.3.1 Concessione di incentivi per le imprese all'assunzione a tempo indeterminato di donne che rientrano nel mercato del lavoro
- 5.4 Sostegno dell'occupazione, in particolare delle persone sopra i 50 anni
 - 5.4.1 Gestione delle situazioni di grave difficoltà occupazionale



Indice

- 5.5 Integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro
- 5.5.1 Favorire le relazioni con le regioni e gli stati di provenienza dei lavoratori immigrati per promuovere la cooperazione in materia di lavoro e di formazione
- 5.5.2 Istituzione di un Centro d'Informazione sull'Immigrazione e di una rete telematica di supporto
- 5.6 Promuovere la qualità del lavoro: regolarità e sicurezza nel mercato del lavoro
- 5.6.1 Rafforzare l'apparato ispettivo in un'ottica di sostegno alla regolarizzazione
- 5.6.2 Integrazione e collegamento delle basi informative dei diversi uffici ed enti per consentire interventi più mirati
- 5.6.3 Azioni di sensibilizzazione e di diffusione della cultura e della formazione alla sicurezza
- 5.7 Accrescere la conoscenza e l'informazione sul mercato del lavoro
- 5.7.1 Perfezionamento delle statistiche e delle analisi sul mercato del lavoro
- 5.7.2 Diffusione e fruibilità di informazioni sul mercato del lavoro

Cap. 6 Obiettivi e idee-guida relativamente a formazione di base e permanente, università e orientamento professionale

- 6.1 Il contesto
- 6.2 Gli obiettivi
- 6.3 I campi d'azione

Cap. 7 Politiche per la competitività e la coesione sociale: obiettivi locali a sostegno delle politiche del lavoro

- 7.1 Le politiche di promozione economica, dell'innovazione e della ricerca
- 7.1.1 Legami con le politiche del lavoro
- 7.1.2 Le strategie politiche esistenti
- 7.1.3 Obiettivi a sostegno delle politiche del lavoro 2007-2013
- 7.2 Le politiche sociali e per l'integrazione
- 7.2.1 Legami con le politiche del lavoro
- 7.2.2 Le strategie politiche esistenti
- 7.2.3 Obiettivi a sostegno delle politiche del lavoro 2007-2013
- 7.3 Le politiche abitative e della mobilità
- 7.3.1 Legami con le politiche del lavoro
- 7.3.2 Le strategie politiche esistenti
- 7.3.3 Obiettivi a sostegno delle politiche del lavoro 2007-2013
- 7.4 Le politiche per le famiglie
- 7.4.1 Legami con le politiche del lavoro
- 7.4.2 Le strategie politiche esistenti
- 7.4.3 Obiettivi a sostegno delle politiche del lavoro 2007-2013

Indice

Cap. 8 Dialogo sociale: un motore, non solo un motto

- 8.1 Legami con le politiche del lavoro
- 8.2 Le strategie politiche in atto
- 8.3 Obiettivi a sostegno delle politiche del lavoro 2007-2013

Cap. 9 Management del piano delle politiche del lavoro, monitoraggio e valutazione

- 9.1 Riepilogo delle misure che chiedono modifiche normative
- 9.2 Misure da realizzare in modo prioritario
- 9.3 Modalità del monitoraggio e l'attuazione del Piano delle politiche del lavoro
- 9.4 Strumenti di valutazione
- 9.5 Riassunto del fabbisogno di risorse finanziarie e personali per l'attuazione delle misure

Appendice

Disposizioni di procedura su leggi provinciali nel campo del mercato del lavoro



Premessa

Il nuovo piano pluriennale degli interventi di politica del lavoro 2007-2013 è stato approvato il 1° marzo 2007 all'unanimità dalla Commissione Provinciale per l'Impiego dopo approfondita discussione di ogni singolo capitolo. L'elaborazione del piano è scaturita dall'analisi congiunta di tre fondamentali contesti: le caratteristiche attuali e le aspettative future del sistema locale, gli orientamenti dell'UE in tema di mercato del lavoro e le riforme legislative a livello nazionale. In questo modo il piano per l'occupazione può considerarsi un fondamentale strumento di indirizzo delle politiche del lavoro per l'assunzione delle necessarie e più opportune decisioni in campo legislativo, organizzativo e politico.

Ed è proprio in questa prospettiva che, sulla base di un'analisi delle dinamiche del mercato del lavoro e del tessuto economico locali, il piano individua specifiche finalità per la nostra provincia: la modernizzazione del mercato del lavoro e dei centri di mediazione, la verifica delle esperienze sinora realizzate e l'elaborazione di nuove soluzioni per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, il potenziamento del sistema di rilevazione dati e l'intensificazione dell'attività di informazione e di pubbliche relazioni.

Punto di forza del nuovo piano pluriennale è sicuramente l'importante sinergia condivisa con il nuovo piano pluriennale FSE – la cui realizzazione è avvenuta contestualmente – e la potenziale interrelazione con il piano pluriennale della formazione professionale di prossima revisione, per il quale vengono delineati chiari contorni di una formazione ad ampio spettro.

Diverse misure del piano sono volte alla promozione della qualità del lavoro. Le statistiche in materia dimostrano che la nostra provincia deve ancora recuperare molto terreno rispetto ad altre regioni nel campo della sicurezza sul lavoro. Ciò testimonia da un lato il dinamismo economico del nostro territorio, ma allo stesso modo evidenzia l'urgenza di intervenire, al fine di radicare meglio nelle aziende e tra i lavoratori la cultura della sicurezza sul lavoro.

Nel fornire importanti spunti di riflessione per le future politiche formative, sociali, economiche e di sicurezza sul lavoro, il piano fa perno sul dialogo sociale quale fondamentale strumento di coesione e di condivisione degli obiettivi. Ecco quindi l'invito esplicitamente rivolto all'Amministrazione e alle parti sociali per un dialogo aperto, al fine di individuare approcci operativi realmente condivisi.



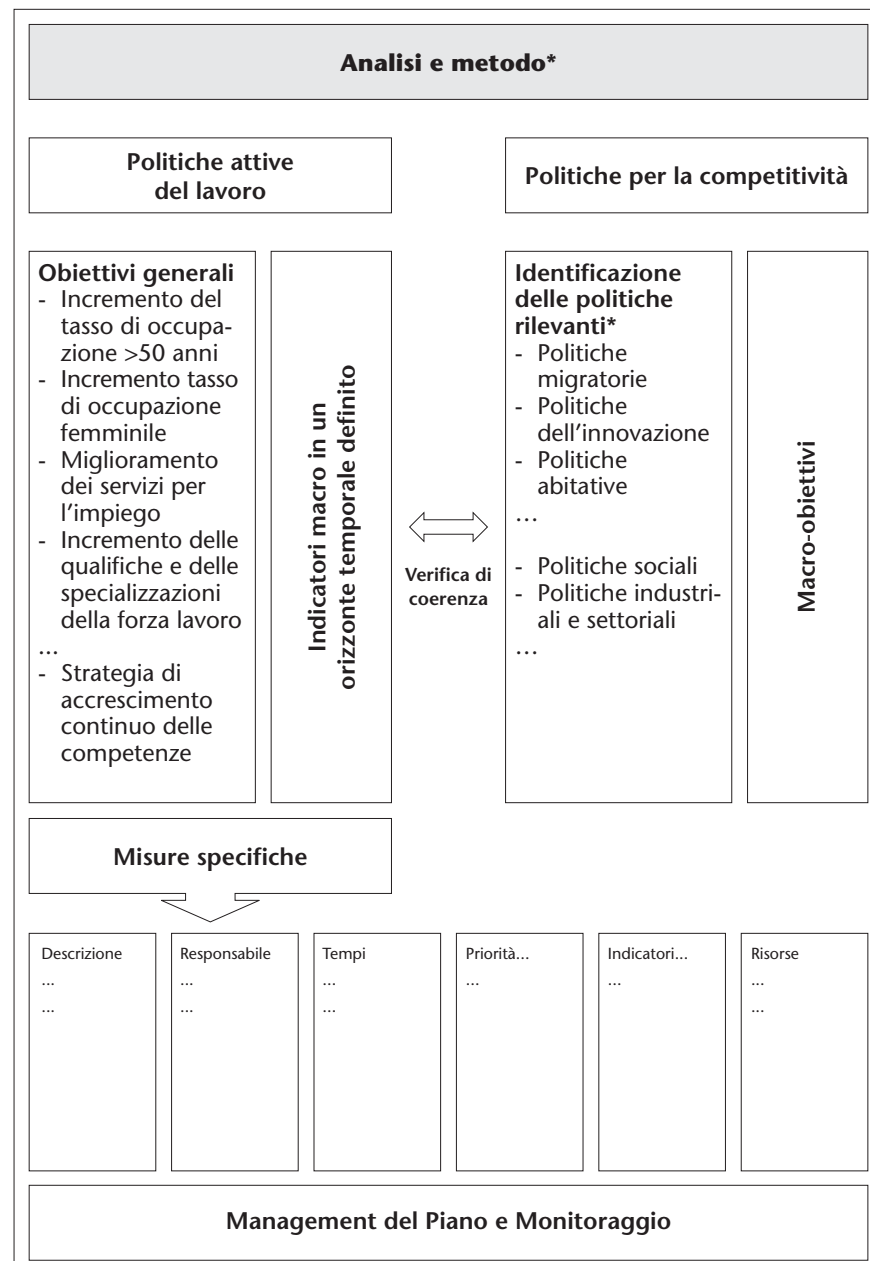
IL DIRETTORE DI RIPARTIZIONE
Dr. Helmuth Sinn



L'ASSESSORE AL LAVORO
Dr. Francesco Comina

La logica di strutturazione del Piano per le politiche del lavoro

**Figura 1 -
Struttura del Piano per le politiche del lavoro**



* Le altre politiche per la competitività e la coesione vengono derivate da altri documenti provinciali di programmazione; in questa sede viene verificata la coerenza interna e l'intreccio con le politiche del lavoro.



Capitolo 1

Introduzione

1.1 Metodo ed articolazione delle politiche del lavoro: una proposta

1.1.1 Il metodo di pianificazione: dalle politiche territoriali integrate alle misure specifiche

I più recenti orientamenti comunitari in materia di politica regionale evidenziano il nesso tra la politica di coesione e la Strategia di Lisbona¹.

In questo senso il Piano per le politiche attive del lavoro deve interfacciarsi con gli altri strumenti della programmazione regionale, in particolare con il Piano per la Formazione professionale², con il Piano per le politiche sociali, con le strategie provinciali per l'innovazione, con i programmi sostenuti dai fondi europei (FESR e FSE), con gli altri piani economici settoriali.

Deve quindi contenere obiettivi ed indirizzi generali relativi alle politiche del lavoro in senso stretto, ma anche riferimenti alle condizioni ed agli indirizzi più ampi delle politiche economiche e sociali in un quadro di coerenza sistemica.

Ad un livello più operativo, il Piano delle politiche del lavoro persegue lo scopo di individuare delle misure specifiche volte a raggiungere gli obiettivi generali. Queste misure devono essere chiaramente ed univocamente identificate nella finalità e nell'oggetto, devono prevedere una precisa attribuzione di responsabilità, essere definite nella tempistica e nelle risorse necessarie, contenere indicatori concreti da utilizzare per la verifica dell'attuazione.

1.1.2 La classificazione delle politiche del lavoro

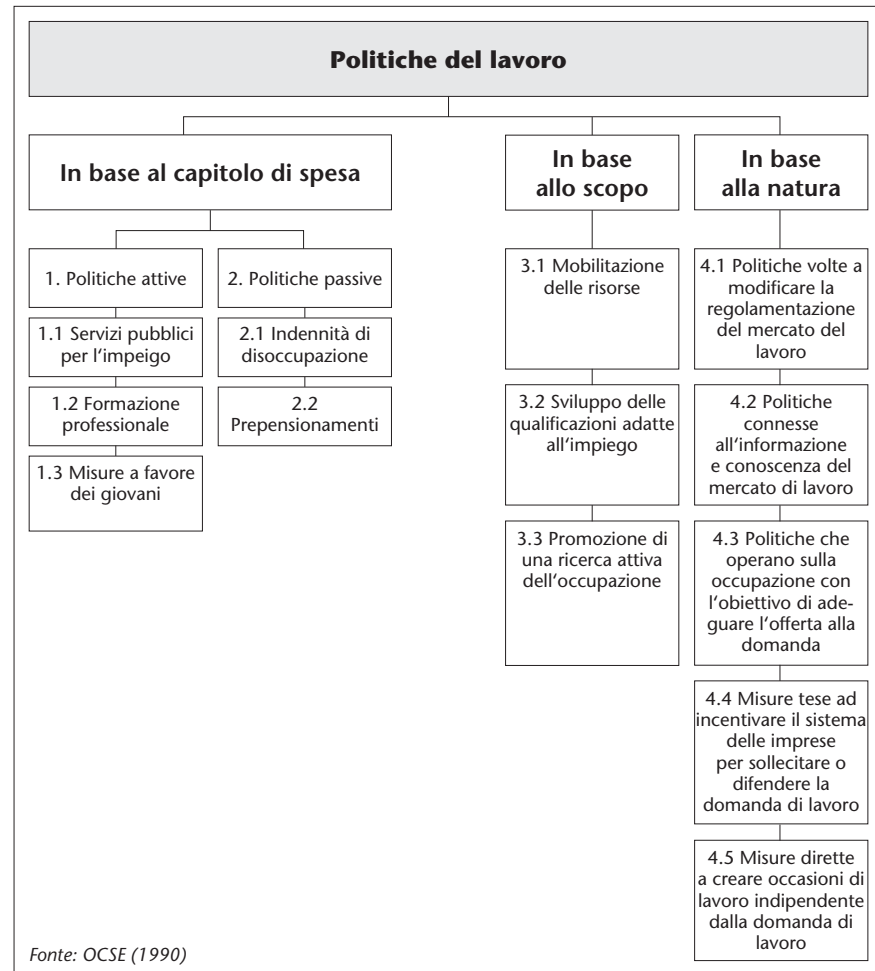
Le politiche del lavoro hanno come obiettivo un'azione attiva nell'incentivazione dell'occupazione, sia in termini di quantità (occupati) che di qualità (formazione), o una copertura passiva che salvaguardi il reddito di chi non trova o perde l'occupazione³. Nel primo caso si parla di politiche attive, che incoraggiano e stimolano il mercato del lavoro; nel secondo di politiche passive. Il confine tra le due tipologie non è sempre chiaro, tuttavia lo schema logico di classificazione è importante e ha ricadute dirette sulla destinazione delle risorse (economiche e umane). Tra gli schemi classificatori che hanno trovato ampia diffusione, vi è quello dell'OCSE, che segmenta le politiche del lavoro distinguendo tra attive e passive, e definendole in base allo scopo ed in base alla loro natura.

¹ Cfr. par. 3.3.1

² La suddivisione del Piano delle politiche del lavoro rispetto a quello della formazione rappresenta una peculiarità della Provincia di Bolzano; in molte altre regioni la pianificazione avviene in modo integrato ed assume la forma di un unico documento programmatico (Cfr. par. 3.3.3).

³ Cfr. Baronio et al. (2003), *Le politiche e le istituzioni*, in Lucifora, C. "Mercato, occupazione e salari: la ricerca sul lavoro in Italia", vol. II, Mondadori.

**Figura 2 -
Classificazione OCSE delle politiche del lavoro**



La lettura e soprattutto l'applicazione concreta di questo schema può essere effettuata con un approccio "a matrice", ovvero intersecando le diverse dimensioni. La classificazione OCSE è stata poi sviluppata dall'Eurostat nel modulo *Labour Market Policies*.

Lo schema Eurostat considera politiche che operino direttamente nel mercato del lavoro ed è articolato in nove categorie effettive⁴:

1. supporto e orientamento personalizzati a favore di chi cerca lavoro da parte dei servizi pubblici dell'impiego;
2. formazione e addestramento;
3. schemi di suddivisione del lavoro (politiche degli orari, *job sharing*);
4. incentivi all'occupazione;
5. politiche d'inserimento dei disabili (o, in senso più generale, dei soggetti svantaggiati);
6. creazione diretta (nel settore pubblico in senso lato) di posti di lavoro;
7. incentivi alle nuove attività di impresa;
8. politiche passive di tutela economica dei disoccupati;
9. schemi di pensionamento anticipato (politiche passive).

Interessante è anche lo schema di Ciravegna (1994) che considera quattro tipi di intervento: uno giuridico, la disciplina dei rapporti di lavoro, e tre economici, che fanno riferimento agli aspetti fiscali, di sostegno al reddito e alle politiche per l'occupazione: queste ultime vengono scorporate tra politiche tradizionali e attive⁵. Vi è poi la concettualizzazione di M. Bruni (2000) che classifica un'ampia gamma di azioni secondo quattro finalità:

1. Variazione del numero di posti di lavoro (ad es. interventi sul costo del lavoro, incentivi alla creazione di imprese e di nuovi posti di lavoro);
2. Variazione del numero di occupati;
3. Variazione del numero di disoccupati;
4. Variazione della struttura dell'occupazione.

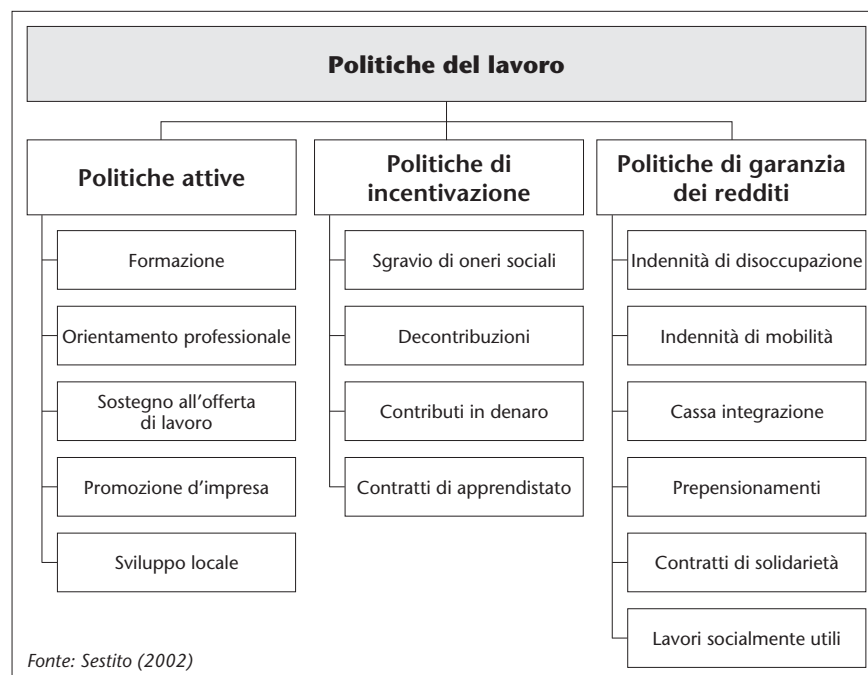
Infine si riporta lo schema adottato dalla Commissione Onofri⁶, che è un'esemplificazione della lettura fatta dal legislatore italiano.

⁴ Cfr. Sestito, P. (2001), *Le politiche del lavoro*, in: Brucchi Luchino, "Manuale di economia del lavoro", Il Mulino.

⁵ Daniele Ciravegna: *Aspetti teorici del mercato del lavoro*, in „Economia & lavoro”, fasc. 1, vol. 28, anno 1994

⁶ Commissione per le analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, 1997.

**Figura 3 -
Politiche del lavoro in Italia – Classificazione Onofri**



1.2 Il monitoraggio delle politiche del lavoro in Provincia di Bolzano

1.2.1 Premessa

Il *Piano pluriennale degli interventi di politica del lavoro* rappresenta la declinazione a livello territoriale della Provincia di Bolzano della Strategia europea per l'occupazione.

Dal punto di vista metodologico, è opportuno sottolineare come il passaggio dall'azione programmata alla concreta attuazione della stessa risulti sempre problematico: nonostante un'accurata valutazione dei possibili ostacoli e condizionamenti, l'evoluzione del contesto o eventuali cambiamenti nelle strategie degli attori coinvolti possono complicare notevolmente o addirittura compromettere il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Come è evidente, la difficoltà nel prevedere tali modificazioni è tanto maggiore quanto più grande è la distanza temporale tra il momento della pianificazione e quello dell'implementazione. Una sottovalutazione

di tale aspetto da parte dell'attore preposto alla programmazione, così come un insufficiente approfondimento delle questioni da affrontare, pone delicati problemi interpretativi a chi ha il compito di dare concreta attuazione al piano.

Anche alla luce delle considerazioni esposte, appare particolarmente utile prevedere un costante e stretto rapporto tra il livello programmatico e quello operativo, così da contenere entro limiti ragionevoli il rischio di una divaricazione tra la sfera delle intenzioni e quella della realizzazione, una chiara determinazione dei soggetti competenti, un efficace coordinamento di tutti gli attori coinvolti nelle diverse fasi nonché un coinvolgimento attivo delle parti sociali, cui dovrebbe spettare un ruolo di rilievo sia nella supervisione, sia nella realizzazione delle misure programmate.

1.2.2 Il Piano pluriennale degli interventi di politica del lavoro 2000-2006

La minuziosa articolazione del *Piano provinciale 2000-2006*⁷ ne evidenzia il carattere sia politico che operativo. In esso sono stati individuati i campi di intervento e le finalità nonché le azioni e le misure da attivare, le modalità di attuazione ed i concreti obiettivi da raggiungere, gli attori coinvolti ed i beneficiari finali, i tempi da impiegare e le risorse da utilizzare. Il Piano individua sette campi di azione definendo complessivamente sedici misure da realizzarsi nell'arco temporale di sette anni, cui si affianca un'attività di monitoraggio lungo tutto il periodo programmato che avrebbe dovuto portare ad un rapporto annuale sullo stato di attuazione di ogni singola misura. In realtà sono stati effettuati soltanto due momenti di valutazione: il primo al termine del primo anno di vigenza del Piano, il secondo durante il primo semestre 2005, cui ha fatto seguito la pubblicazione di una *Relazione sul Monitoraggio*⁸.

La molteplicità degli interventi previsti, cui fa fronte una limitata disponibilità di risorse umane e finanziarie, ha reso inevitabile la fissazione di un ordine di priorità degli stessi: tale ordine, già contenuto nel Piano, resta soggetto a eventuali correzioni in itinere secondo le indicazioni della Commissione provinciale per l'impiego, che ha ripetutamente sottolineato l'importanza di determinate misure, sollecitando in tal modo l'attivazione con precedenza rispetto ad altre.

Tenuto conto delle considerazioni di metodo espresse nella premessa, delle criticità e dei margini di miglioramento emersi dall'analisi degli interventi programmati nel *Piano 2000-2006*, si possono porre all'attenzione le seguenti osservazioni.

In primo luogo, una vigenza di sette anni rende estremamente difficile programmare misure che si rivelino efficaci nel medio periodo a causa delle ricordate modificazioni che possono verificarsi nell'arco temporale intercorrente tra la fase programmatica e quella attuativa, sia nel contesto socio-economico e giuridico che nel comportamento degli attori coinvolti. Appare pertanto utile prevedere verso la metà del periodo di vigenza del Piano un tavolo di valutazione e di revisione del documento, al fine di calibrare al meglio le misure riducendo al minimo lo scostamento tra ciò che si era inteso attuare e ciò che si è realmente attuato. Ad esempio, con riferimento alla previsione nel Piano precedente di un nucleo permanente di intervento rapido per affrontare crisi occupazionali (misura 13), è emersa nel dibat-

⁷ Approvato dalla Giunta Provinciale con deliberazione n. 69 del 15 gennaio 2001.

⁸ Tale Relazione, peraltro, non sempre riesce ad integrare in modo organico i risultati delle due distinte valutazioni.

tito successivo una generale perplessità circa l'utilità di un tale istituto, ritenendosi preferibile la costituzione di una *task-force* in relazione alla specifica problematica da affrontare.

In secondo luogo, è necessario prestare la massima attenzione alla formulazione delle misure. Da una parte, l'adozione di indicazioni vaghe o addirittura contraddittorie possono condizionare in modo determinante il perseguimento degli obiettivi (come si è verificato con riferimento alla misura 8 concernente l'introduzione del libretto formativo); dall'altra, sebbene un elevato grado di dettaglio possa concorrere a rendere l'azione amministrativa trasparente e responsabile, può accadere che disposizioni procedurali eccessivamente minuziose non siano funzionali alla corretta implementazione della misura (come è accaduto, ad esempio, nel caso della misura 1, riguardante la banca dati sul collocamento). Questo tipo di problema ha creato difficoltà anche nel momento della valutazione della realizzazione degli interventi previsti.

In terzo luogo, occorre potenziare il grado di coordinamento fra gli attori coinvolti: le sinergie tra la Ripartizione lavoro e le Ripartizioni formazione professionale possono essere migliorate. Come è stato segnalato, il notevole numero di iniziative attivate nel campo dell'aggiornamento professionale dei soggetti svantaggiati (misura 5) e in quello della formazione continua sul lavoro (misura 9), così come nell'area della promozione di tirocini in azienda (misura 10), non fanno parte di un'azione sistematica in grado di adempiere a quanto prospettato nel Piano. Per quanto concerne l'assistenza ai tirocinanti e la formazione dei *tutor* (misura 11), il tentativo di attivare la misura prevista si è concluso con un risultato insoddisfacente imputabile soprattutto al carattere estemporaneo attribuito agli interventi attuati ed alla carenza di risorse umane. Non si sono segnalati progressi nemmeno in merito alla determinazione degli ambiti di attività dei contratti a contenuto formativo (misura 12), anche a causa di una confusa individuazione dei soggetti propulsori tra i numerosi coinvolti (Ripartizione Lavoro, Ripartizione formazione professionale italiana, Ripartizione formazione professionale tedesca e ladina, Ripartizione per l'addestramento agricolo e forestale, Organizzazioni sindacali, Associazioni datoriali). Infine, per quanto riguarda l'istituzione di un centro di *assessment* (misura 2), la misura non è stata applicata, mentre è stato realizzato un progetto comune⁹ della Formazione professionale italiana, tedesca e ladina e dell'Intendenza scolastica italiana e tedesca finanziato dal FSE ed avulso dal contenuto del Piano.

In quarto luogo, con riferimento al ruolo delle parti sociali, il loro coinvolgimento potrebbe essere adeguatamente valorizzato tramite l'adozione di un autentico metodo concertativo finora trascurato, come testimonia la pleora di tavoli e gruppi di lavoro *ad hoc* previsti dal Piano e spesso mai insediatisi (è il caso delle misure 2, 3, 9, 12, 13, 14, 16), cui non è stato attribuito, evidentemente, alcun rilievo significativo. Il riconoscimento di un ruolo appropriato a soggetti che non fanno parte dell'Amministrazione provinciale, ma che si pongono autonomamente alcuni degli obiettivi previsti dal Piano, può essere vantaggioso sia sotto l'aspetto dell'efficacia, sia sotto quello dell'efficienza, oltre a conformarsi al principio della sussidiarietà posto a livello comunitario.

⁹ Tale progetto, denominato "sestante", consiste nella costituzione di un dossier personale che raccoglie le informazioni sulle competenze acquisite nell'intero arco della vita e può essere aggiornato in qualsiasi momento.



1.3 La funzione del piano pluriennale 2007-2013

1.3.1 Politiche locali del lavoro e quadro generale di riferimento

Il piano pluriennale altoatesino degli interventi di politica del lavoro rappresenta allo stesso tempo l'espressione e la parziale attuazione della Strategia europea per l'occupazione (SEO) ed uno dei principali strumenti di programmazione dello sviluppo locale. Le linee-guida previste dal Consiglio Europeo nell'ambito del „metodo di coordinamento aperto“ vengono dapprima declinate a livello nazionale (National Action Plan), per trovare poi sul piano regionale la propria espressione specifica in un catalogo di interventi, il cui elemento centrale è costituito dalla garanzia dell'occupazione e dell'occupabilità, che spiana la strada all'adeguamento strutturale dei servizi per l'occupazione, promuove la capacità di adattamento delle aziende e dei lavoratori e realizza, mediante concreti interventi, condizioni di pari opportunità nella partecipazione al mercato del lavoro quale elemento costante di solidarietà.

I principali punti di riferimento per la definizione delle priorità in termini di politiche dell'occupazione a livello locale sono rappresentati dagli obiettivi stabiliti dal Consiglio Europeo di Lisbona, con orizzonte temporale fissato al 2010, relativamente ad occupazione, sviluppo economico e coesione sociale, la cui finalità consiste nel trasformare l'Europa in un competitivo centro di sviluppo economico basato sulla conoscenza. Per il rilancio della strategia di Lisbona deciso nel 2005, sono state innanzitutto individuate nell'agenda politica le seguenti linee direttrici integrate per la crescita e l'occupazione:

- orientare le politiche del lavoro con l'obiettivo di conseguire la piena occupazione, migliorare la qualità e la produttività del lavoro e potenziare la coesione sociale e territoriale;
- promuovere l'inserimento lavorativo in ogni ciclo della vita, mediante risposte concrete alle varie problematiche specifiche: accesso all'occupazione, abbattimento delle barriere di genere, miglioramento del *work life balance*, mediante sensibilizzazione delle aziende e misure strutturali, garanzia di sistemi pensionistici e sanitari più efficienti e finanziariamente sostenibili, promozione di condizioni di lavoro che favoriscano l'invecchiamento attivo;
- potenziare i servizi nei settori dell'orientamento al lavoro, della ricerca di un'occupazione, della consulenza per il lavoro e della formazione professionale, garantire specifiche misure a sostegno delle categorie svantaggiate ed adeguare i sistemi fiscali e delle prestazioni sociali al fine di rendere il lavoro finanziariamente attraente e garantire livelli adeguati di protezione sociale;
- modernizzare i servizi per l'occupazione ed in particolare quelli per il collocamento, anticipare il fabbisogno in termini di competenza, migliorare la governance del fenomeno della migrazione economica e garantire una maggior trasparenza per facilitare la mobilità.



Le politiche europee per l'occupazione si occupano in particolare del rapporto tra flessibilità e sicurezza del posto di lavoro, ma anche di formazione professionale, creazione di nuove imprese, tutela del lavoro, adeguamento alle nuove tecnologie, occupazione regolare, evoluzione del costo del lavoro, investimenti in risorse umane e sistemi di formazione continua; cioè, in breve, di tutta la gamma degli interventi di politica del lavoro che influiscono sullo sviluppo dell'economia politica, sulla prosperità delle aziende, sulla produttività della loro manodopera e sulla loro competitività e sulla distribuzione dei redditi e la pace sociale. Laddove sussistano circostanze che lo consentano, possono essere compiuti anche a livello locale interventi concreti volti a migliorare le condizioni generali del mercato del lavoro, la sicurezza sociale e la competitività delle aziende. L'attuale Piano pluriennale è, dunque, caratterizzato dal fatto che si occupa di elaborare con chiarezza e tradurre in misure concrete il nesso esistente con le direttive in materia di politiche del lavoro a livello europeo ed a livello nazionale.

1.3.2 Cooperazione, un instancabile leit-motiv

Questa stretta interconnessione sotto il profilo normativo trova a livello locale il suo corrispettivo nella struttura del presente piano pluriennale, dove si sottolinea ancora una volta come l'attuazione del Piano stesso in tanti settori ricada tra le competenze della Ripartizione Lavoro e dei suoi uffici, ma anche l'imprescindibilità della collaborazione attiva e costruttiva con altre Ripartizioni e Dipartimenti dell'Amministrazione provinciale ai fini di una concretizzazione efficiente ed efficace delle misure previste. In effetti, per onorare gli impegni stabiliti c'è bisogno della cooperazione tra tutti gli uffici investiti a qualsiasi titolo di competenze relative al mercato del lavoro, anche se appartenenti a settori o dipartimenti diversi. Dal livello politico a quello dei singoli uffici, è necessario fare in modo che si diffonda la consapevolezza del fatto che queste sinergie rappresentano un elemento qualitativo determinante dei futuri orientamenti della *governance*. Le scelte correlate devono dunque fare in modo che la cooperazione sia espressamente prevista come fattore chiave di „buona amministrazione“ tra i criteri interni di programmazione e nell'organizzazione quotidiana.

Inoltre, ai fini di un'efficace attuazione del piano, un ruolo determinante, accanto alle Ripartizioni competenti nell'amministrazione provinciale, è riservato all'azione coordinata e comune delle parti sociali, che nell'ambito della Commissione Provinciale per l'Impiego stabiliscono le linee di condotta da seguire. Il dialogo sociale non è dunque solo espressione di un atteggiamento cooperativo del settore pubblico e delle parti sociali nel trattare importanti questioni riguardanti lo sviluppo sociale ed economico, ma anche uno strumento concreto per mettere in campo responsabilità condivise riguardo allo sviluppo locale, che consente di intervenire in maniera mirata con il coinvolgimento di tutti gli stakeholder. In specifici ambiti, notevolmente ampliati a seguito della recente riforma del mercato del lavoro, la competenza operativa spetta esclusivamente alle parti sociali; in mancanza di in-



iniziativa da parte loro, tutti i possibili scenari rimangono lettera morta. La capacità d'iniziativa delle parti sociali deve comunque servire da impulso per la Pubblica amministrazione, ed in tal senso vivacizzare le dinamiche dei centri di responsabilità locali.

1.4 Note metodologiche e struttura del piano pluriennale

1.4.1 Aspetti metodologici

Il piano pluriennale è stato elaborato in stretta collaborazione con la Ripartizione Lavoro e con l'ausilio di regolari incontri informativi e di feedback con la Commissione Provinciale per l'Impiego. Conformemente al programma stabilito, è stata dapprima effettuata un'analisi on desk sulla base della bibliografia disponibile in materia, della normativa di riferimento e dei dati disponibili a livello locale, nazionale ed europeo. In questa fase sono stati esaminati tra l'altro i nuovi strumenti per la programmazione degli interventi in materia di politica del lavoro già in uso in altre regioni italiane. Circa 30 interviste a testimoni privilegiati facenti parte dell'Amministrazione provinciale, di altri Enti a carattere nazionale e locale, di Associazioni datoriali e sindacali e di svariate organizzazioni sociali hanno costituito, assieme ai dati quantitativi raccolti, la base per procedere ad un approfondimento della struttura del mercato del lavoro locale, delle diverse situazioni critiche e delle risorse potenzialmente in grado di fornire adeguate risposte alle problematiche relative alla situazione occupazionale attuale. Il coinvolgimento del prof. Tito Boeri e del prof. Michele Pellizzari ha garantito una competente supervisione scientifica del progetto, un adeguato feedback ed un'analisi critica delle soluzioni prospettate alla luce delle più recenti scoperte nell'ambito della ricerca sul lavoro a livello nazionale ed europeo.

1.4.2 La struttura del piano pluriennale

Dopo una premessa di carattere metodologico, il Piano pluriennale 2007-2013 traccia un quadro dei punti di forza e di debolezza della Provincia di Bolzano e della sua struttura produttiva (cap. 2), e delinea – partendo dalle strategie europee per l'occupazione (cap. 3) – gli obiettivi delle politiche occupazionali in Provincia di Bolzano (cap. 4): le finalità principali sono il miglioramento dei servizi di mediazione al lavoro, il reinserimento nel mondo del lavoro di categorie svantaggiate, l'incentivazione della partecipazione delle donne al mercato del lavoro ed il sostegno alla conciliazione tra famiglia e lavoro, il supporto al reinserimento nel mondo del lavoro degli over 50, la regolamentazione del fenomeno della migrazione economica, l'incentivazione del ricorso a contratti di lavoro regolari e la sicurezza sul posto di lavoro, il miglioramento dell'informazione relativa al mercato del lavoro. Nel cap. 5, nucleo centrale del piano pluriennale, questi obiettivi vengono tradotti in un ricco catalogo di interventi e ne vengono definite le risorse, il momento di attuazione e le relative responsabilità. Il cap. 6 contiene alcune finalità

e linee-guida relative al settore della formazione, indicato come elemento chiave delle politiche di sviluppo locale. Il cap. 7 si occupa delle condizioni generali che favoriscono la competitività: incentivazione delle attività economiche, innovazione e ricerca, politiche sociali, politiche abitative, della mobilità e della famiglia. Al coinvolgimento delle parti sociali viene poi attribuita una funzione fondamentale nella governance regionale, tradotta in singoli interventi concreti (cap. 8). Il cap. 9 riporta infine, oltre alla sintesi delle misure che richiedono l'effettuazione di modifiche normative, i dati fondamentali della programmazione e della procedura per il monitoraggio ed il sistematico aggiornamento del piano pluriennale, gli strumenti di valutazione ed una sintesi delle risorse necessarie. Le istituzioni cui è attribuita la competenza relativa all'attuazione di questo strumento di programmazione dovranno rivolgere particolare attenzione all'impegno in termini di tempo e di risorse necessario per il monitoraggio e la valutazione del piano pluriennale.

1.4.3 Orizzonte di programmazione e connessione con altri strumenti di programmazione

Il piano pluriennale degli interventi di politica del lavoro 2007-2013 ha lo stesso orizzonte di pianificazione della programmazione FSE e FESR, in modo da agevolare un avanzamento coordinato dei due ambiti. Anche in riferimento al piano pluriennale per la formazione professionale appare possibile ed opportuna, sulla base degli spunti forniti dal presente Piano, un'accentuazione della visione d'insieme, mentre per quanto concerne le linee guida per tutto il settore della formazione, attualmente in corso di elaborazione, rimangono da chiarire fondamentali aspetti strategici al fine di garantirne l'interconnessione con altri strumenti di programmazione. Il Piano sociale provinciale è invece pronto per essere emanato dalla Giunta Provinciale, per cui potranno comunque essere stabilite ex post delle connessioni con lo stesso.



1.5 Monitoraggio e valutazione

L'orizzonte temporale relativamente lungo del piano degli interventi di politica del lavoro (7 anni) richiede che la sua attuazione sia suddivisa in più fasi. Le dinamiche dello sviluppo delle politiche del lavoro possono tuttavia rendere necessarie delle correzioni di rotta *in itinere*. È dunque opportuno che la periodica verifica proposta (*monitoring*) venga regolarmente effettuata. Inoltre un piano pluriennale delle politiche del lavoro redatto in accordo con gli altri Dipartimenti e Ripartizioni che si occupano dell'attuazione dei diversi piani provinciali, contribuisce al raggiungimento degli obiettivi prefissati, agevolando l'esatta quantificazione delle risorse umane e finanziarie necessarie ed il raccordo tra l'attuazione delle politiche del lavoro e gli altri strumenti di programmazione disponibili a livello provinciale.

Per determinate misure strutturali, quali ad esempio l'adeguamento dei servizi per l'occupazione alle nuove esigenze normative e del mercato, ed in relazione all'introduzione di nuovi strumenti incentivanti o al ri-orientamento di misure di sostegno in essere, è consigliabile una solida valutazione scientifica. Questo ulteriore impegno appare tanto più opportuno sulla base di due riflessioni: da un lato, nell'ambito della valutazione si procede ad una verifica dell'attuazione delle misure in funzione degli obiettivi prefissati, dei concreti effetti e dell'efficacia delle misure stesse, dall'altro è presente un concreto interesse scientifico all'analisi di innovative misure di politica del lavoro nell'ottica di eventuali *mainstream effects* a livello nazionale ed internazionale. In questo modo la Provincia di Bolzano può assicurarsi da un lato un prezioso supporto scientifico all'attuazione del piano pluriennale, sfruttando al contempo i risultati della ricerca degli esperti di mercato del lavoro a beneficio dei risultati delle misure attuate.



Capitolo 2

Il mercato del lavoro in Provincia di Bolzano

In questa parte non viene proposta un'illustrazione esaustiva dei dati di contesto relativi all'economia, al mercato del lavoro, alla struttura demografica e all'istruzione in provincia di Bolzano. Per questo scopo si rimanda alle numerose fonti che forniscono un quadro dettagliato dei singoli aspetti. In particolare, i documenti di riferimento più significativi sono:

- Il "Rapporto sul mercato del lavoro in provincia di Bolzano 2006", edito dall'Osservatorio del mercato del lavoro della Provincia Autonoma di Bolzano;
- Lo "Studio per la predisposizione del Documento Strategico Regionale Preliminare per la politica di coesione 2007-2013", elaborato nel 2005 dalla Provincia Autonoma di Bolzano;
- "Mercati del lavoro locali e strategie formative, con particolare riguardo alla Provincia di Bolzano" a cura di Luigi Frey e Giuseppe Croce, *Quaderni di economia del lavoro*, n. 79, anno 2004, Franco Angeli¹⁰.

In questo documento preparatorio ci si limita, invece, ad un'analisi critica dei dati più significativi ed ad una loro interpretazione a supporto delle scelte di politica del lavoro.

2.1 Analisi di contesto e interpretazione del mercato del lavoro

L'economia altoatesina negli ultimi 15 anni è stata caratterizzata da una crescita mediamente superiore a quella nazionale ed europea ed abbastanza costante. Dal 1990 al 2001 il PIL altoatesino è cresciuto ad un tasso medio annuo del 2,4%¹¹, nel 2002 del 2%, mentre nel 2003 si sono avuti i primi segnali di un rallentamento dell'economia, con un tasso di variazione fermo sullo 0,7%. I dati provvisori relativi a 2004 e 2005 segnalano un recupero del tasso di crescita, che si attesterebbe rispettivamente sull'1,5% e sull'1,8%¹².

**Tabella 1 -
Andamento dell'economia: variazione del PIL rispetto all'anno
precedente (%)**

	2001	2002	2003	2004	2005
Europa (zona Euro)	1,9	0,9	0,8	2,1	1,3
Italia	1,7	0,3	0,1	0,9	0,1
Provincia di Bolzano	2,2	2,0	0,7	1,5*	1,8*

Nota: * dati provvisori
Fonti: Eurostat e Astat

La crescita economica si è tradotta in un incremento occupazionale che ha interessato quasi tutti i settori e le componenti dell'offerta di lavoro. Gli occupati sono passati da 201.400 del 1991 a 223.300 nel 2005, con un incremento di quasi 22.000 addetti (+10%). Più in dettaglio, gli anni dal 1991 al 1995 sono stati molto

¹⁰ I contributi sull'Alto Adige sono stati prodotti ed editi nel contesto del Progetto Monitor promosso dalla Provincia Autonoma di Bolzano e finanziato dal FSE. Sempre nell'ambito del progetto Monitor l'analisi sui dati del mercato del lavoro viene aggiornata di anno in anno.

¹¹ Cfr. AFI-IPL (2003), *Analisi dell'industria altoatesina, Rapporto per la Ripartizione Industria della Provincia Autonoma di Bolzano*.

¹² La crescita prevista per il 2006 è dell'1,7% secondo l'Astat e del 2,1% secondo l'Ire: cfr. C.C.I.A.A. (2006), *IRE-Barometro dell'economia, Bilancio intermedio 2006, Bolzano*. Fra gli indicatori che suggeriscono prudenza nella stima della crescita degli ultimi anni, vi è l'incremento del numero dei fallimenti, il rallentamento del saldo positivo di crescita del numero di imprese, il maggiore utilizzo della cassa integrazione e della mobilità.



statici dal punto di vista occupazionale, mentre l'incremento è avvenuto soprattutto nella seconda metà degli anni '90 e nei primi anni 2000.

Tabella 2 -

Andamento dell'occupazione: variazione del numero di persone occupate (indice 2000=100)

	2001	2002	2003	2004	2005
Europa (zona Euro)	101,6	102,3	102,6	103,2	103,9
Italia	102,1	103,8	105,3	105,7	105,9
Provincia di Bolzano	100,6	102,5	103,9	103,2	103,9

Fonti: elaborazioni AFI-IPL su dati Eurostat e Astat

2.1.1 Il successo del modello altoatesino

Nonostante non vi siano risultati univoci circa le determinanti dei sentieri di crescita regionali, si possono avanzare alcune ipotesi interpretative del successo del modello economico altoatesino:

- La caratteristica più importante dell'economia altoatesina è il bilanciamento settoriale e territoriale delle sue componenti.
- Questo bilanciamento è riconducibile, in particolare, al ruolo riequilibratore e alla presenza diffusa dell'agricoltura e del turismo, il cui consolidamento ha preceduto il decentramento delle attività manifatturiere e dell'edilizia¹³.
- Le ragioni storiche e lo sviluppo delle competenze autonomiste hanno comportato un'ingente dotazione di mezzi finanziari pubblici, che hanno contribuito a tenere elevati gli investimenti. Ne hanno beneficiato tutti i settori, ma in particolare quello dell'edilizia (che rappresenta una quota di valore aggiunto molto più elevata della media nazionale ed europea) e dell'artigianato, che hanno così potuto soddisfare una domanda interna in continua crescita.
- La Provincia di Bolzano, come tante altre regioni di successo (vedi il Nord-Est), non si è, pertanto, sviluppato lungo un modello di specializzazione produttiva, bensì lungo un sentiero di valorizzazione della varietà¹⁴, che ha generato esternalità dinamiche in termini di agglomerazione di nuove imprese in settori diversi e complementari ("fertilizzazione incrociata").

¹³ Vedi: Eurac (2002), *Il "modello sudtirolese": fattori di successo e di criticità*, Edition Raetia, Bolzano.

¹⁴ Per una tipizzazione delle diverse traiettorie di sviluppo territoriale, vedi: Idse-Cnr (1999), *Trasformazioni strutturali e competitività dei sistemi locali di produzione*, Franco Angeli, Milano.

2.1.2 I fattori critici per la competitività

Se questi sono in estrema sintesi alcuni fattori di forza, sorretti anche da una felice localizzazione geografica e dalla valorizzazione di un territorio di grande pregio, non mancano elementi di criticità, che minacciano la competitività di lungo periodo del sistema economico locale.

- Alcuni studi hanno rilevato che la crescita del prodotto interno lordo dal 1995 in poi è risultata più da un allargamento della base occupazionale, che da incrementi della produttività¹⁵. Nonostante l'elevata dinamica degli investimenti, gli incrementi di produttività sono stati infatti modesti, appena superiori a quelli nazionali. Uno studio dell'IRE¹⁶ evidenzia da un lato un recupero di produttività della provincia di Bolzano rispetto alle altre regioni dell'arco alpino dal 1992 al 2002, dall'altro sottolinea ancora alcuni ritardi. Infatti: *"l'economia altoatesina lamenta un problema strutturale: l'incidenza dei settori ad alta produttività sull'occupazione complessiva raggiunge appena il 33%, ed è pertanto nettamente inferiore alla media dell'arco alpino (41%). Il rimanente 67% della forza lavoro della nostra provincia è impiegata in settori a produttività tendenzialmente bassa"*(IRE, 2004). Tuttavia, il vantaggio nei settori tradizionali (l'edilizia, il commercio al dettaglio e gli "alberghi e ristoranti") compensa il suddetto svantaggio strutturale. Sempre lo stesso studio conclude che con gli attuali trend demografici in futuro si renderà necessario l'apporto di manodopera proveniente da fuori provincia per stabilizzare il mercato del lavoro e mantenere intatto l'attuale benessere economico. L'alternativa ad un tasso di immigrazione molto elevato viene indicata nell'incremento del tasso di occupazione della popolazione locale e nell'incremento della produttività, ottenuto sia a livello dei singoli settori, sia attraverso un cambiamento della struttura economica, con riallocazione di forza lavoro dai settori meno produttivi a quelli ad elevato valore aggiunto per addetto.
- Nonostante la buona situazione economica, la provincia di Bolzano presenta un saldo della bilancia commerciale negativo che tende a crescere. Il saldo negativo è passato da 228,7 milioni di euro nel 1999 a 420,8 milioni di euro¹⁷ nel 2004. In particolare, dal 2003 al 2004 la dinamica delle esportazioni è migliorata ed è cresciuta la penetrazione nei mercati francesi e spagnolo così come l'ingresso in mercati dell'est europeo ed extra-europei. Tuttavia dal 1999 è calata significativamente la quota di esportazioni in Germania, e rispetto all'Austria è aumentato il disavanzo.
- Un altro aspetto critico del sistema economico locale è il basso tasso di innovazione, misurato sia in termini di introduzione di nuovi prodotti e/o processi produttivi da parte delle imprese, sia in termini di brevetti o modelli registrati, sia infine di risorse (finanziarie e personali) dedicate alle attività di ricerca e sviluppo. A questo proposito assumono un ruolo importante la dimensione generalmente molto piccola delle imprese locali e la struttura produttiva locale, caratterizzata da una forte presenza di settori dove l'attività di ricerca è estremamente limitata o del tutto assente¹⁸.

¹⁵ Cfr. AFI-IPL (2004), *Distribuzione funzionale del reddito e struttura economica in Alto Adige*, Documentazione n. 25, Bolzano; ASTAT (2005), *Conti economici e attività produttiva in provincia di Bolzano 1990-2003*, Collana ASTAT n. 122, Bolzano. Secondo AFI-IPL (2003), op. cit., dal 1995 al 1998 su una crescita media annua dell'1,6% lo 0,8% è attribuibile all'incremento di produttività; dal 1998 al 2001 su una crescita media annua del 2,3% lo 0,3% è attribuibile alla produttività, il resto all'allargamento della base occupazionale.

¹⁶ IRE (2004), *Produttività: l'Alto Adige verso il futuro*, C.C.I.A.A. Bolzano.

¹⁷ Elaborazioni su dati ASTAT, tratte da: Provincia Autonoma di Bolzano (2005), *Studio per la predisposizione del Documento Strategico Regionale Preliminare per la politica di coesione 2007-2013*, versione definitiva.

¹⁸ Cfr. IRE (2002), *L'innovazione. La realtà altoatesina*, C.C.I.A.A. di Bolzano.



- La caratterizzazione settoriale dell'economia locale, con un peso significativo dell'agricoltura, del turismo, del pubblico impiego, dell'edilizia e dell'artigianato legato al comparto delle costruzioni, ha anche rallentato lo sviluppo del settore dei servizi avanzati alle imprese, che spesso rappresentano attività ad elevato contenuto tecnologico o comunque con una domanda di occupazione altamente qualificata.
- In generale, le politiche di promozione economica hanno favorito per anni la nascita di nuove imprese, spesso unipersonali o comunque con pochissimi addetti, perpetuando quello che è già un tratto caratteristico del sistema economico locale, ovvero la dimensione media ridottissima delle imprese. Questa struttura mostra dei limiti di produttività e di competitività, soprattutto nello svolgere attività avanzate di progettazione del prodotto/servizio e di ampliamento dei mercati di sbocco.

2.2 Il quadro del mercato del lavoro e della formazione delle risorse umane

La provincia di Bolzano ha già superato gli obiettivi occupazionali europei per il 2005 per quanto riguarda il tasso di occupazione complessivo (69,1%) e quello femminile (59,0%), ed ha praticamente quasi raggiunto il traguardo fissato per il 2010.

Un sensibile divario rispetto agli obiettivi europei permane nel tasso di occupazione degli anziani (33,4%), in cui la Provincia di Bolzano non si discosta molto dalla situazione nazionale di forte ritardo¹⁹.

**Tabella 3 -
Occupazione: confronto tra la situazione effettiva e gli obiettivi prefissati**

	UE 15	Italia	Prov. BZ	Obiettivi UE		Obiettivi NAP 2002	
	2005	2005	2005	2005	2010	2005	2010
Tasso di occ. complessivo (%)	65,2	57,6	69,1	67,0	70,0	58,5	63,4
Tasso di occ. femminile (%)	57,4	45,3	59,0	57,0	60,0	46,0	-
Tasso di occ. anziani (%)	44,1	31,4	36,8	-	50,0	40,0	-

Fonti: Eurostat e Istat

¹⁹ È ipotizzabile che una quota significativa di persone oltre i 50 anni (anche in pensione) faccia parte dell'area del lavoro sommerso o grigio (come suggerito dal recente studio di AFI-IPL (2005), Rapporto sul mercato del lavoro sommerso in Alto Adige, Documentazione n. 28, Bolzano), o svolga lavori occasionali non rilevati.

Al di là di questi dati complessivamente lusinghieri, dall'analisi dettagliata dei rapporti sul mercato del lavoro esistenti²⁰ emergono alcune tendenze non sempre univoche, o che per lo meno necessitano un'elevata consapevolezza per potere orientare le politiche del lavoro e quelle strutturali del futuro.

2.2.1 I limiti della crescita occupazionale

La crescita dell'occupazione è stata trainata dal trinomio "donne - part time - servizi" (in particolare servizi pubblici). Visto il già elevato tasso di occupazione maschile, era inevitabile che l'incremento dovesse provenire principalmente dalla componente femminile. Inoltre l'attivazione di forza lavoro femminile, anche attraverso un maggior uso della flessibilità oraria, rientrava tra i principali obiettivi delle strategie europee e dei Piani operativi nazionali italiani, ed è quindi certamente un risultato virtuoso.

Tuttavia, la domanda di lavoro delle imprese continua ad essere molto elevata, ed è difficile pensare che essa possa essere soddisfatta prevalentemente con occupazioni a tempo parziale.

**Tabella 4 -
Occupati per genere, tempo di lavoro e settore di attività in
Provincia di Bolzano, 2000-2005**

	Maschi				Femmine			
	2000	2005	2000-2005		2000	2005	2000-2005	
			Var. ass.	Var. %			Var. ass.	Var. %
Tempo pieno	123.000	125.000	+2.000	+1,6	64.800	59.400	-5.400	-8,3
Tempo parz.	3.600	5.300	+1.700	+47,0	23.700	33.700	+10.000	+42,2
Agricoltura	18.200	11.900	-6.300	-34,6	7.500	5.500	-2.000	-26,7
Industria	43.600	46.000	+2.400	+5,5	9.200	8.100	-1.100	-11,9
Servizi	64.900	72.400	+7.500	+11,6	71.800	79.500	+7.700	+10,7

Fonte: Astat

L'altra componente di forte incremento occupazionale è rappresentata dalla forza lavoro immigrata. Gli stranieri residenti in Provincia di Bolzano sono passati da 13.936 nel 2000 a 25.317 nel 2005: essi hanno superato il 5% della popolazione residente e sono in continua crescita. L'incidenza sugli occupati è ancora maggiore, soprattutto se si considera anche la quota di lavoratori stagionali. Le autorizzazioni al lavoro per cittadini extra-comunitari sono passate da 11.234 nel 1998 a 20.185 nel 2005, di cui l'88% sono stagionali. Computando i lavoratori stagionali pro-

²⁰ Cfr. Provincia Autonoma di Bolzano (2004), *Rapporto sul mercato del lavoro in provincia di Bolzano, Osservatorio del mercato del lavoro, Bolzano.*



quota in base ai mesi lavorati, nel 2005 i dipendenti stranieri (compresi quelli UE) erano 20.780, pari all'11,9% del totale dei dipendenti; solo cinque anni prima essi erano pari a 10.455 (6,5%).

**Tabella 5 -
Occupati stranieri dipendenti per area di provenienza in
Provincia di Bolzano, 2000-2005**

	2000		2005		2000-2005	
	Val.ass.	% sul tot.	Val.ass.	% sul tot.	Val.ass.	Var. %
Cittadini italiani	149.663	93,5	153.371	88,1	+3.708	+2,5
Cittadini stranieri di cui	10.455	6,5	20.780	11,9	+10.325	+98,8
- Paesi UE 15	1.649	1,0	2.955	1,7	+1.306	+79,2
- Paesi neocomunitari	2.588	1,6	6.512	3,7	+3.924	+151,6
- Paesi extracomunitari	6.218	3,9	11.313	6,5	+5.095	+81,9
Totale	160.117	100,00	174.151	100,00	+14.034	+8,7

Fonte: Osservatorio sul mercato del lavoro

Queste componenti relativamente nuove di forza lavoro hanno consentito di soddisfare una domanda cui le componenti più tradizionali non avrebbero potuto dare risposta. Gli elevati tassi di occupazione altoatesini sono anche il frutto di un tasso di occupazione molto elevato nelle fasce di età più giovani (15-29 anni), soprattutto tra i maschi, anche a seguito della diffusione dei rapporti di apprendistato. Nell'ultimo decennio (e più rapidamente negli ultimi 5 anni) è progressivamente aumentato il tasso di scolarità superiore così come la prosecuzione negli studi universitari, comportando un ritardo nell'ingresso nel mercato del lavoro. Dal 2000 al 2005 le donne occupate tra i 15 ed i 29 anni sono calate di oltre 9.000 unità (-32%); esse sono state più che compensate dalle nuove occupate nelle fasce di età superiori. Nello stesso periodo l'occupazione maschile tra i 15 ed i 29 anni è diminuita di 6.100 unità (-19%): il recupero nelle classi superiori di età vi è stato, ma in misura inferiore rispetto alle donne.

**Tabella 6 -
Occupati per genere e classe di età in Provincia di Bolzano, 2000-2005**

Classi di età	Maschi				Femmine			
	2000	2005	2000-2005		2000	2005	2000-2005	
			Var. ass.	Var. %			Var. ass.	Var. %
15-19	5.300	3.900	-1.400	-26,4	3.500	2.300	-1.200	-34,3
20-29	27.400	22.700	-4.700	-17,2	25.600	17.500	-8.100	-31,6
30-39	37.400	39.700	+2.300	+6,1	25.300	30.600	+5.300	+20,9
40-49	31.100	35.700	+4.600	+14,8	19.600	26.100	+6.500	+33,2
50-59	18.500	19.300	+800	+4,3	11.600	13.100	+1.500	+12,9
60 <	6.800	9.100	+2.300	+33,8	2.800	3.400	+600	+21,4

Fonte: Astat

2.2.2 Lo sviluppo del lavoro parziale e temporaneo

Oltre alla diffusione del lavoro a tempo parziale, che ha interessato nel 2005 il 17,5% degli occupati, l'indagine sulle forze lavoro rileva nel periodo 2000-2005 un calo di 3.500 unità (-1,9%) degli occupati a tempo pieno ed un incremento di 2.600 occupati a termine, che nel 2005 rappresentavano l'11,9% degli occupati, con una crescita del 15,8% nel periodo considerato (vedi Tabella 7).

Nelle statistiche amministrative questo fenomeno è ancora più visibile ed accomuna sia i normali contratti a tempo determinato che gli stagionali nel settore alberghiero. Complessivamente dal 1998 al 2004 la quota di lavoro dipendente cd. standard (lavoro subordinato a tempo pieno ed indeterminato) è passata dall'83% al 68,4%²¹.

²¹ Cfr. F.R.Marta (2003): *Indagine sui fabbisogni professionali per i servizi alle imprese nel settore turistico ricettivo (Monitor)*, Bolzano.



**Tabella 7 -
Occupati per posizione nella professione e tipo di contratto in
provincia di Bolzano, 2000-2004²²**

Posizione e tipo di contratto	2000		2005		2000-2005	
	Var. ass.	Comp. %	Var. ass.	Comp. %	Var. ass.	Comp. %
Occupati	215.100	100,0	223.300	100,0	+8.200	+3,8
Indipendenti	62.400	29,0	62.900	28,2	+500	+0,8
Dipendenti	152.700	71,0	160.400	71,8	+7.700	+5,0
Tempo indeterminato	136.200	89,2	141.300	88,1	+5.100	+3,7
Tempo determinato	16.500	10,8	19.100	11,9	+2.600	+15,8
Tempo pieno	187.800	87,3	184.300	82,5	-3.500	-1,9
Tempo parziale	27.300	12,7	39.000	17,5	+11.700	+42,9

Fonte: elaborazioni AFI-IPL su dati Istat, Rilevazione sulle forze lavoro

A ciò si aggiunge il fenomeno dei lavoratori parasubordinati, la cui quantificazione non è agevole alla luce delle fonti statistiche disponibili, ma che è inequivocabilmente in crescita anche in provincia di Bolzano. Uno studio dell'AFI-IPL²³ stimava per l'anno 1999 oltre 7.900 lavoratori "atipici parasubordinati", partendo da un dato di iscritti al fondo separato INPS pari a 23.670 posizioni. Nel 2004 gli iscritti al fondo sono passati a 37.444 (+ 58% rispetto al 1999)²⁴. Anche se l'incremento va depurato delle non cancellazioni e dei collaboratori inattivi, è indubbio che l'aumento del lavoro parasubordinato, temporaneo per definizione, è stato significativo.

2.2.3 Turnover e disoccupazione

Il mercato del lavoro altoatesino è caratterizzato da rilevanti flussi in entrata ed in uscita, riferibili in misura particolare alla componente stagionale di alcuni settori dell'economia locale. Nel 2005 sono stati notificati ben 133.215 nuovi rapporti di lavoro dipendente: quasi il 30% di tutte le nuove occupazioni iniziate ha riguardato il settore alberghiero. Complessivamente le occupazioni terminate sono state 130.482, con un saldo positivo di 2.733 posizioni lavorative. I settori dell'agricoltura e dell'industria sono rimasti sostanzialmente stabili, pur con sensibili differenze tra le diverse attività²⁵; all'interno dei servizi, ad eccezione della pubblica amministrazione (-94 posizioni lavorative), del settore edile e di quello dell'intermediazione finanziaria, tutti gli altri comparti hanno avuto un saldo netto positivo.

Il tasso di *turnover*²⁶ è stato di 151,4 (tre punti percentuali in più rispetto all'anno precedente), maggiore per le donne (161,9) rispetto agli uomini (143,2). Esso

²² Dal 2004 l'Istat è passato dalla vecchia rilevazione trimestrale sulle forze lavoro alla nuova indagine continua. Il cambiamento di metodo comporta alcune difficoltà nella comparazioni con gli anni precedenti. Le differenze risultano particolarmente marcate nell'agricoltura.

²³ AFI-IPL (2003), *Forme di lavoro flessibili e atipiche*, Documentazione n. 21, Bolzano. La stima è stata effettuata considerando i soli collaboratori contribuenti nell'anno e scomputando i professionisti e la quota di amministratori, sindaci e componenti di collegi e commissioni.

²⁴ Fonte: www.inps.it (banche dati statistiche - osservatorio sui lavoratori parasubordinati).

²⁵ In particolare, mentre le attività industriali alimentari e per la costruzione ed il montaggio di macchine hanno segnato saldi netti positivi, la produzione di materiale plastico, l'industria metallifera e quella elettronica hanno assistito ad una riduzione degli occupati.

²⁶ Calcolato come somma delle posizioni lavorative iniziate più quelle cessate diviso lo stock medio annuo di occupazione.

risulta particolarmente elevato per i giovani dai 15 ai 24 anni, nonché nei settori dell'agricoltura e del turismo.

**Tabella 8 -
Disoccupazione per titolo di studio, 2003-2005**

Grado di Istruzione*	Disoccupati iscritti alle liste					In cerca di occupazione secondo la Rilevazione delle forze lavoro				
	2000					2000-2005				
	2003	2004	2005			2003	2004	2005		
	I	I	I	M	F	I	I	I	M	F
Univers.	125	176	198	73	125	2.600	2.400	3.000	1.350	1.650
Scuola sup.	592	755	76	271	497					
Scuola prof.	702	941	1.173	390	783	2.800	3.000	2.800	1.300	1.500
Scuola med.	1.748	2.057	2.364	1.055	1.309					
Scuola elem.	620	670	695	426	269	500	700	500	200	300
Totale	3.786	4.599	5.198	2.216	2.983	5.900	6.000	6.300	2.900	3.400
Tasso di disoccup.	-	-	-	-	-	2,6	2,7	2,8	2,2	3,5

*Annotazioni: I dati Astat sulla Rilevazione delle Forze Lavoro sono disponibili ad un livello meno disaggregato. Le somme possono avere alcune squadrature dovute ad arrotondamenti.
Fonti: Ufficio servizio lavoro e Astat

Come evidenziato dalla Tabella 8, la disoccupazione, pur mantenendosi a livello bassissimo, è in aumento secondo i dati delle liste di disoccupazione dell'Ufficio servizio lavoro, come confermato dagli ultimi dati della rilevazione delle forze di lavoro (RFL).

Dai dati delle liste di disoccupazione emerge che i disoccupati aumentano abbastanza omogeneamente per tutti i gradi di istruzione. Da un'analisi più approfondita risulta che tra gli uomini aumentano soprattutto i disoccupati provenienti dai settori dell'industria e delle costruzioni, le persone con più di 40 anni e con qualifiche prevalentemente di operaio. Tra le donne l'incremento è più distribuito per classi di età, ed incidono di più le persone con titolo di studio professionale o superiore, le qualifiche impiegatizie e la provenienza dal settore del commercio. Per entrambi i generi si nota anche una crescita delle iscrizioni alle liste di mobilità (+52,8% in due anni) e delle persone appartenenti alle categorie svantaggiate per le quali è previsto il collocamento obbligatorio.



2.2.4 La formazione delle risorse umane

Per potere valutare la dotazione di capitale umano in termini di istruzione un utile riferimento è rappresentato dalla composizione delle forze di lavoro per titolo di studio. La Tabella 9 evidenzia per l'anno 2003 una quota di laureati pari al 7,9%, più bassa del dato nazionale (11,4%).

Anche la percentuale di forze lavoro in possesso del diploma di maturità è notevolmente inferiore a quella della regioni del nord Italia e della media nazionale.

**Tabella 9 -
Forze di lavoro per titolo di studio e regione, 2003 (in %)**

	Dotto- rato o Laurea	Diplo- ma univer- sit. o Laurea breve	Matu- rità	Quali- fica senza accesso	Licenza media	Licenza ele- ment./ Nessun titolo	Totale
Piemonte	9,7	1,3	34,1	8,4	36,8	9,8	100,0
Valle D'Aosta	7,9	1,1	33,0	9,3	39,7	9,0	100,0
Lom- bardia	11,7	1,2	33,4	10,0	35,3	8,4	100,0
Prov. BZ	7,9	1,2	21,3	15,7	42,9	11,0	100,0
Prov. TN	10,2	1,4	29,6	21,2	32,3	5,3	100,0
Veneto	9,3	1,0	31,4	12,5	36,5	9,2	100,0
Friuli-V. G.	11,0	1,2	37,1	11,6	32,0	7,1	100,0
Emilia R.	12,4	1,0	35,3	8,4	32,5	10,4	100,0
Italia	11,4	1,0	34,9	7,4	35,1	10,1	100,0

Quelle: ISTAT ²⁷

Questo fatto è dovuto in larga parte alla tradizionale diffusione della formazione professionale in provincia di Bolzano, sia con corsi a tempo pieno (che sono in aumento), sia impostata attraverso il sistema duale dell'apprendistato (che, invece, è in calo). È stata più volte posta l'attenzione su questa peculiarità del sistema formativo e professionale altoatesino, che rende difficilmente comparabili i dati sull'istruzione con quelli delle altre regioni. In effetti, i tassi di scolarità dei giovani, se costruiti sommando istruzione superiore e formazione professionale, non si discostano significativamente tra Provincia di Bolzano e resto d'Italia. Inoltre, è

²⁷ Tratto da: Provincia Autonoma di Bolzano (2005), op. cit., vedi nota 15.

evidente il successo riscosso dalla formazione professionale rispetto all'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro²⁸.

Restano, tuttavia, alcuni elementi di criticità:

- tra le forze lavoro, anche considerando coloro in possesso di una qualifica professionale, la distanza con il resto della realtà italiana in termini di tasso di scolarità complessivo non viene colmata; prova ne è che il 53,9% della forza lavoro altoatesina è in possesso solamente di un titolo di licenza media o inferiore, rispetto al 45,2% della media italiana;
- il minore tasso di maturità si ripercuote sull'accesso all'università, che è conseguentemente inferiore a quello delle altre realtà regionali;
- è probabile che la formazione professionale e l'apprendistato, nella loro forma tradizionalmente consolidata, riescano a fornire quelle competenze in grado di garantire ancora per molto tempo un immediato inserimento nel mercato del lavoro, ma incontrino sempre più difficoltà a formare competenze e trasmettere conoscenze più articolate, in grado di sostenere sia i processi di innovazione delle imprese, sia i processi di apprendimento continuo delle persone, necessari per rafforzare l'occupabilità nel lungo periodo.

Il ritardo nei titoli di studio della forza lavoro è ancora più marcato nel confronto europeo. Il tasso di diplomati e di laureati della provincia di Bolzano è molto distante da quello dei *Länder* austriaci e ancora più lontano dai valori della Germania, dell'Olanda e della Gran Bretagna (che hanno un tasso di laureati tra il 27% ed il 33%).

²⁸ Esso è da annoverare tra i fattori che fanno dell'Alto Adige una delle zone con la più bassa disoccupazione giovanile d'Europa.



**Tabella 10 -
Livello di istruzione della forza lavoro dai 25 ai 65 anni nei paesi e
nelle regioni europee, 2004**

	Basso	Medio	Alto	Non rilevato
Germania	12,1%	57,0%	27,0%	4,0%
- Baden-Württemberg	15,1%	52,7%	27,9%	4,3%
- Baviera	12,8%	56,6%	25,7%	4,9%
Italia	42,0%	43,3%	14,7%	
- Nord Ovest	40,4%	45,2%	14,5%	
- Nord Est	41,6%	44,7%	13,7%	
- Prov. BZ	50,0%	38,5%	11,5%	
- Prov. TN	34,2%	53,4%	12,4%	
- Veneto	43,9%	43,7%	12,4%	
- Friaul - J. V.	38,3%	47,5%	14,2%	
- Emilia Rom.	39,9%	44,8%	15,4%	
Paesi Bassi	23,3%	42,7%	33,0%	1,0%
Austria	15,1%	63,9%	21,0%	
- Steiermark	13,1%	67,9%	19,0%	
- Salzburg	15,2%	63,6%	21,2%	
- Tirolo	16,1%	65,0%	18,9%	
- Vorarlberg	20,4%	60,9%	18,7%	
Gran Bretagna	11,1%	56,1%	32,1%	0,6%

Annotazioni: I livelli di istruzione sono classificati in base all'International Standard Classification of Education (ISCED). Il livello "basso" comprende le classificazioni ISCED 0-2 che per l'Italia corrispondono fino alla diploma di scuola media, il livello "medio" comprende le classificazioni ISCED 3-4 (fino al diploma di scuola superiore), mentre il livello "alto" comprende le classificazioni ISCED 5-6 (diploma di laurea).

Fonte: elaborazioni AFI-IPL su dati Eurostat

Come accennato in precedenza, il tasso di scolarità nelle scuole superiori è in crescita anche in Provincia di Bolzano. Dal 1992 al 2003 esso è passato dal 56,2% al 66,3%, La crescita notevolmente maggiore si è avuta nella componente femminile, che nel 2003 ha raggiunto un tasso di scolarità superiore pari al 75,7% rispetto al 57,6% dei maschi. Nel periodo 1991-2003 il tasso di maturità è passato dal 38,9% al 55,6%²⁹.

Rispetto all'acquisizione di istruzione, i dati relativi alle attitudini e alla scelta degli indirizzi evidenziano una cosiddetta segregazione orizzontale per genere, sia nella scuola superiore che negli studi universitari, che si riproduce nel mercato del lavoro.

²⁹ Dati di fonte ASTAT, Annuario statistico 2004, tratti dal rapporto Il mercato del lavoro in provincia di Bolzano: dati e spunti per la progettazione dei percorsi formativi, per il Progetto FSE "Monitor" 2006, in corso di pubblicazione. Il tasso di scolarità superiore si riferisce agli iscritti di età compresa tra 14 e 20 anni. Il tasso di maturità è calcolato come diplomati per 100 persone di 19 anni.

ro, dove le donne si concentrano nelle occupazioni della pubblica amministrazione, in quelle commerciali, sociali e dell'istruzione.

2.2.5 Il lavoro sommerso

La Provincia di Bolzano, così come tutte le regioni appartenenti ai sistemi economici avanzati, non è immune dal problema dell'economia sommersa. Non è semplice realizzare studi quantitativi a livello locale, ma le ricerche disponibili sono concordi nell'indicare l'esistenza di un significativo mercato del lavoro sommerso, sebbene il livello stimato sia generalmente inferiore alla media italiana³⁰.

Secondo gli ultimi dati dell'Istat³¹, la percentuale di unità di lavoro equivalenti a tempo pieno (ULA) non regolari in Trentino Alto Adige raggiunge il 10,9%, dato inferiore a quanto stimato a livello nazionale, ma superiore alle medie relative al Nord Ovest (8,3%) ed al Nord Est (9,3%).

**Tabella 11 -
Percentuale di unità di lavoro equivalenti a tempo pieno
non regolari, 2003**

Regione	Agri- cultura	Industria	Costru- zioni	Servizi	Tutti i settori
Trentino- Alto Adige	22,2	8,1	4,9	11,3	10,9
Nord Ovest Italia	20,8	2,0	3,9	10,9	8,3
Nord Est- Italia	25,9	2,2	3,7	11,6	9,3
Centro I.	28,4	5,3	12,3	13,3	12,3
Sud I.	41,1	17,1	27,0	20,9	22,8
Italia	32,9	5,4	12,5	14,5	13,4

Fonte: Istat

Alcuni fattori strutturali sembrano giocare un ruolo determinante nell'influenzare il livello di economia sommersa:

- il ridotto tasso di disoccupazione, l'elevato tasso di occupazione (soprattutto nella fascia di età compresa tra i 15 ed i 55 anni) e il Pil pro-capite superiore alla media nazionale potrebbero spiegare il livello di sommerso minore rispetto a quello medio italiano;
- la carenza di forza lavoro, particolarmente evidente in alcuni settori, alcuni dei quali caratterizzati dalla natura stagionale dell'attività richiesta, così come l'elevata quota di forza lavoro impiegata in agricoltura e nel turismo e la

³⁰ Cfr. AFI-IPL (2005), *Rapporto sul mercato del lavoro sommerso in Alto Adige, Documentazione n. 28, Bolzano.*

³¹ Cfr. Istat (2005), *La misura dell'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale* (www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20051216_01/testintegrale.pdf)



piccola dimensione media delle imprese altoatesine potrebbero incentivare il ricorso al mercato del lavoro sommerso in misura superiore a quanto avviene in altre regioni dell'Italia settentrionale;

- valutazioni opportunistiche rispetto alle possibilità di percepire sussidi sociali legati alla situazione reddituale ovvero allo stato di disoccupazione;
- scarsa attitudine alla ufficializzazione di fonti di reddito aggiuntive scaturenti da secondi o terzi lavori di persone che percepiscono già un trattamento pensionistico oppure non sono pienamente consci delle ripercussioni dell'introduzione del sistema contributivo per il calcolo della pensione.

Una recente ricerca dell'AFI-IPL³² sostiene che il lavoro nero, invisibile alle statistiche e caratterizzato dalla violazione totale delle norme in merito alla protezione contrattuale e previdenziale del lavoratore e dall'elusione della normativa fiscale, è relativamente contenuto. Fanno eccezione il settore delle costruzioni, quello agricolo, i servizi di pulizia ed i servizi domestici, in cui la quota di lavoro nero è significativa. Da parte del datore di lavoro, le ragioni del ricorso al lavoro nero sono rintracciabili nella volontà di ridurre i costi della manodopera, in particolar modo nel caso di imprese edili e di pulizia che partecipano ad appalti. Il mercato del lavoro sommerso in Provincia di Bolzano si caratterizza principalmente per l'esistenza di una "zona grigia" in cui vi è una parziale osservanza della disciplina che riguarda i contratti, i contributi e le imposte. Per quanto riguarda i redditi non dichiarati, essi si riferiscono principalmente agli straordinari, anche se possono comprendere ore non dichiarate del normale orario lavorativo.

Gli immigrati extracomunitari sono ritenuti il gruppo più numeroso facente parte del sommerso economico, come è comprovato dai dati delle ispezioni condotte in Provincia. Il secondo gruppo più consistente si ritiene sia composto dai lavoratori con un secondo lavoro e dai pensionati, seguito da casalinghe, disoccupati e giovani.

In Provincia di Bolzano sia il lavoro grigio che il lavoro nero sono percepiti in generale crescita ed il numero di imprese che utilizzano lavoratori irregolari è anch'esso stimato in aumento. L'unico ambito dell'economia sommersa che sembra essere in diminuzione è quello delle imprese completamente sconosciute alle autorità fiscali e previdenziali³³.

2.3 Il quadro della sicurezza sul posto di lavoro

L'analisi dell'andamento degli infortuni sul lavoro verificatisi in provincia di Bolzano nell'ultimo decennio denota una crescita costante: tra il 1996 ed il 2005 il loro numero è cresciuto da 15.839 a 17.357, con un incremento del 9,6%; nello stesso periodo in Italia si è verificato un decremento del 7,8%.

³² AFI-IPL (2005), op. cit.

³³ Rilevazione effettuata nel 2004 da AFI-IPL e Libera Università di Bolzano: cfr. AFI-IPL (2005), op. cit.



**Tabella 12 -
Andamento degli infortuni sul lavoro in Provincia di Bolzano, 2001-2005**

	2001	2002	2003	2004	2005
Infortuni denunciati, <i>di cui</i>	16.440	15.364	16.634	17.310	17.357
- in itinere	*	478	591	689	691
- mortali	20	18	18	15	9

Fonte: Inail
* Dati non disponibili

Tuttavia, il semplice conteggio degli infortuni verificatisi negli anni è del tutto insufficiente a delineare, seppur sinteticamente, l'andamento del rischio infortunistico cui sono esposti i lavoratori e l'impatto di eventuali misure di prevenzione adottate. Questo perché il livello quantitativo degli infortuni sul lavoro varia in relazione all'evoluzione del contesto economico, essendo intuitivamente correlato ad alcuni parametri quali il numero di persone occupate nel complesso e la loro distribuzione in settori produttivi caratterizzati da diversi gradi di pericolosità delle lavorazioni.

Considerando separatamente i macrosettori in Provincia di Bolzano³⁴, (Tabella 13) emerge che il numero degli infortuni in agricoltura è in lieve calo negli ultimi anni. L'edilizia incide in misura rilevante sull'andamento infortunistico complessivo: nel 2005, infatti, oltre il 48% degli infortuni del comparto industriale sono riconducibili al settore delle costruzioni, a fronte di una quota di occupati che rappresenta il 37% circa. Durante l'ultimo quinquennio si è assistito ad un leggero incremento del numero di infortuni, sostanzialmente in linea con l'andamento occupazionale del settore.

Per quanto riguarda l'industria manifatturiera, ad un livello occupazionale sostanzialmente stabile si accompagna un consistente calo del numero degli infortuni, influenzato in particolare dall'industria alimentare, del legno, dei metalli e della costruzione di mezzi di trasporto.

Per quanto concerne, infine, l'aggregato composto dai settori del commercio, del turismo e dei servizi pubblici e privati, ad un costante e significativo aumento degli occupati si accompagna un aumento ancora maggiore del numero degli infortuni. In particolare, risulta in notevole peggioramento il trend infortunistico per il settore alberghi e ristoranti e per quello delle attività immobiliari.

³⁴ Le considerazioni svolte devono comunque tenere in considerazione l'elevato numero di infortuni non agricoli denunciati ma che non sono stati ricondotti ad alcun settore.



**Tabella 13 -
Infortuni denunciati per macrosettore in Provincia di Bolzano, 2001-2005**

		2001	2002	2003	2004	2005	Var. % 2001-05
Agri- coltura	Infortuni	2.555	2.325	2.448	2.480	2.427	-5,0
	Addetti	25.900	25.000	25.900	18.000	17.400	-32,8
Indu- stria mani- fatt.	Infortuni	2.935	2.738	2.707	2.742	2.501	-14,8
	Addetti	34.500	36.500	33.800	33.300	34.000	-1,4
Edilizia	Infortuni	2.167	2.224	2.385	2.430	2.291	+5,7
	Addetti	18.800	20.700	22.100	19.300	20.100	+6,9
Com- mercio e servizi	Infortuni	4.135	3.920	4.201	4.425	4.846	+17,2
	Addetti	137.100	138.200	141.700	151.200	151.900	+10,8
Non determ.	Infortuni	4.648	4.157	4.893	5.233	5.292	+13,9
Totale	Infortuni	16.440	15.364	16.634	17.310	17.357	+5,6

Fonte: Inail e Astat

La frequenza relativa d'infortunio, ossia il numero di infortuni indennizzati ogni 1000 addetti, può essere interpretato come un indicatore del rischio cui sono esposti i lavoratori. Nella tabella 14 sono riportate le frequenze relative degli infortuni per macrosettore, tipo di conseguenza dell'evento infortunistico e area geografica. La Provincia di Bolzano dimostra comunque un andamento migliore nel comparto agricolo, soprattutto se rapportata a quello del Trentino e se si considerano i sinistri che determinano inabilità permanente.

Per quanto riguarda invece il settore delle costruzioni, i dati sugli infortuni che causano inabilità risultano essere fortemente negativi e peggiori di quelli italiani e trentini, mentre la frequenza degli infortuni mortali è inferiore rispetto alle altre ripartizioni geografiche considerate. Con riferimento alle conseguenze degli infortuni in questo settore, emerge che la Provincia di Bolzano si colloca al 38° posto su 103 province per quanto riguarda il rapporto di gravità d'infortunio³⁵.

Anche i dati relativi al complesso degli infortuni nell'industria manifatturiera e nel commercio mostrano, per quanto concerne la frequenza, valori leggermente peggiori rispetto a Trento ed alla media italiana.

Per quanto riguarda il settore alberghiero e della ristorazione, le frequenze relative degli infortuni sono inferiori a quelle nazionali ma leggermente superiori a quelle della provincia di Trento.

³⁵ Il rapporto di gravità d'infortunio consiste nel rapporto tra le conseguenze degli eventi lesivi indennizzati (integrati per tenere conto dei casi non ancora liquidati) ed il numero degli esposti. In particolare, per quanto riguarda la misurazione delle conseguenze si considerano: le giornate effettivamente perdute per l'inabilità temporanea, 75 giornate perdute per ogni grado di inabilità permanente; 7.500 giornate perdute in caso di morte.

**Tabella 14 -
Incidenza (ogni 1000 addetti) degli infortuni indennizzati per
conseguenza e macrosettore, 2001-2003**

		Tipo di conseguenza			Totale
		Inab. tempor.	Inab. perman.	Morte	
Agri- coltura	Prov. BZ	20,61	0,96	0,06	21,63
	Prov. TN	36,30	4,01	0,22	40,53
	Italia	31,94	2,31	0,10	34,35
Edilizia	Prov. BZ	52,20	1,95	0,08	54,23
	Prov. TN	50,85	1,75	0,02	52,62
	Italia	40,07	1,51	0,06	41,63
Industria manifattu- riera	Prov. BZ	81,27	4,77	0,18	86,22
	Prov. TN	65,61	3,14	0,27	69,03
	Italia	52,00	4,22	0,20	56,42
Commer- cio	Prov. BZ	27,22	0,68	0,01	27,91
	Prov. TN	27,10	0,76	0,02	27,88
	Italia	22,96	1,03	0,04	24,03
Alberghi e ristoranti	Prov. BZ	26,16	0,65	0,02	26,83
	Prov. TN	25,33	0,63	0,00	25,96
	Italia	34,15	1,03	0,03	35,20

Fonte: Inail

Infine, le malattie professionali mostrano una crescita notevole: il numero di nuovi casi denunciati è infatti passato da 176 del 1996 a 338 del 2005 (+92%). L'incremento non è stato però omogeneo, ed il decennio considerato può essere suddiviso in due periodi: ad una crescita rapida fino al 2001 (763 casi) ha fatto seguito una fase di flessione.

Il fenomeno potrebbe essere spiegato con il consolidarsi di una azione di sorveglianza sanitaria nei luoghi di lavoro e della collaborazione tra l'Inail ed i medici competenti³⁶.

³⁶ Cfr. Inail (2005), *Rapporto Annuale Regionale 2004*, Direzione Provinciale di Bolzano.



**Tabella 15 -
Andamento delle malattie professionali denunciate in
Provincia di Bolzano, 2001-2005**

	2001	2002	2003	2004	2005
Agricoltura	36	23	24	19	21
Industria e servizi	727	436	319	282	317
Totale malattie denunciate	763	459	343	301	338

Fonte: Inail



Capitolo 3

La Strategia Europea per l'Occupazione: obiettivi comunitari e nazionali e strumenti per le politiche regionali

3.1 L'evoluzione della Strategia Europea per l'Occupazione (SEO) dal Trattato di Amsterdam ad oggi

Nel giugno 1997, con l'adozione del Trattato di Amsterdam, l'Unione Europea ha incluso fra le priorità comunitarie una serie di orientamenti sociali allo scopo di promuovere l'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane e la lotta contro la discriminazione e l'emarginazione³⁷. In particolare, è stato introdotto nel Trattato istitutivo della Comunità Europea un nuovo Titolo sull'occupazione³⁸, grazie al quale politiche economiche e politiche per l'occupazione assumono ora pari dignità formale. L'Unione ha il compito di promuovere "un elevato livello di occupazione"³⁹ ed a tal fine si prevede il coordinamento delle politiche adottate dagli Stati membri⁴⁰.

3.1.1 Il Processo di Lussemburgo e la Strategia di Lisbona

Pochi mesi dopo l'adozione del Trattato, il Consiglio europeo straordinario di Lussemburgo (novembre 1997), interamente dedicato al tema dell'occupazione, si è proposto di attuare quanto stabilito con il nuovo Titolo. La Strategia europea per l'occupazione (SEO), utilizzando il c.d. "metodo del coordinamento aperto", impegna l'Unione ed i Paesi membri a definire un insieme di politiche e stabilisce un iter di programmazione e verifica⁴¹. Tale iter si basa su tre passaggi fondamentali: la presentazione, da parte del Consiglio, degli Orientamenti in materia di occupazione (*Guidelines*); l'elaborazione, da parte di ogni Stato membro, di un Piano di azione nazionale (National Action Plan) che tenga conto degli orientamenti comunitari; l'analisi dei risultati conseguiti e la predisposizione, da parte del Consiglio e della Commissione, della relazione comune sull'occupazione (*Joint Employment Report*), eventualmente accompagnata da raccomandazioni specifiche del Consiglio agli Stati membri (*Recommendations*).

Le politiche connesse alla SEO sono state inizialmente articolate in quattro obiettivi fondamentali, denominati "pilastri", per ognuno dei quali sono state individuate alcune misure da adottare⁴²:

- occupabilità: consiste nel miglioramento della capacità di inserimento professionale e comprende interventi su disoccupazione giovanile e di lunga durata, sostegno all'invecchiamento attivo dei lavoratori diretto a procrastinare l'uscita dal mercato del lavoro, misure per favorire la transizione dalla scuola al lavoro e l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, interventi per agevolare la mobilità sia geografica che professionale dei lavoratori, misure per combattere la discriminazione e promuovere l'integrazione sociale;
- imprenditorialità: consiste nello sviluppo di una nuova cultura di impresa e la creazione di posti di lavoro e comprende misure di semplificazione amministrativa e riduzione del carico fiscale per le piccole e medie imprese, interventi per l'emersione del sommerso, la creazione di occupazione a

³⁷ Art. 136 Trattato CE, versione consolidata

³⁸ Titolo VIII – artt. 125-130

³⁹ Art. 2, 127

⁴⁰ Art. 126 c. 2

⁴¹ Art. 128

⁴² Cfr. le Conclusioni della Presidenza



livello locale e nell'economia sociale e lo sviluppo di nuove attività connesse ai bisogni non ancora soddisfatti dal mercato;

- adattabilità: consiste nell'incoraggiare le capacità di adattamento di imprese e lavoratori e comprende la promozione di accordi fra datori di lavoro e sindacati volti a modernizzare l'organizzazione del lavoro aumentando sicurezza e flessibilità, e l'incentivazione di politiche di formazione nell'impresa;
- pari opportunità: questo pilastro enfatizza la doppia valenza, economica e sociale, di un completo utilizzo delle capacità produttive di tutta la popolazione, a prescindere dal sesso, e si propone di combattere discriminazioni e diseguaglianze e di promuovere l'integrazione di persone con handicap lavorativi.

Dal 2000 la SEO si è posta, per quanto riguarda le politiche del lavoro, come strumento di realizzazione della più ampia Strategia di Lisbona, finalizzata al raggiungimento, entro il 2010, di obiettivi concreti in materia di occupazione, sviluppo economico e coesione sociale nel contesto di un'economia basata sulla conoscenza. Tale strategia si propone di fare dell'Unione Europea l'economia più competitiva del mondo in grado di coniugare la crescita con nuovi e migliori posti di lavoro, perseguendo la c.d. "via alta" fondata su formazione e ricerca⁴³.

Per quanto riguarda la politica attiva per l'occupazione, tre sono gli obiettivi concreti da raggiungere entro il 2010, così come definiti dal Consiglio europeo di Lisbona (2000) e dalle integrazioni decise dal Consiglio europeo di Stoccolma (2001)⁴⁴:

- accrescere il tasso di occupazione medio fino al 70% circa (al 67% nel 2005);
- aumentare il tasso di occupazione femminile a oltre il 60% (al 57% nel 2005);
- aumentare il tasso di occupazione degli anziani (dai 55 ai 64 anni) al 50%.

Un primo bilancio ufficiale sull'attuazione della Strategia Europea per l'occupazione si è avuto nel 2002⁴⁵. Il giudizio è stato sostanzialmente positivo ed ha registrato miglioramenti strutturali in materia di occupazione nell'UE nonché la convergenza delle politiche nazionali verso gli obiettivi e gli orientamenti concordati. Pur tuttavia, si sono evidenziati anche elementi negativi, soprattutto relativamente alle persistenti disparità regionali ed agli scarsi progressi registrati per quanto concerne l'adattabilità.

⁴³ In tale prospettiva si richiede un investimento annuale del 3% del PIL in ricerca e sviluppo.

⁴⁴ Cfr. le Conclusioni della Presidenza

⁴⁵ COM (2002) 416

3.1.2 Le riforme del 2003 e del 2005

Nel 2003, in seguito al bilancio dei suoi primi cinque anni, la SEO è stata riformata sostituendo ai quattro pilastri iniziali tre nuovi grandi obiettivi⁴⁶:

- raggiungere la piena occupazione;
- migliorare la qualità e la produttività del lavoro;
- rinforzare la coesione e l'inclusione sociale.

Il *Rapporto comune sull'occupazione* per il 2005/2006⁴⁷ ha evidenziato, per quanto riguarda il primo obiettivo, la stagnazione del tasso di occupazione al 63,3%, ben al di sotto del target del 70% entro il 2010 fissato a Lisbona. Il tasso di occupazione degli anziani ha raggiunto il 41%; al contrario, nella metà dei Paesi membri vi è stato un peggioramento della situazione occupazionale dei giovani. Il tasso di occupazione femminile ha continuato a crescere fino a raggiungere il 55,7%; il divario con il tasso di occupazione maschile si è ridotto a 15,2 punti percentuali. Per quanto riguarda il secondo obiettivo, la produttività del lavoro nel 2004 ha segnato una crescita modesta, inferiore a quella di Stati Uniti e Giappone. I progressi diversi circa la qualità del lavoro rimangono incerti: il livello di istruzione dei giovani e la partecipazione all'apprendimento permanente sono aumentati, mentre permangono occupazioni sottopagate e segmentazione del mercato del lavoro; emergono inoltre difficoltà nel passaggio dall'impiego temporaneo a quello a tempo indeterminato. Le sinergie fra qualità e produttività del lavoro e aumento dell'occupazione non sono pienamente sfruttate.

Circa il terzo obiettivo, infine, dopo diversi anni di declino la disoccupazione di lunga durata è nuovamente aumentata mentre le prospettive di occupazione dei gruppi vulnerabili sono peggiorate. Le disparità regionali in materia di occupazione e disoccupazione restano considerevoli.

Contestualmente alla definizione dei nuovi obiettivi globali, nel 2003 fu istituita una *task-force* incaricata di fare il punto sulla situazione della SEO. Il Rapporto finale presentato alla Commissione ha evidenziato "il crescente divario in termini di crescita rispetto all'America settentrionale e all'Asia, che si aggiunge alla bassa natalità ed all'invecchiamento della popolazione in Europa, impone di applicare con urgenza ed efficacia la strategia di Lisbona al fine di recuperare il tempo perduto senza ulteriori ritardi..."⁴⁸. In altre parole, gli sforzi compiuti si sono dimostrati insufficienti anche in considerazione delle due grandi sfide che attendono l'Europa. In primo luogo, l'economia basata sulla conoscenza, a differenza degli apparati produttivi di un tempo il cui successo dipendeva dagli investimenti in capitali fissi, richiede ingenti investimenti in ricerca e capitale umano. In secondo luogo, il processo di invecchiamento della popolazione in atto porterà il numero delle persone ultrasessantacinquenni da 71 milioni nel 2000 a 110 nel 2030, incrementando il tasso di dipendenza degli anziani⁴⁹ con pesanti ripercussioni sulla sostenibilità dello Stato Sociale. L'Europa sarà destinata a perdere circa un milione di lavoratori all'anno con la conseguente caduta dell'occupazione: sarà quindi necessario un deciso aumento

⁴⁶ COM (2003) 6

⁴⁷ 7347/06

⁴⁸ *Jobs, Jobs, Jobs. Creating More Employment In Europe, Report of the Employment Task-Force chaired by Wim Kok, Bruxelles, novembre 2003.*

⁴⁹ Il tasso di dipendenza degli anziani corrisponde al rapporto tra il numero delle persone oltre i 65 anni e il numero di quelle di età compresa tra 15 e 64 anni. Si stima che esso aumenterà dal 23% nel 2000 al 39% nel 2030.



della produttività del lavoro anche solo per mantenere un moderato livello di crescita. Di fronte alle sfide ed ai problemi segnalati, al fine di accrescere occupazione e produttività, appare evidente la necessità, per gli Stati membri, di intensificare gli sforzi in tre direzioni:

- aumentare l'offerta di manodopera nel mercato del lavoro,
- aumentare l'adattabilità di imprese e lavoratori nel processo di trasformazione economica,
- investire maggiormente nel capitale umano.

Nel 2005, nell'ambito di un rilancio della Strategia di Lisbona⁵⁰, è stata compiuta un'ulteriore riforma della Strategia Europea per l'Occupazione⁵¹; il nuovo programma d'azione comprende le seguenti iniziative:

- migliorare la capacità dell'Europa di attrarre investimenti e lavoro ampliando e rafforzando il mercato interno, migliorando la normativa comunitaria e nazionale, garantendo la presenza di mercati aperti e competitivi, potenziando le infrastrutture europee;
- porre la conoscenza e l'innovazione al servizio della crescita aumentando gli investimenti in ricerca e sviluppo, promuovendo l'innovazione le nuove tecnologie dell'informazione e l'uso sostenibile delle risorse, contribuendo alla creazione di una solida base industriale europea;
- creare nuovi e migliori posti di lavoro stimolando l'offerta di lavoro e modernizzando i sistemi di protezione sociale, accrescendo la capacità di adeguamento di lavoratori ed imprese e la flessibilità dei mercati del lavoro, aumentando gli investimenti in capitale umano attraverso il miglioramento di istruzione e qualifiche.

3.1.3 Le Linee guida integrate

Il Consiglio ha quindi approvato le *Linee guida integrate per la crescita e l'occupazione* per il periodo 2005-2008, comprensive sia degli orientamenti di politica economica che di politica del lavoro⁵².

In particolare, allo scopo di attrarre in modo permanente un maggior numero di persone verso il mondo del lavoro e modernizzare i sistemi previdenziali si individuano quattro orientamenti:

- Attuare strategie di piena occupazione, migliorare la qualità e la produttività del lavoro e potenziare la coesione sociale e territoriale. Le politiche dovranno contribuire a raggiungere la media occupazionale generale dell'Unione europea pari al 70%, ad almeno il 60% per le donne e 50% per gli anziani (55-64 anni) e a ridurre disoccupazione e inattività.
- Promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita attraverso: un rinnovato impegno a creare percorsi occupazionali rivolti ai giovani e a combattere la disoccupazione giovanile; interventi risoluti volti a sopprimere le disparità tra uomini e donne; una migliore armonizzazione tra lavoro e vita privata per mezzo del miglioramento dei servizi all'infanzia; regimi pensionistici e

⁵⁰ *Facing the Challenge. The Lisbon strategy for growth and employment, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, Bruxelles, November 2004.*

⁵¹ KOM (2005) 24

⁵² 2005/600/EG

sistemi sanitari adeguati, e sostenibili; condizioni di lavoro funzionali all'invecchiamento attivo.

- Garantire sbocchi occupazionali per quanti sono alla ricerca di impiego e per le persone meno favorite tramite: provvedimenti attivi e preventivi sul mercato del lavoro quali la tempestiva individuazione delle necessità, l'assistenza alla ricerca di un impiego, la guida e la formazione rientranti in piani di azione personalizzati, la fornitura di servizi di sostegno all'inserimento dei meno favoriti che contribuiscono alla coesione sociale e territoriale ad alla lotta alla povertà; l'adeguamento continuo dei sistemi fiscali e previdenziali tale da rendere il lavoro finanziariamente attraente e di garantire adeguati livelli di protezione sociale.
- Migliorare l'incontro tra domanda e offerta nel mercato del lavoro tramite la modernizzazione e il potenziamento delle autorità responsabili del mercato del lavoro, in particolar modo dei servizi di collocamento; una maggior trasparenza delle possibilità di impiego e di formazione a livello nazionale ed europeo che agevoli la mobilità; una maggior capacità di anticipare le esigenze di qualifiche, di carenze e di strozzature del mercato del lavoro; una gestione adeguata della migrazione economica.

Allo scopo di accrescere la capacità di adattamento dei lavoratori e delle imprese e la flessibilità del mercato del lavoro sono stabiliti due orientamenti:

- Favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro mediante: l'adeguamento della legislazione in materia di lavoro attraverso un riesame del livello di flessibilità offerto da contratti permanenti e non; una miglior capacità di gestire positivamente il cambiamento, compresa la ristrutturazione economica, che minimizzi i costi sociali e agevoli il processo di adattamento; il sostegno alle trasformazioni dello status professionale, compresa la formazione, il lavoro autonomo, la creazione di imprese e la mobilità geografica; la promozione e la diffusione di forme di organizzazione del lavoro innovative e adattabili, comprese migliori condizioni di salute e sicurezza, la diversificazione delle disposizioni contrattuali e la rimodulazione degli orari di lavoro; adattamento all'uso delle nuove tecnologie sul posto di lavoro; azioni decise volte a trasformare il lavoro non dichiarato in occupazione regolare.
- Garantire una dinamica di salariali e altri costi del lavoro favorevole all'occupazione promuovendo negoziati salariali che riflettano le differenze in termini di produttività e di mercato del lavoro a livello settoriale e regionale, nel pieno rispetto del ruolo delle parti sociali; controllando ed eventualmente modificando la struttura ed il livello dei costi indiretti del lavoro e verificandone l'impatto sull'occupazione, specie su quella a basso salario o sul primo impiego.

Allo scopo di attrarre maggiori investimenti in capitale umano, migliorando l'istruzione e le qualifiche, sono stati definiti due orientamenti:

- Potenziare e migliorare gli investimenti in capitale umano tramite: lo svi-



luppo di strategie efficienti di apprendimento permanente che prevedano incentivi e meccanismi di condivisione dei costi per le imprese, gli enti pubblici e i privati e che mirino a ridurre il numero di studenti che abbandonano la scuola in anticipo; un più vasto accesso a corsi professionali con possibilità di apprendistato e formazione per imprenditori; maggiore partecipazione a corsi di formazione continua e sul lavoro durante tutto il ciclo della vita lavorativa, in particolare a beneficio dei lavoratori poco qualificati o in età più avanzata.

- Adattare i sistemi di istruzione e formazione ai nuovi requisiti in termini di competenze mediante: una migliore individuazione delle necessità e delle principali competenze occupazionali e la capacità di anticipare le competenze future; la fornitura di strumenti educativi e di formazione su più vasta scala; la definizione di un quadro che garantisca la trasparenza delle qualifiche, il loro reale riconoscimento e la convalida della formazione informale o al di fuori degli schemi formali; garantire l'attrattività, l'apertura e l'elevata qualità dei sistemi di istruzione e formazione.

Il documento riprende ed integra alcuni obiettivi specifici e parametri di riferimento già contenuti negli *Orientamenti per l'occupazione del 2003*⁵³ e cioè:

- offrire un nuovo punto di partenza a tutti i disoccupati prima dei sei mesi di disoccupazione, nel caso dei giovani, e prima dei dodici mesi nel caso degli adulti, sotto forma di formazione, riqualificazione, esperienza professionale, impiego o qualunque altra misura atta a favorire l'inserimento professionale, combinata, se del caso, con un'assistenza permanente alla ricerca di un posto di lavoro;
- far partecipare, entro il 2010, il 25% dei disoccupati di lunga durata a una misura attiva sotto forma di formazione, riqualificazione, esperienza professionale o qualunque altra misura diretta all'occupabilità, con l'obiettivo di raggiungere la media dei tre Stati membri più avanzati;
- consentire alle persone in cerca di lavoro di tutta l'Unione europea di consultare tutte le offerte di lavoro formulate attraverso i servizi per l'impiego degli Stati membri;
- raggiungere, entro il 2010, a livello di Unione europea, un'età media effettiva di ritiro dal mercato del lavoro di 65 anni;
- rendere disponibili, entro il 2010, servizi di custodia dei bambini per almeno il 90% dei minori fra i tre anni e l'età dell'obbligo scolastico, nonché per almeno il 33% dei bambini sotto i tre anni d'età;
- raggiungere un tasso medio di abbandono scolastico inferiore al 10% nell'Unione europea;
- ottenere il completamento dell'istruzione secondaria superiore, entro il 2010, da parte di almeno l'85% dei ventiduenni nell'Unione europea;
- raggiungere un livello medio di partecipazione a forme di apprendimento, lungo tutto l'arco della vita, nell'Unione europea, pari ad almeno il 12,5% della popolazione adulta in età lavorativa (fascia di età compresa tra i 25 e i 64 anni).

⁵³ 2003/578/CE

3.1.4 La governance della Strategia Europea per l'Occupazione

Va da ultimo segnalato che nei documenti degli ultimi anni Commissione e Consiglio hanno ripetutamente sottolineato l'importanza di migliorare la c.d. *governance* del processo avviato sviluppando forme di cooperazione tra tutti i soggetti coinvolti. In particolare, ciò dovrebbe avvenire:

- coinvolgendo le parti sociali nell'attuazione degli orientamenti e nell'elaborazione dei piani di azione nazionali (PAN);
- sviluppando una dimensione territoriale delle politiche per l'occupazione, come testimoniato dalla nascita dei piani di azione regionali e locali (PAR e PAL);
- incoraggiando l'interazione fra i processi comunitari e fra i vari servizi, in linea con la natura integrata della Strategia per l'occupazione.

Ridurre la disoccupazione ed aumentare l'occupazione rappresentano necessità politiche, sociali ed economiche. Le sinergie e gli elementi complementari tra il programma comunitario e quelli degli Stati membri, nonché la partecipazione delle parti sociali, rappresentano la chiave del successo della Strategia di Lisbona⁵⁴.

3.2 Le politiche italiane per l'attuazione della SEO

L'impostazione di tipo pro-attivo che permea la Strategia Europea per l'Occupazione si differenzia notevolmente dall'approccio caratterizzante la tradizione italiana di tutela del lavoro che ha privilegiato la protezione del lavoratore nel rapporto di lavoro piuttosto che nel mercato, svalutando così le misure di tipo promozionale⁵⁵.

È quindi comprensibile che, nelle prime fasi di implementazione della SEO nell'ambito delle politiche nazionali per l'occupazione, l'Italia sia risultata la nazione europea meno attrezzata, sia sul piano culturale che su quello giuridico, a sostenere l'inserimento professionale di chi è esterno al mercato del lavoro, come espressamente richiesto dalle linee guida europee. Nei primi cinque anni di applicazione della SEO la capacità dell'Italia di perseguire gli obiettivi stabiliti in sede comunitaria si è quindi dimostrata pressoché nulla.

Nel 2001 il *Libro Bianco* presentato dal governo sosteneva non a caso che l'Italia avesse il peggior mercato del lavoro d'Europa⁵⁶. In quel documento si sottolineava come:

- il tasso di occupazione fosse il più basso d'Europa, con la conseguenza che solo un cittadino su due sostenesse il sistema previdenziale, e che i tassi specifici per giovani e anziani fossero addirittura peggiori;
- il mercato del lavoro registrasse i differenziali territoriali più alti d'Europa, e che all'Italia senza lavoratori del Nord-Est si contrapponesse l'Italia senza lavoro del Sud;
- la partecipazione alle attività educative e formative dei giovani fosse notevolmente inferiore alla media europea, con un tasso di disoccupazione giovanile nel Mezzogiorno che sopravanzava il 50%;

⁵⁴ COM (2005) 330

⁵⁵ Tale aspetto è posto adeguatamente in rilievo in: Marco Biagi (2004), *Istituzioni di diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè; Pietro Ichino (2004), *Lezioni di diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè.

⁵⁶ Cfr. www.welfare.gov.it



- l'utilizzo del contratto a tempo parziale fosse all'incirca la metà rispetto alla media UE;
- il lavoro nero o comunque irregolare assumesse dimensioni all'incirca due-tre volte superiori rispetto alla media degli altri Paesi europei;
- la ripartizione delle tutele fra dipendenti pubblici, atipici e lavoratori irregolari fosse assolutamente squilibrata.

3.2.1 Le Raccomandazioni dell'Europa all'Italia

Non stupisce quindi che le annuali Raccomandazioni del Consiglio, volte a sensibilizzare l'Italia sull'efficace risposta agli Orientamenti stabiliti in sede comunitaria, siano state negli anni alquanto severe.

In particolare, fra il 2000 ed il 2002 il Consiglio, compiendo considerazioni non dissimili da quelle contenute nel Libro Bianco, ha segnalato "Problemi sul fronte occupazionale"⁵⁷ ed ha insistito per l'adozione di provvedimenti incisivi che segnassero una soluzione di continuità con le politiche adottate nel passato dall'Italia. La Raccomandazione del 2003, pur riconoscendo una riduzione della disoccupazione ed un aumento dell'occupazione, ha sottolineato come il differenziale Nord-Sud sia rimasto intatto, e come le politiche volte a ridurre il lavoro nero si siano dimostrate poco incisive. Inoltre, pur avendo agito in direzione di un aumento della flessibilità del mercato del lavoro, il governo ha tralasciato tematiche di ampio respiro quali la riforma del collocamento e l'attuazione di una strategia in materia di formazione. Infine, il sistema di prestazioni per la disoccupazione e di assistenza sociale rimane molto limitato. Il documento, riprendendo in parte quanto raccomandato negli anni precedenti, ha invitato l'Italia a promuovere l'adattabilità modificando l'organizzazione del lavoro ed il grado di flessibilità "di concerto con le parti sociali" ed a creare un sistema computerizzato di dati sul mercato del lavoro che migliori le capacità di offrire soluzioni attraverso i servizi di collocamento⁵⁸.

Particolarmente interessante (e, per certi versi, preoccupante) è l'Allegato al *Rapporto comune sull'Occupazione 2004/2005*⁵⁹. Esso riprende puntualmente le Raccomandazioni del Consiglio all'Italia per il 2004⁶⁰ accompagnandole da una valutazione dettagliata delle risposte a quel documento.

Rispetto all'obiettivo di migliorare la capacità di adattamento dei lavoratori e delle imprese vi erano tre raccomandazioni:

- Sorvegliare attentamente le riforme atte a fronteggiare gli squilibri tra contratti permanenti e temporanei e la segmentazione del mercato del lavoro; migliorare il livello, la copertura e l'efficacia dell'assicurazione di disoccupazione. L'attuazione della direttiva è insufficiente: la riforma dell'indennità di disoccupazione non è stata approvata; mancano i dati per valutare l'incidenza e l'andamento delle riforme sul mercato del lavoro.
- Ridurre i costi non salariali del lavoro; impegnarsi maggiormente per regolarizzare il lavoro non dichiarato sopprimendo gli ostacoli fiscali e migliorando le misure per far applicare la legge. L'applicazione è limitata: le riduzioni fiscali

⁵⁷ 2000/164/CE, 2001/64/CE, 2002/178/CE

⁵⁸ 2003/579/CE

⁵⁹ 7010/05

⁶⁰ 2004/741/CE

non favoriscono i lavoratori a basso salario; qualche progresso si registra in materia di lavoro nero.

- Incoraggiare le parti sociali a rivedere i sistemi di negoziazione salariale per tenere conto delle differenze regionali tra i mercati del lavoro. La risposta è limitata: vi è stato qualche risultato positivo ma si sono evidenziate difficoltà nel dialogo fra le parti sociali; il ruolo del governo è stato marginale.

In merito all'obiettivo di attirare un maggior numero di persone verso il mercato del lavoro e fare del lavoro una vera opzione per tutti, il Consiglio aveva espresso tre raccomandazioni:

- Garantire, di concerto con le autorità regionali, lo sviluppo di servizi all'occupazione efficaci e attuare forme di cooperazione fra operatori pubblici e privati; migliorare l'accesso a servizi personalizzati e la partecipazione a misure attive per il lavoro, in particolare al Sud; prestare attenzione alla situazione dei giovani delle persone svantaggiate e di quelle poco qualificate; realizzare quanto prima un sistema di dati informatizzati del mercato del lavoro su scala nazionale. La risposta politica a questa raccomandazione è in corso: il sistema dei servizi pubblici per l'impiego ha fatto progressi così come l'apertura del mercato ad operatori privati; il sistema informatico non è ancora in funzione.
- Accrescere l'offerta e l'accessibilità finanziaria delle strutture di custodia dei bambini, soprattutto per quelli sotto i tre anni e delle strutture di accoglienza delle altre persone a carico al fine di promuovere l'attività professionale delle donne, anche attraverso forme di lavoro a tempo parziale. L'applicazione della direttiva è limitata: il lavoro a tempo parziale è aumentato ma non si registrano progressi nel campo degli asili infantili, in particolare al Sud; la diffusione dei voucher per la conciliazione cofinanziati dall'UE non è stata accompagnata da altre misure apprezzabili.
- Sviluppare la strategia di invecchiamento attivo; far sì che le riforme previste comprendano incentivi adeguati allo scopo di procrastinare l'uscita dal mercato del lavoro e scoraggiare i prepensionamenti. Per quanto riguarda l'invecchiamento attivo la risposta politica è in corso; per quanto riguarda gli incentivi ad una maggiore permanenza sul mercato del lavoro essa è limitata.

Riguardo all'obiettivo di investire maggiormente ed in modo più efficace nel capitale umano e nell'apprendimento permanente vi erano due raccomandazioni:

- Controllare le riforme recenti per assicurarsi che elevino il livello d'istruzione della manodopera, riducano l'abbandono precoce del sistema scolastico e migliorino la pertinenza dell'insegnamento superiore rispetto al mercato del lavoro. L'attuazione della raccomandazione è limitata: la riforma mira a generalizzare l'obbligo scolastico a 18 anni ma è ostacolata da ritardi nella sua attuazione; il tasso di abbandono del sistema universitario è tra i più elevati della UE e resta ampio il divario tra l'offerta di programmi e la domanda del mercato del lavoro.
- Garantire incentivi efficaci destinati a favorire l'apprendimento permanente e,



di concerto con le parti sociali, accrescere la partecipazione alle azioni di formazione in particolare per le persone poco qualificate, anche mediante lo sviluppo reale dei fondi interprofessionali. La risposta politica a questa raccomandazione è limitata: occorre valutare i progressi nella copertura dei fondi interprofessionali; l'attenzione alla formazione delle persone scarsamente qualificate appare carente.

3.2.2 Il Piano per la Crescita e l'Occupazione 2005-2008

Nel novembre 2005 il Ministero del Lavoro ha presentato un *Rapporto di monitoraggio* degli interventi di politica occupazionale e del lavoro. I dati di consuntivo relativi alla spesa per il 2004 evidenziano un'inversione di tendenza nella composizione della spesa mostrando come, per la prima volta dal 2000, le risorse destinate alle politiche passive (relative cioè agli strumenti di sostegno al reddito) abbiano superato quelle dedicate alle politiche attive (rivolte cioè alla promozione dell'occupazione). Nel dettaglio, la spesa complessiva rappresentava l'1,35% del PIL, in leggera diminuzione rispetto all'anno precedente: la componente attiva⁶¹ è passata da quasi 9,5 milioni di euro a circa 7,6 milioni mentre quella passiva⁶² da quasi 7,5 milioni di euro a quasi 8,7 milioni.

In seguito alla presentazione, da parte dell'Unione Europea, delle Linee guida integrate per la crescita e l'occupazione per il periodo 2005-2008⁶³, nell'ottobre 2005 il Governo italiano ha elaborato il *Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione (PICO)*. All'interno delle 24 linee guida l'Italia ha scelto 5 priorità:

- ampliare l'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese;
- incentivare la ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica;
- rafforzare l'istruzione e la formazione del capitale umano, nonché accrescere l'estensione dei relativi benefici alla popolazione, con particolare riferimento ai giovani;
- adeguare le infrastrutture materiali e immateriali;
- tutelare l'ambiente.

Per quanto riguarda specificatamente le politiche per l'occupazione, all'interno della prima priorità (ampliare l'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese) il documento riporta un provvedimento già approvato, la riforma del mercato del lavoro (c.d. Legge Biagi)⁶⁴ realizzata il "per innalzare il tasso di occupazione", che ha "istituito la Borsa Nazionale del Lavoro, creato le condizioni per un efficiente sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro nonché introdotto strumenti contrattuali modulabili sulle esigenze dei lavoratori e delle imprese".

All'interno della terza priorità (rafforzare l'istruzione e la formazione⁶⁵ del capitale umano) il Piano colloca la riforma del sistema dell'istruzione e della formazione e la riforma degli ordinamenti universitari⁶⁶ che ha "ridotto i tempi di inserimento sul mercato del lavoro". È inoltre previsto, sempre nell'ambito della priorità in questione, un articolato piano di interventi.

⁶¹ *Comprendente le spese per: servizi per l'impiego, orientamento, formazione professionale, contratti a causa mista, incentivi alle assunzioni, incentivi alla stabilizzazione del posto, incentivi al mantenimento dell'occupazione, sgravi a carattere territoriale, incentivi per i disabili, creazione diretta di posti di lavoro, incentivi all'autoimpiego.*

⁶² *Comprendente le spese per trattamenti di disoccupazione e pensionamenti anticipati.*

⁶³ COM(2005)141

⁶⁴ D.Lgs. 276/03

⁶⁵ L. 53/03

⁶⁶ D.M. 509/99

Nel settore istruzione e formazione si segnalano, fra l'altro:

- l'introduzione di metodi di didattica innovativa, favorendo l'accesso agli strumenti informatici;
- l'attivazione di processi di inclusione e di integrazione per i soggetti più deboli verso istruzione, formazione e lavoro;
- la realizzazione di un sistema nazionale per l'orientamento;
- lo sviluppo dell'apprendimento continuo e dell'educazione degli adulti.

Nel settore dell'università si prevedono, fra l'altro:

- il potenziamento del diritto allo studio mediante la costruzione di alloggi per studenti e il potenziamento del Fondo di sostegno degli studenti meritevoli privi di mezzi;
- il sostegno alle attività di orientamento, tutorato e formazione integrativa allo scopo di ridurre tempi di laurea e numero degli abbandoni;
- il rafforzamento dei programmi di internazionalizzazione degli atenei che contemplino la mobilità di studenti, docenti e ricercatori.

A proposito del PICO, nell'*Annual Progress Report* del 2006 la Commissione rileva come il documento spesso non indichi obiettivi, tempistica e indicatori utili per il monitoraggio e le procedure di valutazione degli interventi previsti, mentre la ripartizione delle competenze e delle responsabilità tra i differenti ministeri e tra il governo centrale e le autorità locali non è affatto chiara⁶⁷.

3.2.3 Il monitoraggio degli interventi

Nel luglio 2006 il Ministero del Lavoro ha presentato l'aggiornamento del quadro informativo sulle politiche del lavoro.

Considerando i parametri di convergenza stabiliti a livello comunitario nei Consigli europei di Lisbona (2000) e Stoccolma (2001), nonché le previsioni del Piano d'Azione Nazionale del 2002, la situazione italiana nel 2005 è la seguente:

- Il tasso di occupazione medio è al 57,5% (obiettivo UE: 67% nel 2005 e 70% nel 2010; obiettivo NAP: 58,5% nel 2005 e 63,4% nel 2010) e varia dal 64,6% del Nord-ovest al 66% del Nord-est al 61% del Centro al 45,8% del Sud;
- Il tasso di occupazione femminile è al 45,3% (obiettivo UE: 57% nel 2005 e 60% nel 2010; obiettivo NAP: 46% nel 2005) e oscilla dal 54,5% del Nord-ovest al 56% del Nord-est al 50,8% del Centro al 30,1% del Sud;
- Il tasso di occupazione degli anziani (ossia dei lavoratori in età compresa fra i 55 e i 64 anni) è al 31,4% (obiettivo UE: 50% nel 2010; obiettivo NAP: 40% nel 2005) e oscilla dal 28,8 del Nord-ovest al 29,9% del Nord-est al 35,1% del Centro al 32,4% del Sud;

La dinamica dell'occupazione nel biennio 2004-2005 ha mostrato una dinamica più elevata rispetto alla stima del volume di lavoro effettivamente impiegato

⁶⁷ MEMO/06/38 vom 25.01.2006 http://europa.eu.int/growthandjobs/index_en.htm



nell'economia. Ciò va ascritto sia alla regolarizzazione degli immigrati stranieri, sia all'aumento dell'occupazione a tempo parziale. La crescita complessiva dell'occupazione è soprattutto ascrivibile al lavoro dipendente, e all'interno di questo al lavoro parziale e a tempo determinato. Sul piano geografico, si dimostra un andamento dell'occupazione negativo nel Mezzogiorno. Il fenomeno, accompagnato dal calo dei disoccupati, evidenzia una riduzione della partecipazione al mercato del lavoro da parte delle frange più marginali. Per quanto riguarda la copertura dei servizi di assistenza all'infanzia, con riferimento ai bambini di età compresa fra i 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico, il dato Istat relativo al 2006⁶⁸ segnala che la percentuale dei bambini che frequentano asilo nido o scuola materna raggiunge l'89%, solamente un punto in meno rispetto al criterio stabilito al Consiglio europeo di Barcellona (2002) per il 2010. Ben più marcato è il differenziale riguardante la fascia di età 0-2 anni: la percentuale, in questo caso, è inferiore al 19%, oltre 14 punti in meno rispetto al criterio di Barcellona.

3.3 Le politiche regionali per l'occupazione

L'Unione europea ha da tempo riconosciuto il ruolo strategico della dimensione locale nelle politiche comunitarie. La politica regionale è andata sempre più assumendo un'importanza fondamentale nel panorama delle politiche pubbliche e rappresenta l'esempio per eccellenza di un approccio di "multi-level governance", in cui azioni di governo non si svolgono su un unico livello territoriale ma sono il prodotto di un'interazione tra attori politici ed istituzionali appartenenti a livelli differenti. La rilevanza della dimensione locale in materia di politiche per l'occupazione è dimostrata con evidenza, in particolare per l'Italia, dalla frammentazione territoriale del mercato del lavoro e dalla significativa asimmetria di impatto delle politiche macro.

3.3.1 Politiche regionali europee e Strategia per l'Occupazione

La politica regionale comunitaria nasce principalmente come strumento per correggere i principali squilibri regionali a carattere strutturale, cioè non contingente, dell'Unione⁶⁹.

Il riferimento alla dimensione locale della Strategia Europea per l'Occupazione, nel rispetto del principio di sussidiarietà, prevede non soltanto l'adozione di provvedimenti da parte delle competenti autorità regionali ma, a garanzia della massima efficacia e della migliore implementazione, anche il concreto coinvolgimento delle parti sociali, cioè degli attori in grado di influire sui processi sociali ed economici. La promozione del dialogo sociale a tutti i livelli territoriali sostiene il pieno sviluppo della Strategia per l'Occupazione proprio nell'ottica di un'integrazione delle politiche, secondo un approccio che tiene conto delle differenti variabili che incidono sulle dinamiche relative al mercato del lavoro, e nella prospettiva dello scambio delle informazioni e della diffusione delle buone prassi (c.d. *benchmarking*)⁷⁰.

Nella direzione di un decentramento delle politiche del lavoro si è inoltre indiriz-

⁶⁸ Dati tratti dal Censimento generale della popolazione 2001

⁶⁹ Cfr. cap. 1.1.1

⁷⁰ Marco Biagi (2004), *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano

zata la revisione delle competenze legislative di stato e regioni attuata attraverso la modifica del titolo V della Costituzione⁷¹ che ha equiparato leggi statali e leggi regionali nella funzione legislativa in regime concorrente su gran parte della normativa relativa al mercato del lavoro ed ha assegnato alla potestà esclusiva delle Regioni i temi della formazione professionale, delle politiche attive del lavoro e dei servizi per l'impiego⁷².

3.3.2 Strumenti di politica regionale, strumenti di pianificazione provinciale e loro interrelazioni

La politica regionale europea di coesione economica e sociale si avvale di strumenti finanziari appositi, costituiti in primo luogo dai Fondi strutturali, cioè da risorse stanziare dal bilancio dell'Unione per affrontare quei problemi, non contingenti, connessi all'incapacità di adeguamento delle strutture locali ai mutamenti del contesto economico e sociale comunitario. La nuova programmazione prevede che dal 2007, per perseguire i tre obiettivi di a) convergenza, b) competitività regionale e occupazione, c) cooperazione territoriale europea, saranno utilizzati altrettanti strumenti: il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo (FSE), ed il Fondo di Coesione.

In particolare, il FSE si basa sulle linee guida della Strategia Europea per l'Occupazione e viene utilizzato per la promozione e il miglioramento dell'occupazione, il miglioramento di qualità e produttività del lavoro, la promozione dell'integrazione e della coesione sociale.

A seguito della presentazione, da parte della Commissione Europea, degli Orientamenti strategici comunitari per il periodo 2007-2013, ha preso il via in ciascun Paese membro il processo di elaborazione dei Quadri strategici nazionali (QSN), cui contribuiscono sia l'Amministrazione centrale per mezzo di un Documento strategico preliminare nazionale (DSPN)⁷³, sia le Amministrazioni regionali tramite i Documenti strategici preliminari regionali (DSPR)⁷⁴. Nel QSN italiano⁷⁵ il Governo ha stabilito di definire linee ed indirizzi della politica regionale sia di derivazione comunitaria che nazionale, con riferimento quindi non solo alla elaborazione di programmi cofinanziati dall'Unione Europea, ma anche agli interventi da realizzarsi con risorse nazionali e regionali. Si è optato dunque per un approccio organico tendente ad una programmazione unitaria degli interventi di politica regionale.

A seguito delle considerazioni di cui sopra, è ora opportuno porre l'attenzione sui diversi strumenti di programmazione di cui dispone la Provincia di Bolzano.

- Per quanto riguarda gli strumenti europei di politica regionale, la Provincia elabora un Piano Operativo (PO) settennale per gli interventi che si avvalgono dei finanziamenti del FSE. L'integrazione del FSE con la SEO deve essere garantita attraverso la promozione nei PO degli obiettivi e delle priorità europei nel quadro dei piani d'azione nazionali e tendendo conto degli indicatori previsti nelle linee guida integrate. I PO devono inoltre tenere in considerazione le regioni e le località colpite dai problemi più gravi quali le zone svan-

⁷¹ L. Cost. 3/2001

⁷² Per quanto riguarda l'Alto Adige, la devoluzione delle competenze risale alla L. P. 39/1992. Sulla controversa ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni in materia cfr. Tiziano Treu (2005), *La riforma dei servizi per l'impiego e le competenze regionali*, in "XX Rapporto sull'occupazione in provincia di Trento", Osservatorio sul mercato del lavoro, Trento.

⁷³ Cfr. www.dps.mef.gov.it/QSN/qsn_doc_strategico_pre_nazionale.asp

⁷⁴ Cfr. www.dps.mef.gov.it/QSN/qsn_doc_strategici_regionali.asp

⁷⁵ Una bozza tecnico-amministrativa del provvedimento è disponibile sul sito del Ministero per lo Sviluppo economico: www.dps.mef.gov.it/documentazione/QSN/docs/Bozza_QSN_2007-2013_aprile_2006.pdf



- taggiate e le regioni ultraperiferiche, le zone rurali in declino e quelle particolarmente colpite dagli effetti negativi della rilocalizzazione di imprese.
- Per quanto riguarda gli strumenti di pianificazione provinciale, la normativa prevede la definizione di una serie di Piani settoriali. I Piani in questione, che rientrano nelle competenze istituzionali proprie dell'Amministrazione e preesistono agli orientamenti comunitari, da un lato sono formalmente indipendenti dagli sviluppi della politica regionale europea e non richiedono, a differenza dei PO, alcuna approvazione da parte di organi extraprovinciali; dall'altro risultano fortemente pervasi dalle linee guida stabilite a livello comunitario.

Il collegamento fra le due tipologie di documento programmatico è logica conseguenza della prospettiva integrata propria degli strumenti europei: essi, seguendo gli orientamenti elaborati a livello comunitario, svolgono una programmazione trasversale ai diversi settori delle politiche pubbliche e vanno quindi a coinvolgere aree su cui le amministrazioni locali dispiegano le proprie competenze mediante gli strumenti di pianificazione provinciale. Il punto di contatto esplicito fra i documenti menzionati è costituito dalla possibile previsione nei Piani settoriali provinciali di interventi co-finanziati dal Fondo Sociale Europeo; in tale prospettiva appare particolarmente proficuo sviluppare un processo parallelo di elaborazione che comporti momenti di confronto e progettazione congiunta.

La normativa provinciale prevede Piani settoriali in numerosi campi. Per quanto riguarda i principali documenti in materia economico-sociale, vanno segnalati:

- il Lerop (Landesentwicklungs- und Raumordnungsplan/Piano provinciale di sviluppo e di coordinamento territoriale)⁷⁶ che contempla al suo interno altri 14 documenti di programmazione per altrettante aree
- il Piano sociale,
- il Piano sanitario,
- il Piano dell'industria,
- il Piano del commercio,
- il Piano dell'artigianato,
- il Piano per la ricerca e l'innovazione⁷⁷,
- il Piano formazione professionale⁷⁸,
- il Piano del lavoro⁷⁹.

3.3.3 Il Piano provinciale pluriennale delle politiche del lavoro

In merito alle politiche del lavoro, la L. P. 39/1992 assegna alla Provincia di Bolzano il compito di "contribuire in collaborazione con le Parti Sociali, a rendere effettivo il diritto al lavoro ed all'elevazione professionale dei lavoratori"⁸⁰ attraverso una serie di attività finalizzate a⁸¹:

- a) incentivare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, ivi comprese le attività di informazione, orientamento al lavoro e consulenza per l'impiego;
- b) intraprendere iniziative atte a favorire l'occupazione di coloro che si trovano in

⁷⁶ Approvato con L. P. 3/1995, il nuovo Piano è in corso di elaborazione.

⁷⁷ Tale Piano è previsto dalla legge provinciale n. 14/2006 "Ricerca e innovazione".

⁷⁸ Previsto dalla L. P. 40/92, art. 3

⁷⁹ Previsto dalla L. P. 39/1992

⁸⁰ L. P. 39/1992, art. 1 c. 1

⁸¹ L. P. cit., art. 2

- condizione di debolezza sul mercato del lavoro;
- c) intraprendere iniziative atte a sostenere l'inserimento o il reinserimento delle donne nel mondo del lavoro, nonché ad assicurare ad esse pari opportunità di impiego e di carriera;
 - d) promuovere iniziative volte ad incrementare l'occupazione, anche mediante la concessione di contributi economici e l'erogazione di servizi alle imprese o ai lavoratori per la promozione di nuove professionalità;
 - e) favorire attività di formazione professionale o di alternanza tra studio e lavoro volte ad agevolare il primo inserimento nel mondo del lavoro o il reinserimento di disoccupati e di lavoratori ammessi all'intervento della cassa integrazione guadagno o collocati in mobilità;
 - f) favorire e sostenere l'aggiornamento professionale e la riqualificazione dei lavoratori;
 - g) favorire l'occupazione nel territorio provinciale degli emigrati altoatesini;
 - h) promuovere la conoscenza dell'andamento del mercato del lavoro nei suoi fenomeni quantitativi e qualitativi;
 - i) assumere ogni altra iniziativa idonea ad orientare il mercato del lavoro ed a favorire l'occupazione e l'accesso al lavoro.

Il *Piano provinciale pluriennale*⁸² degli interventi di politica del lavoro è predisposto dalla Commissione provinciale per l'Impiego con l'assistenza tecnica della Ripartizione lavoro e, come appare chiaro dalla lettura della norma menzionata, non si limita alla programmazione degli interventi di competenza amministrativa della suddetta Ripartizione provinciale ma coinvolge anche il campo dell'"aggiornamento professionale"⁸³, presupponendo, come esplicitamente previsto, un raccordo tra interventi di politica del lavoro e interventi formativi⁸⁴.

L'esistenza di uno specifico Piano della formazione professionale richiede necessariamente una proficua collaborazione tra i diversi settori dell'Amministrazione provinciale, affinché gli interventi contemplati in tale Piano siano coerenti con gli obiettivi e gli indirizzi strategici indicati nel Piano delle politiche del lavoro.

Al riguardo, le esperienze extra-provinciali indicano che la relazione fra politiche del lavoro strettamente intese e politiche formative costituisce per le istituzioni regionali un intreccio di fondamentale importanza, risolto in alcuni casi secondo una logica di distinzione, in altri secondo una logica di integrazione. Alcune Regioni italiane, infatti, non hanno adottato documenti separati, bensì un documento unico che, sfruttando un approccio integrato, permette una programmazione congiunta degli interventi di politica del lavoro e di formazione professionale. Considerando soltanto le regioni del Nord Italia ed alcune del Centro e adottando una distinzione in tre categorie a seconda che abbiano predisposto un Piano di politica del lavoro (cat. A), che abbiano adottato un Piano integrato del lavoro e della formazione professionale (cat. B), o che dispongano esclusivamente del Piano Operativo Regionale per il Fondo Sociale Europeo (cat. C), emerge una situazione variegata, schematizzata nella Tabella 16⁸⁵.



**Tab. 16 -
Tipologia di strumento per la programmazione delle politiche
del lavoro adottato dalle Regioni**

Cat. A (Piano specifico)	Cat. B (Piano integrato)	Cat. C (POR)
Provincia Autonoma di Trento Friuli V. Giulia Veneto Lombardia Emilia Romagna	Valle d'Aosta Liguria Marche Toscana Umbria	Piemonte

Va comunque segnalato che alla programmazione delle politiche del lavoro le regioni hanno assegnato livelli differenti di priorità, e non sempre i documenti di pianificazione sono stati elaborati secondo la tempistica prevista dalla normativa o aggiornati tempestivamente⁸⁶.

Oltre alle politiche formative, possono accompagnare ed intrecciarsi con le politiche del lavoro anche *policies* afferenti ad altri settori di competenza prevalentemente o esclusivamente provinciale:

- politiche industriali e settoriali;
- politiche che favoriscono la mobilità;
- politiche per la regolazione e l'integrazione dei flussi migratori;
- politiche abitative;
- politiche sociali;
- politiche per l'innovazione.

⁸² L. P. cit., art. 3 cc. 1-3

⁸³ L. P. cit., art. 8 c. 2

⁸⁴ L. P. cit., art. 3 c. 4

⁸⁵ Fra gli strumenti di programmazione adottati dalle Regioni italiane va segnalato quello della Toscana.

L'ordinamento regionale contempla il "Testo unico della normativa in materia di educazione, istruzione, orientamento professionale e lavoro" finalizzato alla costruzione di un sistema integrato che garantisca, in coerenza con le strategie dell'Unione Europea, per lo sviluppo delle risorse umane, la piena realizzazione della libertà individuale e della integrazione sociale. Il TU (L.R. 32/2002, art. 31), recentemente modificato (L.R. 20/2005), prevede la costituzione di un Piano generale integrato di indirizzo, di durata quinquennale, contenente la programmazione generale degli interventi integrati ed intersettoriali.

Il Piano integrato per il quinquennio 2006-2010 individua alcuni obiettivi globali riconducibili ai seguenti ambiti: 1. politiche per il diritto all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita; 2. strategia regionale per la crescita dell'occupazione e la qualità del lavoro; 3. dimensione internazionale delle politiche; 4. sostegno alla ricerca scientifica e all'innovazione; 5. potenziamento dei servizi e l'innovazione del sistema dell'offerta integrato; 6. sistema regionale delle competenze e dell'orientamento. Ciascun obiettivo globale è suddiviso in obiettivi specifici, a loro volta articolati in finalità operative raggruppanti una pluralità di azioni.

Come appare evidente dalla lettura degli obiettivi globali, si tratta di un Piano realmente integrato che non si limita solo alle politiche del lavoro e della formazione professionale ma riserva una notevole attenzione all'istruzione, alle politiche dell'innovazione ed al sostegno alla ricerca scientifica.

⁸⁶ Ad esempio, il Programma regionale del lavoro del Veneto (previsto dalla L.R. 31/1998, artt. 2-4) è stato approvato nel 1999 ma in seguito non più aggiornato, e pertanto non appare utile nell'identificare le priorità attuali ed i programmi della Regione nel campo delle politiche attive. È invece in vigore il Programma triennale formazione e lavoro (in base alla L.R. 10/1990), relativo agli interventi in materia di osservazione del mercato del lavoro, di informazione e orientamento al lavoro, formazione professionale e sostegno all'occupazione. Con riferimento alla Regione Umbria, la normativa prevede un Piano triennale di politica del lavoro, approvato dal Consiglio (previsto dalla L.R. 41/1998, art. 3 novellato dalla L.R. 11/2003, art. 2), e un Programma annuale di attuazione adottato dalla Giunta (in base alla L.R. 11/2003, artt. 5 e 14). Nonostante le disposizioni legislative, la Regione fino ad oggi ha approvato solamente delle Linee programmatiche transitorie per il 2004, di fatto ancora valide.

Alla luce delle considerazioni svolte, il Piano provinciale pluriennale degli interventi di politica del lavoro presuppone un doppio livello di lettura, comprendendo sia una parte relativa agli obiettivi strategici ed agli indirizzi politici in materia di lavoro (che prescindono dalla struttura amministrativa dell'organizzazione provinciale), sia una parte relativa agli interventi di carattere prettamente amministrativo di competenza della Ripartizione Lavoro (che prevedono puntualmente indicatori di monitoraggio e di risultato).

Come già accennato, un documento di questo tipo, per raggiungere gli obiettivi indicati, richiede una proficua e attiva collaborazione tra le diverse Ripartizioni provinciali.

La partizione delle competenze tra i diversi uffici in materia di politiche del lavoro ampiamente intese dà luogo ad un intreccio alquanto complesso, rappresentato schematicamente dal grafico alla pagina seguente (figura 4).

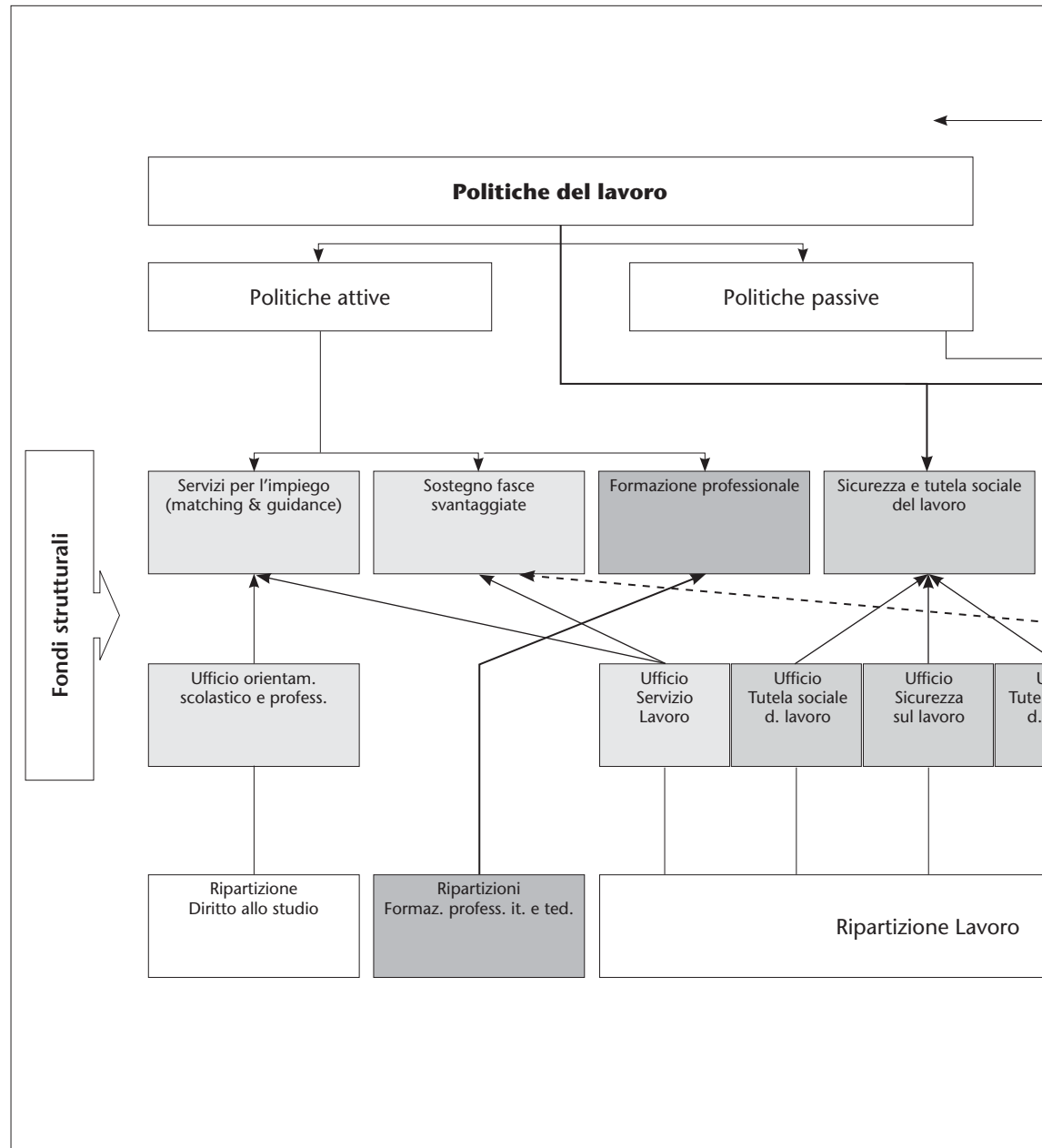
Per quanto riguarda le politiche attive, la Ripartizione Diritto allo studio, mediante l'Ufficio orientamento scolastico e professionale, può contribuire, insieme all'Ufficio servizio lavoro, al funzionamento dei Servizi per l'impiego; allo stesso modo la Ripartizione Sociale svolge un ruolo fondamentale nel sostegno alle fasce svantaggiate, sempre in collaborazione con l'Ufficio servizio lavoro. Le Ripartizioni Formazione professionale hanno competenza sulla materia formativa, pur rientrando questa ultima nelle politiche del lavoro in senso lato. Per quanto riguarda la materia della sicurezza e della tutela sociale del lavoro, operano in sinergia tre uffici della Ripartizione lavoro: l'Ufficio tutela tecnica, l'Ufficio tutela sociale e l'Ufficio sicurezza sul lavoro.

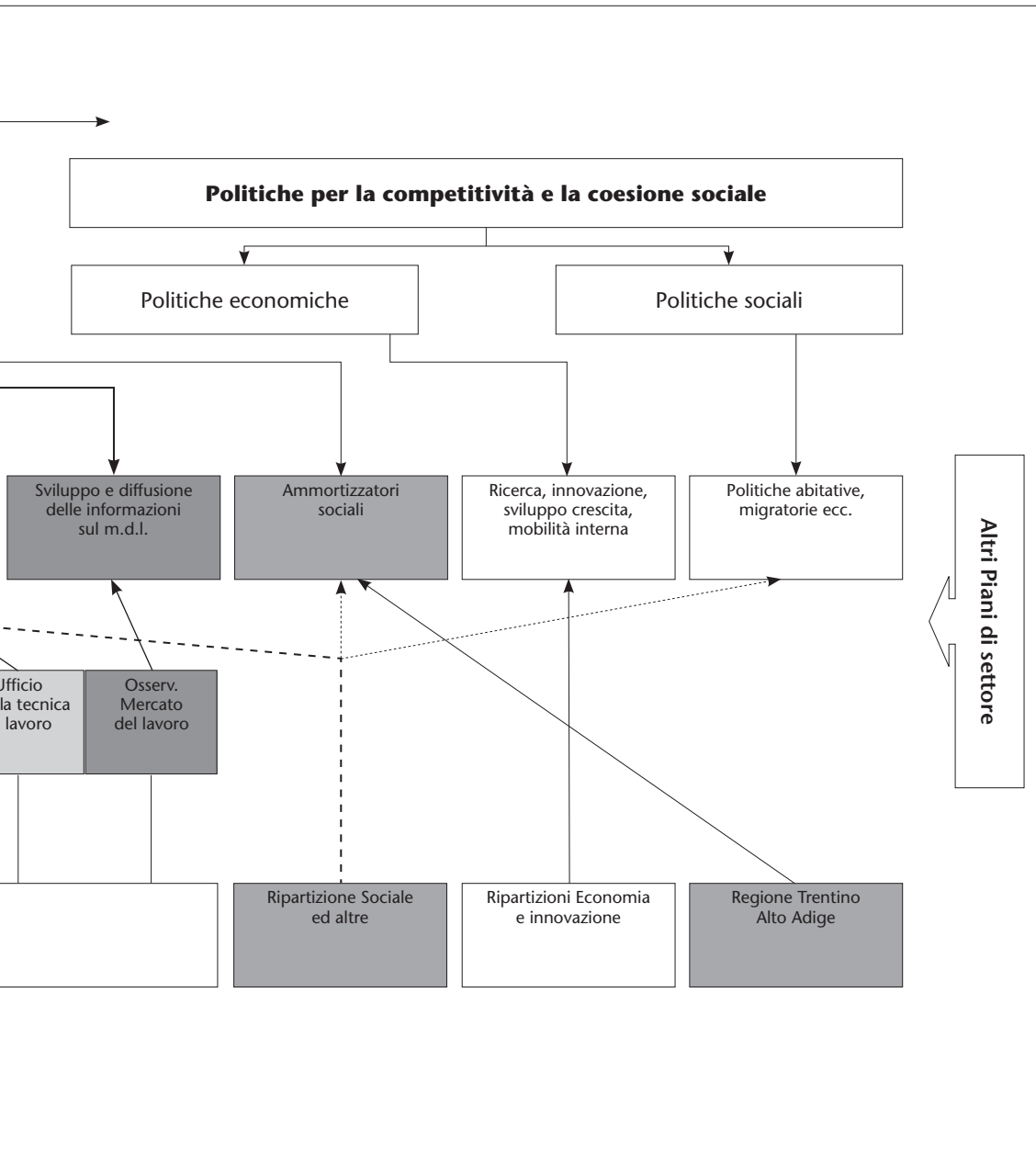
In considerazione alle difficoltà nel mettere in comunicazione strutture differenti, ancorché appartenenti alla stessa istituzione, appare opportuno che in tutti i documenti programmatici elaborati dall'Amministrazione provinciale venga dato rilievo alla necessità di sviluppare collaborazioni e sinergie tali da promuovere l'idea di una pubblica amministrazione veramente orientata al servizio verso i cittadini/le cittadine.





**Figura 4 -
Le politiche del lavoro: corrispondenza tra campi di azione e
attribuzioni amministrative in provincia di Bolzano**





Capitolo 4

Gli obiettivi delle politiche del lavoro in Provincia di Bolzano

Dall'analisi del mercato del lavoro, esposta nel capitolo 2, emerge una situazione complessivamente molto positiva, con tassi di occupazione elevati e tassi di disoccupazione a livello frizionale.

Tuttavia, l'interazione tra le tendenze socio-economiche di fondo e la struttura occupazionale fa intravedere alcune criticità che vanno affrontate in modo preventivo attraverso un *mix* coordinato di strumenti di *policy*.

1. La prima di queste criticità è il rischio che si ampli il *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro. La domanda di lavoro delle imprese continua ad essere sostenuta, ma si concentra prevalentemente nei settori tradizionali, esprimendo un fabbisogno di personale di qualifica medio-bassa, oppure con elevata specializzazione tecnica. Data la progressiva carenza di questo personale a livello locale, il sistema delle imprese si adatta richiedendo forza lavoro immigrata o rinunciando ad opportunità di sviluppo. Per altro verso è in continuo aumento la partecipazione dei giovani altoatesini, soprattutto delle donne, ai percorsi formativi, con tassi di scolarizzazione e di passaggio all'università in rapida crescita. In mancanza di un adeguamento strutturale dei settori di imprese, verso segmenti più innovativi e a maggiore qualità della domanda di lavoro, vi è il pericolo che questa forza lavoro giovane altamente formata non possa essere assorbita dall'economia locale. Con la parziale chiusura del tradizionale canale di assunzione dei giovani laureati, rappresentato dalla pubblica amministrazione, si corre il rischio di una crescente disoccupazione o sottoccupazione di giovani laureati, oppure di una loro fuoriuscita verso regioni limitrofe più attrattive dal punto di vista professionale.
2. A valle di questo *mismatch* rischia di profilarsi un incremento della polarizzazione dell'economia e del mercato del lavoro, con segmenti ad elevata qualità lavorativa e sacche di occupazione instabile e di basso profilo che rischiano di allargarsi. In queste sacche i problemi prioritari da affrontare sono quelli della regolarità e della sicurezza lavorativa.
3. Le dinamiche demografiche, con una crescente quota di popolazione anziana, ed il posticipo dell'ingresso nel mercato del lavoro, a seguito del prolungamento degli studi, aprono lo scenario di un mercato del lavoro locale "corto" dal lato dell'offerta, con la necessità di un afflusso di immigrati stranieri e le conseguenti problematiche di gestione dei flussi e di integrazione.
4. Il prolungamento della vita attiva, e più specificatamente l'innalzamento del tasso di occupazione degli ultracinquantenni, divengono pertanto una delle sfide più importanti ed al contempo più difficili del mercato del lavoro locale. Il mantenimento al lavoro di una quota maggiore di persone sopra i 50 anni richiede una complessa strumentazione di natura economico-sociale, negoziale e culturale, ma soprattutto il rafforzamento preventivo delle competenze delle persone, con una strategia di formazione continua lungo tutto l'arco della vita, a maggior ragione necessaria visto che si tratta spesso di persone con bassi livelli di istruzione formale.
5. Il mercato del lavoro locale ha visto nell'ultimo decennio un significativo aumento della occupazione femminile, trainato dal lavoro a tempo parziale



nei servizi, prevalentemente pubblici. Questo canale andrà presumibilmente a rallentare il suo flusso, mentre emergeranno via via esigenze sempre più diversificate, a seconda che si tratti di giovani donne in ingresso nel mercato del lavoro dopo gli studi, o di donne al rientro dopo periodi più o meno prolungati di lontananza dal mercato del lavoro. In ogni caso vanno rafforzati e flessibilizzati i servizi di care, mentre l'occupazione con orari ridotti e/o flessibili può ancora essere sostenuta nella sua crescita nel settore privato, anche accompagnata da una revisione dei tempi dei servizi pubblici e privati.

6. Va segnalata la presenza sempre più numerosa di persone che trovano difficoltà ad inserirsi autonomamente nel mercato del lavoro. Alle persone con disabilità, si aggiunge un numero crescente di persone con problemi di emarginazione sociale, che necessitano di un accompagnamento al lavoro più intensivo ed individualizzato e per i quali è necessario prospettare una maggiore integrazione tra i diversi servizi pubblici e tra questi e gli operatori del privato sociale che hanno maturato significative esperienze nell'integrazione lavorativa di persone svantaggiate.

Come già accennato, queste criticità non possono essere affrontate con interventi settoriali parziali, bensì attraverso diversi strumenti di policy operanti in modo coordinato. Così, ad esempio, il rischio del mismatch può essere affrontato con un miglioramento dei servizi per l'impiego, ma si rende necessaria anche un'azione dei servizi di orientamento e delle politiche economiche strutturali. Ragionamenti analoghi valgono anche per le altre criticità sopra individuate.

Questa necessità di interconnessione delle politiche e di interazione tra le istituzioni/amministrazioni deputate ad attuarle deve rappresentare un elemento qualificante di un nuovo orientamento politico-amministrativo volto ad affrontare nella loro interezza le sfide legate al mercato del lavoro. Nella parte finale del capitolo 3 è stata evidenziata la separazione degli strumenti pianificatori e delle competenze amministrative provinciali che insistono, anche se con intensità e compiti diversi, sul mercato del lavoro.

Di questa separazione di competenze si intende tenere conto nella struttura e nei gradi di coerenza e di dettaglio delle parti successive di questo Piano. In tal senso nella parte restante di questo capitolo si affrontano principalmente gli obiettivi delle politiche di promozione e di regolazione del mercato del lavoro, dai quali verranno successivamente derivate nel capitolo 5 le misure operative dell'amministrazione. Gli obiettivi delle politiche della formazione e dell'orientamento vengono, invece, trattati in sede separata nel capitolo 6, e sono declinati in indirizzi generali senza la specificazione di misure di attuazione, poiché ciò rientra nella competenza del Piano provinciale della formazione.

Infine gli obiettivi delle politiche per la competitività e per la coesione sociale sono trattati in forma succinta nel capitolo 7. Di essi verranno messi soprattutto in risalto i legami con il mercato del lavoro ed alcune significative sinergie con lo sviluppo dell'occupazione.

Questa articolazione tassonomica nel grado di dettaglio e di implementazione

di obiettivi ed indirizzi salvaguarda da una parte l'autonomia amministrativa delle ripartizioni provinciali vincolate all'attuazione di altri specifici piani settoriali; dall'altra parte il fatto stesso di avere previsto, nel presente piano, la dimensione delle politiche formative ed i collegamenti con le altre politiche economiche e sociali rende evidente la necessità di una maggiore trasversalità delle politiche e di una più intensa collaborazione tra le strutture politico-amministrative che le attuano. Questa trasversalità emerge sia negli obiettivi di seguito illustrati, sia in molte delle misure del capitolo 5, ma dovrebbe risultare soprattutto da una lettura politica integrata del Piano.

4.1 Migliorare i servizi per l'impiego

Nell'ambito delle politiche attive del lavoro, il ruolo dei Servizi pubblici per l'occupazione (*PES, Public Employment Services*) - intendendo con tale espressione i servizi di intermediazione, informazione, orientamento professionale e consulenza - assume una posizione cruciale: essi rappresentano infatti uno dei principali strumenti per cercare di correggere gli squilibri tra domanda e offerta sul mercato del lavoro. La necessità di rafforzare i Servizi per l'impiego, sottolineata dall'OECD nell'ambito della *Job Strategy*⁸⁷, è stata costantemente ribadita dall'Unione europea nel quadro della Strategia europea per l'occupazione.

In tutti gli Stati membri dell'Unione i Servizi Pubblici hanno goduto di particolare attenzione e sono stati riorganizzati ed ammodernati per fare fronte ad un mercato del lavoro in evoluzione; parallelamente, le Agenzie private di intermediazione, somministrazione, ricerca e selezione del personale hanno accresciuto la loro presenza nell'ambito di un regime autorizzatorio governato dalle autorità nazionali e regionali. Anche in Provincia di Bolzano il rafforzamento dei servizi per l'impiego non può non rientrare tra gli obiettivi prioritari, in quanto essi rappresentano uno strumento fondamentale per il raggiungimento di altri obiettivi rivolti a specifici target, quali l'occupazione delle persone con più di 50 anni e/o con bassa qualifica, il rientro al lavoro delle donne dopo la maternità e l'integrazione lavorativa delle persone con disabilità o svantaggio sociale.

La condizione dei Servizi per l'impiego in provincia di Bolzano è sostanzialmente positiva, anche se non mancano criticità e margini di miglioramento. Dopo il passaggio delle competenze dallo Stato alla Provincia i servizi per l'impiego sono stati interessati da un percorso di graduale e parziale riorganizzazione, ma non sono ancora riusciti ad implementare *standard* di servizi omogenei e ben definiti rivolti alle persone in cerca di occupazione ed alle imprese. La definizione accurata degli standard dei diversi servizi rappresenta uno degli obiettivi principali dei prossimi anni, ed in particolare anche i servizi ed i contatti rivolti alle imprese dovranno essere potenziati rientrando nell'ambito di una precisa strategia di *marketing* e di scambio di informazioni, affinché i Centri di mediazione al lavoro possano rappresentare un *partner* importante per soddisfare la domanda di lavoro.

⁸⁷ OECD (2001), *Labour Market Policies and the Public Employment Service*, Paris.



L'informatizzazione e la messa in rete della 'Borsa Lavoro' è stata portata avanti con successo, mentre emergono difficoltà nell'erogazione di servizi personalizzati di orientamento e di consulenza. I Centri di mediazione sono chiamati a sostenere un'ingente mole di lavoro, spesso scandita da adempimenti amministrativi, e non sempre riescono a promuovere in tempi brevi il reinserimento delle persone nel mercato del lavoro. Inoltre, l'eccessiva parcellizzazione dei servizi di mediazione, di orientamento, formativi e di integrazione sociale non consente agli uffici provinciali di operare in modo coordinato sulle persone destinatarie degli interventi. Le soluzioni organizzative possono essere diverse e possono spingersi più o meno avanti in direzione di un accorpamento sotto un'unica responsabilità politica e amministrativa dei diversi servizi.

In particolare risulta importante un collegamento più stretto tra il servizio di matching e quello di orientamento professionale: l'evidenza suggerisce che la mobilità sociale e le opportunità di re-impiego dipendono non solo dalle conoscenze e dalle competenze acquisite, ma anche dalla capacità di utilizzarle nel contesto socio-economico di riferimento⁸⁸. La soluzione proposta in questo Piano persegue un approccio più graduale di mantenimento degli uffici all'interno delle attuali Ripartizioni provinciali, ma non meno deciso nel senso di promuovere protocolli di collaborazione stringenti e dettagliati tra i diversi servizi provinciali che intervengono nel processo di supporto alla ricerca di occupazione. Questa collaborazione e sinergia tra uffici deve, tuttavia, mantenere la presenza di un'unica persona di riferimento all'interno dei centri di mediazione lavoro che garantisca anche la raccolta delle informazioni sui servizi e sulle esperienze lavorative/formative cui l'utente ha partecipato.

La felice situazione del mercato del lavoro locale, con tassi di disoccupazione particolarmente ridotti, non richiede azioni radicali ma deve costituire uno stimolo per la definizione di strategie di medio-lungo periodo che consolidino i caratteri positivi presenti e si dispongano ad affrontare possibili eventi negativi futuri. Considerando la difficoltà a dotare i Centri di mediazione delle pur auspiccate risorse umane aggiuntive, è opportuno prevedere misure che migliorino le *performance* senza un ampliamento minimo dell'organico. In particolare, si rivela necessaria una crescente qualificazione del personale, che sfoci anche in una nuova figura professionale del "mediatore al lavoro", e una maggiore attenzione al fabbisogno formativo degli addetti, nonché la definizione di standard qualitativi per tutti i servizi attraverso una codificazione delle procedure ed una apposita "Carta" che ne garantisca l'omogenea applicazione in tutti i Centri di mediazione sparsi sul territorio.

Per quanto riguarda le Agenzie private per il lavoro, la loro presenza sul territorio altoatesino non ha raggiunto una diffusione capillare. Allo stato attuale gli spazi per una loro crescita sembrano concentrarsi sulla fascia medio-alta del mercato. La collaborazione tra servizi pubblici e privati non è estesa e potrebbe essere migliorata, innanzitutto per quanto riguarda l'interscambio di dati, permettendo una maggiore efficacia del sistema.

Anche a seguito delle modifiche introdotte alla disciplina legislativa nazionale,

⁸⁸ OECD (2004), *Career Guidance and Public Policy: Bridging the Gap*, Paris.

l'ingresso dei privati nel campo dell'intermediazione induce i Centri di mediazione al lavoro ad individuare gli elementi di competitività e a costituire, ove necessario, network con partner diversi in relazione ai diversi oggetti della cooperazione e alle condizioni presenti sul territorio, ampliando il ventaglio di servizi, offrendo risposte qualificate e capillari. L'obiettivo di questo Piano è di puntare decisamente al potenziamento dei servizi pubblici per l'impiego, che devono rafforzare la loro competenza e la loro efficacia su un'ampia gamma di servizi. Solo una volta consolidato questo obiettivo, si potrà pensare di investire i servizi per l'impiego pubblici del compito di attivare e coordinare una rete di servizi territoriali all'impiego pubblici e privati. Da subito, però, è necessario individuare le modalità di cooperazione con soggetti privati per rendere più efficaci le azioni di sostegno ed accompagnamento all'impiego di persone svantaggiate sul mercato del lavoro (vedi par. 4.2), che richiedono spesso servizi altamente personalizzati e specialistici tali da non potere essere forniti efficientemente dai servizi pubblici.

Questo sviluppo del rapporto tra pubblico e privato delinea in prospettiva un sistema di servizi all'impiego orientati all'utente ove ai Centri di mediazione al lavoro spetta il compito non solo di erogare i servizi di base, ma di mettere in circolazione *know-how*, pratiche sperimentate e approcci innovativi, sviluppando al contempo strumenti per il monitoraggio delle attività.

A tale fine, anche la produzione di statistiche affidabili e tempestive è necessaria per la corretta valutazione dell'efficienza e dell'efficacia delle politiche promosse e dei servizi erogati, ed è espressamente richiesta dalle linee guida comunitarie.

Collegamento con le linee guida europee e nazionali

Gli obiettivi e gli indirizzi in questione perseguono l'obiettivo stabilito nella Linea guida integrata europea 2005-2008 n. 20 di "migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro attraverso la modernizzazione ed il rafforzamento dei servizi per l'impiego" e si propone di "garantire lo sviluppo di servizi dell'occupazione efficaci e attuare un partenariato tra operatori pubblici e privati; migliorare l'accesso ai servizi personalizzati efficaci e la partecipazione alle misure attive del mercato del lavoro, realizzare quanto prima un sistema di dati informatizzati del mercato del lavoro", come previsto dalla Raccomandazione del Consiglio all'Italia del 2004. La realizzazione di un Sistema nazionale per l'Orientamento scolastico e formativo è inoltre uno degli interventi previsti nel Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione del 2005 che recepisce a livello nazionale gli orientamenti europei.

4.2 Sostenere l'inclusione sociale delle fasce deboli attraverso l'integrazione lavorativa e la formazione

Non tutte le persone sono in grado di inserirsi autonomamente nel mercato del lavoro: in molteplici casi particolari condizioni soggettive possono rappresentare un ostacolo ad una piena integrazione dell'individuo. Tuttavia, la maggioranza degli uomini e delle donne in situazione di svantaggio sul mercato possono e vo-



gliono essere occupati in un lavoro produttivo. Esistono sufficienti evidenze che l'integrazione socio-economica delle persone svantaggiate non è solo una questione di giustizia sociale e di diritti, ma anche la migliore soluzione in termini di costi/benefici per la collettività: l'inclusione nel mercato del lavoro è la via più efficiente per ridurre la povertà degli individui e delle loro famiglie⁸⁹. È importante riconoscere, inoltre, che l'integrazione socio-economica è, nella gran parte dei casi, molto più di una riduzione della spesa sociale: essa significa "partecipazione alla crescita economica", come sottolineato dall'ILO in un documento relativo alle *Poverty Reduction Strategies*⁹⁰.

Ai fini di un migliore orientamento concettuale ed operativo, l'esame della situazione locale va suddiviso tra le condizioni per l'inserimento lavorativo delle persone disabili, per le quali esistono norme a procedure chiare e consolidate, seppure migliorabili, e le altre persone in condizioni di svantaggio ai fini dell'inserimento nel mercato del lavoro. All'interno di questo secondo segmento, altamente disomogeneo, esistono gruppi differenti:

- persone in condizioni di „svantaggio sociale“ per le quali norme nazionali prevedono interventi di sostegno ed agevolazione all'impiego (L. 381/1991),
- persone che non rientrano in queste categorie, ma sono prese in carico in diverse forme dai servizi sociali, e infine
- persone, spesso disoccupati di lunga durata, che non hanno nessuno svantaggio psico-fisico o sociale „codificato“, ma si trovano in situazioni di forte difficoltà soggettiva nell'inserimento lavorativo.

Questa classificazione, sebbene non esaustiva, induce a differenziare gli strumenti di intervento a seconda dell'attuale situazione legislativa ed organizzativa dei servizi, ad individuare strumenti specifici per ogni singolo target di persone, ma anche a sviluppare strategie di intervento che si ispirino a filosofie di azione comuni pur in presenza di diverse condizioni di svantaggio.

Per quanto riguarda il collocamento ed il mantenimento del diversamente abile in azienda, la situazione locale appare complessivamente positiva: una recente ricerca⁹¹ evidenzia come l'ingresso dell'individuo nel mercato del lavoro sia rapido, l'inserimento tenda ad essere duraturo, la forma contrattuale sia prevalentemente stabile (cioè a tempo indeterminato) e *full-time*. Approfondendo l'analisi, emergono però alcuni aspetti critici. Il numero delle persone in lista per il collocamento mirato ex L. 68/1999 è in continua crescita, il tasso di rotazione all'interno della lista è soddisfacente, ma si segnala la presenza di un nucleo di persone iscritte da lungo tempo e difficilmente collocabili.

Si tratta spesso di situazioni molto complesse in cui tendono a sommarsi diverse condizioni di svantaggio rispetto al lavoro, ulteriori rispetto alla disabilità. Una di esse è la bassa qualifica di molte di queste persone da lungo tempo all'interno delle liste. In questi casi è necessario perseguire l'obiettivo di sensibilizzare queste persone verso una formazione molto mirata e personalizzata, per la quale è necessario incentivare un'offerta qualitativamente adeguata.

⁸⁹ OECD (2003), *Transforming Disability into Ability. Policies to Promote Work and Income Security for Disabled People*, Paris.

⁹⁰ ILO (2002), *Disability and Poverty Reduction Strategies. How to ensure that access of persons with disabilities to decent and productive work is part of the PRSP process*. Analogamente, un documento di misure a contrasto della povertà è stato approvato dalla Giunta provinciale nel 2006.

⁹¹ IRS (2005), *Mantenimento mirato: permanenza del diversabile in azienda*, Bolzano.

Da parte degli imprenditori, la legge 68/1999 è spesso adempiuta nella lettera ma non nello spirito: il disabile è visto come un soggetto da aiutare “in maniera caritatevole” secondo le esigenze dell’azienda, cioè facendo in modo che egli non crei problemi al funzionamento dell’impresa ed ottenendo agevolazioni fiscali. Da parte dei lavoratori vi è una relativa accettazione della condizione di occupato “sicuro”, nonostante essi siano spesso collocati in posizioni ininfluenti e non connesse in maniera diretta a quelle di altri o all’intera organizzazione aziendale.

Il monitoraggio di quelle imprese che non adempiono alla quota di collocamento mirato deve essere migliorato, così come l’informazione rivolta alle imprese di dimensioni medio-piccole sulle modalità di applicazione della legge. Azioni di sensibilizzazione ed incentivazione vanno rivolte anche a quelle imprese non soggette alla L. 68/1999.

La Provincia intende, inoltre, sostenere il lavoro in rete tra i soggetti pubblici e privati che si occupano di inserimento lavorativo ed integrazione sociale dei disabili, nonché incrementare le risorse per l’accessibilità e l’adeguamento dei posti di lavoro, sia in senso architettonico che tecnologico.

Sempre con riferimento all’ambito provinciale, una particolare attenzione dovrebbe essere riservata alle persone “svantaggiate non certificate”, che si trovano in una situazione di disagio sociale. Per coloro che rientrano nelle categorie indicate nella legge 381/1991 (ad es. ex alcolisti, tossicodipendenti e detenuti) è necessario rafforzare il ruolo dei percorsi agevolati previsti per l’inserimento lavorativo.

Sia per i disabili che per le categorie indicate nella legge n. 381/1991 è importante promuovere l’attività delle cooperative sociali che costituiscono una possibile soluzione per l’inserimento dei soggetti svantaggiati in un contesto lavorativo più sensibile alle esigenze dell’individuo ed alla valorizzazione delle abilità “diverse”. Ciò può essere fatto da una parte dando attuazione all’art. 5 della legge menzionata, che prevede la possibilità per gli enti locali di stipulare convenzioni con le cooperative sociali per la fornitura di beni e servizi anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione. Dall’altra parte servono anche interventi che possano consentire il passaggio graduale delle persone svantaggiate da un ambiente più protetto, quale quello delle cooperative sociali, ad un’occupazione non incentivata nel libero mercato del lavoro. Tali interventi possono consistere nel sostegno alla qualificazione di personale specializzato all’interno delle cooperative sociali, ma soprattutto in una riorganizzazione della rete dei servizi per l’impiego e dei servizi sociali rivolti alle persone con gravi difficoltà di inserimento lavorativo. All’interno di questa riorganizzazione devono trovare attuazione:

- la definizione di nuovi protocolli di collaborazione tra i diversi soggetti pubblici che erogano sostegni e servizi alle persone con gravi svantaggi occupazionali (Centri di mediazione al lavoro, Servizi sociali delle Comunità comprensoriali e della ASSB, uffici provinciali della formazione e dell’orientamento);
- la revisione delle disposizioni giuridiche e regolamentari della Provincia per riordinare gli strumenti del progetto riabilitativo, di work experience e di



accompagnamento al lavoro, al fine di definire più chiaramente i soggetti ammissibili ai diversi canali di reinserimento, le metodologie di accompagnamento e di sostegno alla persona, le durate dei diversi interventi, i possibili collegamenti tra i canali, l'entità e la tipologia del sostegno pubblico, l'innesto di azioni formative e orientative, i profili giuslavoristici e previdenziali;

- la definizione di criteri e procedure per l'affidamento a soggetti privati di alcune componenti specialistiche ed integrative dei servizi per l'impiego rivolti a persone con gravi difficoltà di inserimento lavorativo e la previsione delle relative risorse finanziarie.

Un casistica ipotizzabile è quella della gestione dei processi di ricollocamento di elevati numeri di lavoratori espulsi a seguito di crisi o ristrutturazioni aziendali, spesso con qualifiche basse e spendibili solo nel processo produttivo di provenienza. I normali servizi dei Centri di mediazione non sono attrezzati per affrontare crisi occupazionali su ampia scala. Queste situazioni di difficoltà non sono d'altronde prevedibili, né rispetto alla loro frequenza, né rispetto all'intensità. Esse sono però in aumento negli ultimi anni e, sulla base anche delle esperienze di altre regioni, devono essere spesso gestite con progetti appositamente strutturati. Sulla base di quanto detto, non risulta efficiente dotare i Centri di mediazione di tutte le competenze e delle risorse umane necessarie per affrontare queste situazioni. L'obiettivo nel medio periodo è però quello di dotare i servizi pubblici per l'impiego di una strumentazione e di procedure per attivare e monitorare dei progetti da assegnare in convenzione a soggetti privati esterni, nonché per favorire il coinvolgimento delle parti sociali ed istituzionali interessate. L'apertura verso l'integrazione tra servizi pubblici e privati può essere attuata inizialmente in via sperimentale e successivamente indirizzarsi anche ad un perimetro più ampio contenente gruppi omogenei di soggetti con difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro.

Collegamento con le linee guida europee e nazionali

Le misure che attuano gli indirizzi sopra riportati si conformano alla Linea guida integrata europea 2005-2008 n. 20, allorché prevede di "creare mercati del lavoro inclusivi e rendere il lavoro più attraente e proficuo per quanti sono alla ricerca di impiego e per le persone meno favorite e inattive" e a quanto espresso nel Piano nazionale del 2004 (paragrafo 7.2), in base al quale Governo e Regioni si propongono di incrementare le opportunità offerte mediante lo sviluppo di reti integrate di servizi capaci di assicurare percorsi verso l'autonomia a favore delle persone disabili. Il Piano nazionale per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione del 2005, inoltre, prevede l'attivazione di processi di inclusione e di integrazione per i soggetti più deboli verso formazione e lavoro. A livello locale, la promozione delle cooperative sociali era già prevista nel Piano provinciale 2000-2006 (misura 6), ma gli interventi in questo senso sono stati realizzati soltanto parzialmente.



4.3 Favorire la partecipazione delle donne al lavoro attraverso il sostegno alla conciliazione ed al rientro dopo la maternità

Fin dalla nascita della *Employment Strategy* l'Europa ha identificato nelle pari opportunità un pilastro portante delle politiche per il lavoro, sostenendo la doppia valenza, sia economica che sociale, di una modernizzazione della società che permettesse a uomini e donne di partecipare al mondo del lavoro con eguali responsabilità, riducendo le disuguaglianze tra i sessi e utilizzando pienamente le capacità produttive di tutta la popolazione. Ciononostante, si rileva la persistenza di condizioni di disparità tra uomini e donne: il tasso di occupazione femminile è stabilmente al di sotto di quello maschile, mentre permane una concentrazione delle donne in settori ed attività tradizionalmente femminili (segregazione orizzontale), percorsi di carriera limitati, anche a causa del divario di genere nel ricorso a contratti a tempo parziale (segregazione verticale) e *gap* retributivi costanti⁹².

A livello locale, la significativa partecipazione delle donne al mercato del lavoro sembra aver inciso in misura ridotta sulla distribuzione del lavoro di cura e dei carichi domestici; inoltre, recenti indagini⁹³ hanno mostrato come sia riscontrabile una certa divaricazione tra le aspettative di rientro delle donne al termine del periodo di maternità e le concrete possibilità offerte dal mercato e dalla compatibilità con gli impegni familiari.

Al fine di favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro è necessario innanzitutto mettere le donne in condizione di avere effettivamente libertà di scelta tra l'impegno che vogliono dedicare alla famiglia e quello che vogliono dedicare al lavoro.

Questo principio generale non può essere tradotto in realtà solo attraverso singoli interventi settoriali, che affrontano spesso adeguatamente singole problematiche, ma non si inseriscono in un quadro organico. È necessario, pertanto, puntare con decisione ad un approccio di mainstreaming che permetta di configurare tutte le misure di politica economica, del lavoro, sociale, formativa, dei trasporti, tenendo in debito conto l'equilibrio dei ruoli tra i generi e le pari opportunità sostanziali e non solo formali.

All'interno di questo quadro organico, va però sottolineata la centralità di sostenere la conciliazione tra vita familiare ed attività professionale, perseguendo un programma di potenziamento e miglioramento dell'offerta infrastrutturale e dei servizi nel campo dell'assistenza alla prima infanzia. Il 'Piano sociale provinciale 2006-2008' prevede all'interno della Misura 17.4 il potenziamento e lo sviluppo qualitativo, anche attraverso una maggiore flessibilità degli orari di apertura, dell'offerta di servizi alla prima infanzia in senso stretto, ma anche di adottare misure in campo scolastico ed extrascolastico. Lo stesso Piano sociale presenta una stima del fabbisogno di posti, distribuiti in diverse strutture di assistenza alla prima infanzia, al 2008 e al 2015, ponendo l'obiettivo al 2015 della copertura del 15% dei bambini

⁹² European Commission (2006), *A roadmap for equality between women and men 2006-2010*, Bruxelles.

⁹³ AFI-IPL (2003), *Maternità e lavoro*, Documentazione n. 23, Bolzano; AFI-IPL (2006), *Il rientro al lavoro dopo la maternità*, Documentazione n. 29, Bolzano.



fino ai 36 mesi di età (la copertura nel 2005 era dell'8,1%). Alla luce di diverse considerazioni questo obiettivo appare troppo prudente e non è chiaro su quali ipotesi di domanda si basi.

In primo luogo si può ritenere che la domanda attuale, sebbene in continua crescita, sia frenata dall'elevato costo dei servizi a carico delle famiglie. Esse esprimono una domanda di servizi qualitativamente elevata, ma non sono spesso in grado di sostenerne i costi. La contribuzione pubblica, che può essere rivolta sia verso le strutture che verso le famiglie, non è adeguata, e spesso il reddito aggiuntivo della donna viene in larga parte assorbito per pagare la quota di tariffa delle strutture per l'infanzia. Con un sussidio più elevato da parte dell'ente pubblico, delle imprese e/o degli enti bilaterali la domanda delle famiglie potrebbe aumentare considerevolmente. Un ulteriore incremento potrebbe poi verificarsi qualora l'offerta fosse organizzata in forme di orario più flessibili, che siano più aderenti all'articolazione degli orari di lavoro negli altri settori dell'economia.

In secondo luogo, poi, va ricordato come le 'Linee guida integrate per la crescita e l'occupazione (2005-2008)' della Commissione Europea pongano l'obiettivo di raggiungere una copertura dell'assistenza all'infanzia (per bambini fino a 3 anni) pari al 33% entro il 2010.

Pertanto si propone di accelerare la predisposizione di un piano settoriale articolato territorialmente (previsto dal Piano sociale), di effettuare una rilevazione della domanda potenziale al modificarsi di alcune variabili di prezzo e di offerta e di verificare il raggiungimento dell'obiettivo intermedio del 12,5% per il 2008.

Una leva importante per l'incremento dell'occupazione femminile sono stati negli anni passati i contratti di lavoro a tempo parziale. Questa forma contrattuale, benché diffusasi ampiamente grazie ad un'opera di semplificazione amministrativa e di flessibilizzazione della sua applicazione, incontra ancora molte riserve ed ostacoli oggettivi soprattutto da parte delle imprese di piccole dimensioni. Una doppia indisponibilità, delle imprese a concedere il *part-time* e di molte donne a lavorare a tempo pieno, rischia di lasciare fuori dal mercato del lavoro per troppo tempo un numero cospicuo di donne.

In questo contesto, il sostegno all'inclusione nel mercato del lavoro attraverso la concessione di incentivi alle imprese per l'assunzione a tempo indeterminato, anche *part-time*, di donne al termine del periodo di maternità o di cura di parenti non autosufficienti potrebbe contribuire significativamente a migliorare la posizione della componente femminile sul mercato.

Nella stessa direzione si muoverebbe lo sviluppo di strumenti, quale il telelavoro, che permettono un migliore bilanciamento tra tempo di vita e tempo di lavoro (*work-life-balance*) in un contesto di politiche *family-friendly*, in particolare in una Provincia caratterizzata da una conformazione geografica montagnosa che non agevola la mobilità.

Collegamento con le linee guida europee e nazionali

Gli indirizzi formulati si conformano alla Linea guida integrata europea 2005-2008



n. 18, relativa alla “promozione di un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita incrementando la partecipazione femminile e riducendo il divario di genere in occupazione, disoccupazione e salari”. Alla possibile utilizzazione del telelavoro fanno riferimento il Piano d’azione nazionale del 2003 e quello del 2004.

4.4 Sostenere l’occupazione, e in particolare favorire la permanenza al lavoro delle persone oltre i 50 anni di età

L’invecchiamento della popolazione rappresenta una delle sfide più importanti in tutti i Paesi OECD: nell’ultimo cinquantennio si è assistito ad un rapido incremento della popolazione anziana e ad un altrettanto rapido declino di quella nella prima età lavorativa. Conseguentemente, nella maggior parte dei Paesi, il numero delle persone in uscita dal mercato del lavoro aumenterà in modo rilevante, fino ad eccedere quello delle persone in entrata. Senza una modifica nei modelli di lavoro e di pensionamento, il rapporto degli anziani inattivi per lavoratore raddoppierà entro i prossimi 50 anni. Il recente rapporto OECD *Live longer, work longer*⁹⁴ sottolinea la necessità e l’urgenza di politiche che affrontino in modo incisivo la questione.

In Europa, le trasformazioni demografiche appaiono più accentuate che altrove: l’incremento delle aspettative di vita e la riduzione dei tassi di fertilità hanno influenzato notevolmente il disegno delle politiche del lavoro dei diversi Paesi. Il processo di cambiamento demografico in atto porterà entro il 2030 ad avere, nell’Europa allargata ai 25 Paesi, ben 110 milioni di persone oltre i 65 anni rispetto ai 71 milioni del 2000 e, in Provincia di Bolzano, i circa 72 mila ultrasessantacinquenni del 2001 diventeranno oltre 100 mila nel 2020⁹⁵. Parallelamente al costante aumento dell’età media, rimane contenuta la partecipazione al lavoro degli ultracinquantenni, con tassi diversi a seconda dei Paesi. Il combinato dei due fenomeni determina due importanti conseguenze: in primo luogo, emergeranno problemi di sostenibilità dello Stato sociale legati ad un eccessivo sbilanciamento fra le componenti attive e quelle passive della popolazione (a livello provinciale, ad esempio, l’indice di carico sociale degli anziani, cioè il rapporto tra il numero dei residenti ultracinquantenni e di quelli in età lavorativa, passerà dal 23,4% del 2001 al 31,4% del 2020); in secondo luogo, si evidenzieranno problemi relativi al funzionamento del mercato del lavoro a causa della caduta dell’occupazione (le stime prevedono per i prossimi anni la riduzione dell’offerta di lavoro a livello europeo quantificabile in circa 1 milione di lavoratori all’anno).

In Provincia di Bolzano, il tasso di occupazione degli anziani è nettamente inferiore alla media europea e lievemente superiore a quella nazionale, comunque in notevole ritardo rispetto all’obiettivo del 50% posto in sede comunitaria, e richiede interventi che rafforzino la partecipazione dei lavoratori ultracinquantenni al mercato del lavoro. Il tasso di occupazione delle persone avanti con l’età è l’unico obiettivo occupazionale europeo non raggiunto dalla provincia di Bolzano. Lievi incrementi si sono registrati negli anni più recenti, ma il traguardo rimane ancora molto distante.

⁹⁴ OECD (2006), *Ageing and Employment Policies: Live longer, work longer*, Paris.

⁹⁵ vgl. European Commission (2003), *Jobs, Jobs, Jobs. Creating more Employment in Europe*, Report of the Employment Taskforce, Brüssel; Autonome Provinz Bozen (2004), *Arbeitsmarktbericht Südtirol*, Beobachtungsstelle für den Arbeitsmarkt, Bozen.



È evidente, pertanto, che l'incremento del tasso di occupazione degli ultracinquantenni debba diventare l'obiettivo principale delle politiche del lavoro altoatesine nei prossimi sette anni di vigenza di questo Piano. Tuttavia, è altrettanto evidente che raggiungere significativi progressi verso questo obiettivo risulta estremamente arduo, visto che questa sfida non può essere affrontata efficacemente solo attraverso gli strumenti delle politiche del lavoro a livello locale.

La maggioranza degli studi e dei documenti di indirizzo a livello internazionale evidenziano che aumenti significativi del tasso di occupazione degli anziani richiedono l'entrata a regime di riforme previdenziali incentrate sull'innalzamento dell'età pensionabile, cui possono aggiungersi anche incentivi di natura fiscale. Si tratta di aree di intervento su cui la Provincia Autonoma di Bolzano non ha competenza legislativa, e pertanto il suo raggio di azione ne risulta limitato. Ciò nondimeno è lecito attendersi che miglioramenti del tasso di occupazione degli ultracinquantenni deriveranno anche in Provincia di Bolzano dall'entrata a regime delle riforme previdenziali che si sono succedute in Italia nell'ultimo decennio.

Si possono peraltro prefigurare una serie di leve azionabili a livello locale, non tutte attinenti alle politiche del lavoro in senso stretto, ma coinvolgenti anche le politiche economiche settoriali, quelle della formazione ed il campo di azione delle relazioni industriali, e più specificamente della contrattazione sindacale.

Prima di identificare gli indirizzi più adatti a perseguire gli obiettivi di questo Piano, vale la pena di riflettere del fatto che vi sono ancora significative lacune conoscitive sulla partecipazione al mercato del lavoro delle persone ultracinquantenni. Vi è una diffusa percezione che le statistiche ufficiali sui tassi di occupazione in questa fascia di età possano non rispecchiare fedelmente la reale situazione occupazionale. Da un lato alcuni studi hanno evidenziato la possibile diffusione di lavoro sommerso tra le persone ultracinquantenni. Dall'altro lato è possibile che queste persone svolgano microattività parzialmente emerse con forme contrattuali atipiche (o anche attività di produzione agricola per l'autoconsumo), ma che non si dichiarino occupati né in cerca di occupazione nell'ambito delle rilevazioni statistiche. Queste attività sono per lo più integrative di una pensione, e spesso vengono nascoste per timore di incorrere in eccessive penalizzazioni di tipo fiscale. Infine è possibile che vi siano persone che beneficiano di ammortizzatori sociali e svolgono contemporaneamente lavoro sommerso. Per avere un quadro più chiaro di questa complessa situazione sarebbe auspicabile promuovere in tempi brevi un'attività di studio mirata a questa fascia di età, che possa fornire elementi utili a definire le misure da adottare.

Sulla base delle analisi attualmente a disposizione e delle indicazioni provenienti da altri documenti di pianificazione territoriale, gli orientamenti verso cui attivare le risorse locali possono essere così riassunti:

- Il mantenimento attivo delle persone al lavoro richiede di prediligere approcci preventivi, che rafforzino le competenze e le capacità di orientamento delle persone lungo tutto l'arco della vita lavorativa, e favoriscano l'affermarsi di una cultura di impresa che veda nella persona più avanti con l'età una risorsa umana da valorizzare, che può, negli ultimi anni della vita lavora-



tiva, sedimentare nell'impresa il bagaglio di competenze ed esperienze accumulate, forse con un'intensità lavorativa più attenuata ma maggiormente rivolta alla trasmissione del sapere ai colleghi più giovani.

- Un ruolo preminente deve essere svolto dalle politiche formative, sia nel senso di rafforzare la formazione iniziale per fornire una base su cui innestare successive esperienze formative, sia nel senso di ampliare la formazione continua, cui devono potere accedere in modo particolare le persone con basse qualifiche. L'ampliamento della formazione continua a tutti i livelli di qualifica va promosso da parte della pubblica amministrazione con una incentivazione mirata, anche vagliando l'ipotesi di incentivare maggiormente la formazione svolta parzialmente in orario di lavoro.
- Un contributo significativo può essere fornito dalle parti sociali nell'ambito dei contratti collettivi di lavoro. Oltre al livello nazionale, anche nell'ambito di accordi territoriali e/o aziendali è auspicabile che vengano previste:
 - Iniziative formative concordate rivolte alla generalità dei dipendenti, con particolare attenzione alle fasce più deboli;
 - Particolari forme di flessibilità in uscita che consentano un passaggio graduale verso la pensione;
 - Laddove possibile, interventi sull'organizzazione del lavoro che permettano di re-impiegare personale avanti nell'età in mansioni meno operative e più di supervisione.

Al fine di promuovere la stipula di accordi di questa natura, che non sempre rispondono al requisito dell'efficienza economica dal punto di vista dell'impresa, la Provincia può prevedere particolari forme di sostegno, anche finanziario, destinato a particolari progetti o ad iniziative promosse dagli enti bilaterali.

- All'approccio preventivo va affiancata una strumentazione in grado di intervenire tempestivamente al presentarsi di crisi aziendali o settoriali che rischiano di coinvolgere prevalentemente forza lavoro ultracinquantenne, o comunque per dare risposte alle persone che siano ormai già passate allo stato di disoccupazione. La tempistica dell'intervento è importante per iniziare subito ad informare, orientare e riqualificare i lavoratori, poiché con il passare dei mesi diminuiscono drasticamente le motivazioni di attivazione ed aumenta il rischio di esclusione dal mercato del lavoro regolare.
- Anche i servizi per l'impiego pubblici devono dotarsi di metodologie di intervento mirate verso questo target di utenza, che richiede spesso interventi personalizzati intensivi (vedi misura 5.4.1).

Collegamento con le linee guida europee e nazionali

Gli indirizzi proposti a livello locale si propongono di contribuire alla realizzazione di politiche orientate ad un invecchiamento attivo, nel solco degli orientamenti europei, che individuano in esso un ambito d'intervento prioritario richiedente iniziative urgenti e che insistono sulla necessità di rafforzare le politiche attive del lavoro, tra cui i Servizi per l'impiego, sia pubblici che privati. In particolare, la Linea guida integrata europea 2005-2008 n. 18, che invita a "promuovere l'invecchiamento



attivo, condizioni di lavoro appropriate, adeguati incentivi al lavoro e disincentivi al pensionamento anticipato". Gli indirizzi riprendono quanto previsto dal Piano nazionale per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione relativamente all'attivazione di processi di inclusione e di integrazione per i soggetti svantaggiati verso formazione e lavoro nonché all'apprendimento continuo come strumento per sviluppare le competenze di base e favorire l'integrazione sociale.

4.5 Adottare iniziative di governo del fenomeno dell'immigrazione

Il tema dell'immigrazione internazionale ha assunto negli ultimi anni un rilievo sempre maggiore nell'agenda politica. I flussi migratori sono cresciuti rapidamente durante gli anni Novanta e continuano a crescere tutt'ora. In primo luogo, quasi tre milioni di immigrati a lungo termine entrano legalmente ogni anno nei Paesi OECD, ed è difficile stimare il numero di coloro che lo fanno illegalmente. In secondo luogo, con l'invecchiamento della popolazione e la caduta dell'offerta per determinate occupazioni nei Paesi industrializzati, è possibile prevedere che vi sarà necessità di ulteriore manodopera immigrata nel prossimo futuro⁹⁶. Una presenza non conflittuale di un numero crescente di lavoratori immigrati sarà possibile solo se essi potranno raggiungere una reale integrazione nei Paesi ospitanti. Questa integrazione, per essere socialmente sostenibile, dovrà comunque adottare dei criteri di selettività e basarsi sulla costruzione di un'idea condivisa del rapporto con i cittadini di altre nazionalità.

Anche in Provincia di Bolzano, come nel resto del Centro e Nord Italia, vi è una forte richiesta da parte del sistema economico di figure professionali di profilo medio-basso che non risultano attraenti per i giovani lavoratori locali. Il contributo dei lavoratori stranieri assume quindi un rilievo fondamentale per soddisfare le esigenze del tessuto produttivo e mantenere il livello di sviluppo del territorio. I dati segnalano che negli ultimi anni il fenomeno immigratorio ha raggiunto una dimensione significativa anche in Provincia: l'incidenza degli stranieri sul mercato del lavoro rappresenta all'incirca il 12% del lavoro dipendente. In particolare, gli occupati stranieri appartenenti all'Unione Europea a 25 sono cresciuti nel periodo 2000-2005 da 4.200 a 9.500 circa, mentre i lavoratori extracomunitari sono passati da 6.200 a 11.300 circa⁹⁷. Una parte rilevante dei lavoratori immigrati è occupata in lavori stagionali soprattutto nell'agricoltura e nel turismo, ed è composta da cittadini dei nuovi paesi dell'UE. I lavoratori extracomunitari sono soprattutto concentrati nel settore edile (area dei Balcani) e nel settore dei servizi alle famiglie.

In Europa, per quanto riguarda l'accesso all'occupazione dei lavoratori extracomunitari, a livello nazionale si applicano regimi giuridici differenziati. In Italia la materia è affidata alla competenza dello Stato, che negli ultimi anni ha provveduto a disciplinarla con particolare riguardo all'aspetto dell'ordine pubblico. I profili concernenti l'integrazione sociale e lavorativa dei cittadini stranieri immigrati, alla luce dell'art. 117 Cost.⁹⁸, sono soggetti alla competenza delle Regioni. Per quanto riguarda l'accesso al lavoro per i lavoratori comunitari, invece, vige il principio della

⁹⁶ OECD (2006), *International Migration Outlook, Paris*.

⁹⁷ Provincia Autonoma di Bolzano (2006), *Dati sul mercato del lavoro, Osservatorio del mercato del lavoro, Bolzano*.

⁹⁸ Cfr. le recenti sentenze della Corte Costituzionale in materia (Sent. n. 300/2005 e sent. n. 156/2006).

libera circolazione delle persone tra i Paesi dell'Unione, secondo quanto disposto dal Trattato istitutivo della Comunità Europea. Recentemente per l'assunzione di questi cittadini è anche caduto l'obbligo del permesso di soggiorno, il che comporterà un alleggerimento burocratico sia per l'amministrazione che per le persone interessate e le imprese. D'altronde la regolazione dei flussi di immigrazione non rientra tra le competenze legislative della provincia di Bolzano.

L'intervento della Provincia Autonoma di Bolzano può quindi concentrarsi maggiormente sull'integrazione lavorativa e sociale degli immigrati regolarmente presenti sul territorio, sulla formazione e sulla cooperazione con i principali paesi di provenienza per orientare un'offerta di lavoro più aderente al fabbisogno del nostro tessuto economico e sociale. Queste materie potranno essere oggetto di una legge provinciale in corso di elaborazione, che avrà ricadute anche sulle politiche del lavoro e quindi trovare un riscontro anche negli eventuali aggiornamenti di questo Piano pluriennale.

L'analisi dell'andamento dell'offerta e della domanda di lavoro immigrato suggerisce l'esistenza, negli ultimi anni, di un problema di *mismatch* sul mercato del lavoro italiano. Il crescente fabbisogno di manodopera straniera da parte delle imprese, infatti, soprattutto nelle regioni settentrionali del Paese, si è scontrato con una disponibilità di lavoratori extracomunitaria fortemente limitata dal rispetto delle quote annuali di ingresso su base regionale. Ciononostante, una parte degli stranieri mostra difficoltà a trovare lavoro. In Provincia di Bolzano nel 2005 il 16,6% delle persone iscritte alle liste di disoccupazione proveniva da un Paese che non appartiene all'Unione Europea: si tratta, relativamente sia alla popolazione residente che alla forza lavoro, di valori nettamente superiori rispetto a quanto registrato per i cittadini italiani e per quelli comunitari.

Alla luce della situazione delineata, un obiettivo particolarmente importante è quello di dare attuazione alla possibilità di svolgere attività finalizzata alla pre-selezione soprattutto nei paesi da poco entrati nell'Unione Europea, attraverso l'organizzazione di 'borse lavoro', al fine di promuovere l'arrivo mirato delle figure professionali maggiormente carenti sul mercato del lavoro locale, nonché cooperando con le istituzioni dei paesi di origine nel campo dei piani formativi. Ciò non eliminerebbe il problema della presenza sul territorio di un certo numero di immigrati difficilmente collocabili, ma avrebbe altri effetti positivi: quello di innalzare il livello qualitativo dei lavoratori immigrati e quindi quello di evitare di attrarre persone dall'occupabilità molto limitata.

Inoltre, il contributo di analisi e di proposta fornito dalle istituzioni e dalle parti sociali rispetto al presente Piano induce a focalizzare gli obiettivi dei prossimi anni ai fini di:

- semplificare e razionalizzare l'*iter* amministrativo per i permessi di soggiorno e di lavoro;
- disporre di un monitoraggio tempestivo ed articolato del fenomeno migratorio per potere pianificare politiche abitative, scolastiche e sociali adeguate a farvi fronte;



- raccordare e coordinare tutti gli interventi pubblici che gli enti locali rivolgono agli immigrati, attraverso un servizio che si occupi di censire tutte le iniziative di rilievo a favore degli immigrati, di suggerire cooperazioni e collaborazioni tra i vari enti per evitare sprechi di risorse ed attivare sinergie, di affrontare eventuali situazioni amministrative non chiaramente regolamentate e proporre le relative soluzioni, di assistere la Giunta provinciale per la predisposizione di iniziative e programmi volti all'integrazione della popolazione immigrata, di monitorare la realizzazione di questi programmi, di rappresentare un punto di riferimento istituzionale per tutte quelle associazioni che si occupano di integrazione di cittadini immigrati.

Collegamento con le linee guida europee e nazionali

Le misure contenute nell'asse sono conformi alla Linea guida europea 2005-2008 n. 20, allorché suggerisce di "migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro" mediante "una gestione appropriata delle migrazioni per motivi economici". In particolare, per quanto riguarda i paesi facenti parte dell'Unione Europea, si propone di rafforzare la rete Eures e di attribuire una considerazione privilegiata, nei mercati del lavoro nazionali, all'offerta proveniente dai Paesi terzi. Il rafforzamento della rete Eures è altresì prevista nei Piani d'azione nazionali del 2003 (par. 3.6) e del 2004 (par. 3.3).

4.6 Promuovere la qualità del lavoro intesa come regolarità e sicurezza nel mercato del lavoro

La qualità del lavoro è un concetto molto ampio, che riguarda molteplici aspetti della vita lavorativa degli individui. In una provincia come quella di Bolzano, in cui quasi tutti gli obiettivi occupazionali di tipo quantitativo vengono ampiamente raggiunti, un obiettivo prioritario deve essere il miglioramento della qualità del lavoro, nelle sue diverse accezioni. Si tratta da una parte di accompagnare lo sviluppo del benessere materiale dell'economia locale, con il progresso economico della condizione dei lavoratori, ma anche con il loro benessere immateriale, dato da condizioni di lavoro regolari e sicure, da sbocchi professionali adeguati alle predisposizioni ed alle capacità di ognuno, da un clima ed una cultura lavorativa partecipativa. Dall'altra parte un contributo qualitativamente più elevato dei lavoratori è indispensabile per sostenere la competitività delle imprese e del territorio. Per questo la qualificazione continua e la specializzazione della forza lavoro deve rappresentare un cardine delle politiche del lavoro, ma anche delle politiche della formazione e della competitività cui si fa riferimento in altre parti di questo Piano, che non possono essere qui trattate esaustivamente. Le aree che vengono qui approfondite sono due: quella della regolarità dell'occupazione e quella della sicurezza sui luoghi di lavoro.



4.6.1 La regolarità occupazionale

Il problema del lavoro non regolare rappresenta uno dei nodi decisivi del mercato del lavoro italiano. Sebbene con minore gravità il fenomeno è presente anche in Provincia di Bolzano e rischia di espandersi soprattutto per quanto riguarda le persone più deboli sul mercato del lavoro.

Le implicazioni connesse all'esistenza di un settore nascosto dell'economia sono molteplici e dannose per il corretto funzionamento del sistema economico e sociale: oltre a gravi ripercussioni sul finanziamento del sistema di welfare, ciò comporta la carenza di copertura previdenziale e di tutela sociale per i lavoratori. Inoltre, si realizza una situazione di concorrenza sleale verso le imprese regolari da parte di quelle irregolari che utilizzano forza lavoro a basso costo. Il risultato è la creazione di due distinti mercati del lavoro, l'uno altamente regolamentato e protetto, l'altro completamente privo di tutele per coloro che ne fanno parte. Le stime realizzate dall'Istat sulla quota di unità di lavoro a tempo pieno non regolari suggeriscono per l'Italia una percentuale di circa il 15% e per il Trentino Alto Adige di circa il 12,5%. Ad ogni modo, è interessante notare come le stime relative alla situazione locale siano superiori a quelle medie relative al Centro-Nord Italia. Le analisi sul lavoro sommerso evidenziano una serie di fattori esplicativi: tra essi individuano anche nello scarso numero di sanzioni irrogate una delle ragioni della differente diffusione del sommerso a livello regionale⁹⁹. Gli altri fattori principali che emergono sono il peso del carico fiscale complessivo ed in particolare sul lavoro, la ricerca di maggior flessibilità da parte delle imprese rispetto alle regolamentazioni in vigore, l'abbattimento del costo del lavoro e la carente informazione dei lavoratori sulle conseguenze in termini di tutele sociali del lavoro sommerso. Infine, è stato rilevato come il generoso sistema di sussidi provinciali alle famiglie (per l'abitazione, lo studio, la cura degli anziani, ecc.) incentrato prevalentemente sul reddito possa indirettamente incentivare quelle forme di sommerso caratterizzate dal parziale occultamento di redditi. Sulla base di queste indicazioni, gli indirizzi per il contrasto del fenomeno a livello locale comprendono:

- una revisione del sistema di accesso ai sussidi provinciali, compreso il rafforzamento dei controlli sulla veridicità dei dati dichiarati;
- l'implementazione di misure di carattere organizzativo e deterrente miranti a:
 - Realizzare una maggiore integrazione delle banche dati sulle imprese ai fini di controlli incrociati che permettano di individuare le situazioni più esposte a rischi;
 - Realizzare una maggiore collaborazione tra enti ed istituzioni deputate all'attività ispettiva e di controllo;
 - Introdurre un monitoraggio degli appalti pubblici che si concentri sulla congruità dei costi della manodopera.
- La realizzazione di campagne informative più capillari rivolte a specifici gruppi di lavoratori, come i giovani, i pensionati e gli immigrati.

⁹⁹ Si veda, in proposito: Castellucci, L. e Bovi, M. (2003), *What do we know about the size of the Underground Economy in Italy beyond the "Common Wisdom"? Some empirically tested propositions, paper presentato alla "Conferenza sull'economia sommersa"*, Roma, Università di Tor Vergata, gennaio 2003.



4.6.2 La sicurezza sul posto di lavoro

Per quanto riguarda, infine, la qualità del lavoro intesa come sicurezza sul posto di lavoro, le interviste ai rappresentanti delle istituzioni segnalano come in Provincia di Bolzano lo stato di attuazione della normativa sia generalmente buono e la situazione degli infortuni negli ultimi anni sia complessivamente migliorata. Tuttavia, permangono dei problemi soprattutto nel settore edile e fra i lavoratori extracomunitari. Partendo dal presupposto che una condizione per contrastare il fenomeno degli infortuni sul lavoro è la sensibilizzazione della popolazione sui rischi attraverso campagne di informazione e percorsi di formazione, l'Amministrazione provinciale si propone di contribuire al consolidamento di un'autentica cultura della prevenzione e della sicurezza.

Oltre a ciò i risultati in termini di efficacia ed efficienza dei controlli possono essere ottenuti da una riorganizzazione degli uffici ispettivi all'interno della Ripartizione Lavoro della Provincia, da una loro più intensa collaborazione con quelli di altri enti e da un intenso programma di sviluppo delle competenze professionali del personale ispettivo.

Collegamento con le linee guida europee e nazionali

Le misure formulate comprese nell'asse in questione si conformano alla Linea guida integrata europea 2005-2008 n. 21, che invita a "promuovere la flessibilità combinata con la sicurezza dell'occupazione" e a "ridurre la segmentazione del mercato del lavoro" attraverso la lotta al lavoro irregolare ed il miglioramento delle condizioni, con particolare riguardo alla salute e alla sicurezza. Nella stessa direzione si muove il Piano d'azione nazionale 2004, soprattutto per quanto riguarda le misure di contrasto al lavoro irregolare (par. 9.1) e le politiche per l'emersione (par. 9.2). La realizzazione di percorsi formativi per figure nel campo della prevenzione e della protezione è inoltre prevista dal Provvedimento della Conferenza Stato-Regioni e Province Autonome del 26 gennaio 2006.

4.7 Migliorare l'analisi e l'informazione sul mercato del lavoro

La qualità e la trasparenza dell'informazione è una condizione imprescindibile per un funzionamento fluido e corretto del mercato del lavoro. Le informazioni rilevanti per il mercato del lavoro hanno diversa natura:

- puntuale e dettagliata, per quanto riguarda le caratteristiche di tutti i soggetti (persone, imprese e amministrazioni) che offrono e domandano lavoro;
- statistica, con articolazione per le variabili rilevanti, al fine di orientare le scelte delle politiche del lavoro e delle singole amministrazioni coinvolte nella loro attuazione, ma anche quelle delle persone, delle famiglie e delle imprese, in merito alla loro partecipazione al mercato del lavoro;
- normativa, al fine di chiarire agli addetti ai lavori la portata e l'impatto di modifiche legislative o regolamentari sulle scelte lavorative e sui rapporti di lavoro in essere;



- divulgativa, che rielabora e diffonde le tipologie di informazioni sopra riportate per un pubblico più ampio, al fine di fornire un primo orientamento rispetto alle opportunità lavorative, ai principali diritti e doveri ed ai corretti comportamenti per la regolarità e la sicurezza del lavoro.

Nel campo delle statistiche e dell'informazione sul mondo del lavoro la provincia di Bolzano ha già raggiunto un livello avanzato rispetto ad altre realtà territoriali italiane. Tuttavia un obiettivo trasversale di questo Piano deve essere quello di accompagnare tutti gli altri interventi con un continuo miglioramento della qualità, della capillarità e della tempestività delle informazioni sul mondo del lavoro.

Rispetto alle elaborazioni statistiche, esse non devono fornire unicamente un quadro quantitativo delle grandezze rilevanti per il mercato del lavoro. Va rafforzata la funzione dell'Osservatorio sul mercato del lavoro oltre la produzione di dati, che rappresenta una funzione chiave istituzionale, ma anche come centro propulsivo di un'attività di analisi e di interpretazione del mercato del lavoro che dia un concreto supporto alla scelta delle politiche e degli strumenti di intervento e sia in grado di valutare anche l'impatto *ex ante* ed *ex post* dei principali interventi adottati. Il coordinamento, lo stimolo e la promozione di questa attività spetta all'Osservatorio sul mercato del lavoro. Una parte delle attività di ricerca, analisi e valutazione possono essere svolte direttamente dall'Ufficio osservazione mercato del lavoro, mentre una parte può essere affidata anche ad altri enti o uffici attraverso convenzioni. Quello della valutazione di impatto delle politiche è un campo di analisi estremamente complesso, che, dopo avere acquisito una notevole importanza in Europa, si sta ora diffondendo anche in Italia, e può essere introdotto proficuamente in Provincia di Bolzano come metodo per misurare gli esiti in termini di efficacia e di efficienza di un intervento, al fine di deciderne il suo mantenimento, oppure la sua modifica in corso d'opera¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Cfr. Paolo Sestito (2005), *Monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro: tra retorica e nuove prospettive*, in Paola Olivelli e Michele Tiraboschi (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Milano, Giuffrè.



Capitolo 5

Assi e misure per la gestione, regolazione e promozione del mercato del lavoro

Le misure di seguito illustrate intendono dare attuazione agli obiettivi indicati nel capitolo 4. Esse sono raggruppate in assi per sottolinearne i collegamenti tematici e funzionali. Di per sé le misure sono autonome, ma la loro comprensione e possibilità di attuazione ne risulta migliorata qualora vengano lette in modo integrato all'interno dei rispettivi assi. Non di rado esse contengono alcuni rimandi incrociati.

La struttura con cui sono state estese è uniforme, anche se si è mantenuta una certa flessibilità all'interno delle singole sezioni della misura. Nonostante l'orizzonte del Piano si estenda fino al 2013, gli obiettivi temporali delle misure non si spingono oltre il 2010, per l'evidente difficoltà di pianificare interventi oltre tale termine. All'interno delle procedure di gestione e di monitoraggio del Piano (cap. 9) andranno previste delle attività di verifica dell'attuazione e di valutazione dell'impatto delle misure, di analisi del mutamento del contesto e degli scenari socio-economici, in modo da potere ritrarre le misure attuali, estenderle e integrarle con misure nuove per gli ultimi anni di vigenza del Piano, nonché incorporare nuovi obiettivi nel Piano.

Le misure rientrano in tanti casi all'interno delle competenze della Ripartizione Lavoro; diverse misure prevedono il coinvolgimento di uffici di altre ripartizioni, soprattutto in ambiti non sufficientemente coperti da indicazioni provenienti da altri documenti provinciali di pianificazione.

Per quanto riguarda gli indicatori per potere valutare il successo nell'attuazione del Piano, essi sono stati suddivisi in quattro tipologie, che rispondono alla diversa natura delle misure e degli interventi di dettaglio:

- Indicatori di INPUT – Evidenziano delle attività e dei prodotti che hanno rilevanza interna all'amministrazione, forniscono le risorse di analisi, di metodo e di impulso per poi migliorare i servizi verso l'esterno, ma non sono immediatamente visibili agli utenti o agli *stakeholder*;
- Indicatori di OUTPUT – Rappresentano la produzione di procedure e di documentazione che evidenziano all'esterno l'attività (e anche l'efficienza) dei soggetti attuatori delle misure, ma non misurano ancora un impatto positivo sul mercato del lavoro;
- Indicatori di PROCESSO – Indicano l'entrata a regime di nuovi processi o servizi, che possono scaturire sia dalla produzione/disponibilità di input che dalla produzione di output;
- Indicatori di OUTCOME – Sono gli unici che misurano, al di là del miglioramento dei servizi e della loro efficienza, l'effettivo impatto sul mercato del lavoro.



5.1 Servizi per l'impiego

5.1.1 Determinazione di standard qualitativi di servizi e di indicatori di valutazione dell'efficacia e dell'efficienza

Contesto e obiettivi della misura

I Centri di mediazione al lavoro della provincia di Bolzano lavorano su linee guida comuni e sono supportati da un sistema informatico integrato. Tuttavia, le modalità operative di servizio non sono codificate, sicché anche la tipologia e la qualità di un servizio teoricamente omogeneo possono differire da un Centro all'altro. Analogamente si può osservare una carente uniformità nell'utilizzo e nello sfruttamento dei supporti informatici a disposizione. La descrizione della modalità di erogazione dei servizi dovrà servire a creare la consapevolezza delle criticità principali e a responsabilizzare gli operatori rispetto agli utenti, ma al tempo stesso a supportarli nella loro azione. La documentazione degli standard dei diversi servizi può essere un ausilio a raggiungere miglioramenti qualitativi, ed ha un'indubbia utilità nell'inserimento di nuovi operatori presso i Centri.

La definizione di standard di servizio e la puntuale codifica degli interventi attuati vanno accompagnati dall'individuazione di indicatori di efficienza ed efficacia, in modo da potere monitorare il raggiungimento degli obiettivi dei Centri ed individuare eventuali azioni correttive.

Descrizione degli interventi

- Costituzione di un gruppo di lavoro comprendente gli operatori dei Centri di mediazione per una prima mappatura dei servizi offerti e delle modalità di erogazione dei servizi;
- Descrizione dei processi lavorativi relativi ai singoli servizi, della documentazione degli stessi e del loro trattamento informatico; particolare attenzione dovrà essere dedicata alla distinzione tra adempimenti amministrativi, interventi di consulenza, orientamento e mediazione, e attività di supporto informativo;
- Definizione degli standard minimi, prendendo a riferimento anche le migliori pratiche a livello nazionale, che dovranno comunque evitare di ingessare l'attività degli operatori e dunque consentire l'adattamento dei servizi a particolari esigenze dell'utenza;
- Elaborazione di una 'Carta dei servizi' per l'utenza da sottoporre ad approvazione della Commissione provinciale per l'impiego e della Giunta provinciale;
- Sviluppo di un 'servizio per le imprese' che comprenda programmi di visite alle aziende da parte degli operatori dei Centri di mediazione, al fine di conoscere le figure professionali impiegate nelle realtà aziendali, e azioni di informazione e comunicazione sulle modalità di funzionamento dei servizi offerti dagli Uffici di mediazione alle imprese ed alle loro organizzazioni di rappresentanza;
- Identificazione di un set di indicatori di efficacia ed efficienza dei servizi¹⁰¹, sia in relazione alle differenti funzioni/servizi, sia in relazione ai diversi target di

¹⁰¹ Riferimenti utili per la definizione di indicatori possono essere ricavati dai diversi Masterplan regionali per i servizi per l'impiego, nonché dal rapporto "Performance indicators for Public Employment Services" preparato da un gruppo di lavoro della Commissione Europea.



utenza. Tali indicatori devono poter essere rilevati in modo omogeneo e comparabile nei vari Centri di mediazione, e la loro valutazione deve essere oggetto di incontri interni periodici e di una presentazione semestrale presso la Commissione provinciale per l'impiego;

- Adattamento dei programmi informatici ai fini della predisposizione degli indicatori e verifica della necessità dello sviluppo di applicativi per la gestione e la documentazione dei servizi erogati;
- Introduzione di un sistema gestionale attraverso obiettivi che preveda la definizione di indicatori obiettivo, un confronto costante tra gli operatori dei Centri di mediazione, i coordinatori e l'Ufficio servizio lavoro sul raggiungimento degli obiettivi, l'individuazione comune dei motivi degli scostamenti e le proposte di ottimizzazione e di miglioramento;
- Per lo sviluppo del personale, compresi i programmi formativi, ai fini dell'implementazione degli standard dei servizi e la gestione informatica delle informazioni si rimanda alla misura 5.1.3.

Priorità, tempistica ed indicatori per il monitoraggio della misura

La misura ha una priorità elevata e pertanto gli interventi verranno avviati subito dopo l'approvazione del Piano. La misura dovrà essere portata a termine entro 24 mesi, anche se alcune iniziative di miglioramento continuo e perfezionamento degli strumenti e dei servizi potranno proseguire per tutta la durata del Piano.

Indicatori di successo

Tipologia	Indicatore	Standard di riferimento
Input	Completamento della documentazione degli standards dei servizi (integrati nella descrizione dei processi dei servizi stessi)	Entro dicembre 2008
Input	Definizione degli indicatori di efficacia ed efficienza	Entro giugno 2008
Output	Approvazione della 'carta dei servizi' per gli utenti	Entro giugno 2009
Processo	Attivazione della procedura di valutazione e discussione continuativa dei risultati degli indicatori	Da gennaio 2009
Processo	Negli obiettivi annuali dei collaboratori e coordinatori dei Centri vengono inseriti gli indicatori con valori obiettivo	Da gennaio 2009
Processo	Adattamento continuo dei programmi di elaborazione dati	Entro un anno dalla definizione del relativo fabbisogno

Tipologia	Indicatore	Standard di riferimento
Outcome	“Quota di collocamento”: percentuale di collocati dal servizio sul totale delle persone cancellate dalle liste che trovano lavoro	Miglioramento di 1 punto percentuale medio annuo dal 2008 al 2013
Output	“Quota di mercato”: percentuale dei posti vacanti registrati all’ufficio sul totale delle assunzioni in posti di lavoro	Miglioramento di 2 punti percentuali in media annua dal 2008 al 2013
Output	“Posti vacanti chiusi senza feedback o successo”	Riduzione al di sotto del 33% entro giugno 2008; e di ulteriori 5 punti percentuali nella media annuale tra il 2009 e il 2013
Outcome	“Durata della rioccupazione dei posti vacanti”	Riduzione di 0,5 giorni in media annua dal 2008 al 2013
Outcome	“Numero di collocamenti conclusi con successo”	Incremento del 10% medio annuo dal 2008 al 2010 e del 7% medio annuo dal 2011 al 2013
Output/ Prozess	Definizione di un indicatore di Piani di azione individuali sottoscritti	Entro giugno 2008
Processo	Cura continuativa e monitoraggio dei disoccupati	Dal 2008 al 2010 incremento della quota di coloro che vengono contattati ogni 3 mesi fino al 95%. Incremento del 5% medio annuo dell’intensità dei colloqui con un valore minimo da raggiungere nel 2012 dello 0,75 colloqui per disoccupato al mese.



Soggetti coinvolti nell'attuazione

Il principale soggetto attuatore è l'Ufficio Servizio Lavoro che coordina le attività dei Centri di mediazione. La parte di sviluppo degli indicatori vedrà la collaborazione dell'Ufficio Osservazione Mercato del lavoro e di eventuali consulenti esterni.

5.1.2 Maggiore integrazione tra i servizi di mediazione al lavoro, di orientamento professionale e di consulenza formativa

Contesto della misura

Dopo la riforma dei servizi per l'impiego, il ruolo degli ex uffici di collocamento si è trasformato da soggetti principalmente dedicati all'espletamento di adempimenti amministrativi in strumenti centrali delle politiche attive del lavoro, capaci di erogare servizi qualitativamente avanzati per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. All'interno delle politiche attive del lavoro rientrano anche gli strumenti dell'orientamento scolastico e professionale e della formazione professionale e continua, le cui strutture sono funzionalmente e amministrativamente separate dai servizi per l'impiego. Sebbene la gamma di servizi richiesta ai Centri di mediazione spazi dall'accoglienza e prima informazione alla consulenza orientativa, non è pensabile avere all'interno dei Centri tutte le competenze specialistiche necessarie. Per questo è quanto mai opportuna una maggiore integrazione tra l'attività dei Centri di mediazione (e più in generale della Ripartizione Lavoro) e le attività svolte dagli Uffici per l'orientamento professionale e dalle Ripartizioni per la formazione professionale.

Descrizione degli interventi

- Definizione di standard unici per la funzione di consulenza ed informazione da svolgersi all'interno dei Centri di mediazione e descrizione dei servizi più specialistici che possono essere svolti da altri uffici appartenenti all'Amministrazione provinciale;
- Individuazione all'interno dei Centri di mediazione dei fabbisogni (in termini sia qualitativi che quantitativi) di servizi specialistici di orientamento professionale e di consulenza formativa;
- Previsione all'interno dei piani di attività annuali delle rispettive ripartizioni di una costante attività di interscambio informativo tra Servizio Lavoro, Formazione professionale e continua ed Orientamento professionale. L'interscambio, che deve avvenire sia in forma di incontri periodici sia in forma di scambio di dati e di informazioni strutturate sulle rispettive attività, è finalizzato ad aggiornare il Servizio Lavoro sull'evoluzione dei profili professionali, dell'offerta formativa e delle metodologie di intervento e a fornire all'Ufficio orientamento e alle Ripartizioni della formazione un quadro sull'andamento del mercato del lavoro.
- Organizzazione congiunta di workshop tematici, che possono riguardare specifiche aree professionali, settori o zone geografiche interessati da particolari cambiamenti.



- Definizione di un protocollo di collaborazione tra Servizio Lavoro ed Orientamento professionale che permetta di trattare congiuntamente quegli utenti alla ricerca di lavoro che necessitano interventi di orientamento più approfonditi ed avanzati, tali da non potere essere offerti all'interno dei Centri di mediazione. In ogni caso l'utente deve avere un riferimento personale unico che è a conoscenza e segue l'iter dei diversi servizi offerti alla persona da parte degli uffici provinciali.
- Implementazione del protocollo di collaborazione e monitoraggio dei risultati, in termini di casi trattati, ore e tipologie di intervento, esiti dell'intervento.

Priorità, tempistica ed indicatori per il monitoraggio della misura

La misura ha una priorità elevata e pertanto gli interventi verranno avviati subito dopo l'approvazione del Piano. La misura dovrà essere portata a termine entro 24 mesi (escluso il monitoraggio), anche se alcune iniziative di miglioramento continuo e perfezionamento degli strumenti e dei servizi potranno proseguire per tutta la durata del Piano.

Indicatori di successo

Tipologia	Indicatore	Standard di riferimento
Input	Individuazione dei fabbisogni di interventi orientativi e di consulenza formativa all'interno dei Centri di mediazione	Entro dicembre 2008
Input	Definizione concordata delle attività di interscambio informativo nei relativi piani di attività annuali	Entro 31 ottobre 2008
Processo	Organizzazione di almeno due workshop tematici l'anno	Per l'anno 2009 pianificazione entro settembre 2008
Output	Definizione del protocollo di collaborazione tra Servizio Lavoro e Orientamento professionale	Prima stesura entro giugno 2009
Processo	Implementazione del protocollo di collaborazione	A partire da gennaio 2010
Output	Primo rapporto di monitoraggio sulle attività di collaborazione	Entro fine febbraio 2011



Soggetti coinvolti nell'attuazione

L'attuazione di questa misura vede l'attività concomitante di diversi uffici e servizi della Provincia. L'iniziativa ed il coordinamento devono essere dell'Ufficio Servizio Lavoro, sotto la supervisione della Ripartizione Lavoro. È necessario che a livello di dipartimenti competenti sia garantita la necessaria disponibilità e collaborazione delle Ripartizioni della formazione professionale tedesca, ladina e italiana e della Ripartizione Diritto allo studio.

5.1.3 Sviluppo professionale delle risorse umane dell'Ufficio Servizio Lavoro

Contesto e obiettivo della misura

Con il passaggio degli uffici di collocamento dallo Stato alla Provincia il personale dipendente è stato inquadrato con la qualifica di 'collaboratore amministrativo' (6° livello). Ciò corrispondeva ad una concezione di servizi prevalentemente amministrativi con un modesto livello di specializzazione. Questa situazione è decisamente cambiata, nel momento in cui si è riconosciuto che per una efficace implementazione delle politiche attive del lavoro fosse indispensabile trasformare i Centri di mediazione al lavoro in erogatori di servizi avanzati alle persone e alle imprese, per favorire la promozione delle opportunità occupazionali e l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Attualmente convivono nei Centri di mediazione funzioni sia di tipo prevalentemente amministrativo, e funzioni con un elevato contenuto di analisi del fabbisogno e di consulenza.

L'obiettivo della misura è quindi quello di accompagnare lo sviluppo di standard qualitativi dei servizi (vedi misura 5.1.1) con una più chiara definizione dei ruoli organizzativi e con uno sviluppo delle competenze necessarie a svolgerli. Le leve di azione di una misura di questo tipo sono quindi l'identificazione del contenuto dei profili professionali necessari a svolgere le diverse funzioni, la pianificazione e lo svolgimento di progetti formativi e l'individuazione di procedure per il passaggio di (parte del) personale ad una nuova qualifica di inquadramento.

Descrizione degli interventi

- Descrizione e mappatura delle competenze necessarie nello svolgimento dei diversi processi lavorativi e dei servizi rilevati (vedi collegamento con misura 5.1.2)
- Elaborazione di un profilo professionale più elevato dell'attuale 'collaboratore amministrativo' che comprende le competenze più avanzate di consulenza orientativa e formativa e di promozione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Tale profilo professionale può denominarsi "Mediatore al lavoro" ed essere inquadrato economicamente almeno al 7° livello.
- Ampliamento del campo di azione dell'attuale profilo professionale "tecnico per l'integrazione lavorativa" (7° livello) non solo a servizio delle persone con disabilità certificata, ma anche a sostegno dell'integrazione lavorativa di altri soggetti socialmente svantaggiati.
- Definizione delle procedure di passaggio del personale alla nuova qualifica.

Il passaggio non dovrebbe essere generalizzato, ma riguardare solo quelle persone che soddisfano i requisiti di competenza previsti dal profilo professionale, da esaminare attraverso un concorso interno. Per le future assunzioni di personale nella qualifica di "Mediatore al lavoro" sarà richiesto il possesso di un titolo di laurea almeno triennale.

- Analisi del fabbisogno formativo del personale e predisposizione di un Piano pluriennale di formazione continua. A questo Piano pluriennale dovranno agganciarsi dei programmi annuali specifici per aree omogenee di servizi e di personale, con la possibilità anche di interventi individualizzati al fine di soddisfare esigenze specifiche.

Priorità, tempistica ed indicatori per il monitoraggio della misura

La misura ha una priorità media, ma deve comunque innestarsi all'interno del processo di standardizzazione dei servizi e conformarsi ad eventuali modifiche degli assetti organizzativi. Per questo è ipotizzabile che la descrizione delle competenze avvenga entro il dicembre 2007 e che a quel punto inizi sia l'elaborazione di un nuovo profilo professionale che la procedura per il passaggio di personale alla nuova qualifica. Contestualmente può iniziare la pianificazione degli interventi formativi, che dovrebbero abbracciare un arco temporale almeno triennale, al termine della quale valutare i risultati raggiunti.

Indicatori di successo

Tipologia	Indicatore	Standard di riferimento
Input	Descrizione delle competenze	Entro dicembre 2008
Output	Approvazione di un nuovo profilo professionale "Mediatore al lavoro" (7° livello)	Entro giugno 2009
Processo	Espletamento del passaggio di una quota di personale alla nuova qualifica	Entro dicembre 2009
Input	Elaborazione del Piano della formazione del personale e del primo programma annuale	Entro 31 ottobre 2008
Processo	Media di giorni di formazione per persona	Almeno 5 giorni medi annui, 8 giorni per i primi due anni dopo l'assunzione

Soggetti coinvolti nell'attuazione

Ufficio Servizio lavoro, in collaborazione con la Direzione della Ripartizione lavoro e con l'Ufficio sviluppo personale della Provincia, oltre ad eventuali partner esterni coinvolti nell'attività di mappatura delle competenze e di formazione.



5.1.4 Intensificare lo scambio informativo tra servizi pubblici e privati per l'impiego

Contesto e obiettivo della misura

A seguito due importanti passaggi legislativi, la L. 196/1997 e la L. 30/2003, si è consentita e poi ampliata la possibilità di svolgimento di servizi per l'impiego da parte di soggetti privati. Attualmente, se in possesso delle necessarie autorizzazioni, le agenzie private per il lavoro possono svolgere un'ampia gamma di servizi nel mercato del lavoro. In Provincia di Bolzano la quota maggiore di questi servizi è rivolta alla ricerca di personale specializzato per conto delle imprese e all'ambito della somministrazione di lavoro. L'orientamento prevalente delle agenzie private è verso le imprese clienti, mentre nel caso dei servizi pubblici l'attenzione prevalente è verso le persone in cerca di lavoro. Già adesso le agenzie private tendono ad utilizzare il servizio pubblico on-line della "borsa lavoro", ma non si sa molto circa le modalità e gli esiti di questo utilizzo. Inoltre, informazioni più accurate circa l'attività di intermediazione delle agenzie private potrebbero migliorare la conoscenza del mercato del lavoro da parte del servizio pubblico.

Descrizione degli interventi

- Promuovere un incontro annuale di scambio informativo tra servizio pubblico e agenzie private circa i dati risultanti dalle rispettive attività, le caratteristiche rilevanti della domanda ed offerta di lavoro ed i possibili miglioramenti della rete di servizi.
- Integrare i dati delle attività delle agenzie private nel Rapporto sul mercato del lavoro.

Priorità, tempistica ed indicatori per il monitoraggio della misura

La misura ha una priorità media e può essere attuata già a partire dal primo anno di vigenza del presente piano. L'indicatore di successo della misura è rappresentato dall'attuazione degli interventi sopra menzionati a partire dall'anno 2008.

Soggetti coinvolti nell'attuazione

I soggetti coinvolti sono l'Ufficio Servizio lavoro e le agenzie per il lavoro private.

5.2 Fasce svantaggiate

5.2.1 Riordino delle disposizioni e coordinamento degli strumenti dei servizi pubblici per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate

Contesto e obiettivo della misura

L'inserimento lavorativo di persone svantaggiate avviene attraverso strumenti contenuti in diverse disposizioni normative o amministrative della Provincia e coinvolge, a vario titolo ed in diverse fasi, molte strutture e servizi della Provincia e di altre amministrazioni locali. A volte questi strumenti sono in competizione tra

loro, e non sempre è chiaramente definito l'ambito di applicazione di ognuno e gli standard gestionali. Inoltre, le persone svantaggiate sono spesso destinatarie del sostegno di diversi servizi pubblici (in particolare quelli di mediazione al lavoro e quelli sociali), ma non sono state codificate modalità di collaborazione e di coordinamento, il che rischia di ingenerare equivoci sui rispettivi ruoli.

L'obiettivo della misura è quello di avviare un processo di riordino degli strumenti di sostegno, affinché vi sia chiarezza rispetto alle procedure amministrative, agli aspetti giuslavoristici e alla natura delle agevolazioni, nonché alle modalità di intervento dei diversi servizi pubblici.

Descrizione degli interventi

- Analisi, a cura di un apposito gruppo di lavoro coordinato dalla Rip. 19, delle modalità e ambiti di applicazione e dei profili giuslavoristici dei diversi strumenti di sostegno: convenzioni di affidamento ex art. 10 della L. P. n. 20/1983, tirocini formativi o di orientamento, convenzioni per il distacco a cooperative sociali o liberi professionisti, programmi d'assunzione. In particolare la convenzione ex L. P. n. 20/1983, che svolge un ruolo molto importante, deve essere verificata in merito alla sua applicabilità ad un'ampia sfera di soggetti svantaggiati, alla sua durata ed al suo rapporto con altre norme del diritto del lavoro e della previdenza. Anche se originariamente non prevista per il sostegno di lavoratori svantaggiati, anche la L. P. n. 11/1986 ("Impiego temporaneo di lavoratori disoccupati da parte dell'Amministrazione provinciale e da enti soggetti a tutela") dovrà essere assoggettata ad una verifica, per esaminarne gli ambiti e le modalità di applicazione nonché gli effetti quantitativi complessivi.
- Elaborazione di un quadro sistematico di strumenti di intervento graduati in funzione della situazione del soggetto svantaggiato e della possibilità di inserimento stabile attraverso un contratto di lavoro. Sulla base di questo quadro si procederà all'eventuale modifica di leggi o regolamenti applicativi.
- Definizione, da parte di un gruppo di lavoro misto, di Protocolli di collaborazione tra servizi per l'impiego (comprendenti anche la formazione e l'orientamento) e servizi sociali al fine di garantire la chiara definizione di responsabilità in funzione delle rispettive competenze e parimenti un approccio integrato rivolto alla persona in un'ottica di accompagnamento personalizzato verso l'inserimento lavorativo ed il mantenimento nel posto di lavoro.

Priorità, tempistica ed indicatori per il monitoraggio della misura

La misura ha una priorità elevata, e deve essere iniziata immediatamente con il periodo di valenza del Piano. L'analisi e l'elaborazione del quadro sistematico degli strumenti di sostegno saranno ultimate entro il mese di dicembre 2007.

La definizione di protocolli di collaborazione tra i diversi servizi deve essere portata a termine entro la metà del 2008.



Indicatori di successo

Tipologia	Indicatore	Standard di riferimento
Input	Disponibilità del documento di analisi dei diversi strumenti di sostegno	Entro dicembre 2007
Output	Definizione dei protocolli di collaborazione tra servizio lavoro e servizi sociali	Entro giugno 2008
Processo	Implementazione dei protocolli di collaborazione	Da gennaio 2009
Outcome	Aumento dei casi positivamente avviati ed aumento della permanenza dell'inserimento stabile sul lavoro	Da gennaio 2010

Soggetti coinvolti nell'attuazione

L'attuazione di questa misura prevede un ruolo di impulso della Ripartizione Lavoro e dell'Ufficio Servizio Lavoro. Essi attiveranno poi esperti della Ripartizione sociale ed i responsabili delle Comunità comprensoriali che faranno parte del gruppo di lavoro. Nel medesimo gruppo potranno anche essere invitati esponenti del privato sociale e delle associazioni di rappresentanza delle persone cui sono rivolti gli strumenti per l'inserimento lavorativo.

5.2.2 Promozione del collocamento mirato al lavoro e del mantenimento del posto di lavoro di persone disabili

Contesto e obiettivo della misura

In Provincia di Bolzano il Servizio di integrazione lavorativa di persone con disabilità opera oramai con strumenti e metodologie consolidate, che hanno permesso di raggiungere complessivamente buoni risultati. Le liste delle persone da collocare tendono però ad allungarsi: alle nuove iscrizioni si somma un nucleo di persone particolarmente difficile da collocare, per le quali sono necessari interventi di accompagnamento molto intensivi e personalizzati. Particolarmente difficile risulta lo sforzo per il collocamento di persone con problemi psichici.

D'altra parte una serie di interventi vanno rivolti anche verso i datori di lavoro, sia in termini di sensibilizzazione ed incentivazione, sia in termini di conoscenza dei fabbisogni lavorativi e di monitoraggio dell'adempimento della quota di riserva stabilita dalla L. n. 68/1999.

Lo sforzo non deve essere indirizzato solo al collocamento, ma anche al monitoraggio periodico della situazione della persona collocata, al fine di conseguire la permanenza al lavoro anche in caso di peggioramento delle condizioni psico-fisiche.

Descrizione degli interventi

- Insediamento di un gruppo di lavoro che verifichi la possibilità di affidare a soggetti privati, senza scopo di lucro e accreditati, una parte di questi servizi (vedi misura 5.2.4. sulla promozione delle cooperative sociali), fermo restando che la responsabilità del collocamento e gli eventuali servizi sanitari devono restare di competenza pubblica;
- Analisi delle esperienze del collocamento di persone con disabilità di tipo psichico, al fine di trarne degli indirizzi operativi sia sugli strumenti che sul fabbisogno di risorse;
- Verifica e valutazione degli attuali protocolli di collaborazione tra Servizi di integrazione lavorativa e Servizi sociali, per individuare possibili miglioramenti organizzativi, metodologici ed operativi; in particolare questo lavoro deve essere propedeutico allo sviluppo di un modello di rete integrata dei servizi rivolti alle persone con disabilità;
- Elaborazione di un Piano di progressiva copertura delle quote di riserva degli enti locali in provincia di Bolzano, sotto il coordinamento della Ripartizione Lavoro. A tale fine vanno estese le possibilità di chiamata diretta da parte delle pubbliche amministrazioni, all'interno di progetti strutturati in analogia con l'esperienza del Progetto '35 Plus'. Nell'attuazione di questo Piano devono essere analizzati e programmati anche gli interventi necessari alla rimozione di barriere architettoniche ed adattamento dei posti di lavoro;
- Verifica della possibilità di certificazione delle competenze per persone con disabilità non in possesso di una qualifica formale;
- Realizzazione di una campagna di informazione e sensibilizzazione sull'inserimento lavorativo di persone con disabilità, rivolta in particolare alle imprese di dimensione medio-piccola;
- Elaborazione ed implementazione di un'azione di monitoraggio sui datori di lavoro rispetto all'adempimento della quota di riserva, che preveda contatti assidui con le imprese non adempienti, e rilevazioni mirate dei fabbisogni delle imprese e degli ostacoli all'inserimento;
- Raccolta delle esperienze regionali di attuazione dell'art. 14 del D.lgs. 276/2003, che, previo accordo territoriale, consente l'assolvimento dell'obbligo d'assunzione attraverso l'affidamento di commesse a cooperative sociali. Verifica delle possibilità e delle condizioni per la sperimentazione in Provincia di Bolzano di un tale accordo territoriale;

Priorità, tempistica ed indicatori per il monitoraggio della misura

La misura ha una priorità media. Vista la complessità degli interventi previsti e la possibile interferenza, nei primi anni di attuazione del Piano, di modifiche legislative nazionali, l'attuazione di questa misura deve seguire diverse velocità. La valutazione dei protocolli di collaborazione e l'elaborazione di un Piano per gli enti locali possono partire subito. Gli altri interventi, in particolare il monitoraggio sui datori di lavoro, necessitano prima di un chiarimento delle risorse disponibili e della loro allocazione.



Indicatori di successo

Tipologia	Indicatore	Standard di riferimento
Input	Realizzazione di documentazione/analisi su: <ul style="list-style-type: none">• collocamento di persone con disabilità psichiche• certificazione delle competenze per persone con disabilità• esperienze di attuazione dell'art. 14, D. lgs. 276/2003	Entro marzo 2008 Entro giugno 2008 Entro dicembre 2008
Input	Elaborazione di un modello organizzativo di servizi integrati	Entro settembre 2008
Output	Elaborazione di un Piano per gli enti locali	Entro giugno 2008
Output	Realizzazione della campagna di sensibilizzazione	Entro dicembre 2008
Processo	Implementazione del sistema di monitoraggio dei datori di lavoro	Da gennaio 2009
Output	Aumento della copertura della quota di riserva del 10%	Entro dicembre 2008

Soggetti coinvolti nell'attuazione

L'attuazione di questa misura prevede un ruolo di impulso della Ripartizione Lavoro dell'Ufficio Servizio Lavoro. Essa necessita però anche una stretta collaborazione dell'Ufficio soggetti portatori di handicap ed invalidi civili e dei Servizi sociali presso le Comunità comprensoriali e la ASSB.

5.2.3 Criteri per l'affidamento a soggetti privati di servizi specialistici di (re)inserimento lavorativo di persone in situazione di svantaggio nel mercato del lavoro

Contesto e obiettivo della misura

L'inserimento lavorativo di persone svantaggiate rappresenta una delle sfide più impegnative dei moderni mercati del lavoro. Da una parte il numero e la definizione¹⁰² stessa di queste persone si sta allargando significativamente, dall'altra i servizi pubblici non dispongono delle risorse umane necessarie per supportare l'integrazione di queste persone nel mondo del lavoro. La risposta non sta, in questo caso, nell'ampliamento degli organici pubblici, bensì in un'efficace integrazione tra servizi pubblici e privati. La collaborazione tra servizi pubblici e privati deve avvenire all'interno di regole e criteri chiari, che consentano ai servizi pubblici di mantenere il monitoraggio delle azioni di accompagnamento al lavoro rivolte a

gruppi di persone particolarmente sensibili, e nello stesso tempo di avvalersi di tutta una serie di servizi specialistici (ad es. sostegno psicologico, bilancio delle competenze, ecc.) caratterizzati da una domanda molto flessibile, che difficilmente potrebbero essere prodotti con efficienza ed efficacia all'interno dei Centri di mediazione al lavoro.

Attualmente il quadro normativo provinciale per l'affidamento a privati di servizi per l'impiego prevede limitate possibilità derivanti dalla L. P. n. 39/1992 e non ha ancora introdotto la possibilità di accreditare soggetti per lo svolgimento di particolari servizi. Alcuni interventi sono stati sperimentati all'interno di progetti a finanziamento europeo, ma mancano i criteri, gli strumenti operativi e le risorse per consentire una migliore integrazione di servizi privati all'interno del sistema di servizi pubblici per l'impiego.

Descrizione degli interventi

- Preliminarmente all'attuazione delle fasi della misura, vi è da appurare la necessità di un intervento di adeguamento normativo per disciplinare l'esternalizzazione di alcune componenti dei servizi per l'impiego. Va precisato che già alla luce dell'art. 35 della L. P. n. 39/1992 è possibile "affidare, tramite convenzione, ad enti o a privati ... b) iniziative di orientamento al collocamento e all'impiego, con prestazioni di assistenza e consulenza ai lavoratori ed ai datori di lavoro per favorire un più rapido e puntuale incontro tra domanda ed offerta di lavoro, anche nel pubblico impiego". Già ora è altresì possibile sperimentare l'offerta di servizi al lavoro nell'ambito di progetti speciali a finanziamento sia provinciale che europeo.
- Tuttavia, al fine di garantire i necessari requisiti di qualità ed affidabilità dei servizi, la Provincia può emanare, in attuazione del D.lgs. 276/2003, una normativa per la disciplina dell'accREDITamento di soggetti (pubblici o privati) ai fini dell'affidamento di particolari servizi per l'impiego. Tale disciplina dovrebbe riguardare i soggetti "abilitabili" ed i relativi requisiti per ottenere l'accREDITamento; i criteri per l'affidamento agli stessi dei servizi al lavoro; l'individuazione delle aree di intervento da parte di tali operatori ("servizi ammessi") e di quelle, invece, escluse ("servizi esclusi").

Anche a prescindere dall'emanazione di una norma, per l'attuazione degli obiettivi di questa misura sono necessarie una serie di fasi e di interventi:

- Analisi delle esperienze che in provincia di Bolzano hanno sperimentato servizi di inserimento e di accompagnamento al lavoro di persone in situazione di svantaggio occupazionale, o comunque servizi di supporto e assistenza finalizzati anche all'integrazione lavorativa. Tra le esperienze più interessanti a livello locale vanno evidenziati i progetti *Equal 'Going'*, rivolto a giovani a rischio di emarginazione sociale, e *'Frame'* rivolto a persone con più di 50 anni a rischio di espulsione dal processo produttivo.
- L'analisi di queste esperienze e di altre *best practice* a livello nazionale ed europeo, deve incentrarsi sulla valutazione delle metodologie di intervento,



sulle modalità di organizzazione dei servizi e sulla cooperazione con i servizi pubblici, sulla capacità di interagire con il contesto del mercato del lavoro locale e con i suoi attori, sugli esiti documentati dal monitoraggio dei progetti, sui requisiti necessari per lo svolgimento dei servizi (competenze delle risorse umane, infrastrutture e reti, ecc.), sul numero e le caratteristiche dei potenziali utenti interessati, sui costi e la sostenibilità finanziaria.

- Sulla scorta di questa analisi, e di una ricognizione del fabbisogno di servizi aggiuntivi effettuata dalla Ripartizione Lavoro in collaborazione con la Ripartizione Politiche Sociali, verranno definiti:
 - I profili dei servizi di cui si ritiene opportuno e praticabile l'affidamento a soggetti privati, e l'utenza potenziale interessata;
 - Le possibilità di affidamento attraverso gara o affidamento diretto;
 - La natura ed i requisiti dei soggetti privati per potere svolgere questi servizi;
 - Una 'convenzione tipo' per l'affidamento di servizi/progetti a soggetti esterni;
 - Un catalogo di prestazioni per specifici target, che possono essere richieste ai soggetti esterni attraverso la convezione;
 - Il sistema di monitoraggio delle convenzioni;
 - Le linee guida generali per la gestione economica e finanziaria dell'affidamento in convenzione dei servizi, compresa la previsione di un fondo o di un capitolo di bilancio provinciale dedicato alla copertura di queste spese;
 - Le modalità di attivazione e di collaborazione dei diversi uffici e servizi pubblici che possono interagire con i soggetti privati.

¹⁰² Le definizioni sono diverse a seconda dell'ambito di applicazione dei rispettivi strumenti di sostegno. Nell'anno in corso l'Amministrazione provinciale ha stabilito le condizioni quadro per i tirocini di formazione ed orientamento rivolti a persone disoccupate o inoccupate in condizioni di svantaggio sociale. Nella premessa definisce i destinatari "persone socialmente svantaggiate", facendo esplicito riferimento ad alcuni testi normativi. In particolare il D.Lgs. 181/2000 menziona gli "adolescenti" (i minori di età compresa fra quindici e diciotto anni, che non siano più soggetti all'obbligo scolastico), i "giovani" (i soggetti di età superiore a diciotto anni e fino a venticinque anni compiuti), i "disoccupati di lunga durata" (coloro che, dopo aver perso un posto di lavoro o cessato un'attività di lavoro autonomo, siano alla ricerca di nuova occupazione da più di dodici mesi), gli "inoccupati di lunga durata" (coloro che, senza aver precedentemente svolto un'attività lavorativa, siano alla ricerca di un'occupazione da più di dodici mesi), le "donne in reinserimento lavorativo" (quelle che, già precedentemente occupate, intendano rientrare nel mercato del lavoro dopo almeno due anni di inattività). La L. 381/1991 ("Disciplina delle cooperative sociali") considera "persone svantaggiate" gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di istituti psichiatrici, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, i condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione. Infine, il Regolamento 2204 della Commissione Europea definisce "lavoratore svantaggiato" qualsiasi persona appartenente ad una categoria che abbia difficoltà ad entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro, vale a dire qualsiasi persona che soddisfi almeno uno dei criteri seguenti: i) qualsiasi giovane che abbia meno di 25 anni o che abbia completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e che non abbia ancora ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente; ii) qualsiasi lavoratore migrante che si sposti o si sia spostato all'interno della Comunità o divenga residente nella Comunità per assumersi un lavoro; iii) qualsiasi persona appartenente ad una minoranza etnica di uno Stato membro che debba migliorare le sue conoscenze linguistiche, la sua formazione professionale o la sua esperienza lavorativa per incrementare le possibilità di ottenere un'occupazione stabile; iv) qualsiasi persona che desideri intraprendere o riprendere un'attività lavorativa e che non abbia lavorato, né seguito corsi di formazione, per almeno due anni, in particolare qualsiasi persona che abbia lasciato il lavoro per la difficoltà di conciliare vita lavorativa e vita familiare; v) qualsiasi persona adulta che viva sola con uno o più figli a carico; vi) qualsiasi persona priva di un titolo di studio di livello secondario superiore o equivalente, priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo; vii) qualsiasi persona di più di 50 anni priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo; viii) qualsiasi disoccupato di lungo periodo, ossia una persona senza lavoro per 12 dei 16 mesi precedenti, o per 6 degli 8 mesi precedenti nel caso di persone di meno di 25 anni; ix) qualsiasi persona riconosciuta come affetta, al momento o in passato, da una dipendenza ai sensi della legislazione nazionale; x) qualsiasi persona che non abbia ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente da quando è stata sottoposta a una pena detentiva o a un'altra sanzione penale; xi) qualsiasi donna di un'area geografica al livello NUTS II nella quale il tasso medio di disoccupazione superi il 100 % della media comunitaria da almeno due anni civili e nella quale la disoccupazione femminile abbia superato il 150 % del tasso di disoccupazione maschile dell'area considerata per almeno due dei tre anni civili precedenti. Lo stesso regolamento definisce "lavoratore disabile" i) qualsiasi persona riconosciuta come disabile ai sensi della legislazione nazionale, o ii) qualsiasi persona riconosciuta affetta da un grave handicap fisico, mentale o psichico.

- Le eventuali aree (geografiche o per gruppi di utenti) di sperimentazione.
- La verifica e i percorsi di costruzione delle competenze necessarie alle persone degli uffici provinciali per gestire i processi di affidamento all'esterno di servizi.

Priorità, tempistica ed indicatori per il monitoraggio della misura

La misura ha priorità media e può essere iniziata quando sia la misura 5.1.1 (standard dei servizi per l'impiego) sia la misura 5.2.1 sono giunte ad uno stato di completamento avanzato. I lavori preparatori sulla misura possono iniziare a metà 2008.

Indicatori di successo

Tipologia	Indicatore	Standard di riferimento
Input	Documentazione delle esperienze e delle <i>best practice</i>	Entro dicembre 2008
Output	Elaborazione delle linee guida e della strumentazione tecnico-giuridica per l'affidamento dei servizi a soggetti privati	Entro giugno 2009
Output	Approvazione delle modifiche alla L. P. 39/1992 e dei relativi regolamenti attuativi	Entro dicembre 2009
Processo	Gestione delle procedure di affidamento con attivazione degli appositi capitoli di bilancio	Da gennaio 2010
Output	Schema e criteri per le convenzioni con enti pubblici e privati	Entro dicembre 2009

Soggetti coinvolti nell'attuazione

I soggetti principalmente coinvolti nell'attuazione della misura sono l'Ufficio servizio lavoro sotto il coordinamento della Ripartizione Lavoro. Tecnici dei servizi sociali possono essere coinvolti per la definizione dei fabbisogni di particolari gruppi di utenza, relativi a soggetti svantaggiati.



5.2.4 Sostegno occupazionale attraverso la promozione della cooperazione sociale

Contesto e obiettivo della misura

Nell'esperienza italiana ed altoatesina, la cooperazione sociale si è dimostrata uno strumento efficace per l'integrazione lavorativa di persone svantaggiate, consentendo la loro valorizzazione in contesti lavorativi adeguati alle specifiche situazioni, rafforzando l'autostima e quindi il senso di appartenenza sociale delle persone e promuovendo, in diversi casi, il loro passaggio ad un mercato del lavoro non protetto né sovvenzionato. Tuttavia, in termini quantitativi il contributo occupazionale della cooperazione sociale può essere decisamente incrementato, ed essa ha un potenziale interessante per svolgere un ruolo maggiore nel contesto delle politiche attive del lavoro.

Per fare ciò è necessario ampliare il perimetro di mercato cui riescono ad accedere le cooperative sociali, sia attraverso sostegni pubblici (normativi ed economici), sia rafforzando le competenze ed i campi di intervento delle cooperative sociali.

Descrizione degli interventi

- Attuazione dell'art. 5 della L. n. 381/1991 e della Delibera della G.P. n. 1986 del 06.06.2006 che prevedono la possibilità di stipulare convenzioni con le cooperative sociali di tipo B per la fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi, anche in deroga alla disciplina dei contratti della pubblica amministrazione, attraverso la determinazione di una quota di riserva all'interno della annuale legge provinciale di predisposizione del bilancio preventivo; sensibilizzazione degli altri enti locali sul territorio provinciale ad attuare questa possibilità;
- Sostegno alla costituzione, presso le organizzazioni di rappresentanza delle cooperative sociali, di servizi di consulenza ed accompagnamento (in campo psicologico-assistenziale, organizzativo, economico e giuridico) alla costituzione di cooperative finalizzate all'inserimento lavorativo e quindi all'incremento occupazionale; ciò comporta anche il potenziamento dell'offerta di formazione per i soci promotori di cooperative sociali;
- Istituzione di un tavolo di lavoro paritetico pubblico-parti sociali per verificare la possibilità di affidare a cooperative sociali una parte dei servizi di inserimento lavorativo per persone svantaggiate, secondo i criteri elaborati nell'attuazione della misura 5.2.3;
- Attuazione della possibilità prevista dall'art. 3, L. R. n. 24/1998 "Norme in materia di cooperazione di solidarietà sociale", di definire ulteriori categorie di persone svantaggiate per le quali prevedere agevolazioni ai fini dell'inserimento lavorativo attraverso cooperative sociali. Lo stesso tavolo di lavoro di cui al punto precedente sarà incaricato di avanzare una proposta circa quali gruppi di persone tra quelli previsti dalla definizione europea possano essere destinatari di particolari misure di sostegno, avuto riguardo del contesto socio-lavorativo della Provincia di Bolzano e della necessità di evitare fenomeni di stigmatizzazione sociale;

- Effettuazione di analisi volte ad individuare aree di mercato per il potenziale ampliamento del raggio di attività delle cooperative sociali e delle aree e figure professionali più promettenti per l'inserimento lavorativo di persone con diverse tipologie di svantaggi sul mercato del lavoro;

Priorità, tempistica ed indicatori per il monitoraggio della misura

La misura ha priorità media. Il monitoraggio dell'attuazione dell'art. 5 della L. 381/1991 può iniziare subito, così come l'elaborazione dei sostegni ai servizi di consulenza presso le organizzazioni di rappresentanza e l'istituzione del tavolo di lavoro. Rispetto alle condizioni ed alle procedure per l'affidamento a cooperative sociali di parte dei servizi di inserimento lavorativo, la misura va raccordata con la 5.2.3.

Indicatori di successo

Tipologia	Indicatore	Standard di riferimento
Processo	Quota di riserva ex art. 5, L. 381/1991 nelle amministrazioni pubbliche	
Input	Relazione conclusiva del tavolo di lavoro su affidamenti e definizione di categorie svantaggiate	Entro dicembre 2010
Output	Eventuali deliberazioni di Giunta provinciale relative al punto precedente	Entro giugno 2009

Soggetti coinvolti nell'attuazione

I soggetti coinvolti nell'attuazione sono funzionari della Ripartizione Lavoro, limitatamente al loro partecipazione al tavolo di lavoro, l'Ufficio per lo sviluppo della cooperazione, le organizzazioni di rappresentanza della cooperazione sociale.



5.3 L'incentivazione e la promozione del lavoro femminile

5.3.1 Concessione di incentivi per le imprese all'assunzione a tempo indeterminato di donne che rientrano nel mercato del lavoro

Contesto della misura

Il periodo della maternità comporta spesso una interruzione del percorso lavorativo delle donne. I dati disponibili evidenziano come l'occupazione femminile rispetto a quella maschile segni un declino ininterrotto a partire dai 30 anni di età circa, quando si avvertono cioè le maggiori difficoltà a conciliare esigenze familiari e lavorative. In tale contesto, la strategia privilegiata per ottenere una reale situazione di pari opportunità fra uomini e donne consiste nello sviluppo dei servizi per la cura dell'infanzia, attraverso l'aumento dei posti disponibili a costi accessibili all'interno delle strutture pubbliche e private (si veda il Piano sociale provinciale e le misure del Pacchetto famiglia regionale e provinciale). Evidentemente questa misura deve essere accompagnata anche da altri interventi non dettagliatamente previsti in questo Piano, sia sul fronte della conciliazione, che su quello della formazione orientata al mantenimento delle competenze, al loro aggiornamento e/o alla riqualificazione professionale.

Descrizione degli interventi

L'accordo di coalizione dell'attuale legislatura prevede l'approvazione di una legge per le pari opportunità, attualmente in elaborazione che prevede misure specifiche per il miglioramento dell'occupazione femminile.

Priorità e tempistica

La misura ha una priorità media.

Soggetti coinvolti nell'attuazione

La struttura provinciale responsabile dell'attuazione della presente misura è la Ripartizione Lavoro; le Ripartizioni all'economia e all'innovazione hanno previsto misure specifiche al sostegno delle aziende che favoriscono l'occupazione femminile. La Ripartizione lavoro cercherà di collaborare con progetti FSE promossi da enti, associazioni, e altre Ripartizioni provinciali. Sono in corso anche varie iniziative di conciliazione tra tempi di lavoro e di vita e familiari, audit-famiglia e incentivi alle aziende per la conciliabilità degli orari di lavoro.

Indicatori di successo e monitoraggio

Il monitoraggio della misura si basa sul numero di assunzioni

La valutazione in termini quantitativi dell'impatto (lordo) della misura si basa sulla variazione dei tassi di occupazione delle donne nelle fasce di età comprese fra i 30 ed i 40 anni e fra i 40 ed i 60 anni.

Tipologia	Indicatore	Standard di riferimento
Input	Modifica della legge 39/1992 ed inserimento di una disposizione apposita	Entro dicembre 2009
Outcome	Tasso di occupazione femminile tra i 30 e i 40 anni	Incremento di 1 punto percentuale in due anni e di 2,5 punti entro il 2013
Outcome	Tasso di occupazione femminile tra i 40 e i 60 anni	Incremento di 1,5 punti percentuali in due anni e di 3,5 punti entro il 2013

Nella valutazione di misure come questa, la variazione degli indicatori può risentire, in positivo o in negativo, di altri fattori. Una stima attendibile degli effetti può essere ottenuta solo applicando metodologie sofisticate di misurazione di impatto.

5.4 Sostegno dell'occupazione, in particolare delle persone sopra i 50 anni

5.4.1 Gestione delle situazioni di grave difficoltà occupazionale

Contesto della misura

Negli anni recenti anche la provincia di Bolzano è stata interessata da fenomeni di crisi o ristrutturazioni di imprese, prevalentemente industriali. Gli impatti occupazionali complessivi di queste situazioni non sono mai stati drammatici in termini numerici, ma hanno comportato situazioni molto difficili per i lavoratori e le lavoratrici coinvolti, che sono spesso quelli con minori chance di reimpiego, a causa dell'età più avanzata e/o della bassa qualifica. Finora gli interventi si sono avvalsi di soluzioni ad hoc, senza delle linee guida procedurali e senza l'utilizzo di metodologie consolidate.

Ad oggi il mercato del lavoro altoatesino ha assorbito senza particolari problemi le eccedenze di manodopera, limitando i contraccolpi sociali delle crisi. Tuttavia, vi è il pericolo che in futuro questa capacità di assorbimento si riduca e che i Centri di mediazione non siano in grado di soddisfare il fabbisogno di servizi per l'impiego espresso da numeri elevati di persone con difficoltà a ricollocarsi sul mercato del lavoro.

È necessario quindi sviluppare un approccio che punti sulla prevenzione, sul coinvolgimento delle parti interessate e sull'impiego di strumenti innovativi, quali l'attivazione di percorsi personalizzati per l'accompagnamento nelle transizioni lavorative.

Descrizione degli interventi

- Predisposizione di una procedura di gestione delle situazioni di crisi aziendale che definisca:



- le modalità di informazione e di coinvolgimento delle parti sociali;
- le modalità di attivazione e di collaborazione dell'amministrazione provinciale (dipartimenti ed uffici competenti) e di altri enti locali interessati;
- la composizione di un tavolo tecnico-politico tripartito che esamini i casi di crisi o ristrutturazione, e, grazie al coinvolgimento attivo delle imprese interessate, faccia una diagnosi e delinea delle ipotesi di intervento ed un programma mirante a mantenere gli standard occupazionali e la qualità del tessuto produttivo.
- Predisposizione di un'offerta integrata di servizi di accompagnamento alla transizione lavorativa rivolti prevalentemente alle persone con più di 50 anni di età che hanno perso il lavoro, comprendente:
 - Colloqui orientativi e motivazionali di gruppo entro 20 giorni dalla perdita del lavoro;
 - Una consulenza orientativa e formativa più approfondita individuale entro 40 giorni;
 - In caso di gruppi omogenei di lavoratori, l'attivazione di corsi di formazione e riqualificazione specifici, sulla base delle aree di possibile assunzione individuate;
 - La sperimentazione di un servizio di *assessment* individuale, che può comprendere il bilancio delle competenze, ma che si rivolge principalmente a fare emergere le esperienze e le competenze della persona, a valorizzarne le capacità, a prefigurare possibili percorsi professionali, a definire chiari obiettivi che possano motivare la frequenza di corsi di formazione o la partecipazione ad altre iniziative verso il reinserimento lavorativo. Non essendoci nell'amministrazione risorse personali che possano svolgere questo servizio, esso potrà essere oggetto di affidamento a soggetti esterni.

Nel caso di crisi aziendali con esuberi di un numero consistente di lavoratori, sarà possibile affidare i servizi ricollocamento, o solo parte di essi, a soggetti anche privati specializzati, che devono tuttavia operare all'interno di un sistema di regole chiare (vedi 5.2.3) e in stretto collegamento con i servizi pubblici che possono mettere a disposizione risorse specifiche.

- Istituzione di un fondo o apposito capitolo di bilancio provinciale, che possa consentire di attivare con rapidità e flessibilità i fondi necessari a finanziare l'affidamento a terzi di servizi di ricollocamento o altri servizi specializzati di inserimento lavorativo.
- Valutazione dell'impatto della sperimentazione dell'*assessment* e dell'affidamento all'esterno di servizi di ricollocamento.

Priorità e tempistica

La misura ha una priorità medio-alta e si collega alla misura 5.1.1 per quanto attiene la definizione di standard di servizio per specifici gruppi di utenti ed alla misura 5.2.3 per la definizione di criteri per l'affidamento all'esterno di servizi.

Soggetti coinvolti nell'attuazione

La struttura provinciale responsabile dell'attuazione della presente misura è l'Ufficio servizio lavoro, con la collaborazione delle Ripartizioni per la formazione professionale e dell'Ufficio orientamento scolastico e professionale.

Indicatori di successo e monitoraggio

Tipologia	Indicatore	Standard di riferimento
Output	Approvazione della procedura per la gestione delle situazioni di crisi aziendale da parte della Commissione per l'impiego e della Giunta provinciale	Entro dicembre 2008
Processo	Sperimentazione di un servizio di <i>assessment</i> individuale	Da gennaio 2009 a giugno 2010
Output	Valutazione dell'applicazione della procedura di gestione delle crisi occupazionali e del servizio di <i>assessment</i>	Entro settembre 2010

5.5 Integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro

5.5.1 Favorire le relazioni con le regioni e gli stati di provenienza dei lavoratori immigrati per promuovere la cooperazione in materia di lavoro e di formazione

Contesto della misura

A seguito dell'estensione a tutti i cittadini dell'Unione Europea a 27 delle disposizioni sulla libera circolazione delle persone all'interno dello spazio comunitario viene definitivamente meno ogni possibilità di filtro all'ingresso sul territorio italiano dei lavoratori appartenenti ai Paesi neocomunitari. Ciò non significa, però, che il fabbisogno effettivo del sistema produttivo italiano e provinciale venga necessariamente soddisfatto dal flusso spontaneo di persone alla ricerca di un'occupazione. La possibilità di svolgere un'adeguata attività di informazione e di selezione nonché di formazione professionale nei Paesi di origine dei lavoratori permetterebbe il superamento dell'ostacolo linguistico, oltre ad assicurare alle aziende la disponibilità delle qualifiche difficilmente reperibili sul mercato del lavoro nazionale e locale ed ai lavoratori stessi un maggiore grado di certezza nelle loro prospettive occupazionali.

Per quanto riguarda, al contrario, i lavoratori provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione Europea, il sistema delle "quote di ingresso" è pienamente in vigore. In questo caso, la possibilità di realizzare una certa selezione della manodopera extracomunitaria, facendo sì che essa possa rispondere adeguatamente alle effet-



tive esigenze del sistema produttivo, è ammessa dalla legislazione nazionale. In particolare, l'art. 19 della L. 182/2002 (c.d. "Bossi-Fini"), che sostituisce l'art. 23 del Testo Unico sull'immigrazione, prevede l'inserimento nel mercato del lavoro italiano di immigrati extracomunitari che abbiano preso parte ad attività di istruzione e formazione professionale nei rispettivi Paesi d'origine. Ai sensi della norma, la partecipazione a tali programmi costituisce titolo preferenziale ai fini dell'accesso in Italia per motivi di lavoro. Il ricorso allo strumento in questione è ora possibile a seguito della recente emanazione del relativo decreto attuativo.

Descrizione della misura

- Individuazione, all'interno della Commissione provinciale per l'impiego, dei settori produttivi che necessitano in misura maggiore di manodopera straniera e delle mansioni più richieste dalle aziende;
- Individuazione delle regioni europee che tradizionalmente forniscono il numero maggiore di lavoratori stranieri ai settori produttivi della Provincia e presso le quali si intende promuovere un percorso di collaborazione;
- Valutazione dell'opportunità ad elaborare un programma di contatti istituzionali e di collaborazioni per la realizzazione di 'Borse Lavoro' della Provincia di Bolzano nelle regioni europee individuate. Le attività di informazione dovrebbero riguardare le caratteristiche ed i fabbisogni del mercato del lavoro altoatesino e coinvolgere anche le istituzioni formative delle regioni individuate per favorire scambi sui programmi di istruzione e formazione professionale.
- Le relazioni di collaborazione internazionale con la finalità di favorire la conoscenza dei fabbisogni del mercato del lavoro altoatesino possono essere instaurate anche a livello di organizzazioni private come le agenzie di mediazione e le rappresentanze delle parti sociali nonché i rispettivi enti. La Provincia può valutare, se e per quali iniziative in questo contesto prevedere l'erogazione di contributi per promuovere una selezione più mirata dei flussi migratori.

Priorità e tempistica

La misura ha una priorità media: a seguito della recente rinuncia al regime transitorio in materia di libera circolazione dei cittadini dei nuovi Paesi membri dell'Unione Europea e dell'emanazione del decreto interministeriale che disciplina i percorsi di istruzione e formazione nei Paesi extracomunitari, appare opportuno adoperarsi al più presto per realizzare relazioni più strette fra la Provincia e le regioni europee di maggiore provenienza dei lavoratori stranieri immigrati.

Soggetti coinvolti nell'attuazione

I soggetti attuatori sono, per la parte istituzionale, la Ripartizione Lavoro in collaborazione delle Ripartizioni della Formazione professionale e per la parte privata le agenzie di mediazione e le rappresentanze delle parti sociali nonché i rispettivi enti. Le attività contemplate in questa misura dovranno essere realizzate in primis dai soggetti privati e dalle rappresentanze delle parti sociali ed di loro enti.

Indicatori di successo e monitoraggio

Tipologia	Indicatore	Standard di riferimento
Input	Elaborazione di un programma di collaborazioni con regioni di provenienza dell'immigrazione	Entro dicembre 2009
Processo	Entrata a regime di relazioni istituzionali secondo un programma annuale	Da gennaio 2010
Output	Diminuzione della disoccupazione dei migranti presenti sul territorio e maggiore <i>matching</i> tra offerta e richiesta di lavoro	Da gennaio 2009

5.5.2 Istituzione di un Centro d'informazione sull'Immigrazione e di una rete telematica di supporto

Contesto della misura

L'inclusione socio-economica degli immigrati richiede una molteplicità di interventi differenti, che spaziano dalla concessione dell'autorizzazione per la permanenza sul territorio nazionale a misure che permettano di godere di un alloggio, della copertura sanitaria e della possibilità di accedere alle strutture formative. In materia di immigrazione si intersecano così competenze statali e regionali, la cui linea di demarcazione è stata individuata nella distinzione tra le politiche dell'immigrazione, riguardanti fondamentalmente le misure che regolano le condizioni di ingresso e di soggiorno degli stranieri sul territorio italiano, e le politiche per gli immigrati, riguardanti le attività di integrazione rivolte agli stranieri ammessi a soggiornare sul territorio italiano: sulle prime è competente esclusivamente lo Stato, sulle seconde primariamente le Regioni¹⁰³.

In passato, con un flusso migratorio molto accentuato verso la provincia di Bolzano, l'accesso agli uffici della Questura, necessario per presentare domanda di permesso di soggiorno, costituiva spesso un ostacolo difficilmente superabile per coloro che non sono familiari né con la lingua né con la complessa disciplina normativa che regola la materia dell'immigrazione. Di recente sia fattori strutturali a livello europeo che innovazioni strutturali attinenti alla normativa italiana contribuiscono a cambiare la dinamica migratoria: l'allargamento dell'Unione Europea a Est – dal 1° gennaio 2007 ne fanno parte anche la Bulgaria e la Romania – e la conseguente configurazione della relativa quota di immigrati/e come comunitari/e nonché, ovviamente, la possibilità, già prospettata da parte della Giunta Provinciale, di promuovere in primis l'afflusso di lavoratori e lavoratrici da altri paesi comunitari, fa cadere l'obbligo del permesso di soggiorno. L'innovazione dell'iter amministrativo, stipulato tra il Ministero del lavoro e Poste italiane Spa (Convenzione in base alla legge n. 271/2004, art. 1 quinquies) di richiesta del permesso di soggiorno rea-

¹⁰³ Cfr. le recenti sentenze della Corte Costituzionale in materia (n. 300/2005 e n. 156/2006).



lizzata con l'identificazione nelle Poste dell'interlocutore preferenziale per l'inoltro delle domande, poi, si pone come un primo tentativo di sgravio per il relativo iter amministrativo.

Per quanto riguarda le materie in cui la Provincia detiene competenza primaria, va rilevato che le molteplici iniziative relative all'inclusione non sono attualmente portate avanti secondo un disegno organico ed integrato. Di tali aspetti si sta occupando una proposta di legge provinciale che è ancora in corso di elaborazione. In questo contesto, sia le associazioni e gli enti che istituzionalmente si occupano di immigrazione che le associazioni datoriali e le stesse OO.SS. avvertono la necessità di un punto di riferimento per l'informazione e la consulenza degli immigrati e delle immigrate in relazione a tutto il ventaglio di pratiche che dall'immigrazione ne discendono sia per l'integrazione lavorativa che sociale. È importante che questo servizio lavori in rete con gli uffici competenti sia statali che provinciali, in modo che l'integrazione proceda senza laceranti ritardi grazie ad una maggiore celerità degli iter amministrativi ed alla trasformazione degli ostacoli spesso riscontrati in strumenti efficienti di accoglimento e di rispetto della dignità della forza lavoro straniera.

Descrizione della misura

Per quanto riguarda le politiche per l'integrazione degli immigrati a livello provinciale, si deve puntare alla:

- verifica da parte di enti privati, parti sociali ed associazioni private della possibilità di attivare di un Centro d'informazione sull'Immigrazione sulla moltitudine degli aspetti dell'inserimento nel tessuto sociale e nel mercato del lavoro. L'utilizzo di un sistema informativo diffuso potrebbe inoltre rendere possibile la messa in rete del Centro d'informazione con i competenti uffici statali e provinciali favorendo le opportune sinergie tra ambiti istituzionali diversi.
- stipula di un Protocollo di intesa tra Questura, parti sociali, enti privati ed associazioni operanti sul territorio per l'attivazione del Centro d'informazione sull'Immigrazione.
- Uno degli aspetti più delicati di tale rete di servizi è rappresentato dall'incertezza amministrativa di molte situazioni particolari, dai problemi interpretativi delle norme, dal rischio di moltiplicare queste incertezze lungo i nodi della rete, e quindi di giungere a comportamenti disomogenei. Per mitigare questo rischio il Centro d'informazione sull'Immigrazione potrebbe, in accordo con la Questura, elaborare linee guida e *check list* per i specifici target dell'utenza.

Priorità e tempistica

La misura ha una priorità elevata, gli interventi previsti verranno quindi attuati subito dopo l'approvazione del presente Piano.

Soggetti coinvolti nell'attuazione

Uffici della Provincia, Questura, parti sociali e associazioni attive nell'ambito dell'integrazione degli immigrati.

Indicatori di successo e monitoraggio

Per quanto riguarda la costituzione del Centro d'Informazione, ci si prefigge in generale uno snellimento delle procedure amministrative ed una maggiore efficacia ed efficienza delle misure integrative.

Tipologia	Indikator	Referenzstandard
Input	Elaborazione di un modello per il Centro d'informazione sull'Immigrazione	Entro ottobre 2008
Output	Stipula della convenzione per l'attivazione del Centro	Entro febbraio 2009
Processo	Attività di formazione e sviluppo della rete telematica tra Questura e Centro d'informazione sull'Immigrazione e rispettive sedi periferiche	Marzo-dicembre 2009
Processo	Attivazione del Centro d'Informazione sull'Immigrazione	Da gennaio 2010
Outcome	Riduzione dei tempi di attesa per il rilascio dei permessi di soggiorno	Da gennaio 2010



5.6 Promuovere la qualità del lavoro: regolarità e sicurezza nel mercato del lavoro

5.6.1 Rafforzare l'apparato ispettivo in un'ottica di sostegno alla regolarizzazione

Contesto della misura

L'attività di vigilanza condotta dai soggetti preposti dovrebbe svolgere primariamente una funzione di deterrenza oltre che di consulenza preventiva, disincentivando il ricorso a forme di lavoro o a modalità di svolgimento irregolari. Affinché ciò accada, l'azione dell'apparato ispettivo dovrebbe rivolgersi a tutti i settori, a tutti i comprensori, e ad un numero significativo di realtà aziendali, così da far percepire i controlli come un rischio concreto per coloro che intendono eludere le normative in materia di tutela sociale e di sicurezza del lavoro. Attualmente, un numero considerevole di controlli avviene a seguito di una denuncia o di una segnalazione e non su iniziativa propria degli enti preposti. L'azione ispettiva svolta su segnalazione assume così una funzione, necessaria ma non sufficiente, di semplice repressione delle irregolarità.

Il rafforzamento dell'apparato ispettivo deve realizzarsi attraverso lo sviluppo di sinergie fra tutti i soggetti competenti, tale da evitare sovrapposizioni, ed una riorganizzazione interna alle strutture provinciali.

Descrizione della misura

Il rafforzamento della funzione ispettiva richiede interventi di carattere strutturale ed altri di natura più strettamente operativa.

Azioni strutturali:

- Verifica dei processi lavorativi e delle competenze in capo ai diversi uffici che si occupano di ispezioni e vigilanza (Ufficio sicurezza del lavoro, Ufficio tutela tecnica del lavoro, Ufficio tutela sociale del lavoro) e valutazione della possibilità di razionalizzare l'organizzazione della Ripartizione Lavoro incorporando le funzioni prevalentemente amministrative da quelle più strettamente ispettive e ricomponendo tali funzioni per aree di competenza.
- Sviluppo professionale delle risorse umane operanti all'interno dell'apparato ispettivo
 - enfatizzando il ruolo della formazione continua nell'aggiornamento del personale
 - stabilendo il requisito della laurea per l'assunzione nelle funzioni ispettive.

Il processo di sviluppo professionale deve essere accompagnato dall'innalzamento del livello di inquadramento del personale e/o dall'aggiornamento dei rispettivi profili professionali.

- Potenziamento dell'organico ispettivo, anche in attuazione delle disposizioni specifiche della legge finanziaria 2007 (L. 296/06, comma 544) al fine

di garantire sia la necessaria funzione repressiva, sia la fondamentale funzione di deterrenza attraverso un'adeguata copertura di tutti i settori, di tutti i comprensori e di un significativo numero di aziende.

- Richiesta al legislatore di snellire i relativi procedimenti amministrativi e di rendere più incisive le sanzioni (mozione del Consiglio Regionale).

Azioni operative:

- Chiarificazione delle modalità operative e dei limiti entro cui deve svolgersi un servizio di informazione e consulenza, definendo in modo preciso le differenze tra la semplice informazione e la consulenza e considerando i problemi connessi alla formalizzazione di tali attività ed alla attribuzione delle responsabilità;
- Stipula di specifici protocolli di intesa tra i vari soggetti operanti in Provincia in materia di sicurezza, salute ed igiene nei luoghi di lavoro nonché in materia di tutela sociale del lavoro al fine di garantire il necessario coordinamento negli impegni verso il raggiungimento degli obiettivi prefissati;
- Istituzione di incontri periodici (trimestrali o semestrali) fra i responsabili dei soggetti operanti in Provincia nelle materie in questione al fine di sviluppare un forte coordinamento delle attività ed evitare sovrapposizioni. In concreto, ciò significa individuare le aree ed i settori a rischio su cui programmare gli interventi, concordare le priorità circa gli obiettivi nonché i tempi e le modalità esecutive delle ispezioni e valutare congiuntamente i risultati conseguiti;
- Svolgimento congiunto di ispezioni sui luoghi di lavoro nei casi concordati presso i cantieri edili da parte dei soggetti che si occupano di prevenzione degli infortuni, regolarità contrattuale, obblighi previdenziali e assicurativi e rispetto della normativa fiscale. In casi particolari possono associarsi all'ispezione addetti dell'Ufficio prevenzione incendi e del Servizio di medicina del lavoro;
- Intensificazione dell'attività di vigilanza nei riguardi dei coordinatori per la sicurezza progettuale ed esecutiva previsti dalla legislazione vigente: i piani per la sicurezza devono essere redatti in conformità alle normative e con riferimenti specifici all'attività svolta in concreto;
- Proposta di risoluzione dei contratti di incarico per gli appalti pubblici nel caso di violazione della normativa in materia di sicurezza e tutela sociale del lavoro e sequestro del cantiere.

Priorità e tempistica

La misura, parzialmente prevista nel Piano per la Sicurezza sul Lavoro 2001-2003, presenta un elevato livello di priorità.



Indicatori di successo e monitoraggio

Tipologia	Indicatore	Standard di riferimento
Input	Nuovo assetto organizzativo degli uffici facenti capo alla Ripartizione Lavoro	Entro giugno 2010
Input	Nuovo assetto giuridico delle figure professionali presenti negli uffici di cui sopra	Entro giugno 2009
Processo	Avvio di nuovi protocolli di collaborazione tra i vari soggetti operanti in materia di sicurezza del lavoro	Entro giugno 2009
Input	Aggiornamento della normativa sugli appalti	Entro giugno 2009
Input	Elaborazione di un piano per la qualificazione professionale e la formazione continua	Entro dicembre 2010
Output	Aumento del controllo della regolarità delle imprese del 5%	Entro giugno 2009

Soggetti coinvolti nell'attuazione

Il principale soggetto coinvolto è la Ripartizione Lavoro nelle sue articolazioni, ma assumono un ruolo importante in un discorso di rete anche tutte le altre istituzioni che, a livello locale, si occupano della materia della sicurezza sul lavoro (INAIL, Comitati paritetici, Forze dell'Ordine, Procura della Repubblica).

5.6.2 Integrazione e collegamento delle basi informative dei diversi uffici ed enti per consentire interventi più mirati

Contesto della misura

La presenza di una pluralità di enti che si occupano di sicurezza sul lavoro e di tutela sociale del lavoro comporta la raccolta di dati specifici da parte di ciascun soggetto e quindi una difficile comparazione degli stessi. La possibilità di disporre di dati accertati e condivisi permette non solo la realizzazione di una campagna di sensibilizzazione in materia di sicurezza sul lavoro (si veda la misura seguente, 5.6.3.), ma consente soprattutto di attuare interventi mirati atti a contrastare adeguatamente i fenomeni degli infortuni sul lavoro, delle malattie professionali e dell'elusione della normativa per la tutela sociale del lavoro. Pur nell'autonomia riconosciuta all'azione dei singoli enti competenti, sarebbe opportuno prevedere la realizzazione di un sistema che permetta di incrociare le banche dati esistenti per ottenere la specifica situazione di singole aziende.

Descrizione della misura

L'attuazione degli interventi della misura prevede una gradualità che comporta l'attuazione di una fase per volta prima di passare a quella successiva:

- Omogeneizzazione ed integrazione delle banche dati degli Uffici che si occupano di sicurezza all'interno della Ripartizione Lavoro.
- Istituzione di un tavolo di coordinamento e confronto dei dati raccolti in materia di Sicurezza sul Lavoro e di Tutela Sociale del Lavoro dai singoli enti competenti. Tale luogo potrebbe essere costituito da un sito internet nel quale andrebbero a confluire tutte le informazioni di fonte INAIL, ISTAT, ASTAT, ISPESL, ASP, Uffici provinciali, Comitati paritetici, Forze dell'ordine, Procura della Repubblica.
- Analisi di fattibilità per lo sviluppo di sistemi informatici applicativi che consentano il collegamento e lo scambio di informazioni in tempo reale tra le diverse banche dati al fine di individuare le situazioni più delicate sulle quali intervenire rapidamente.
- Eventuale creazione di una banca dati centralizzata per la gestione dei rischi e delle attività di ispezione che raccolga le informazioni più importanti sulle singole aziende, rispetto alla sicurezza ed alla regolarità lavorativa.

Priorità e tempistica

La misura, già prevista nel Piano per la Sicurezza sul lavoro 2001-2003, ha un livello di priorità media. Essa è particolarmente complessa e prevede tempi lunghi derivanti dalla necessità di analizzare le modalità di integrazione delle diverse banche e dal lavoro di programmazione ed implementazione informatica che ne deriva.

Soggetti coinvolti nell'attuazione

La misura è attuata su iniziativa dell'Amministrazione provinciale. I principali soggetti attuatori della misura sono gli uffici che si occupano di sicurezza all'interno della Ripartizione Lavoro e la Ripartizione Informatica, anche se le fasi più avanzate della misura non possono essere affrontate senza la collaborazione istituzionale ed il contributo operativo di tutti gli enti che si occupano della tematica in questione.

Indicatori di successo e monitoraggio

La misura in questione, già presente nel Piano per la sicurezza sul lavoro 2001-2003, non è ancora stata realizzata.



Tipologia	Indicatore	Standard di riferimento
Output	Omogeneizzazione ed integrazione della banche dati degli uffici che si occupano di sicurezza del lavoro all'interno della Ripartizione Lavoro	Entro fine 2009
Processo	Istituzione e programmazione di incontri periodici di un tavolo di lavoro per la raccolta ed il confronto di dati tra diverse amministrazioni	Entro dicembre 2009
Output	Analisi di fattibilità sul collegamento informatico	Entro giugno 2009

5.6.3 Azioni di sensibilizzazione e di diffusione della cultura e della formazione alla sicurezza

Contesto della misura

La consapevolezza, da parte della popolazione delle imprese e dei lavoratori, dei rischi a cui sono esposti i lavoratori costituisce una condizione fondamentale per poter contrastare efficacemente il fenomeno degli infortuni sul lavoro. Partendo da tale presupposto, l'Amministrazione si propone la realizzazione di una organica campagna di sensibilizzazione e di diffusione della cultura della sicurezza nonché di formazione in materia di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali. Tale campagna deve coinvolgere datori di lavoro, lavoratrici e lavoratori, apprendisti e più in generale l'opinione pubblica nel suo complesso, così da rendere la sicurezza sul lavoro una materia alla portata di tutti, e non solo degli addetti ai lavori.

Descrizione degli interventi

- Pubblicazione con cadenza annuale, da parte delle istituzioni competenti in materia di sicurezza, di un documento comune riportante i dati più significativi relativi a infortuni sul lavoro, malattie professionali e risultati dell'attività ispettiva.
- Diffusione, attraverso manifesti, inserti sulla stampa, spot su reti televisive e radiofoniche, di messaggi per la sensibilizzazione dell'opinione pubblica in materia di sicurezza sul lavoro, dei danni personali provocati da infortuni e malattie professionali e dei costi sociali connessi a tali fenomeni.
- Sviluppo, in tutti i percorsi del sistema formativo provinciale che rilascino attestati di qualifica professionale o specializzazione, di moduli di insegnamento della materia "Prevenzione, igiene e sicurezza sul lavoro". Tali moduli dovranno essere di durata adeguata e costituire parte integrante del percorso formativo.
- Inserimento e valorizzazione, anche attraverso specifiche forme di collabo

razione tra sistema formativo provinciale e istituzioni scolastiche, della materia "Prevenzione, igiene e sicurezza sul lavoro" negli ultimi anni di corso degli istituti superiori, prevedendo adeguato spazio soprattutto all'interno degli istituti a carattere tecnico.

- Sviluppo, all'interno dei corsi di laurea universitari, delle tematiche in questione.
- Diffusione delle tematiche in questione presso gli operatori delle parti sociali, i responsabili aziendali per la sicurezza, i rappresentanti dei lavoratori ed i lavoratori stessi, in particolare per coloro che operano nel settore edile, attraverso appositi corsi di formazione ed aggiornamento e la distribuzione di materiale editoriale.
- Raccordo delle iniziative formative sulla sicurezza promosse dai numerosi enti che si occupano della materia presenti sul territorio provinciale prevedendo la costituzione, anche in forma virtuale (ad es., attraverso la realizzazione di un sito internet), di un luogo di coordinamento.
- Istituzione di premi provinciali da assegnare alle aziende che si distinguono per l'introduzione di "best practices" nella prevenzione degli infortuni sul lavoro; tali premi sono indirizzati ad incentivare l'introduzione e la diffusione di sistemi di management della sicurezza e della tutela dell'ambiente.

Priorità e tempistica

La misura presenta un livello di priorità medio-alto.

Soggetti coinvolti nell'attuazione

I soggetti attuatori sono in primo luogo gli Uffici competenti della Ripartizione Lavoro, che si adopererà per coordinare le azioni che prevedono la partecipazione di ASL, Inail, Ripartizioni Formazione professionale, Enti bilaterali, ecc.

Indicatori di successo e monitoraggio

Gli indicatori di successo si basano esclusivamente sul grado di implementazione delle azioni indicate.

5.7 Accrescere la conoscenza e l'informazione sul mercato del lavoro

5.7.1 Perfezionamento delle statistiche e delle analisi sul mercato del lavoro

Contesto e obiettivo della misura

Attualmente l'Ufficio Osservazione Mercato del lavoro dispone di una banca dati molto articolata e funzionale sul lavoro dipendente, che viene alimentata essenzialmente dalle notifiche di inizio e cessazione dei rapporti di lavoro, ma anche dai dati sui disoccupati provenienti dai Centri di mediazione al lavoro, nonché dai dati sugli stranieri, sulle ispezioni, sui tirocini e altri ancora. La produzione di dati di buona qualità rappresenta un compito istituzionale fondamentale ed è la base di qualsiasi



attività di approfondimento sul mercato del lavoro.

Questi dati vengono utilizzati e diffusi sia attraverso il bollettino mensile 'Mercato del lavoro news', sia attraverso l'accessibilità on-line di un *Datawarehouse* che consente all'utente di costruirsi ed estrarre le tabelle necessarie, sia infine attraverso un set di diagrammi disponibili sul sito della Ripartizione lavoro. Inoltre, questi dati alimentano in parte significativa il Rapporto sul mercato del lavoro, che viene normalmente pubblicato a cadenza biennale e nel quale confluiscono anche i dati provenienti da altre fonti statistiche riguardanti il mondo del lavoro (ASTAT, INPS, ecc.).

I risultati degli interventi derivanti dal Piano precedente (2000-2006) per questa area sono stati molto buoni; tuttavia permangono dei limiti nell'attuale sistema di produzione ed analisi statistica:

- la non più disponibilità di dati aggiornati sui lavoratori autonomi.
- sulla base delle disposizioni in materia della legge finanziaria (art. 1 comma 1.180 della Legge n. 296 del 27-12-2006), che hanno introdotto un'obbligo parziale di comunicazione del lavoro parasubordinato, i dati saranno disponibili parzialmente a partire dal 2007; questi dati andranno raccolti ed elaborati per conoscere l'estensione del fenomeno e dedurre indicazioni su possibili interventi nell'ambito delle politiche del lavoro.
- l'assenza della variabile del grado di istruzione tra le caratteristiche del lavoratore rilevate.
- la variabile della retribuzione non viene rilevata per i lavoratori dipendenti; essa potrebbe essere resa disponibile incrociando i dati dell'Osservatorio Mercato del lavoro con quelli dell'INPS.
- la non implementazione di indicatori sintetici del mercato del lavoro, per specifiche aree geografiche o gruppi di lavoratori e per periodi infraannuali.
- i dati di base sull'attività di mediazione al lavoro così come sulle altre attività amministrative degli uffici sono disponibili, ma non sono ancora elaborati in forma di indicatori e l'accesso ai dati risulta tecnicamente difficoltoso.
- le analisi dei dati si limitano prevalentemente a statistiche descrittive, lasciando quindi un ampio margine di sfruttamento dei dati con tecniche di analisi statistica più complesse per rispondere a domande di ricerca importanti per l'interpretazione del mercato del lavoro locale.
- la mancanza di sistema di rilevazione ed elaborazione statistica integrato ed omogeneo per quanto riguarda la formazione professionale e continua, sia in termini di offerta corsuale che di diplomati/qualificati.

L'obiettivo di questa misura è di affrontare i vincoli di natura regolativi e tecnica per superare o almeno attenuare i limiti sopra menzionati.

Descrizione degli interventi

- Per arrivare ad una disponibilità di dati su lavoratori autonomi è necessario attuare la L.P. n. 10/2005. Secondo l'art. 4-bis l'obbligo di comunicazione da

parte dei lavoratori autonomi, degli imprenditori individuali e dei liberi professionisti cade qualora altri enti dispongano degli stessi dati. Di fatto quindi la Provincia dovrà stipulare convenzioni con questi enti (ad es. Camera di commercio, INPS) ed effettuare un complesso lavoro di analisi e adeguamento delle banche dati;

- Per quanto riguarda la variabile 'istruzione', è opportuno verificare la possibilità di modificare le notifiche di inizio di attività lavorativa, introducendo un nuovo campo; ciò comporterebbe un appesantimento burocratico, ma esso può essere giustificabile rispetto al guadagno informativo di dati che assumono una valenza strategica per le politiche di sviluppo del territorio e per la garanzia dell'occupabilità della forza lavoro locale. Questa nuova variabile sarebbe, comunque, velocemente disponibile per i dati di flusso (accessi) e solo gradualmente per i dati di stock.
- L'implementazione di indicatori sintetici sul mercato del lavoro provinciale e sub-provinciale necessita in primo luogo il ripristino dei dati sui lavoratori autonomi ed in secondo luogo un'accurata valutazione delle grandezze e delle definizioni da adottare per il calcolo degli indicatori.
- Per le analisi statistiche l'Ufficio Osservazione Mercato del lavoro predisporrà, eventualmente con l'ausilio di esperti esterni, uno studio di fattibilità, con lo scopo di individuare le aree conoscitive che si intendono approfondire negli anni di vigenza del Piano, le metodologie per il pieno sfruttamento dei dati disponibili e le eventuali rilevazioni ad hoc solo laddove ritenute indispensabili. Questo studio costituirà la base per decidere di anno in anno le ricerche tematiche da svolgere, sia in autonomia, sia in collaborazione (via convenzione) con altri soggetti interni alla Provincia (ASTAT, AFI-IPL, IRE, Libera Università di Bolzano, Eurac ecc.) o esterni. Questi studi dovrebbero in ogni caso essere recepiti all'interno del Piano di coordinamento statistico provinciale.
- Per quanto riguarda le statistiche sulla formazione professionale e continua, il presente Piano rimanda all'elaborazione del Piano pluriennale per la formazione professionale, auspicando un accoglimento al suo interno di una misura sull'implementazione di standard definitivi, informatici e statistici in grado di dialogare coerentemente con le statistiche sul mercato del lavoro.

Priorità, tempistica ed indicatori per il monitoraggio della misura

La misura ha in generale una priorità media. Essa non deve precedere né forzare le misure di tipo organizzativo contenute in questo Piano, bensì accompagnarle e garantire che tutte le informazioni raccolte a fini amministrativi siano utilizzabili a fini statistici per orientare le decisioni di indirizzo politico e le azioni di miglioramento interno degli uffici.



Indicatori di successo

Tipologia	Indicatore	Standard di riferimento
Output	Disponibilità dei dati sui lavoratori autonomi e parasubordinati	A partire dal 2010
Output	Disponibilità di indicatori sintetici sul mercato del lavoro	A partire dal 2011
Output	Disponibilità di dati sulle retribuzioni	A partire dal 2011
Input	Individuazione di indicatori del mercato del lavoro relativi a zone geografiche e/o specifici target	A partire dal 2009
Output	L'implementazione all'interno del <i>Datawarehouse</i> di tutti i dati amministrativi rilevati informaticamente viene completata e viene garantita l'elaborazione automatizzata di tutti gli indicatori rilevanti	Conclusione entro il 2012

Soggetti coinvolti nell'attuazione

L'attuazione di questa misura è in gran parte demandata all'iniziativa dell'Ufficio Osservazione Mercato del lavoro, in collaborazione con gli altri uffici della Ripartizione Lavoro e con la Ripartizione Informatica. Possono partecipare alla realizzazione della misura anche altri soggetti, quali l'Astat, l'AFI-IPL, la Camera di commercio, l'Università, purché all'interno di una programmazione coordinata.

5.7.2 Diffusione e fruibilità di informazioni sul mercato del lavoro

Contesto e obiettivo della misura

L'informazione puntuale, corretta e trasparente di tutte le parti coinvolte rappresenta un fattore fondamentale del funzionamento del mercato del lavoro. Ciò vale soprattutto in relazione all'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, ma anche per quanto riguarda la conoscenza delle dinamiche del mercato del lavoro da parte dei decisori politici, delle associazioni di rappresentanza e degli operatori dei servizi al lavoro. Inoltre, l'importanza dell'informazione non si limita alla fase di ricerca di lavoro e alle statistiche, ma coinvolge anche le principali normative sul mercato del lavoro, gli aspetti contrattuali e previdenziali, nonché quelli legati alla sicurezza ed alla tutela della salute sui luoghi di lavoro. Quanto più una popolazione di persone e di imprese è correttamente informata circa le norme che regolano le condizioni di lavoro, con i diritti ed i doveri ad esse collegati, tanto maggiori saranno le opportunità di lavoro qualitativamente adeguate.

L'obiettivo di questa misura è quello fornire i punti di riferimento affinché le diverse istituzioni del mercato del lavoro possano pianificare e realizzare iniziative informative sempre più chiare, capillari e tempestive e possano quindi raggiungere con efficacia i target interessati.

Descrizione degli interventi

- Diffusione dell'utilizzo del *Datawarehouse* – La messa in internet di tutti i dati sul mercato del lavoro deve essere completata ed arricchita continuamente di nuove funzionalità, ad es. quelle che consentono di salvare dei profili di utenza e le relative elaborazioni statistiche ricorrenti. Tuttavia, va innanzitutto ampliata la gamma di utenti in grado di usufruire on-line di questo importante servizio. Per fare ciò è necessario estendere l'informazione sulla disponibilità del servizio, ma soprattutto mettere le persone nelle condizioni di utilizzarlo. Nonostante le funzionalità applicative siano semplici, molte persone interessate alle statistiche del mercato del lavoro trovano difficoltà ad utilizzare un *Datawarehouse*. Sarebbe quindi opportuno organizzare dei seminari introduttivi all'utilizzo per specifici gruppi di potenziali utenti: parti sociali, altri soggetti dell'amministrazione provinciale, dirigenti o funzionari dei comuni e delle comunità comprensoriali interessate.
- Diffusione ed interpretazione di dati a livello decentrato – Nonostante il potenziale sviluppo di internet, è prevedibile che aumenterà ulteriormente la domanda di dati a livello decentrato in un formato già pronto per essere utilizzato. L'Osservatorio del mercato del lavoro dovrà quindi predisporre un programma annuale di diffusione territoriale dei dati, che deve prevedere brevi report con indicatori sintetici e con una parte interpretativa. Il programma va redatto sulla base delle necessità rilevate da altre amministrazioni o parti sociali e/o in funzione di particolari situazioni presenti in singoli mercati del lavoro sub-provinciali.



- Pubblicazioni divulgative, seminari, convegni, campagne informative – L’attività divulgativa e di approfondimento seminariale svolta in questi anni va proseguita sotto il coordinamento della Ripartizione Lavoro. La linea editoriale deve essere mantenuta aggiornata in funzione delle modifiche legislative o regolamentari che si potranno verificare. In caso di riforme legislative rilevanti, la Ripartizione Lavoro, anche in collaborazione con altri soggetti, potrà organizzare seminari o convegni tematici, sia di livello specialistico, per approfondire le ripercussioni delle modifiche sul mercato del lavoro italiano, sia di tipo divulgativo. Per quanto attiene le campagne informative e di sensibilizzazione, esse dovranno essere previste nel programma di attività annuale della Ripartizione Lavoro, salvo casi di rilevante urgenza.
- Ampliamento del Servizio EURES-T – In un’ottica di *governance* del mercato del lavoro orientata alla mobilità della forza lavoro e ad un’estensione territoriale per macroaree omogenee che va oltre i confini nazionali, è da sostenere un ulteriore sviluppo della rete d’informazione e di consulenza costituita con il Servizio EURES-T. In particolare sono da considerare in futuro azioni concertate per la gestione del fenomeno dell’immigrazione nonché iniziative per garantire l’utilizzabilità di servizi specialistici nel campo dell’inserimento e dell’accompagnamento ovvero dell’*assessment* e dell’orientamento.

Priorità, tempistica ed indicatori per il monitoraggio della misura

La misura ha in generale una priorità media, visto il già buon livello di informazioni raggiunto.

Indicatori di successo

Tipologia	Indicatore	Standard di riferimento
Output	Utilizzo del <i>Datawarehouse</i> in internet	È necessario rilevare gli accessi e questi vanno incrementati del 10% annuo (dal 2010)
Processo	Le analisi territoriali fanno regolarmente parte dell’attività di indagine dell’Osservatorio	A partire dal 2009
Output	L’Osservatorio promuove annualmente un convegno su un tema del mercato del lavoro	Annualmente dal 2010
Output	Il set completo di indicatori è accessibile a tutti almeno mensilmente con brevi commenti interpretativi	Dal 2011
Processo	Attivazione di nuovi servizi nell’ambito di EURES-T	Entro il 2010

Soggetti coinvolti nell’attuazione

Tutti gli uffici della Ripartizione lavoro, ed in particolare l’Ufficio Osservazione mercato del lavoro.

Capitolo 6

Obiettivi e idee-guida relativamente a formazione di base e permanente, università e orientamento professionale

6.1 Il contesto

La formazione di base e continua nonché la consulenza e l'orientamento professionale, come fattori di sistema, sono in grado di influenzare notevolmente il mercato del lavoro, sia come condizione quadro per l'inserimento nella vita lavorativa, sia come fattore determinante per il mantenimento e lo sviluppo dell'occupabilità. In un contesto europeo, con la moneta unica e con una graduale omogeneizzazione delle condizioni generali del mercato del lavoro e delle attività produttive, l'istruzione e la formazione diventano il più importante fattore chiave per lo sviluppo del territorio. Il Vertice europeo di Lisbona ha riconosciuto tale realtà ed ha per questo definito l'obiettivo di realizzare in Europa una società della conoscenza che emerga a livello internazionale. Sono i singoli stati ad essere chiamati a implementare questa strategia europea. Poiché i mercati del lavoro rimangono segmentati a livello regionale, proprio a questo livello devono essere sviluppate e poi attuate le strategie appropriate volte a avvicinarsi all'obiettivo ambizioso definito dal Vertice di Lisbona.

Gli sforzi mirati nell'istruzione e formazione rappresentano l'opportunità per la Provincia di Bolzano di mantenere ed espandere, di fronte alla concorrenza internazionale, l'occupabilità delle forze lavoro e la concorrenzialità delle imprese locali. La formazione è, perciò, strategicamente il campo d'azione più importante per il futuro sviluppo del territorio. In questa prospettiva si rendono necessarie decisioni sulla gestione a medio-lungo periodo delle politiche formative. Questo orientamento strategico è largamente condiviso. L'"offensiva formativa" deve essere condotta dall'amministrazione provinciale insieme alle parti sociali ed alle agenzie private di istruzione e formazione.

A causa dell'importanza strategica dell'istruzione/formazione e dell'urgenza delle rispettive iniziative, la Commissione provinciale per l'impiego è chiamata a confrontarsi anche con le tematiche in questione. Ponderando le diverse sensibilità delle parti sociali e componendole in una posizione comune la Commissione riveste una specifica funzione ed un ruolo di rilievo nell'ambito della *governance* locale.

6.2 Gli obiettivi

Il miglioramento dell'occupabilità delle lavoratrici e dei lavoratori nonché lo sviluppo delle imprese richiede la costruzione di un sistema integrato per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, che comprenda le strutture di assistenza all'infanzia, il sistema scolastico, quello della formazione professionale di base e continua, l'università e gli istituti di ricerca. Sono da definire standards di alta qualità per l'istruzione e la formazione professionale, basati su un orizzonte di programmazione più unitario. Entro dieci o vent'anni, sulla base di *benchmarks* appositamente studiati e adeguati ai modelli europei, si rende necessario, nell'ambito



dell'apprendimento, un salto di qualità, sia per quanto riguarda la diffusione (innalzamento generale dei livelli formativi e professionali) che il livello (qualità degli standard della formazione, della ricerca e dello sviluppo), affinché si possano aprire delle nuove prospettive occupazionali, produttive e reddituali per i lavoratori, le lavoratrici e le imprese.

6.3 I campi d'azione

Considerando la limitata dimensione del territorio provinciale, il ridotto livello di qualificazione professionale delle forze lavoro e le limitate attitudini all'innovazione delle imprese, la Provincia di Bolzano deve attivarsi nei seguenti campi d'azione:

- Innalzamento generale dei livelli di qualificazione professionale per la popolazione attiva;
- Elaborazione e implementazione di strumenti di programmazione nei diversi campi formativi, collocati in un sistema integrato di istruzione e formazione e corredati da *benchmarks* di riferimento relativi agli effetti da raggiungere;
- Sviluppo di strumenti di programmazione comuni tra i vari dipartimenti e i gruppi linguistici, nel rispetto delle specificità dei singoli gruppi;
- Monitoraggio sulla realizzazione dei target a medio termine del Piano sociale con riferimento alle strutture per l'assistenza ai bambini fino a tre anni e quelli in età prescolastica in base ai parametri europei (33%) e agli obiettivi contenuti nella finanziaria 2007;
- Promozione di condizioni di lavoro che facilitino i genitori nello svolgimento delle attività educative;
- Ampliamento dell'assistenza scolastica ed extrascolastica degli alunni finalizzata ad una migliore conciliabilità tra famiglia e lavoro;
- Arricchimento delle offerte formative curriculari nelle scuole dell'istruzione (orientamento verso attività pratiche e mercato di lavoro) e negli istituti professionali (ampia formazione di base e competenze chiave);
- Introduzione della "maturità professionale" e chiara definizione dei requisiti per i passaggi tra i canali dell'istruzione e della formazione professionale;
- Rafforzamento del partenariato "scuola e lavoro" coinvolgendo anche le organizzazioni che rappresentano il lavoro dipendente;
- Stipula tra le parti sociali di un accordo quadro sull'apprendistato in merito alle condizioni per l'acquisizione di un diploma;
- Adattamento dei nuovi documenti („scheda anagrafica" e „scheda professionale") finalizzati alla creazione di un libretto formativo che consenta, in una prima fase, la certificazione delle competenze acquisite, formali ed informali;
- Definizione di approcci metodologici scientifici per il rilevamento del fabbisogno professionale, finalizzati all'adeguamento dell'offerta pubblica di formazione di base e continua nonché dei rispettivi criteri di finanziamento a favore delle agenzie private di formazione;
- Promozione di un ruolo attivo degli enti bilaterali nei diversi settori economici, in cooperazione con soggetti pubblici di formazione, nella programma-

zione e nella realizzazione dell'offerta formativa e per il raggiungimento di fasce di popolazione ancora distanti dalla formazione continua;

- Introduzione dell'orientamento professionale come cardine dell'apprendimento nelle scuole e nella formazione professionale;
- Promozione nelle aziende delle condizioni che favoriscano la formazione verso lo sviluppo della carriera, i congedi formativi, il riconoscimento di competenze acquisite in modo informale, i circoli di formazione continua e l'e-learning;
- Assunzione di una responsabilità comune, da parte di enti pubblici e parti sociali, per lo sviluppo della formazione degli apprendisti;
- Elaborazione e implementazione, con il coinvolgimento delle imprese, di un *masterplan* per la formazione continua professionale;
- Promozione, nell'ambito della formazione professionale continua, di iniziative formative con certificazione finale spendibile sul mercato del lavoro;
- Promozione di iniziative rivolte all'integrazione lavorativa in favore delle fasce di popolazione più distanti dalla formazione ed delle forze lavoro al di sopra dei 50 anni;
- Promozione di iniziative di sostegno formativo nell'ambito di percorsi professionali "intermittenti" connessi al frequente ricorso a contratti di lavoro atipico;
- Ampliamento dell'offerta formativa finalizzata al raggiungimento dei diplomi di scuola media e di scuola superiore mediante corsi per gli adulti;
- Riduzione degli ostacoli normativi, organizzativi e psicologici alla formazione continua e incentivazione di un ambiente favorevole all'apprendimento ed alla formazione nelle aziende;
- Maggiore coinvolgimento nelle decisioni in materia di politiche attive del lavoro di strutture pubbliche (p.es. formazione professionale, orientamento professionale, scuola, università) e delle parti sociali (p. es. enti bilaterali);
- Rafforzamento di misure personalizzate e mirate verso categorie svantaggiate;
- Incentivazione dell'auto-apprendimento e dei processi di apprendimento informale;
- Utilizzo dei corsi IFTS al fine di compensare difficoltà di reperimento di specifiche qualificazioni;
- Coinvolgimento dell'Università nella formazione professionale e nelle strategie per lo sviluppo territoriale;
- Promozione a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione iniziative volte allo sviluppo della competenza linguistica come patrimonio della forza lavoro di un territorio multilingue.
- Favorire l'integrazione a livello locale-periferico dell'offerta di servizi nell'ambito del lavoro, dell'istruzione e della formazione (centri di mediazione al lavoro, formazione e consulenza professionale, strutture per il telelavoro ecc.);
- Sviluppo degli standards di qualificazione e servizio dei centri di mediazione al lavoro (vedi cap. 5) e dell'orientamento professionale;
- Utilizzo di servizi offerti da privati e incentivazione dello sviluppo di simili iniziative in relazione alla limitatezza delle risorse a disposizione della mano pubblica.



Capitolo 7

Politiche per la competitività e la coesione sociale: obiettivi locali a sostegno delle politiche del lavoro

Come già evidenziato nel capitolo 3 del presente Piano, le politiche del lavoro sono strettamente collegate ad altre politiche economiche e sociali, rispetto alle quali dovrebbero trovarsi in un rapporto di reciproca coerenza (o meglio ancora di reciproco sostegno) al fine di potere dispiegare pienamente la loro efficacia. Lo scopo di questa parte del Piano è quello di evidenziare per brevi cenni, e senza pretese di esaustività, i principali collegamenti tra le politiche del lavoro e le politiche economiche e sociali in provincia di Bolzano, siano esse desumibili da norme di legge e regolamentari, da documenti politici o strategici dell'amministrazione, o da studi da cui si evincono indirizzi strategici "taciti", cioè non esplicitati in documenti ufficiali dell'amministrazione.

È evidente, tuttavia, che le altre politiche possono perseguire obiettivi indipendenti da quelli delle politiche del lavoro e, in teoria, persino contrastanti. Lo scopo di questo capitolo non è quello di illustrare tutti gli obiettivi delle diverse *policies*, né di proporre un sistema gerarchico per il processo decisionale. Qualora si verificano delle incongruenze tra le politiche del lavoro e le altre politiche, è quantomeno opportuno che queste discrasie vengano esplicitate, affinché possano essere oggetto di un'accurata valutazione e possano essere predisposte delle azioni per attenuare eventuali impatti negativi per l'occupazione.

7.1 Le politiche di promozione economica, dell'innovazione e della ricerca

7.1.1 Legami con le politiche del lavoro

Le politiche del lavoro, che agiscono prevalentemente sull'offerta di lavoro e sui meccanismi di incontro domanda-offerta, devono essere accompagnate da politiche strutturali che incidono sullo sviluppo dei settori economici e quindi sulla domanda di lavoro che essi esprimono. Ad un livello più generale, è evidente che la competitività e la crescita dei diversi settori economici è un presupposto importante per il mantenimento degli elevati livelli occupazionali della provincia di Bolzano. Più concretamente la crescita deve rispondere alle caratteristiche del territorio, alla tipologia dei suoi insediamenti, alle caratteristiche della forza lavoro che vi risiede. Queste caratteristiche non sono statiche, ma cambiano con l'evolvere della società. Una evoluzione dei profili di istruzione della forza lavoro, richiede e causa, sebbene con tempistiche non necessariamente coincidenti, adeguamenti della composizione quantitativa e qualitativa dei settori.

7.1.2 Le strategie politiche esistenti

Le politiche economiche locali hanno avuto per obiettivo uno sviluppo equilibrato di tutti i settori in modo capillare nel territorio, favorendo gli insediamenti produttivi decentrati. Questa strategia ha avuto come importante corollario il mantenimento di un rilevante peso del settore agricolo, degli insediamenti rurali e del presidio della montagna. Accanto ad esse vi è stato un notevole sviluppo delle

attività turistico-alberghiere e di tutta una serie di attività produttive e di servizi da esse fortemente dipendenti.

I sistemi di incentivazione economica, essenzialmente a pioggia, hanno favorito un elevato tasso di natalità delle imprese ed hanno contribuito all'incremento degli investimenti materiali delle imprese (fabbricati produttivi, impianti e macchinari, strumentazione). Non è stata perseguita una focalizzazione degli interventi, anche se negli ultimi anni è stata riconosciuta l'importanza degli investimenti in ricerca, sviluppo ed innovazione, del sostegno alla internazionalizzazione, della cooperazione tra imprese per la nascita di centri di competenze.

7.1.3 Obiettivi a sostegno delle politiche del lavoro 2007-2013

L'obiettivo generale delle politiche economiche deve essere quello del miglioramento della competitività del sistema di imprese che opera sul territorio, la quale rappresenta la migliore garanzia di incremento quantitativo e soprattutto qualitativo dell'occupazione. Il rafforzamento competitivo dovrebbe poggiare su alcuni cardini:

1. incremento della produttività;
ampliamento dei mercati delle imprese locali al di fuori del territorio altoatesino, ed in particolare in una proiezione internazionale;
2. incremento del tasso di innovazione nei processi e nei prodotti delle imprese locali.

A tal fine risulta necessario:

- aumentare l'investimento in ricerca e sviluppo del territorio nel suo complesso;
- mettere a disposizione del sistema di piccole e medie imprese una serie di servizi avanzati di apprendimento e trasferimento tecnologico, di sostegno all'internazionalizzazione;
- sostenere progetti innovativi delle imprese, sia finanziariamente sia favorendo i rapporti con il mondo dell'università e della ricerca applicata;
- investire in poli innovativi con forti sinergie con le attuali competenze e vocazioni del territorio;
- dare priorità agli insediamenti di imprese con elevate aspettative di produttività e con attività che richiedono l'impiego di profili professionali elevati;
- incentivare la cooperazione tra le imprese e favorire la crescita dimensionale delle stesse.

L'attuazione di queste politiche, in parte già intraprese o almeno progettate, dovrebbe consentire di offrire sbocchi occupazionali elevati al sempre maggiore numero di giovani laureati che entreranno nel mercato del lavoro nei prossimi anni, e per i quali l'assorbimento nel pubblico impiego, sebbene ancora possibile, diventa più difficile rispetto al passato.



7.2 Le politiche sociali e per l'integrazione

7.2.1 Legami con le politiche del lavoro

Le politiche sociali comprendono uno spettro amplissimo di finalità, di istituzioni ed una fitta rete di soggetti (pubblici e privati) impegnati nel soddisfacimento di molteplici bisogni assistenziali, di prevenzione e di promozione sociale. Solo una parte delle politiche sociali si interseca con gli obiettivi delle politiche del lavoro. Questa parte sta tuttavia aumentando, sia perché l'integrazione lavorativa (laddove possibile) rappresenta uno strumento fondamentale di integrazione sociale e di prevenzione di fenomeni di emarginazione economica e sociale, sia perché una quota di crescente di persone, pur non essendo colpite da disabilità certificate, trova difficoltà ed inserirsi e a rimanere autonomamente nel mercato del lavoro e ha bisogno di sostegno.

In termini di economia del lavoro, le politiche sociali sono importanti per sostenere una comunità socialmente coesa ed attiva e sono in grado di fare aumentare l'offerta di lavoro. Esse riguardano non solo i cittadini italiani, ma anche le persone immigrate, spesso per motivi di lavoro, cui vanno offerti servizi di integrazione sociale che ne rafforzino il senso di sicurezza e di accoglienza, con l'obiettivo di promuovere la loro partecipazione attiva alla società ed al lavoro.

7.2.2 Le strategie politiche esistenti

Le politiche sociali in Provincia di Bolzano sono caratterizzate da un'elevata presenza di servizi sociali capillarmente distribuiti nel territorio, a seguito del decentramento avvenuto con la L. P. 13/1991. L'offerta dei servizi è in continua crescita ed è rivolta a diversi gruppi di persone, tra di loro molto diversi. I servizi hanno come finalità l'assistenza agli interessati ed alle loro famiglie, e negli ultimi anni hanno adottato in misura crescente un approccio preventivo. Oltre alla prevenzione, un altro indirizzo fondamentale delle politiche sociali locali è quello del rafforzamento della responsabilità e dell'autonomia individuale e del sostegno all'auto-aiuto in un'ottica di sussidiarietà. La parte più consistente dei servizi sociali hanno la natura di prestazioni non monetarie, fra le quali l'assistenza agli anziani e quella all'infanzia sono in sensibile espansione, ma sono anche presenti in misura significativa prestazioni monetarie (assistenza economica e sociale) e prestazioni miste o composite.



7.2.3 Obiettivi a sostegno delle politiche del lavoro 2007-2013

Dal punto di vista delle politiche del lavoro, le politiche sociali dovrebbero orientarsi a cinque obiettivi fondamentali:

1. il mantenimento (in senso preventivo) ed il recupero di un maggior numero possibile di persone nell'area dell'autonomia, come condizione per la partecipazione attiva nella società e nel mondo del lavoro;
2. la neutralità degli interventi rispetto alla partecipazione al mercato del lavoro, ovvero, laddove possibile, prevedere negli interventi sociali dei meccanismi incentivanti rispetto al lavoro retribuito regolare;
3. una più stretta collaborazione con le istituzioni pubbliche e private del mercato del lavoro e della formazione, in modo da sostenere ad accompagnare in modo più flessibile i possibili percorsi di rientro lavorativo delle persone in grado di farlo;
4. la costruzione di un sistema di servizi che, pur valorizzando il lavoro volontario ed il lavoro di cura dei famigliari, punti ad una maggiore professionalizzazione dell'offerta di cura all'infanzia, agli anziani e, in senso generale, alle persone non autosufficienti, riducendo la concentrazione dei carichi famigliari sulle donne;
5. l'estensione dei servizi di prima accoglienza, di orientamento e di integrazione sociale per cittadini immigrati, rafforzando il coordinamento con le altre istituzioni pubbliche e con i soggetti del privato sociale (*no profit*) che si occupano di immigrati.

7.3 Le politiche abitative e della mobilità

7.3.1 Legami con le politiche del lavoro

Le politiche abitative e della mobilità influiscono per varie vie sullo sviluppo socio-economico di un territorio. Limitandosi al loro effetto sul mercato del lavoro, la disponibilità di abitazioni a prezzi accessibili ed un sistema di mobilità efficace sono elementi importanti per mantenere la forza lavoro necessaria (e permettere a quella immigrata di rimanere) nonché per garantirne le indispensabili caratteristiche di mobilità e di flessibilità. La diffusione degli insediamenti abitativi su tutto il territorio della provincia e la crescente concentrazione delle attività economiche e dei servizi in alcuni centri nodali ridefiniscono la localizzazione della domanda abitativa e della domanda di spostamenti, nonché la loro distribuzione territoriale e temporale. La possibilità di accrescere la mobilità abitativa aumenta potenzialmente le possibilità di un incontro domanda/offerta di lavoro qualitativamente soddisfacente, mentre il miglioramento delle infrastrutture per il trasporto di persone dovrebbe abbreviare i tempi di percorrenza e ridurre la congestione, con il risultato di rendere socialmente sostenibile il pendolarismo e di aumentare la produttività del sistema nel suo complesso.



7.3.2 Le strategie politiche esistenti

Dal punto di vista delle politiche abitative, la Provincia di Bolzano si è prevalentemente orientata alla promozione della acquisto di proprietà abitativa da parte delle famiglie, ed al sostegno della domanda sociale di affitto attraverso un sistema di sussidi sul canone di locazione. Alla contribuzione (per l'acquisto, per il recupero o per l'affitto) si aggiunge un corposo programma di edilizia pubblica (attuata dall'IPES) di costituzione di un patrimonio abitativo da concedere in affitto a canoni agevolati. Gli elevati costi dei terreni e l'eccesso di domanda rispetto all'offerta hanno portato a prezzi elevatissimi, sia per l'acquisto che per l'affitto, soprattutto nei centri principali, oltre che nelle zone di maggiore pregio turistico. L'emergenza abitativa degli anni '80 e della prima metà degli anni '90 è stata mitigata, anche se rimane acuto il problema dei segmenti deboli della domanda di casa (coppie giovani, immigrati, nuclei a basso reddito), per molti dei quali è impensabile accedere alla proprietà, mentre il mercato privato dell'affitto è molto limitato e a prezzi proibitivi.

Dal punto della mobilità, il Piano provinciale dei trasporti prevede tra gli obiettivi prioritari:

- il miglioramento della rete stradale con la realizzazione della circonvallazione degli abitati, la riqualificazione dei tracciati e la messa in sicurezza;
- la riqualificazione del tracciato dell'Autobrennero (barriere antirumore, sistema informativo);
- il potenziamento delle reti e dei servizi ferroviari, con l'incremento della capacità della linea del Brennero, il servizio ferroviario metropolitano Bolzano-Ora, il potenziamento del servizio sulla Bolzano-Merano (cadenzamento di 30 minuti) e sulla Fortezza-S. Candido (60 minuti);
- il miglioramento della velocità commerciale del trasporto pubblico urbano e della sua interconnessione con il trasporto ferroviario.

7.3.3 Obiettivi a sostegno delle politiche del lavoro 2007-2013

Alla luce della situazione del mercato del lavoro locale (elevata domanda di lavoro ed elevate fluttuazioni) e delle particolari caratteristiche insediative e morfologiche della provincia di Bolzano, le politiche abitative e quelle della mobilità possono costituire un utile sostegno alle politiche attive del lavoro, sia in risposta ai bisogni dei cittadini residenti, che alla domanda in continua crescita dei cittadini immigrati, per i quali l'alloggio rappresenta il maggiore problema di integrazione sociale.

Dal punto di vista abitativo, è auspicabile:

1. aumentare l'offerta di aree edificabili, soprattutto nei centri principali, mantenendo al contempo la compattezza degli insediamenti, al fine di salvaguardare il più possibile il verde agricolo;
2. aumentare l'offerta di alloggi in affitto a prezzi calmierati per rispondere alla domanda delle coppie giovani, ma anche di persone che si spostano temporaneamente in provincia per motivi di lavoro, al di là dei criteri di accesso

dell'IPES; questa offerta potrebbe essere creata da interventi innovativi delle cooperative, che con il sostegno finanziario pubblico potrebbero costruire e recuperare alloggi a canone calmierato;

3. agevolare imprese, consorzi di imprese e cooperative per la costruzione o il recupero di alloggi da locare a lavoratori immigrati;
4. favorire la nascita e sostenere agenzie (pubbliche o private no profit) di intermediazione sociale di alloggi, che si occupino di cercare alloggi sul mercato da affittare a lavoratori, e si interpongano tra lavoratore, impresa e proprietario al fine di fungere da garanti della solvibilità dell'affitto, del mantenimento dello stato dell'alloggio e della tutela delle condizioni abitative dei lavoratori.

Dal punto di vista delle politiche della mobilità, un orientamento strategico dovrebbe mirare al potenziamento ulteriore dell'offerta ferroviaria, che dovrebbe evolvere verso un sistema ferroviario metropolitano provinciale, in grado di raggiungere capacità di carico e velocità commerciali elevate e di venire integrato con il servizio di trasporto pubblico esistente. Il principio dovrebbe essere quello di volgere verso:

- elevati livelli di offerta con frequenze sostanzialmente continue nell'arco della giornata (orario cadenzato);
- stazioni e fermate più frequenti (soprattutto in ambito urbano);
- materiale rotabile di tecnologia avanzata;
- sistemi di segnalamento completamente automatici;
- piena ed organica integrazione con i vettori su gomma del trasporto pubblico a livello urbano, extraurbano e regionale e con i servizi ferroviari di livello superiore, nazionale e internazionale.

L'obiettivo dovrebbe essere quello di ottenere tra i nodi principali di Merano, Bolzano, Brunico e Bressanone tempi di percorrenza di mezz'ora, inclusi i tempi di fermata. Gli investimenti in funzione di questo obiettivo non migliorano soltanto la competitività della linea interessata, ma quella di tutta la rete¹⁰⁴.

L'altro obiettivo prioritario dovrebbe essere quello di realizzare a breve il tratto ferroviario metropolitano Egna/Ora-Laives-Bolzano.

7.4 Le politiche per le famiglie

7.4.1 Legami con le politiche del lavoro

Numerose ricerche¹⁰⁵ hanno mostrato come esista un forte legame tra politiche del lavoro da un lato e politiche familiari e – in senso lato – politiche temporali dall'altro. Gli obiettivi occupazionali dell'UE prevedono un incremento della partecipazione al mondo del lavoro in particolare delle donne, ma anche degli uomini (in particolar modo per le coorti di età sopra i 50 anni). Questo obiettivo risponde al crescente interesse femminile di partecipare al mondo del lavoro, obiettivo che è da porre in relazione all'aumento del livello di qualificazione delle donne¹⁰⁶, e al comportamento di consumo delle famiglie. Prima di formare una famiglia le donne

¹⁰⁴ Per maggiori dettagli sulle strategie per la mobilità, si veda: Provincia Autonoma di Bolzano (2006), 'Quadro strategico nazionale – Progetto di territorio: la proiezione 2007-2013 del modello di sviluppo provinciale', Studio commissionato ad apollis, in collaborazione con Disamis

¹⁰⁵ A livello locale p.es. „Maternità e lavoro“ (AFI-IPL Documentazione N. 23, 2003) e „Il rientro al lavoro dopo la maternità“, AFI-IPL Documentazione N. 29, 2006).

¹⁰⁶ Secondo l'Annuario ASTAT 2005 il livello di qualificazione delle donne in alcuni coorti di età risulta già superiore a quello degli uomini.



percorrono sempre più spesso un lungo cammino formativo ed infine entrano nel mondo del lavoro, con lo scopo di valorizzare al massimo la qualificazione raggiunta nel mercato del lavoro. Anche dopo aver formato una famiglia e dopo la nascita dei figli le donne non vogliono rinunciare alla personale realizzazione attraverso la vita professionale; ciò riguarda in particolar modo le donne con elevati titoli di studio¹⁰⁷.

Correlata a questa evoluzione vi è una nuova concezione dei ruoli di genere, anche in relazione alla genitorialità e alla responsabilità familiare. L'allontanamento delle donne dalle responsabilità domestiche ha portato a mettere in discussione i tradizionali ruoli all'interno della famiglia. Il postulato inconfutabile che i lavori domestici e di educazione dei figli debbono venir svolti insieme dai genitori nella realtà trova un'applicazione ancora insufficiente, dato che gli uomini non si assumono ancora le responsabilità familiari dovute. Per questi motivi uno degli obiettivi della società deve essere quello di promuovere l'assunzione da parte degli uomini della responsabilità fattiva in ambito familiare. Un altro ambito che viene interessato dalla crescita del numero di donne attive sul mercato del lavoro è quello della cura, che finora – per quanto concerne in particolare la cura domestica – grava quasi esclusivamente proprio sulle donne.

Gli obiettivi occupazionali europei necessitano di un ottimale utilizzo del potenziale delle forze lavoro, così come condizioni-quadro di promozione, sia in ambito pubblico che nella sfera privata. Se le imprese prestano attenzione alle responsabilità familiari dei collaboratori e delle collaboratrici e rispondono alle loro necessità, aumenta la produttività dei collaboratori e delle collaboratrici e la soddisfazione lavorativa, tutto ciò ha un effetto positivo sui risultati aziendali. Una buona armonizzazione dei collegamenti dei mezzi di trasporto ed un adattamento degli orari di apertura dei servizi pubblici (servizi per la prima infanzia, scuole, uffici) costituiscono il presupposto per un miglior intreccio tra il mondo produttivo e dei servizi. Viceversa va anche assicurato che le famiglie siano in condizione di svolgere il loro specifico compito di piccole comunità di solidarietà e luogo di educazione e cura. Anche ciò corrisponde ad un concreto e fondamentale interesse dell'intera società.

7.4.2 Le strategie politiche esistenti

Nelle politiche della famiglia la Provincia di Bolzano adotta un concetto di promozione integrata, che accanto alla sicurezza materiale delle famiglie con bambini contempli anche offerte di infrastrutture e di servizi che promuovano la conciliazione tra lavoro e famiglia, e che sostengano la famiglia nel suo determinante ruolo sociale. Le corrispondenti misure vengono garantite in prima linea dai Comuni (strutture per la prima infanzia, costruzioni scolastiche, servizi di cura), dalla Provincia (servizi sociali e strutture, sostegno familiare), da Provincia e Regione insieme (prestazioni economiche) o in via sussidiaria da attori privati. Si tratta, nel concreto, di un mix di trasferimenti monetari, servizi, infrastrutture e misure di politica dei tempi delle città, che vengono sviluppati in base al bisogno, e che permettono ai

¹⁰⁷ Cfr. nota n. 105

singoli la più elevata libertà possibile nella scelta nell'organizzazione delle proprie responsabilità sia familiari che professionali. Così come avviene già per la politica di gender, anche le politiche per le famiglie assumo sempre maggiormente un carattere trasversale, che deve venir considerato in tutti gli ambiti politici. In Provincia di Bolzano è ancora relativamente basso - rispetto all'obiettivo europeo che è del 33% - l'indice di dotazione¹⁰⁸ delle strutture per la prima infanzia (8,1% nel 2004, con l'obiettivo di arrivare al 12,5% nel 2008¹⁰⁹), anche se negli ultimi otto anni è cresciuto in maniera rilevante, un aumento che cammina di pari passo con una crescente domanda di tale servizio e la sensibilità rispetto a questa soluzione.

7.4.3 Obiettivi a sostegno delle politiche del lavoro 2007-2013

Nel progettare misure a sostegno della famiglia bisogna porre particolare attenzione al fatto che il mix di provvedimenti adottati garantisca effettivamente la libertà di scelta delle donne e degli uomini rispetto ad un'impostazione fortemente orientata al lavoro, o viceversa una fortemente orientata alla famiglia. Bisogna perseguire una flessibilizzazione dei congedi parentali puntando alla riduzione degli stessi garantendo l'immediata reintegrazione all'originario posto di lavoro. Risulta imprescindibile, quindi, porre dei punti fermi, dato che l'attenzione verso i compiti familiari costituisce anche una questione di risorse. La "buona pratica" rappresentata dalla politica dei tempi (adottata dal Comune di Bolzano), la cui fama ha ormai varcato i confini provinciali, deve essere ancora emulata in altri comuni e applicata in maniera estesa a livello provinciale. Anche le politiche di sostegno e tariffarie offrono ancora ampi margini di miglioramento.

I seguenti obiettivi sono da mettere in primo piano:

- Aumento delle possibilità su scala locale nell'ambito dei contratti collettivi, per creare condizioni di lavoro concilianti famiglia e lavoro (fra tutte contratti di lavoro a tempo parziale, ma anche flessibilità del tempo di lavoro);
- Promozione della parità delle donne sul mercato del lavoro (gap retributivo di genere pari a circa il 17%, minori possibilità di carriera, insufficiente presenza nelle posizioni manageriali);
- Aumento delle prestazioni economiche alle famiglie con bambini, al fine di assicurare livelli minimi di sussistenza durante i periodi dedicati alla famiglia, in particolare per genitori con più figli;
- Ampliamento della copertura sul territorio delle strutture di accudimento dei bambini in età prescolare e scolare nonché delle iniziative di accompagnamento nel tempo libero degli adolescenti e dei giovani e flessibilizzazione degli orari di apertura delle sopra menzionate strutture;
- Ampliamento dei servizi diurni e permanenti di assistenza agli anziani nonché valorizzazione delle iniziative delle famiglie stesse per garantire agli anziani la permanenza nell'ambiente familiare;
- Programmi di promozione della paternità, per promuovere un ruolo paterno attivo e per l'acquisizione di competenze prettamente familiari;

¹⁰⁸ Ovvero posti ogni 100 bambini di 0-3 anni.

¹⁰⁹ Provincia autonoma di Bolzano, Ripartizione Politiche sociali, Relazione sociale 2005, pag. 66.



- Potenziamento delle iniziative pubbliche e private che promuovono la famiglia e delle strutture che si prefiggono obiettivi specifici di parità, *gender mainstreaming*, promozione delle donne sul mercato del lavoro ecc.;
- Incremento degli approcci della politica dei tempi;
- Progettazione di tariffe, imposte e tasse a livello locale in un'ottica *family friendly*.



Capitolo 8

Il dialogo sociale come motore, non come puro motto

8.1 Legami con le politiche del lavoro

Nella nostra democrazia, la rappresentanza organizzata di interessi sia nell'ambito del lavoro dipendente che dell'imprenditoria rappresenta un cardine per lo sviluppo della società e dell'economia. Da un parte, salari giusti, prestazioni sociali adeguate, reali diritti di partecipazione nelle imprese e adeguate condizioni di lavoro non sono conquiste scontate, bensì il risultato di un continuo confronto tra interessi diversi ed in parte contrastanti. Dall'altra, rispetto ad un approccio storico, talvolta conflittuale, oggi, sia nelle imprese che a livello territoriale assumono un ruolo diverso anche gli stessi interessi economici, fra cui, in primo luogo, la salvaguardia della competitività tramite l'aumento della produttività, lo sviluppo della qualità e l'ottimizzazione dell'organizzazione del lavoro. La composizione concertativa degli interessi imprenditoriali e dei lavoratori e delle lavoratrici contribuisce a mitigare i conflitti e favorisce la stabilità del quadro di sviluppo sociale ed economico, mettendo a fuoco quegli interessi comuni che richiedono una reale convergenza tra le due posizioni. Come pare scontata la necessità di garantire la competitività delle imprese per assicurarsi l'occupabilità della forza lavoro, così ormai anche economisti rinomati¹¹⁰ sottolineano l'importanza della giustizia e sicurezza sociale per lo sviluppo delle attività economiche stesse. Ecco perché risulta auspicabile l'intensificazione del dialogo sociale tra imprenditori e lavoratori/lavoratrici a livello aziendale nonché territoriale.

8.2 Le strategie politiche in atto

L'Unione Europea ha adottato una strategia della composizione degli interessi e della partecipazione fin dalla firma del trattato Comunità Economica Europea. Rifacendosi alle linee-guida dell'UE¹¹¹ relative agli assetti delle relazioni industriali, anche i vari attori sociali altoatesini promuovono l'idea di un dialogo sociale (o concertazione sociale) come linea di indirizzo, al fine di garantire la partecipazione di tutti gli attori. Tuttavia, il fatto che al di fuori della Commissione Provinciale per l'Impiego non ci siano altri istituti concertativi ufficiali con competenza decisionale dimostra che il concetto della partecipazione non è ancora così scontato nella società altoatesina.

La concertazione tra le parti sociali rappresenta pertanto un modello d'azione, la cui utilità deve essere ancorata e interiorizzata dagli attori sociali. Partendo da un riconoscimento dei rispettivi ruoli sociali, i tre attori, associazioni imprenditoriali, sindacati e parte pubblica, dovrebbero essere coinvolti in un modello di riduzione del conflitto che, attraverso la dialettica e un confronto aperto e organico, consenta la stipula di accordi specifici sulle molteplici problematiche o parte di esse, che riguardano il rapporto tra lavoratori e imprese. Se si riescono a mettere in primo piano gli elementi condivisi e ad affermare con forza l'importanza di una responsabilità collettiva relativa allo sviluppo regionale, gradualmente anche in Provincia di Bolzano emergerà una nuova cultura della concertazione.

Per avere uno sviluppo economico proficuo, le aziende necessitano di un clima

¹¹⁰ Ad esempio, il Premio Nobel Joseph Stiglitz, già vicepresidente della Banca Mondiale

¹¹¹ Artt. 138, 139 Trattato UE



sociale disteso, che si può creare solo coinvolgendo i lavoratori ed i loro rappresentanti nelle decisioni aziendali e nella definizione delle politiche territoriali e fornendone loro informazioni esaurienti sulle stesse. A fronte della volatilità delle condizioni di mercato, delle aziende e degli sviluppi dei mercati internazionali è sempre più importante concentrare tutte le energie per raggiungere obiettivi comuni, tanto più in realtà piccole come quella sudtirolese, dove a maggior ragione è necessario un ruolo da protagonista dell'Ente Pubblico anche come soggetto di mediazione tra le parti sociali.

8.3 Obiettivi a sostegno delle politiche del lavoro 2007-2013

Rafforzando questa convinzione negli attori e nell'opinione pubblica questo approccio strategico potrà rappresentare un plusvalore per la Provincia di Bolzano. Inoltre è necessario fare in modo che il consenso sulle regole si affermi nella quotidianità delle relazioni industriali attraverso misure che riconoscano e rafforzino la concertazione tra le parti sociali. Nello specifico, si dovranno prendere in considerazione le seguenti misure:

- **Rafforzamento della cultura del dialogo:** il dialogo sociale in Provincia di Bolzano deve essere rafforzato sia a livello istituzionale che tra le parti sociali. Le politiche del lavoro rappresentano una tematica per la quale la cooperazione tra la mano pubblica e le parti sociali è indispensabile per affrontare con successo le varie sfide (mediazione di lavoro, crisi aziendali, inserimento lavorativo, contratti e condizioni di lavoro, politica dei redditi, prestazioni sociali, formazione professionale ecc.). Al di là delle tipiche situazioni di contrapposizione tra associazioni degli imprenditori e sindacati nell'ambito della contrattazione collettiva, il dialogo sociale necessita anche di occasioni non conflittuali di scambio relativamente alle rispettive posizioni. È quindi opportuno che la pubblica amministrazione organizzi periodicamente degli incontri con le parti sociali e si preoccupi di avere regolari scambi di informazioni ed opinioni anche con i singoli attori sociali nonché che essa promuova la responsabilizzazione concreta degli stessi e delle loro istituzioni.
- **Valorizzazione del ruolo della Commissione Provinciale per l'Impiego:** Commissione Provinciale per l'Impiego è chiamata dalla Legge Provinciale 39/1992 a mettere in atto tutte quelle misure che agevolino l'ingresso sul mercato del lavoro, favoriscano l'incontro tra domanda e offerta, supportino l'inserimento nel mondo del lavoro delle categorie svantaggiate, consentano - mediante contributi e servizi ad imprenditori e lavoratori - di raggiungere elevati livelli di occupazione, facilitino l'inserimento lavorativo mediante opportune offerte formative, sostengano la formazione e la riconversione professionale, incentivino l'attività di orientamento al lavoro e migliorino il livello di conoscenza dello sviluppo del mercato del lavoro. La Commissione provvede ad elaborare ed emanare il Piano di politica del lavoro¹¹² e disciplina, in tale ambito, le misure a sostegno dell'aggiornamento professionale¹¹³ ed i progetti per l'impiego temporaneo di lavoratori disoccupati¹¹⁴. Inoltre, si occu-

¹¹² L.P. 39/1992, art. 3

¹¹³ L.P. cit., art. 45

¹¹⁴ L.P. 11/1986

pa dell'assistenza e consulenza ai lavoratori per quanto riguarda l'attività di collocamento¹¹⁵ ed ha assunto - unitamente alla Ripartizione Lavoro ed in attuazione dello Statuto di autonomia - la funzione di organo di controllo delle misure di politica attiva del lavoro¹¹⁶. La Commissione Provinciale per l'Impiego e la Ripartizione Lavoro hanno facoltà di approvare misure per equilibrare domanda e offerta, emanare programmi per l'inserimento lavorativo delle categorie svantaggiate con le relative misure per l'orientamento professionale, la formazione e la riconversione, rilasciare pareri relativamente alle richieste di ammissione alla cassa integrazione guadagni, avere voce in capitolo relativamente alle modalità di collocamento al lavoro e relativi procedimenti e controllare a livello aziendale il rispetto delle specifiche disposizioni in materia di pari opportunità.

Perchè possa efficacemente svolgere le suddette estese funzioni come organo di controllo tripartito e garantire effettivamente il coinvolgimento delle parti sociali nelle decisioni strategiche, la Commissione Provinciale per l'Impiego dovrebbe trovare maggior considerazione come organo decisionale ed occuparsi con maggior continuità di tali tematiche. Relativamente alle tematiche centrali (ad es. mercato del lavoro, distribuzione dei redditi, fabbisogno professionale e formativo, ecc.) è necessario organizzare incontri informativi periodici in cui gli attori rappresentati in seno alla Commissione Provinciale per l'Impiego possano essere informati sull'evolversi dei dati chiave. Già oggi l'implementazione del Piano per le politiche del lavoro comporta una ricca agenda di lavoro per la Commissione e richiede un'adeguata organizzazione e le rispettive risorse per il monitoraggio e la consulenza scientifica.

È inoltre necessario garantire che le parti sociali e gli attori rilevanti in ambito sociale ed istituzionale siano adeguatamente rappresentati in seno alla Commissione. Attualmente, ad esempio, non vi sono rappresentati la Ripartizione Politiche Sociali, l'Orientamento Professionale e la Scuola, mentre anche per quanto concerne le parti sociali si rilevano ancora delle lacune, nella misura in cui i consorzi cooperativi non vi prendono parte nella loro funzione di rappresentanti datoriali. Con una modifica della LP n. 19 del 20 giugno 1980, è possibile garantire l'adeguata rappresentanza di enti ed associazioni di grande rilevanza.

- Precedenza alle soluzioni tripartite: Le soluzioni tripartite dovrebbero diventare la norma nell'ambito delle scelte strategiche relative alle politiche del lavoro e dell'occupazione ed alle politiche della formazione nonché, in generale, nella definizione dei principi di programmazione per lo sviluppo del mercato locale e dovrebbero avere, conseguentemente, la precedenza nei finanziamenti.
- Promuovere iniziative delle parti sociali: In molti settori la pubblica amministrazione, invece di intervenire direttamente, potrebbe assumere il ruolo di moderatrice e favorire soluzioni elaborate e patrocinate dalle parti sociali stesse. Potrebbe essere adottato il modello dei protocolli d'intesa, sperimentato con successo negli ultimi anni - ad esempio - nel settore del commercio, in materia di conciliabilità tra lavoro e famiglia al fine di incentivare la coopera-

¹¹⁵ L.P. 19/1980

¹¹⁶ D.P.R. 280/1974, D.Lgs. 430/1995, D.Lgs. 469/1997



zione tra le parti sociali, così come si potrebbe ricorrere ad altri progetti pilota e ad accordi tra le parti sociali: in questo modo, le associazioni degli imprenditori ed i sindacati tornerebbero ad essere propulsori dello sviluppo sociale. In particolare è necessario riflettere sulla possibilità di promuovere un maggior coordinamento tra pubblica amministrazione e parti sociali in materia di politica dei redditi. A tale riguardo, la recente riforma del mercato del lavoro ha fornito ulteriori spunti.

- **Supportare le strutture bilaterali:** le esistenti strutture collettive delle parti sociali presentano caratteristiche che consentono loro di assumersi specifiche responsabilità in materia di prestazioni sociali per i lavoratori e gli imprenditori e per quanto concerne il settore della formazione. Il supporto e l'eventuale estensione del ruolo degli enti bilaterali sembrano essere, in tal senso, un passo decisivo verso la creazione di un contatto diretto con i gruppi *target* della formazione professionale e per spronare parti sociali e imprese ad appoggiare un'offensiva sull'aggiornamento e la riqualificazione professionale.
- **Elaborazione di dati come base per eventuali decisioni condivise:** Le informazioni provenienti dalle diverse banche dati (ASTAT, Ufficio del mercato del lavoro, Dipartimenti, INPS, INAIL, amministrazione fiscale, AFI-IPL ecc.) costituiscono spesso la base per le decisioni in materia di politiche del lavoro, economiche e sociali. Per questo dovrebbe essere favorita la raccolta sistematica e l'aggiornamento dei dati, sia all'interno dell'amministrazione provinciale sia nell'ambito delle parti sociali. In questo modo si creerebbero per la pubblica opinione, ma anche per le associazioni imprenditoriali ed i sindacati, rappresentanti di interessi opposti, basi decisionali comuni che possono servire come punto di riferimento.
- **Promozione della professionalizzazione:** sociali all'interno delle aziende, nell'ambito del confronto politico istituzionale e nel dibattito con l'opinione pubblica implicano sempre di più un costante aggiornamento delle conoscenze e delle informazioni da parte dei loro funzionari e lavoratori alla luce della costante e profonda trasformazione del mondo produttivo e del lavoro. Per questo le competenze dei funzionari e dei dipendenti devono essere costantemente ampliate, riconvertite e rinnovate. Come accade in altre regioni, la pubblica amministrazione dovrebbe incentivarne la qualificazione, in modo da conferire maggior profondità ai rapporti dialettici tra le parti sociali consentendone un ulteriore salto di qualità nella loro funzione di rappresentanti dei diversi interessi.

Soggetti coinvolti nell'attuazione

Ripartizione lavoro e parti sociali.

Capitolo 9

Gestione, monitoraggio e valutazione del Piano degli interventi di politica del lavoro

9.1 Interventi normativi necessari

Le misure previste dal Piano degli interventi di politica del lavoro 2007-2013 riguardano in linea di massima l'analisi critica dei relativi principi normativi a livello locale ed il loro adeguamento alla luce dei nuovi criteri stabiliti dalle disposizioni europee e nazionali. L'edificio normativo costruito a livello provinciale a seguito della riforma della legislazione locale sul lavoro (L. P. 39/1992) e delle altre disposizioni provinciali legislative ed amministrative, è ancora valido in quanto concepito, con grande lungimiranza, in maniera molto flessibile. Alla luce delle recenti riforme del mercato del lavoro, che contengono alcune sostanziali novità, soprattutto nell'ambito dei servizi di mediazione al lavoro, con l'apertura nei confronti dell'iniziativa privata, è tuttavia opportuno rivedere nel complesso le disposizioni provinciali in materia. È - inoltre - altamente probabile che nei prossimi anni in Italia saranno varate altre riforme strutturali o quantomeno adeguamenti della legislazione in materia di lavoro, il che renderà necessario mettere mano - anche a livello locale - all'apparato legislativo. A livello europeo, invece, sia l'ampliamento del mercato comune del lavoro che le specifiche problematiche legate alle dinamiche del mercato del lavoro potrebbero suggerire la necessità di modernizzare le strutture del mondo del lavoro. Una revisione della legislazione locale in materia di lavoro consentirebbe di far confluire in un apparato moderno - anche per quanto concerne l'elemento normativo - gli adeguamenti strutturali introdotti dal presente Piano pluriennale e l'individuazione di nuovi standard per i servizi pubblici nel settore della mediazione al lavoro. In tal modo sarebbe assicurata la congruenza tra nuovo orientamento contenutistico e quadro formale di riferimento, nonché l'ottimizzazione dal punto di vista dell'efficienza. Una soluzione ottimale sarebbe rappresentata dalla creazione di un testo unico di tutte le disposizioni in materia di lavoro attualmente distribuite in varie leggi provinciali.

Di seguito vengono illustrate, in riferimento alle misure proposte, le modifiche necessarie alla normativa provinciale in materia:

- gli interventi di adeguamento e riorientamento degli enti pubblici in materia di lavoro (5.1.1, 5.1.2, 5.1.3) e la cooperazione con i soggetti privati (5.1.4) devono ricevere un nuovo assetto, soprattutto alla luce delle più recenti riforme del mercato del lavoro ed a seguito della revisione delle relative disposizioni e della creazione di un testo unico in materia;
- con riferimento al reinserimento lavorativo delle categorie svantaggiate (5.2.1, 5.2.2, 5.2.3, 5.2.4), vanno riconsiderati gli attuali strumenti legislativi: l'affidamento di cui alla L.P. 20/1983, il ricorso alla L.P. 11/1986, la possibilità di esternalizzare i servizi per l'impiego ai sensi della L.P. 39/1992, il correlato accreditamento di aziende di riferimento pubbliche e private ai sensi del D.L. 276/2003, la possibilità di ricorrere a convenzioni con cooperative sociali di tipo B in conformità alla L. 381/1991 ed alla delibera della Giunta Provinciale n. 1986 del 6 giugno 2006, l'attuazione della L.R. 24/1998 relativa al potenziamento delle attività delle cooperative sociali;



- la promozione dell'occupazione femminile (5.3.1) e le misure volte a favorire la gestione delle crisi aziendali ed il reinserimento lavorativo dei lavoratori ultracinquantenni (5.4.1) necessitano poi di nuove disposizioni legislative ogniqualvolta a livello provinciale o regionale vengono introdotti servizi nuovi o aggiuntivi o vengono concessi nuovi sostegni;
- le misure per l'integrazione degli immigrati (5.5.1, 5.5.2) possono essere comprese nella programmata Legge provinciale sull'immigrazione o integrate nella L.P. 39/1992; sono talora previsti accordi con la partecipazione delle parti sociali e delle strutture associative o federative operanti in questo settore;
- il potenziamento dell'attività ispettiva (5.6.1.), l'ottimizzazione e l'unificazione dei dati disponibili relativamente alla tutela del lavoro (5.6.2) e le iniziative di sensibilizzazione su questa tematica (5.6.3) prevedono innanzitutto adeguamenti strutturali e puntano sull'allargamento della collaborazione tra i diversi uffici cui sono attribuite le competenze in materia di tutela del lavoro. I relativi adeguamenti normativi devono essere realizzati nell'ambito della revisione della L.P. 39/1992, tenendo presente il quadro di riferimento rappresentato dalle leggi dello Stato e dal Piano Provinciale per la tutela del lavoro del 2002. Anche qui sono talora previsti accordi tra le diverse istituzioni;
- L'intensificazione delle rilevazioni statistiche sul mercato del lavoro (5.7.1) e la diffusione delle informazioni correlate (5.7.2) possono ricevere una sistemazione dal punto di vista normativo nel quadro della revisione della L.P. 14/1986;
- la Commissione Provinciale per l'Impiego dovrebbe preoccuparsi di seguire con attenzione la revisione o il concepimento ex novo di strumenti di programmazione nei settori della formazione (6.), del sociale (6. e 7.), della promozione delle attività economiche e dell'innovazione (7.), ed allo stesso tempo, mediante adeguate prese di posizione, mettere in luce i rapporti di influenza reciproca tra le diverse misure. Svariate sollecitazioni in tal senso contenute nel Piano pluriennale rimandano alla necessità di adeguamenti normativi nell'ambito della legislazione provinciale in materia ed alla potenziale efficacia di iniziative concordate;
- la medesima riflessione vale anche per il dialogo sociale (8.) quale strumento di regolazione dei conflitti: in quest'ambito necessita di innovazione - dal punto di vista legislativo - soprattutto il ruolo della Commissione Provinciale per l'Impiego (LG 19/1980 und LG 39/1992), la cui funzione di organo decisionale tripartito deve essere valorizzata nella sua capacità di orientare le politiche attive del lavoro, magari mediante l'estensione dei diritti di rappresentanza degli attori locali. Nuovi ed importanti punti di vista devono confluire nelle disposizioni provinciali in materia, ed avanzano tra l'altro la proposta di promuovere le strutture bilaterali a livello di parti sociali, oltre a dare la precedenza alle iniziative tripartite, ma prevedono anche misure a sostegno della professionalizzazione del lavoro delle parti sociali (cap. 8.). Talora questi aspetti vanno però al di là dei limiti amministrativi posti ai servizi per l'occupazione e devono essere preliminarmente analizzati ed approvati dall'ufficio competente.

9.2 Misure da realizzare in modo prioritario

Per la realizzazione concreta delle singole misure che presuppongono lo stanziamento di risorse umane o finanziarie aggiuntive, è necessaria la preventiva approvazione della Giunta provinciale. Nella prima fase di attuazione del piano le misure prioritarie sono le seguenti:

- misure riguardanti il capitolo 5.2: Fasce svantaggiate
- misure riguardanti il capitolo 5.5: Integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro

Ulteriori priorità verranno stabilite da parte della Commissione provinciale per l'impiego su proposta della Ripartizione Lavoro, tenendo conto dello stato di avanzamento nell'attuazione delle misure riguardanti i capitoli 5.2 e 5.5.

9.3 La responsabilità dell'attuazione del piano pluriennale

L'elenco di seguito riportato contiene un'approssimativa attribuzione delle responsabilità di ordine amministrativo in relazione all'attuazione delle singole misure del piano pluriennale, con in testa la Ripartizione Lavoro. Partendo da questo presupposto, è necessario definire questo tipo di responsabilità in maniera ancora più dettagliata ed integrarla nei piani di lavoro individuali. Requisito indispensabile per una corretta e puntuale programmazione è il fatto che i singoli progetti, nati sul piano politico, vengano poi declinati a livello di Dipartimenti e di singoli dipendenti e che, nell'ambito della programmazione interdipartimentale vengano definite anche le interfacce che richiedono una cooperazione tra i vari dipartimenti.

In questo caso è particolarmente rilevante il coinvolgimento delle parti sociali, dove espressamente previsto o comunque opportuno. Il concetto base da cui prende spunto il piano pluriennale è infatti quello della comune responsabilità per lo sviluppo locale. Ciò richiede un ruolo attivo da parte dell'ente pubblico in quanto attore sociale, ma anche nel suo ruolo di moderatore e difensore degli interessi pubblici, e sottolinea la peculiarità della situazione data dalla corresponsabilità delle parti sociali e dalla loro naturale predisposizione a plasmare autonomamente il mercato del lavoro.

La Ripartizione Lavoro è prima responsabile per quanto concerne le seguenti misure: sviluppo della qualità all'interno dei servizi di mediazione al lavoro (5.1.1, 5.1.3, 5.1.4), supporto all'inserimento lavorativo delle donne (5.3.1) e degli ultracinquantenni (5.4.1), potenziamento e riorganizzazione dell'attività ispettiva (5.6.1), potenziamento dell'attività di rilevamento dati e dell'attività di informazione in materia di lavoro (5.7.1, 5.7.2).

La cooperazione interdipartimentale è di fondamentale importanza negli obiettivi di seguito riportati: integrazione dei servizi di mediazione al lavoro con quelli



di orientamento al lavoro e della formazione professionale (5.1.2), revisione delle disposizioni sull'inserimento lavorativo di persone appartenenti a categorie svantaggiate (5.2.1, 5.2.2, 5.2.3), unificazione delle banche dati esistenti in materia di tutela del lavoro (5.6.2), ma anche riguardo le sezioni concernenti la formazione (6.), il contesto economico e sociale (7.) ed infine anche il monitoraggio periodico e la valutazione delle misure indicate (9.).

La partecipazione delle parti sociali è determinante per quanto riguarda le seguenti fondamentali tematiche: sostegno all'occupazione mediante accordi con le cooperative sociali (5.2.4), integrazione degli immigrati (5.5.1, 5.5.2), opera di sensibilizzazione e di informazione in materia di tutela del lavoro (5.6.3), ma anche nel settore della formazione (6.) e della promozione delle attività economiche e degli interventi di carattere sociale (7.) e nella definizione degli strumenti del dialogo sociale (8.).

Attualmente sussistono autonomi margini di manovra per le parti sociali, soprattutto per quanto riguarda le politiche retributive locali ed altri aspetti della contrattazione collettiva, ad es. nel settore della formazione (come nel settore dell'apprendistato, dei tirocini aziendali, dei fondi interprofessionali per la formazione, dei fondi pensionistici contrattuali) o per quanto concerne la flessibilizzazione dell'orario di lavoro ed altri aspetti dell'organizzazione del lavoro. In futuro un importante ruolo in merito potrà essere svolto dagli Enti bilaterali.

9.4 Monitoraggio (periodica verifica dello stato di avanzamento dell'attuazione delle misure)

L'attuazione del piano pluriennale si realizza sostanzialmente su due rilevanti livelli: un piano squisitamente politico, che si identifica nella Commissione Provinciale per l'Impiego, ed uno amministrativo, individuato principalmente nella Ripartizione Lavoro. Tenuto conto di queste specificità strutturali, si propone di creare ai fini del monitoraggio i giusti presupposti ad entrambi i livelli: da un lato mediante la creazione di un gruppo di lavoro all'interno della Commissione Provinciale per l'Impiego, dall'altro mediante l'istituzione di un gruppo di lavoro operativo all'interno della Ripartizione Lavoro in collaborazione con altre Ripartizioni dell'Amministrazione provinciale.

Al gruppo di lavoro operativo spetterà il compito di promuovere l'avanzamento dell'attuazione del piano pluriennale sulla base delle direttive della Ripartizione Lavoro, mentre il gruppo di lavoro all'interno della Commissione Provinciale per l'Impiego dovrà controllarne progressivamente i risultati sulla base di particolareggiati documenti di programmazione redatti dalla Ripartizione Lavoro e da altre Ripartizioni e Dipartimenti coinvolti.

Il gruppo di lavoro operativo interno alla Ripartizione Lavoro dovrà individuare, di

concerto con le altre Ripartizioni dell'Amministrazione provinciale che si occupano di questioni inerenti gli interventi in materia di lavoro, il concreto calendario di attuazione delle singole misure del piano pluriennale, proporre i relativi programmi ed accordi per i singoli Dipartimenti e Ripartizioni, provvedere alle relative delibere ed agli incarichi interni ed esterni e redigere un rapporto ogni otto mesi sull'avanzamento del progetto a beneficio della Commissione Provinciale per l'Impiego. Ciò significa che i Dipartimenti e le Ripartizioni coinvolti dovranno elaborare dettagliati piani di attuazione per le singole misure e predisporre le necessarie risorse, oltre ad occuparsi degli obiettivi previsti dal piano pluriennale stesso.

Il gruppo di lavoro costituito in seno alla Commissione Provinciale per l'Impiego si riunisce ogni dodici mesi per verificare, sulla base del rapporto del gruppo di lavoro operativo ed in considerazione delle problematiche di volta in volta emergenti, lo stato di attuazione del piano pluriennale.

Sia per il monitoraggio che per la valutazione delle misure previste dal piano per l'occupazione, è consigliabile il ricorso al contributo di istituzioni scientifiche, in grado di giudicare le procedure di controllo e le azioni per la graduale verifica dei risultati delle misure anche in relazione alla loro accuratezza e valenza in confronto ad altre regioni italiane ed europee. Inoltre il loro intervento garantirebbe che, al di là della mera esecuzione del lavoro di routine, ad occuparsi dell'attuazione del piano pluriennale sarebbero risorse che altrimenti sarebbero difficilmente impiegabili in altro modo.

9.5 Valutazione (verifica scientificamente garantita dei risultati in termini di attuazione)

L'affiancamento scientifico nell'attuazione del piano pluriennale, o quantomeno di alcune fasi dello stesso, consistenti e strategicamente importanti, rappresenta un elemento essenziale nell'impiego di questo strumento di programmazione. In un mondo del lavoro in continua trasformazione, caratterizzato da grande penetrazione internazionale, l'interesse della scienza nell'applicazione di nuovi specifici strumenti è particolarmente accentuato, in quanto le esperienze in tema di regolazione del mercato del lavoro e la sperimentazione di nuovi approcci nella *governance* e nell'orientamento dei servizi diventano sempre più intercambiabili e quindi sempre più importanti anche per altri paesi.

La valutazione scientifica si occupa di raccogliere i dati rilevanti relativi alle singole misure e di redigere rapporti periodici sulle varie fasi di attuazione, fornendo quindi un input per la Commissione Provinciale per l'Impiego ed i centri di responsabilità politica, input che armonizza esperienze pratiche ed obiettivi, e provvede a fornire feed-back relativamente al circuito composto da analisi, programmazione, attuazione e valutazione.



La valutazione è particolarmente opportuna per le misure strutturali riguardanti la modernizzazione dei servizi per l'occupazione, ma anche per quanto concerne l'introduzione di nuovi incentivi (donne, ultracinquantenni, trasformazione di rapporti di lavoro precario) e l'adeguamento di misure incentivanti attualmente destinate alle categorie svantaggiate.



Appendice

Disposizioni di procedura su leggi provinciali nel campo del mercato del lavoro

1) INTERVENTI A SOSTEGNO DELL'OCCUPAZIONE

Procedure per l'applicazione della legge provinciale 17 agosto 1987, n. 24

Interventi a sostegno dell'occupazione

Entità dei finanziamenti

1. I finanziamenti sono determinati come segue:
 - a) per ogni assunzione di lavoratore o lavoratrice di età compresa tra i 35 e 40 anni: maschi 20%, femmine 35%;
 - b) per ogni assunzione di lavoratore o lavoratrice di età compresa tra i 40 e 45 anni: maschi 30%, femmine 45%;
 - c) per ogni assunzione di lavoratore o lavoratrice di età superiore ai 45 anni: maschi 40%, femmine 50%.

Disposizioni procedurali

1. Per ottenere i finanziamenti di cui alla L.P. n. 24/87 le imprese devono presentare relativa domanda alla ripartizione provinciale del lavoro, indicando i nominativi dei lavoratori e delle lavoratrici che hanno assunti, la data di assunzione, nonché i dati relativi alla situazione occupazionale dell'impresa nei dodici mesi precedenti alla presentazione della domanda stessa. I lavoratori e le lavoratrici devono essere stati scelti tra le persone comprese nella lista di mobilità, predisposta dalla commissione provinciale per l'impiego e nella quale vengono iscritti i lavoratori e le lavoratrici di cui all'articolo 1 della L.P. n. 24/87.
2. Non sono ammesse a finanziamento le assunzioni in sostituzione di dipendenti licenziati/e nei dodici mesi precedenti dell'assunzione.

Erogazione dei finanziamenti

1. La concessione dei finanziamenti e la liquidazione vengono effettuati dal direttore o dalla direttrice della ripartizione del lavoro previa verifica che i lavoratori assunti e le lavoratrici assunte si trovino tuttora alle dipendenze dell'impresa stessa e che dalla data di assunzione non abbia proceduto a riduzione di personale.
2. I finanziamenti sono erogati in due soluzioni annuali posticipate. Il giorno di inizio del computo della decorrenza dell'anno è quello in cui avviene l'assunzione.



2) INTERVENTI A SOSTEGNO DELL'AGGIORNAMENTO PROFESSIONALE

Procedure per l'applicazione dell'art. 8 della legge provinciale 12 novembre 1992, n. 39, della legge statale del 8 marzo 2000, n. 53 e della legge statale del 19 luglio 1993, n. 236

L'applicazione dell'intervento è disciplinata dalla legge ed è considerata richiamata.

3) IMPIEGO TEMPORANEO DI DISOCCUPATI/E

Procedure per l'applicazione della legge provinciale 11 marzo 1986, n. 11

Tutti gli enti e le istituzioni soggetti alla tutela o vigilanza da parte dell'amministrazione provinciale e la Provincia stessa, hanno facoltà di impiegare temporaneamente persone disoccupate in progetti di pubblica utilità.

I progetti possono anche riguardare compiti istituzionali della pubblica amministrazione, ma deve trattarsi di lavori temporanei, realizzati in forma di progetto che non possono essere eseguiti con le risorse disponibili.

Gli enti e le istituzioni soggetti a vigilanza da parte dell'amministrazione provinciale e la Provincia stessa possono quindi realizzare progetti, impiegando persone disoccupate.

I progetti costituiscono una misura di politica attiva del lavoro e sono finalizzati a favorire l'inserimento o il reinserimento nel mondo del lavoro di persone disoccupate.

Settori d'intervento

Sicuramente, il bisogno di ulteriori servizi sociali, comunali ed infrastrutturali, è molto sentito dalla cittadinanza. Gli enti promotori possono, quindi, realizzare iniziative di pubblico interesse e socialmente auspicabili. Le iniziative socialmente rilevanti si collocano essenzialmente nei seguenti settori: tutela dell'ambiente, risanamento urbano ed abbellimento rurale, servizi sociali, cultura ed arte.

Beneficiari degli interventi

I destinatari della legge sull'impiego temporaneo di disoccupati sono persone in stato di disoccupazione da almeno sei mesi. Le persone in stato di disoccupazione mantengono tale stato e sono periodicamente invitate dal Centro di mediazione lavoro a colloqui di consulenza mirati all'avviamento al lavoro. Le persone disoccupate, in caso di mancata presentazione al colloquio o di non disponibilità ad accettare un adeguato lavoro, perdono lo stato di disoccupazione e di conseguenza il diritto all'impiego nell'ambito del progetto. L'impiego temporaneo di persone dis-

occupate non dà luogo ad alcun rapporto di lavoro subordinato. La partecipazione dei lavoratori al progetto è volontaria e non costituisce titolo preferenziale per la partecipazione a concorsi o per l'assunzione negli enti o nelle aziende pubbliche.

Selezione delle persone

Le persone disoccupate da impiegare nell'opera di pubblica utilità sono selezionate dal competente Centro di mediazione lavoro, con l'obiettivo di migliorare la loro occupabilità e tenendo conto delle competenze richieste

Durata

Le caratteristiche del progetto d'intervento devono essere tali da comportare una durata dei lavori non inferiore a tre e non superiore a dodici mesi; eccezionalmente, qualora particolari caratteristiche delle opere che s'intendano realizzare lo richiedano, la durata del progetto può essere prorogata fino a 24 mesi.

Finanziamento

Per ogni ora di lavoro effettivamente prestata, la persona disoccupata ha diritto ad un importo di 6,50 Euro lordi. Per quanto concerne il calcolo ed il pagamento degli oneri sociali, si applica la legge 6 agosto 1975, n. 418, e successive modifiche ed integrazioni. Gli oneri finanziari per la realizzazione del progetto sono a carico dell'ente promotore. Tuttavia, al fine di sostenere l'ente nell'esercizio di quest'intervento di politica occupazionale, la Giunta provinciale ha stanziato dei fondi per sussidiare questi progetti. Il contributo è stabilito di regola nella misura del 20% degli assegni corrisposti alle persone impiegate nel progetto. Per un particolare motivo tale importo può arrivare fino al 50%. Tutti gli oneri sociali sono a carico della Provincia. Le relative domande per il contributo sono trattate in ordine di presentazione.

Presentazione delle domande

La domanda d'approvazione dell'iniziativa, anche quando non è richiesto il contributo provinciale, dev'essere presentata al competente Centro di mediazione lavoro non prima di due mesi dall'impiego temporaneo delle persone disoccupate. Alla domanda va allegato il progetto che deve contenere le seguenti indicazioni:

- la descrizione dettagliata dell'iniziativa che s'intende attuare;
- le modalità organizzative dell'attività lavorativa che dovrà svolgersi sotto la guida e il controllo di personale tecnico proprio dell'ente promotore o incaricato dall'ente;
- il numero delle persone disoccupate che s'intende impiegare e, se possibile, anche i loro nomi;
- la durata del progetto ed il numero complessivo delle giornate e delle ore lavorative previste;
- l'elenco delle spese, con l'indicazione separata di quelle relative allo svolgimento del progetto e di quelle concernenti gli assegni alle persone disoccupate;



- le fonti di finanziamento previste.

Decisione sulle domande

Sulle domande decide il Direttore della Ripartizione lavoro. In concomitanza all'approvazione è fissato anche il contributo provinciale. Dopo l'approvazione, le iniziative occupazionali possono essere poste in atto.

Avvertenze

Prima dell'inizio dei lavori l'ente promotore deve comunicare per iscritto ad ogni persona disoccupata impegnata nell'ambito del progetto che non si tratta di un rapporto di lavoro e che mantiene lo stato di disoccupazione; si deve osservare, pertanto, anche durante l'impiego temporaneo, il regolare invito per il colloquio di consulenza al Centro di mediazione lavoro.

Violazione delle disposizioni – conseguenze

L'impiego temporaneo di persone che non fanno parte dei soggetti beneficiari, comporta la revoca fin dall'inizio del progetto e non sono né erogati contributi, né coperti gli oneri sociali. Al momento della liquidazione dei contributi, l'Ufficio servizio lavoro verifica per via telematica se al momento dell'inizio del progetto le persone fossero in possesso dei requisiti.

Fatturazione

Al fine della liquidazione del contributo provinciale al termine del progetto l'ente promotore deve trasmettere al competente Centro di mediazione lavoro, la seguente documentazione:

- i dati anagrafici delle persone impiegate;
- l'originale di tutti i mandati di pagamento distinti per ciascuna persona impiegata (tranne le comunicazioni INAIL; qualora presso l'INAIL non dovesse essere stato istituito un apposito numero di posizione, dev'essere indicato il premio);
- l'indicazione motivata delle persone per le quali è stato concesso un contributo superiore al 20%;
- la tabella contenente gli importi degli assegni erogati e separatamente gli importi degli oneri sociali.

4) ACCESSO ALL'IMPIEGO PROVINCIALE

Procedure per l'applicazione dell'art. 36 del decreto del presidente della provincia 30 maggio 2003, n. 20

L'accesso all'impiego provinciale viene amministrato dalla ripartizione personale.

5) CONCESSIONE DI MUTUI PER FAVORIRE LA MOBILITÀ

Procedure per l'applicazione della legge provinciale 11 maggio 1988, n. 17

L'applicazione dell'intervento è disciplinata dalla legge ed è considerata richiamata.

6) ANTICIPAZIONE DELLA CASSA INTEGRAZIONE GUADAGNI STRAORDINARIA

Procedure per l'applicazione della legge provinciale 19 dicembre 1986, n. 33

Costituzione di un fondo speciale per anticipazioni a favore di imprese associate al CONFIDI - Consorzio garanzia collettiva fidi tra le piccole e medie industrie della provincia di Bolzano, soc.coop.a.r.l.

L'applicazione dell'intervento è disciplinata dalla legge ed è considerata richiamata.

7) IVAZIONE DELLA COOPERAZIONE

Procedure per l'applicazione della legge provinciale 8 gennaio 1993, n. 1

Gli interventi per l'incentivazione della cooperazione vengono eseguiti dalla ripartizione innovazione, ricerca, sviluppo e cooperative.

8) ACCERTAMENTO DELLO STATO DI DISOCCUPAZIONE

Le procedure per l'accertamento dello stato di disoccupazione sono disciplinate dal decreto del presidente della Provincia 17.01.2005, n. 1 ed sono considerate richiamate.







