

l'Unità

PROSPETTIVE PER IL 1999 E OLTRE

Il miglioramento dei servizi per l'impiego e la loro diffusione capillare su tutto il territorio nazionale contribuiranno ad assicurare una più efficace azione preventiva, attraverso azioni di orientamento personalizzato alle occasioni formative e di esperienza di lavoro, nonché alle occasioni di lavoro, con effetti sui tempi medi di ricerca del posto di lavoro e quindi sul tasso di disoccupazione. Ciò non esclude gli interventi di politica del lavoro; essi devono soprattutto aiutare i soggetti più difficili da occupare e creare nuove prospettive di lavoro nelle aree dove si concentra la disoccupazione.

Alcune nuove iniziative avranno riflessi a partire dal 1999. Questo è il caso dei lavori socialmente utili (gl. 2): le recenti innovazioni normative faranno superare una situazione di emergenza e di precarietà, per migliorare la condizione professionale dei lavoratori coinvolti e per delineare percorsi che portino a un regolare impiego. Per le categorie più deboli (gl. 9), una recente legge ha riformato l'intervento pubblico a sostegno dell'inserimento al lavoro dei disabili con il passaggio da un'azione di collocamento quasi automatico a una strategia attiva di valorizzazione delle loro capacità. Vi sono poi i provvedimenti per l'avvio di attività imprenditoriali da parte di giovani, donne e lavoratori che beneficiano dell'intervento straordinario della cassa integrazione o che sono disoccupati per riduzione di personale. Tra le misure di incentivazione di nuova imprenditoria nel Mezzogiorno, va ricordato l'«prestato d'onore» (gl. 11). Il Governo infine, riformerà nel 1999 la normativa che regola i rapporti di lavoro a contenuto formativo e le altre forme di «work experiences» disponibili per i giovani durante il periodo degli studi o nella fase di ricerca di prima occupazione (gl.4).

GL4 riasaminerà e, se necessario, modificherà il proprio sistema previdenziale e fiscale e creerà incentivi per stimolare i disoccupati o le persone inattive a cercare e sfruttare le opportunità di occupazione o di migliore occupabilità ed i datori di lavoro a creare nuovi posti di lavoro. Nel contesto di una politica per l'invecchiamento attivo è inoltre importante sviluppare misure quali il mantenimento delle capacità lavorative, la formazione permanente ed altri accordi di lavoro flessibili, in maniera che i lavoratori anziani possano anch'essi partecipare attivamente alla vita lavorativa.

IL CONTESTO, SVILUPPI NEL 1998 E MONITORAGGIO DELLE INIZIATIVE

Gli incentivi finanziari all'occupazione in Italia sono articolati in numerose misure, su cinque principali canali: 1) promozione dei contratti di lavoro con un contenuto formativo; 2) incentivazione alla riassunzione definitiva o temporanea di lavoratori che siano beneficiari di forme di integrazione al reddito per la perdita (o il rischio di perdita) del posto di lavoro (reimpiego di lavoratori in cassa integrazione guadagni e in mobilità); 3) sostegno ad alcune fasce deboli (portatori di handicap, ecc.) o a lavoratori impiegati in settori arretrati come, ad esempio, l'agricoltura; 4) incentivi alla domanda di lavoro nel Mezzogiorno; 5) agevolazioni alle imprese che creano posti di lavoro aggiuntivi, o che assumono giovani e disoccupati di lunga durata.

Tradizionalmente, come forma di incentivo hanno prevalso gli sgravi contributivi, calcolati sulle aliquote ordinarie di finanziamento della protezione sociale. Più di recente, anche in conseguenza di orientamenti sfavorevoli dell'Unione Europea, sono diventati più rilevanti gli incentivi di carattere fiscale: riduzioni di imposta a favore delle imprese che assumono sotto determinate condizioni, e/o specifici gruppi di lavoratori.

Altra tendenza recente, è quella dell'emergere di sgravi, fiscali o contributivi su base capitaria, rilevanti dal punto di vista del favore che ne può derivare per i lavoratori più deboli e con salari più bassi. E' questo il caso dell'incentivo a favore delle imprese operanti nel Mezzogiorno. A queste, che erano beneficiarie dello sgravio contributivo generale, è stato concesso un contributo in forma capitaria al fine di evitare contraccolpi occupazionali specie per i lavoratori a più bassa qualifica. Il contributo, da dedurre dai versamenti contributivi ordinari, è pari a 1,6 milioni mensili fino a dicembre 1998 e a 1,05 milioni mensili nel 1999.

Analogamente, la legge 449/1997 ha previsto un credito di imposta a favore delle piccole e medie imprese operanti nelle aree Obiettivo 1 interessate da patti territoriali, nelle aree urbane svantaggiate e in alcune aree specificamente previste che assumono a tempo indeterminato nuovi dipendenti nel periodo ottobre 1997-dicembre 2000. Il credito è di 10 milioni di lire per il primo nuovo dipendente e di 8 milioni per ognuno dei successivi, fino a un massimo di 60 milioni annui di riduzione, nei tre periodi di imposta cui si riferisce la legge. Nella stessa legge vi è un incentivo a favore dell'avvio di nuove attività di lavoro autonomo nei settori artigianali e del commercio; i soggetti con età inferiore ai 32 anni che iniziano una propria attività possono quindi dimezzare i contributi previdenziali dovuti nel primo biennio d'attività.

Data la natura degli strumenti, non è semplice tracciare un quadro contabile della spesa. Per gli schemi basati sulle agevolazioni contributive, registrati nei bilanci dell'Inps e catalogati con riferimento alle singole norme di incentivazione, una sintesi è nella tabella.

Agevolazioni contributive per la formazione occupazionale e le categorie svantaggiate (milioni di euro)	
	1998
a) Aiuti alla formazione	1.848.736
b) Inserimento disoccupati e persone a rischio di disoccupazione	867.964
c) Categorie e settori svantaggiati	1.548.068
d) Sostegno alle aree a ritardo sviluppo	1.789.882
e) Incentivi all'inserimento	489.958
Totale	6.544.608

Dati provvisori. FONTE: Elaborazioni su dati Inps.

Gli oneri per incentivi di tipo fiscale, che competono ai bilanci del Ministero delle Finanze, sono sintetizzati, in termini di previsioni di minor gettito, nella tabella.

Oneri stimati per incentivi introdotti nelle Leggi finanziarie 1998 e 1999 (mil. di Euro)				
	Legge n. 449/1997			
	1998	1999	2000	2001
Sgravio nuovi assunti	103	103	-	-
Quota capitaria (*)	640	387	-	-
Giovani che iniziano un lavoro autonomo	24	71	60	-4
Legge n. 448/98				
	1998 1999 2000 2001			
Sgravio nuovi assunti		53	263	352
Quota capitaria		129	423	372
Giovani che iniziano un lavoro autonomo		-	17	96
Oneri complessivi stimati a partire dal 1999				
	1999 2000 2001			
Sgravio nuovi assunti		156	263	352
Quota capitaria		516	423	372
Giovani che iniziano un lavoro autonomo		71	76	91
TOTALE		743	763	815

(*) Gli oneri per incentivi contributivi 1998 sono compresi anche nella tabella precedente

A ciò vanno sommati gli incentivi erogati direttamente alle imprese, per investimenti che creano occupazione aggiuntiva (facenti capo al Ministero dell'Industria), nonché gli incentivi erogati dalle amministrazioni regionali.

La mancanza di un sistema stabile di rilevazione delle misure di incentivazione non permette al momento di quantificare il numero dei soggetti che ne hanno beneficiato, né è possibile valutare l'effetto occupazionale netto aggiuntivo delle risorse impiegate.

Gli importi erogati a titolo di sostegno al reddito dei disoccupati sono meno dell'1%, una quota inferiore all'importo di quasi tutti i paesi europei; gli importi rimangono inferiori anche se si include quanto erogato per indennità e per invalidità. Tali gruppi cui sono indirizzati gli ammortizzatori potrebbero tuttavia essere indotti a comportamenti passivi nella ricerca dell'impiego (gl. 2) a causa della durata dei trattamenti e delle difficoltà registrate nell'attuazione di politiche attive (riqualificazione dei lavoratori, verifica dell'effettiva azione di ricerca). Questi problemi sono accresciuti dall'incertezza nella legislazione attuale di misure volte ad allungare la partecipazione attiva dei lavoratori anziani. La possibilità di andare in pensione dopo 35 anni di contribuzione ha tenuto molto bassa l'età media di pensionamento e ha favorito un progressivo abbassamento dei tassi di partecipazione nella fascia d'età sopra i 50 anni. Effetti simili ha avuto il ricorso ai pre-pensionamenti. Il quadro generale rimane però poco favorevole alla prosecuzione della vita attiva da parte dei più anziani. Ciò dipende in parte dai vincoli particolarmente stringenti alla cumulabilità di un reddito da lavoro con la pensione, che disincentiva da un regolare lavoro pensionati.

Sono però stati introdotti importanti correttivi. La legge di riforma del sistema pensionistico (n. 335/1995) ha aggiunto per le pensioni d'anzianità un requisito minimo di età che sta rapidamente salendo a 57 anni. Un vincolo quasi equivalente è stato introdotto per i dipendenti pubblici; alle ultime leve che beneficiano di un ritiro anticipato viene applicata una penalizzazione sulla pensione proporzionale alla differenza tra anzianità contributiva raggiunta e limite di 37 anni. Si è fatto molto meno ricorso ai pre-pensionamenti, salvo nei casi di disoccupati con età e anzianità non troppo distanti dai requisiti minimi, che comunque risultassero disoccupati già da diversi anni (cosiddetta «mobilità lunga»). In alcune Regioni vi sono state interessanti esperienze di inserimento di soggetti già in pensione in servizi di tutela ambientale e di cura alle persone.

PROSPETTIVE PER IL 1999 E OLTRE

Il sistema italiano di protezione sociale ha già avuto importanti riforme negli ultimi anni. La riforma pensionistica ha corretto gli squilibri finanziari preesistenti; con il passaggio al sistema contributivo, se ne è aumentata infatti la governabilità, consentendo un'utile integrazione del sistema pubblico con forme integrative private. Ulteriori interventi paiono opportuni per incentivare i lavoratori anziani a rimanere in attività per un periodo più lungo, evitando conseguenze negative sui loro redditi e rischi di emarginazione sociale. Un primo passo può venire dalla revisione del sistema di cumulo; nella stessa direzione può operare una migliore definizione dei meccanismi di pensionamento graduale anticipato, con ricorso al lavoro part-time.

Quanto al sistema degli ammortizzatori sociali, la riforma del sistema di protezione sociale sarà completata nel 1999. Un riordino è in atto anche nel campo degli incentivi. Le misure già attuate sono: 1) la proroga fino al dicembre 2001 dello sgravio contributivo in forma capitaria già previsto per gli occupati di imprese operanti nel Mezzogiorno, limitato a coloro che hanno un reddito lordo inferiore ai 36 milioni annui; 2) uno sgravio contributivo totale fino al 2001 di durata triennale per i neo-assunti a incremento dell'occupazione nelle regioni del Mezzogiorno, con un limite temporale abbreviato per Abruzzo e Molise; 3) riduzioni contributive triennali, in forma definitiva e pari al 50% della contribuzione per giovani lavoratori autonomi che si iscrivano alle gestioni artigiane e commercianti Inps nel periodo 1999-2000; 4) un credito di imposta pari a 1 milione annuo (3 milioni per ogni lavoratore disabile), per un triennio e con un massimo di 60 milioni l'anno, per ciascun nuovo assunto nel periodo 1999-2001 destinato alle piccole e medie im-

prese ubicate in territori con tasso di disoccupazione sopra la media nazionale o confinanti con zone svantaggiate; 5) incentivi territoriali in forma di benefici fiscali rapportati all'incremento di dipendenti per i titolari di reddito di impresa che investono in contratti d'area, patti territoriali e contratti di programma stipulati nei territori degli obiettivi 1, 2 e 5b del Regolamento CEE, nonché in altri accordi di programmazione negoziata; 6) rifinanziamento del Fondo per l'occupazione per un importo di lire 200 miliardi annui a decorrere dal 1999, finalizzato ad agevolazioni contributive su progetti di riduzione dell'orario di lavoro.

L'esigenza di riordino va però al di là di queste misure. Il Parlamento ha varato una legge che delega al Governo a riformare entro il 1999 gli incentivi all'occupazione, gli ammortizzatori sociali, i contratti di lavoro a contenuto formativo e le esperienze di lavoro (borse, stages, tirocini). L'obiettivo è «realizzare un sistema efficace e organico di strumenti per l'inserimento al lavoro delle persone rimaste prive di occupazione». L'attuazione delle deleghe non dovrà comportare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica. Sono previsti meccanismi e strumenti di monitoraggio e di valutazione dei risultati conseguiti.

Devono inoltre essere razionalizzate le tipologie e le misure degli interventi in riferimento a: 1) caratteristiche dei destinatari, con particolare riferimento all'occupazione femminile; 2) accertamento dei requisiti individuali; 3) grado di svantaggio territoriale; 4) stabilizzazione del posto di lavoro; 5) vantaggi per imprese, piccole e medie, che adottano tecnologie energy-saving; che adottano cicli integrati per le acque e i rifiuti.

Le indicazioni di riforma sono le seguenti:

- Per gli ammortizzatori: rafforzamento delle misure attive di gestione degli esuberi strutturali; collegamento con la formazione professionale e i servizi di orientamento; rafforzamento del ruolo dei servizi locali per l'impiego; estensione degli istituti di integrazione salariale a tutte le categorie escluse; razionalizzazione dei criteri di partecipazione delle imprese al finanziamento delle spese; armonizzazione dei sostegni in caso di disoccupazione, con un trattamento base da estendere gradualmente alle categorie non protette; costituzione di fondi con apporti finanziari plurimi, anche di tipo complementare; rafforzamento delle norme che agevolino il part-time dei lavoratori anziani per contribuire all'inserimento lavorativo dei giovani; previsione di una copertura previdenziale per i soggetti impegnati in attività di utilità collettiva o in lavori socialmente utili.
- Per gli incentivi: inclusione degli incentivi riguardanti l'autoimprenditoria e l'autoimpiego per migliorarne l'efficacia, specie nelle aree del Mezzogiorno; semplificazione e snellimento delle procedure di riconoscimento e di assegnazione; privilegio per criteri di autoimprenditoria.
- Per i contratti a contenuto formativo: revisione e razionalizzazione in conformità con le direttive dell'Unione Europea e secondo le previsioni della legge 196/1997 (art. 16, c.5) in materia di apprendistato.
- Per le esperienze introduttive al lavoro: valorizzazione dello strumento della convenzione tra Pubblica amministrazione, imprese e sistema informativo con modalità coerenti con la medesima legge; durata variabile da 3 a 12 mesi in relazione al livello di istruzione, alle caratteristiche dell'attività, al territorio; eventuale corresponsione di un sussidio tra le 400 e le 800 mila lire al mese.

GL5 Promuovere un approccio improntato alla compartecipazione. L'azione dei soli Stati membri non è sufficiente per conseguire i risultati auspicati in materia di inserimento professionale. Pertanto le parti sociali sono esortate, ai vari livelli di responsabilità e di azione, a concludere rapidamente accordi volti ad ampliare le possibilità in materia di formazione, pratica lavorativa, tirocini o altre misure atte a facilitare l'inserimento professionale;

IL CONTESTO, SVILUPPI NEL 1998, MONITORAGGIO DELLE INIZIATIVE E PROSPETTIVE PER IL 1999

Negli anni '90 l'Italia ha raggiunto importanti risultati sul piano della concertazione sociale. Questa esperienza ha contribuito a instillare una «cultura della stabilità» che è stato elemento fondamentale per partecipare alla fase finale della moneta unica. La pratica della concertazione ha anche facilitato l'introduzione di significative riforme nelle politiche del lavoro.

Nel dicembre 1998 è stato firmato dal Governo e dalle parti sociali il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione, che rilancia il Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione del luglio 1993. Nello stesso tempo, il Patto propone nuovi obiettivi in termini di sviluppo, di crescita dell'occupazione, di giustizia sociale e di modernizzazione complessiva del sistema.

Il Patto conferma l'assetto contrattuale previsto nel Protocollo del 1993, inserendolo nel quadro della nuova fase della concertazione. Vengono dunque riconosciuti due livelli contrattuali: il contratto nazionale quadriennale per la parte normativa e biennale per quella economica; e la contrattazione aziendale o territoriale legata a obiettivi di produttività, qualità, redditività e partecipazione. Viene promosso un maggiore raccordo tra il livello centrale della politica dei redditi e il livello decentrato: il metodo della concertazione viene rafforzato e istituzionalizzato anche attraverso il coinvolgimento dei poteri locali, attori di primo piano nella politica di sviluppo.

Il Patto punta a rafforzare e riqualificare il sistema di istruzione, formazione e ricerca italiano; nel 1999, un piano pluriennale in corso di definizione (Master Plan) stabilisce contenuti, tempi e risorse. Sul fronte della formazione, gli impegni del Governo riguardano: l'istituzione all'obbligo di frequenza ad attività formative fino a 18 anni; l'estensione e l'intensificazione della formazione per gli apprendisti; l'estensione dei tirocini formativi; la costituzione in tempi rapidi del Fondo interprofessionale per la formazione continua; la riqualificazione della formazione per le alte professionalità.

GL6 Per contribuire allo sviluppo di una mano dopera qualificata e adattabile, gli Stati membri e le parti sociali si adopereranno per promuovere le possibilità di formazione permanente, in particolare nei settori delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e in consultazione con il Comitato per l'occupazione ed il mercato del lavoro, per definire la formazione lungo tutto l'arco della vita onde stabilire un obiettivo secondo criteri na-

zionali per le persone che beneficiano di tali misure. Particolare importanza sarà attribuita alla facilità di accesso per i lavoratori anziani.

IL CONTESTO, SVILUPPI NEL 1998 E MONITORAGGIO DELLE INIZIATIVE

L'Italia è stata caratterizzata da un ritardo nella scolarizzazione di massa fino all'inizio degli anni '60. Esso ancora si riflette nel basso livello di istruzione delle generazioni più anziane (nel 1998, il 60,3% della popolazione tra 55 e 64 anni non superava la licenza elementare). Anche nelle fasce più giovani, permane un deficit di istruzione (nella popolazione tra 25 e 34 anni, il 5,9% ha soltanto la licenza elementare, e un ulteriore 40,7% ha soltanto la licenza media). La disoccupazione tra gli adulti è più elevata proprio tra i meno scolarizzati. La formazione fruita dagli occupati è peraltro in aumento (gl. 18), anche se resta significativamente inferiore alla media europea. Così pure, le occasioni di formazione per gli adulti non occupati sono ancora limitate, sebbene in via di crescita.

Le questioni da affrontare sono distinte a seconda delle diverse fasce d'età. Per i giovani si tratta di proseguire nell'innalzamento del livello medio di istruzione e di facilitare la transizione tra scuola (o formazione iniziale) e lavoro, prevedendo un contibutum tra i due mondi e l'apertura di canali che rendano possibili esperienze di inserimento nel lavoro (gl. 7-8). Per gli adulti vi è l'esigenza di aumentare le occasioni di formazione per gli occupati, adeguando alle tecnologie più moderne e allargando la platea dei soggetti coinvolti alle fasce più deboli. Più in generale, si tratta di aumentare le occasioni di formazione permanente. In questa azione è da tener conto la situazione peggiore di partenza del Mezzogiorno.

Le azioni formative destinate ai disoccupati sono principalmente rivolte ai giovani (gl. 8). Le azioni di educazione permanente destinate agli adulti hanno avuto a lungo carattere sperimentale. E' stato avviato un progetto del Ministero della Pubblica Istruzione in collaborazione con altre amministrazioni e con le parti sociali. L'azione è potenzialmente diretta a tutti gli adulti e ha come target prioritario individui disoccupati e con basso titolo di studio. Al 31 dicembre 1998 erano stati istituiti 389 centri permanenti in 89 province. Ai 7288 corsi, di durata variabile e con diversi tipi di attività (tra cui alfabetizzazione, informatica e lingue straniere) si sono iscritte circa 150.000 persone. Negli ultimi anni sono migliorate le modalità di impiego delle risorse del FSE: rispetto al passato, nei programmi di formazione finanziati dal Fondo sociale europeo all'interno dell'Obiettivo 3, è aumentata la quota di formazione diretta anche ai disoccupati adulti, benché la parte preponderante resti diretta ai giovani.

PROSPETTIVE PER IL 1999 E OLTRE

Come previsto nel Patto sociale (gl. 5), il Governo presenterà entro il 1999 un progetto pluriennale per un sistema integrato di istruzione, formazione e ricerca. Stabiliti gli obiettivi in termini di destinatari per istruzione e formazione, tutte le diverse amministrazioni competenti concorreranno alla loro realizzazione. Sarà resa operativa la Fondazione per la Formazione Continua (gl. 18).

Governo, Regioni e parti sociali si sono impegnati a collegare gli interventi formativi nella programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 nelle aree Obiettivo 1 con gli interventi di investimento e di sostegno allo sviluppo locale. Il Patto sociale prevede infatti di riservare risorse alla formazione dei lavoratori nell'ambito dei progetti atti a promuovere occupazione a livello locale (gl. 12), con patti formativi territoriali di accompagnamento. Lo scopo, specie nel Mezzogiorno, è quello di connettere interventi formativi e interventi di sviluppo. (Le nuove regole per i Contratti d'area e i Patti territoriali rendono ad esempio obbligatoria la formazione per i lavoratori; gl. 12.)

Il Governo ha sollecitato le parti sociali a concordare meccanismi contrattuali che finalizzino quote di riduzione di orario alla formazione dei lavoratori (riqualificando le cosiddette "150 ore") e a prevedere scopi formativi per l'utilizzo delle banche ore annuali previste dai contratti collettivi nazionali (come in quello del settore chimico siglato nel 1998). Il Governo impegnerà una parte delle risorse del Fondo per la riduzione degli orari (gl. 4) per sostenere gli strumenti contrattuali individuati dalle parti sociali che finalizzano quote di riduzione di orario alla formazione continua dei lavoratori.

Si prevede l'allargamento del progetto di educazione degli adulti. L'obiettivo è di ampliare il numero di soggetti coinvolti dai circa 150.000 del 1998 a circa 200.000 a fine 1999, sino a 250-300.000 nel 2001. E' previsto un monitoraggio sulle caratteristiche degli iscritti e sugli effetti dei corsi: per il 1999 sono stati stanziati 54 miliardi di lire.

Agevolare il passaggio dalla scuola al mondo del lavoro. Le prospettive occupazionali sono scarse per i giovani che abbandonano gli studi senza avere acquisito le capacità necessarie per accedere al mercato del lavoro. Pertanto gli Stati membri: GL7 miglioreranno la qualità del loro sistema scolastico, in modo da ridurre sostanzialmente il numero dei giovani che abbandonano prematuramente gli studi. Particolare attenzione dovrà inoltre essere prestata ai giovani che hanno difficoltà di apprendimento.

IL CONTESTO, SVILUPPI NEL 1998 E MONITORAGGIO DELLE INIZIATIVE

Nella fascia d'età interessata all'obbligo (fino a 14 anni), l'evazione si è quasi del tutto annullata e i dati 1998 segnalano un significativo incremento (il 5% rispetto al 1993) nella partecipazione ad attività formative e di istruzione dei giovani dai 15 ai 24 anni. Tuttavia, i tassi di partecipazione sono ancora inferiori a quelli dei Paesi partner più avanzati e consistenti sono gli abbandoni. Il 94% dei licenziati dalla scuola media inferiore si iscrive alla scuola secondaria superiore; dopo 5 anni, soltanto il 73% raggiunge il diploma; un ulteriore 7% (stime Isfo) raggiunge poi una qualifica professionale. Resta ancora elevata la popolazione giovanile in possesso della sola licenza media, in particolare nel Mezzogiorno. Gli elevati

ti abbandoni sono connessi: a) con la struttura dell'offerta formativa; b) con il prevalere di cicli lunghi (5 anni nella scuola media superiore, 4-6 per le lauree); c) con le notevoli difficoltà di cambiare percorso in caso di insuccesso; d) con gli scarsi rapporti con il mondo del lavoro.

Il Ministero della Pubblica Istruzione coordina azioni contro la dispersione scolastica che beneficiano anche del finanziamento del FSE (50 miliardi di lire nel biennio 1998-1999). Esse sono dirette principalmente ai giovani della scuola secondaria superiore, ma in alcune aree a forte rischio di degrado sono anche estese agli studenti della scuola dell'obbligo e alle loro famiglie; l'iniziativa più ampia coinvolge circa 40.000 allievi all'anno nelle scuole secondarie superiori nel Mezzogiorno.

PROSPETTIVE PER IL 1999 E OLTRE

Il Governo intende articolare maggiormente i percorsi di istruzione e formazione, renderli più permeabili, sia tra i diversi cicli e sia tra questi e il mondo del lavoro. Governo e parti sociali hanno rinnovato nel Patto sociale i propri impegni in tre principali aree: 1) aumento della qualità dell'istruzione, da realizzarsi con il completamento dell'autonomia scolastica. Sono anche previste (in parte in corso) azioni di formazione degli insegnanti e di riequilibrio dell'offerta di istruzione sul territorio, e la definizione di un sistema nazionale di valutazione; 2) aumento dell'utenza potenziale attraverso l'introduzione dell'obbligo formativo fino a 18 anni con forme di coesistenza tra esperienze lavorative e formative (gl. 8), e il riordino dei cicli scolastici; 3) aumento della capacità di fruizione effettiva, con la previsione di un impegno anche finanziario per il diritto allo studio dei giovani studenti e degli adulti in condizioni svantaggiate, e con la riqualificazione dell'edilizia scolastica pubblica, in particolare nelle aree di maggiore sofferenza.

L'iniziativa di maggior rilievo è stata l'eliminazione dell'obbligo scolastico a 15 anni deliberata nella legge 9/1999 e finanziata con circa 52 miliardi per il 1999. Secondo time del Ministero della Pubblica Istruzione, essa coinvolgerà 30.000 giovanissimi nell'anno scolastico 1999-2000.

Ancor più rilevante risulterà la realizzazione del sistema di crediti formativi (tra e all'interno dei sistemi di formazione e istruzione) prevista dalla recente normativa, che consentirà di riorientare il proprio percorso formativo senza perdere il riconoscimento del curriculum svolto. Entro la fine del 1999 sarà completata l'anagrafe scolastica, contenente informazioni su tutti gli alunni per individuare precocemente quelli a rischio di abbandono e per consentire interventi personalizzati.

GL8 Gli stati membri si adopereranno per suscitare nei giovani una maggiore capacità di adattamento ai mutamenti tecnologici ed economici e per dotarli di qualifiche che corrispondano alle esigenze del mercato del lavoro, se del caso istituendo o sviluppando sistemi di apprendistato.

IL CONTESTO, SVILUPPI NEL 1998 E MONITORAGGIO DELLE INIZIATIVE

Gli elevati tassi di disoccupazione della popolazione giovanile (gl. 1) scendono significativamente soltanto un certo tempo dopo il completamento di un percorso di istruzione. L'età all'ingresso nella prima esperienza lavorativa significativa si colloca in media almeno un anno dopo la fine di un ciclo di studi, anche nelle aree dove c'è bassa disoccupazione. Secondo alcune indagini presso le imprese, l'ineadeguata preparazione della mano d'opera rispetto alle qualifiche desiderate costituirebbe una delle principali difficoltà di assunzione. Malgrado la recente tendenza al miglioramento e la notevole diversificazione territoriale, la qualità della formazione professionale per i giovani rimane infatti insoddisfacente. Ciò accade, in parte rilevante per la carenza di concorrenza e certificazione della qualità nel settore.

Accanto alla necessità di elevare il livello di qualificazione (gl. 7), è quindi urgente promuovere esperienze lavorative precoci; attraverso: l'ulteriore allargamento di forme contrattuali che incentivano le imprese a investire sulla formazione dei nuovi entranti (apprendistato); delle esperienze formative presso le imprese (tirocini), anche prima del completamento di un percorso di istruzione o di formazione. In questo senso si sta riorientando la programmazione sia dell'istruzione che della formazione. Nel 1998 stati avviati al lavoro 124.939 giovani al di sotto dei 25 anni con il contratto di formazione e lavoro, e 290.727 con il contratto di apprendistato, che prevedono esplicite finalità formative. In particolare si va consolidando la sperimentazione della formazione teorica nell'apprendistato, in particolare nell'artigianato, che riguarda 10.000 apprendisti. Tra gennaio e settembre del 1998, i giovani interessati ai tirocini promossi da strutture pubbliche sono stati 34.490. Il fenomeno ha però dimensioni più consistenti perché una parte dei tirocini nel settore privato sfugge alla rilevazione. Di una certa importanza per le regioni meridionali sono i piani di inserimento professionale (riservati alle aree Obiettivo 1 e 2), che consentono esperienze miste di lavoro e formazione presso le imprese, e che prevedono l'erogazione di un sussidio. Nel 1998 hanno coinvolto 33.781 giovani.

L'esigenza di migliorare il sistema della formazione professionale attraverso la previsione di uno standard di qualità per gli istituti di formazione (cosiddetto «modello di accreditamento») e la ristrutturazione degli Enti sono previste dalla legge 196/1997, di cui nel 1998 è stato emanato il regolamento attuativo. Gli interventi di certificazione e di riqualificazione sarebbero diretti a circa 2.000 enti di formazione e ai loro dipendenti. Le attività di formazione e di inserimento nel lavoro dei giovani hanno costituito anche nel 1998 il principale utilizzo del contributo finanziario del FSE (con risorse impegnate pari al 54,4% del totale nel Centro-Nord e al 58% nel Mezzogiorno). Per rafforzare la capacità di fornire un'istruzione di base, il Ministero della Pubblica Istruzione sta conducendo un'azione tesa a dotare progressivamente tutte le scuole statali di postazioni multimediali. Le decisioni di spesa sono assunte dalle singole scuole. Il piano è finanziato fino al 2000, ma nel Patto sociale è stato sottoscritto un impegno di rifinanziamento. Le risorse stanziato per il 1999 sono di 367,5 miliardi di lire. Al fine di dif-