

### *Premessa*

Il Governo si impegna ad una completa e tempestiva attuazione della intesa per il lavoro.

A tal fine provvedimenti legislativi necessari alla sua attuazione che non rientreranno nelle misure collegate alla legge finanziaria 1997 saranno oggetto di una iniziativa del Governo volta a richiedere al Parlamento l'adozione di un percorso di approvazione preferenziale.

Il Governo è consapevole che non basta, nella fase attuale, la pura e semplice ripresa degli investimenti per modificare in modo significativo gli indici di occupazione e disoccupazione.

Sono questi i motivi per i quali con la delibera Cipe del 12 luglio, oltre a destinare 9.000 miliardi ad un programma di investimenti, si sono stanziati 1.000 miliardi per una politica attiva del lavoro i cui frutti, in attuazione del presente protocollo, si vedranno a partire dal 1997. Saranno inoltre previste le risorse per tener fede all'impegno di fiscalizzazione degli oneri sociali assunto in sede europea.

Ad obiettivi di sviluppo e di promozione di una qualificata occupazione, in coerenza con una politica di risanamento dei conti pubblici fondata su una scelta di rigorosa destinazione di risorse e coerente con l'obiettivo di partecipazione all'Unione europea, si ispirerà la legge finanziaria per il triennio 1997/1999 che il Governo si accinge ad approvare.

L'impegno straordinario per l'occupazione richiede, in questo quadro, il reperimento di risorse aggiuntive. Il Governo si pone l'obiettivo di far derivare, prevalentemente, tali risorse dalla lotta all'evasione e dalla privatizzazione dei beni demaniali. In particolare, tenendo conto della effettiva capacità di spesa nel primo esercizio di provvedimenti che devono essere ancora varati dal Parlamento, sarà previsto uno stanziamento aggiuntivo in fondo globale di circa 1.500 miliardi per il 1997 a cui dovranno aggiungersi le risorse necessarie a fronteggiare l'introduzione degli incentivi fiscali per le nuove imprese che saranno computati nell'ambito della manovra sulle entrate. Per il 1998-99 si procederà in coerenza con tali stanziamenti prevedendo il raggiungimento della operatività delle norme.

Il Governo adotterà un separato provvedimento per prorogare di un terzo anno il contratto di formazione lavoro nelle aree del Mezzogiorno, limitatamente ai casi di stabilizzazione del rapporto di lavoro alla scadenza del secondo anno, con mantenimento, per il terzo anno, degli incentivi e delle condizioni contrattuali.

Il Governo si impegna a recepire la direttiva comunitaria sull'orario di lavoro (93/104) secondo quanto verrà stabilito nell'intesa tra le parti sociali. In ogni

24/9/96

caso esprime fin d'ora l'orientamento a fissare per via legislativa il nuovo orario (così come definito nella direttiva comunitaria) in quaranta ore settimanali.

Il Governo, inoltre, adotterà un nuovo modello sanzionatorio che riservi la tradizionale e rilevante sanzione (quella della conversione, a tempo indeterminato, del rapporto di lavoro) solo a casi di violazione gravi (mancanza di forma scritta, prosecuzione del rapporto per un tempo significativo alla scadenza del termine), nelle altre situazioni di errore formale, invece, sarà prevista una sanzione esclusivamente risarcitoria, il cui ammontare andrà correlato alla durata del rapporto di lavoro.

Tutto ciò premesso, il 24 settembre 1996, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Presidente del Consiglio dei Ministri, Prof. Romano Prodi, con il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, Prof. Tiziano Treu, il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dott. Enrico Micheli e i rappresentanti delle seguenti organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro: Cgil, Cisl, Uil, Confindustria, Confcommercio, Confapi, Confesercenti, Assicredito, Cispel, Confetra, Lega Cooperative, Confcooperative, Coldiretti, Cia, Confagricoltura, Cna, Casa, Clai, Confartigianato, Unci, Agci, Ania, Acri, Cisnal, Cisl hanno sottoscritto l'allegato Accordo per il lavoro.

## Accordo per il lavoro

### *Introduzione*

Il Governo e le parti sociali firmatarie del presente protocollo (in seguito parti sociali) concordano sull'urgenza di attivare un piano straordinario per l'occupazione che abbia come obiettivo l'accrescimento del tasso di occupazione, in particolare nel Mezzogiorno.

La questione della disoccupazione è presente prevalentemente nelle regioni meridionali del Paese e, pertanto, l'intervento concordato sarà modulato in modo tale da produrre sensibili effetti di riduzione del divario tra Nord e Sud.

Il Governo e le parti sociali assegnano grande importanza al metodo della concertazione.

Quella dell'occupazione è infatti una sfida che richiede il concorso di tutti, nella consapevolezza che risanamento finanziario, creazione di condizioni per una crescita stabile e politiche per l'occupazione non sono obiettivi alternativi.

Il Governo e le parti sociali sono convinti della necessità di una strategia integrata tra politiche macroeconomiche, politiche del mercato del lavoro, politiche per l'occupazione.

In questo quadro l'utilizzazione della leva fiscale come fondamentale strumento per lo sviluppo dell'economia, delle imprese e dell'occupazione trova riconoscimento comune di essenzialità e l'impegno del Governo ad operare coerentemente sin dalla prossima finanziaria attraverso anche una riduzione degli oneri sul costo del lavoro.

Per quanto attiene alle politiche del lavoro il Governo e le parti sociali confermano le priorità dell'Unione europea fissate ad Essen ed i contenuti del protocollo d'intesa del 23 luglio 1993<sup>(1)</sup> con gli aggiornamenti e gli adeguamenti opportuni. È necessario altresì perseguire gli obiettivi di convergenza indicati nel trattato di Maastricht attuando una rigorosa politica di bilancio.

Il confronto sull'occupazione, che si svolge in Italia, rientra nella più vasta strategia di dialogo che in Europa si è intensificata nel corso del Semestre di Presidenza italiana della Ue, con la Conferenza tripartita di Roma, primo appuntamento nell'ambito dell'azione per l'occupazione in Europa proposto dal Presidente Santer.

Le linee guida della politica per l'occupazione si ispirano ai contenuti del Libro Bianco di Delors su crescita, competitività e occupazione laddove si pone l'accento sulle esigenze infrastrutturali, di formazione e ricerca, sulla dotazione di servizi rivolti ai sistemi locali o virtuali di Pmi, sui nuovi bacini di opportunità d'impiego. Questi vanno dalla salvaguardia dell'ambiente e del territorio, alla riqualificazione degli spazi urbani, ai servizi sociali e di cura, con particolare riferimento allo sviluppo del settore no-profit.

Nelle aree dove la disoccupazione è particolarmente elevata, occorre innescare interventi per incidere congiuntamente sulla creazione d'impresa, sullo sviluppo locale, sulle prospettive dell'occupazione, verificando il contributo che può venire dall'innovazione dei comportamenti delle istituzioni, degli attori economici e di quelli collettivi. Sotto questo profilo sarà finalizzato l'attuale assetto degli incentivi tenendo conto delle specificità, delle convenienze e delle vocazioni d'area.

Al fine di assicurare il pieno successo di tali iniziative e di creare un ambiente favorevole per i nuovi investimenti, in particolare nel Mezzogiorno d'Ita-

---

<sup>(1)</sup> In Dir. prat. lav., 1993, 30, 1979.

24/9/96

lia, il Governo e le parti sociali riconoscono la straordinaria importanza del ripristino della legalità e concordano con le azioni formulate dal Cnel sul rapporto tra legalità-impresa-occupazione.

Per quanto attiene al lavoro pubblico, la semplificazione e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni costituiscono strumenti fondamentali per lo sviluppo del Paese. Occorre perseguire l'obiettivo della valorizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni come risorsa essenziale per la realizzazione dei processi di trasformazione degli apparati pubblici. Lo sviluppo di politiche innovative in tema di personale, attraverso la contrattazione e investendo principalmente nella formazione e nella trasformazione dell'organizzazione del lavoro, va posto in connessione con le riforme che il Governo ha predisposto in materia di ricollocazione di funzioni, di razionalizzazione e di semplificazione amministrativa, di bilancio dello Stato, nonché con le riforme in materia di completamento del processo di piena contrattualizzazione del rapporto di lavoro e di efficienza dell'azione e dell'organizzazione degli uffici pubblici. Ai predetti fini, il Governo si impegna a concludere un confronto con le parti sociali per pervenire ad uno specifico protocollo d'intesa.

Sulla base di questi indirizzi generali il Governo e le parti sociali hanno individuato una serie di misure nel seguito delineate.

### *Formazione*

#### *I*

La qualità del sistema di istruzione e formazione è una leva fondamentale per la competitività attuale e futura e per costruire un modello sociale equilibrato fondato sull'attuazione del pieno diritto di cittadinanza.

Per questo l'impegno del Governo per il lavoro e l'occupazione che coinvolge le parti sociali deve basarsi, anche in conformità agli orientamenti maturati in sede comunitaria, su interventi strutturali, sostenuti da adeguate risorse, che perseguano l'efficienza e l'efficacia del sistema di istruzione e formazione.

L'obiettivo prioritario da perseguire, anche alla luce dei livelli di formazione presenti nel nostro paese sia fra i giovani che fra gli adulti, è da un lato quello di innalzare complessivamente il livello di scolarità dal punto di vista quantitativo e qualitativo, dall'altro di creare le condizioni per assicurare continuità di accesso alla formazione per tutto l'arco della vita, anche in relazione alle trasformazioni del contesto competitivo, del mercato del lavoro caratterizzate da mobilità, da lavori che richiedono adattabilità e continua capacità di apprendere.

L'assenza nel nostro Paese di un'offerta sufficientemente dimensionata e articolata di professionalizzazione per giovani ed adulti per un verso, la rigidità e impermeabilità della scuola dall'altro, hanno determinato una grande dispersione di risorse umane, una frattura fra sistema formativo e lavoro che rischia di avere ricadute negative sul nostro sistema produttivo.

A tal fine, è necessario interconnettere gli interventi formativi e di ricerca attraverso un forte rinnovamento anche istituzionale dei sistemi di istruzione e formazione, in grado di assicurare il coordinamento e il decentramento nel governo del sistema, la programmazione degli interventi e delle risorse, l'articolazione e la personalizzazione degli interventi formativi in relazione alla domanda di cultura e di professionalità che nasce nel territorio. In questo contesto l'autonomia consentirà alle istituzioni scolastiche di dialogare efficacemente con tutti i soggetti interessati, sociali e istituzionali, e di rendere flessibile e personalizzare il percorso formativo.

Questo implica una ridefinizione organica dell'impianto complessivo del sistema di istruzione e formazione, delle funzioni dei vari soggetti pubblici e privati, statali, regionali e degli enti locali, in ordine alle responsabilità di indirizzo, gestione, controllo e certificazione delle attività di formazione.

La qualificazione dell'offerta di lavoro, nel senso dell'acquisizione di competenze tecniche e professionali, chiama in causa l'intero processo formativo. Da questo punto di vista la connessione tra i temi relativi all'istruzione, alla formazione professionale, alla ricerca scientifica e tecnologica, richiede una corretta individuazione delle priorità e la revisione coordinata degli assetti istituzionali e normativi.

Da tali innovazioni, che affermano il ruolo centrale delle risorse umane nel processo produttivo, ci si attende un contributo significativo all'elevamento della qualità dell'offerta di lavoro, delle capacità competitive e del sistema delle imprese ed un'incremento dell'occupazione.

In tale prospettiva appare necessario:

- un coordinamento tra le istituzioni preposte che porti ad unità di strategia gli interventi sulla formazione relativamente agli obiettivi generali e alla programmazione delle risorse all'interno di una ridefinizione delle competenze di Stato, Regioni ed Enti locali;
- individuare, anche alla luce degli orientamenti comunitari, gli strumenti per favorire la partecipazione delle parti sociali, riconoscendone il ruolo determinante quali rappresentanti rispettivamente di domanda e offerta di lavoro, nel prospettare esigenze e priorità assicurando coerenza dei processi formativi con l'obiettivo di innalzare la competitività del sistema italiano;

- mirare gli interventi sulla base dell'analisi dei fabbisogni formativi da rilevare concretamente con la partecipazione strutturata delle parti sociali, anche attraverso la valorizzazione degli organismi bilaterali;
- attivare un sistema di ricognizione permanente della quantità/qualità dell'offerta formativa che ne verifichi la coerenza con gli effettivi fabbisogni della domanda di lavoro richiesta dal sistema produttivo anche settoriale;
- selezionare, a partire dai suddetti fabbisogni, le priorità e conseguentemente intervenire sulle strutture formative in modo concertato e mirato;
- ricomporre le politiche pubbliche della ricerca, valorizzando forme associative e consortili tra i diversi soggetti e sostenendone lo sviluppo attraverso adeguati incentivi; favorire il collegamento tra mondo della ricerca e sistema produttivo, soprattutto a vantaggio delle piccole e medie imprese, e tra ricerca e formazione anche attraverso la progettazione di poli integrati.

## II

Il Governo si impegna a realizzare l'ampliamento dell'obbligo scolastico e a garantire il diritto alla formazione. In tal senso è necessario elevare i tassi di partecipazione all'istruzione ed alla formazione (obbligo scolastico per 10 anni, ristrutturato nei cicli ed innovato nei curricula, e diritto alla formazione fino a 18 anni).

Perché il prolungamento dell'obbligo scolastico abbia una vera ricaduta sociale, è necessario che si fondi su un modello organizzativo flessibile, in cui sia strutturale la possibilità di interventi di sostegno a percorsi individuali di apprendimento, e che valorizzi gli apporti che il sistema di formazione professionale può recare.

È inoltre indispensabile attivare una progettazione specifica di interventi finalizzata a recuperare il divario formativo tra le varie aree del paese, con particolare attenzione a quelle di maggior disagio sociale e al Mezzogiorno, anche attraverso il coinvolgimento delle autonomie locali, delle forze sociali, del volontariato.

In particolare dovranno essere previsti progetti mirati che, facendo perno anche sulla valorizzazione del «saper fare», consentano una più forte motivazione all'apprendimento. Anche in questo modo si contribuirà ad elevare i tassi di successo nella fascia dell'obbligo, rimuovendo le cause degli abbandoni e della dispersione scolastica, che oggi rappresentano un insopportabile spreco di risorse umane ed economiche.

In tale prospettiva occorre:

- realizzare l'autonomia delle istituzioni scolastiche, supportandola a livello centrale e periferico con risorse finanziarie ordinarie e perequative riferite

alle diverse situazioni socioeconomiche, equi sistemi di contributo ai costi da parte dell'utenza, interventi normativi e di assistenza tecnica e l'istituzione di un sistema nazionale di valutazione;

- promuovere la trasformazione dei centri di formazione professionale in agenzie formative;
- riordinare l'assetto complessivo del sistema scolastico. Rivedere e riqualificare i programmi scolastici anche attraverso l'introduzione di metodologie didattiche idonee ad attivare abilità e a valorizzare propensioni in un rapporto costruttivo e dinamico con il mondo del lavoro;
- procedere alla revisione della legge n. 845/78 ed alla disciplina delle interconnessioni tra i vari canali formativi (alternanza, rientri, valutazione e certificazione dei crediti formativi), anche sulla base degli orientamenti del Comitato nazionale di concertazione istituito presso il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale;
- sviluppare l'istruzione post-secondaria affermando una dimensione di alta professionalità tecnica, supportata da una forte valenza culturale, come ulteriore offerta rispetto ai diplomi universitari;
- diffondere l'esperienza dello stage, prevedendo forme di incentivazione per le imprese che offrano tali opportunità formative;
- favorire, con la partecipazione delle Università, delle Regioni e del sistema scolastico e formativo, un efficace orientamento dei giovani.

### **Percorsi formativi post-obbligo**

I percorsi formativi successivi all'istruzione obbligatoria potranno svilupparsi secondo una pluralità di opzioni, fra loro collegate in una logica di sistema e raccordati attraverso la possibilità di passaggio da un'opzione ad un'altra.

Il segmento post-obbligatorio scolastico, articolato per indirizzi, è finalizzato a fornire una formazione culturale idonea al proseguimento degli studi a livello universitario e/o al conseguimento di un diploma pre-professionalizzante.

Sarà previsto:

- l'arricchimento in itinere dei piani di studio mediante brevi e specifici moduli aggiuntivi di formazione professionale;
- la personalizzazione dei curricula e l'adozione di nuovi modelli di organizzazione scolastica e della didattica;
- il raccordo tra scuola e lavoro, da realizzare anche attraverso la generalizzazione di stage a carattere fortemente orientativo e formativo.

Il segmento post-obbligatorio non scolastico costituirà un sistema flessibile di opportunità a completamento dell'offerta formativa.

Esso prevederà per le già accennate possibilità di passaggio la certificazione ed il riconoscimento di crediti formativi e si caratterizzerà per:

- una finalizzazione specifica al lavoro attraverso un forte legame con la realtà produttiva, economica e professionale;
- diverse modalità formative (formazione a tempo pieno, formazione a tempo parziale, alternanza di formazione e lavoro) cui fare ricorso a seconda delle esigenze, alla stregua di quanto avviene in altri paesi europei, valorizzando pienamente il ruolo dell'orientamento;
- un ripensamento della collocazione e delle finalità dell'istruzione professionale in un contesto di valorizzazione della dimensione regionale, nonché dell'apprendistato e dei contratti di formazione-lavoro;
- percorsi o moduli formativi specifici rivolti alla creazione di nuova imprenditoria.

### **Percorsi formativi post-diploma**

Va istituito, accanto all'offerta universitaria, un autonomo sistema di formazione superiore, non in continuità rispetto alla scuola secondaria caratterizzato da:

- collegamento stretto con le dinamiche occupazionali ed aderenza con le problematiche professionali e aziendali;
- coinvolgimento dei vari soggetti formativi del mondo della produzione, delle professioni, della ricerca, etc.;
- massima flessibilità anche attraverso l'utilizzo di docenti esterni;
- uso delle tecnologie educative e introduzione di nuove didattiche attive, fondate sul problem solving e sulla formazione in alternanza;
- sistema integrato di certificazione.

Alle Regioni spetta, sulla base di indirizzi nazionali, la funzione di programmazione e coordinamento delle esperienze presenti sul territorio, anche ricorrendo ad accordi di programma, secondo quanto previsto dalla legge n. 236/93<sup>(2)</sup> dagli accordi tra le parti sociali e dalle intese tra Governo e Regioni.

La gestione delle attività dovrà vedere la partecipazione di tutti i soggetti presenti sul territorio (formazione professionale, università, scuola, mondo del lavoro e delle professioni etc.) nella logica dell'utilizzo ottimale delle risorse esistenti e della valorizzazione delle esperienze d'eccellenza.

---

<sup>(2)</sup> In Dir. prat. lav., 1993, 32, 2126 e 38, 2518.



### **Apprendistato e contratti di formazione lavoro**

Occorre valorizzare il profilo formativo dell'apprendistato e dei contratti di formazione-lavoro nonché prevederne un utilizzo più diffuso, modulato e flessibile, attraverso una riforma che garantisca il coordinamento di caratteristiche e finalità dei due istituti, rendendone esplicita e verificabile la quantità e la qualità dei contenuti formativi. Caratteristiche e finalità vanno concordate e definite nel confronto tra le Parti sociali, anche con l'apporto degli Enti bilaterali. Dovranno essere definite le competenze pubbliche per la certificazione dell'attività formativa ai fini dell'utilizzo dei crediti formativi all'interno dell'intero sistema.

Gli aspetti lavoristici sono trattati nel capitolo sulla promozione dell'occupazione.

### *III*

Per elevare la partecipazione all'istruzione superiore e universitaria, contrastandone il carattere socialmente selettivo, l'alto tasso di dispersione e la divaricazione tra le aree territoriali del Paese, il Governo si impegna ad attivare una politica integrata per il diritto allo studio che consenta di acquisire un tasso di laureati convergente con quelli dei paesi più industrializzati dell'Unione europea. A tal fine è necessario:

- costituire un fondo nazionale per il diritto allo studio, alimentato dalla finanza pubblica, finalizzato al sostegno economico individuale degli studenti meritevoli in base alle condizioni di reddito familiare, anche con un ruolo di riequilibrio sul territorio. Il fondo potrà intervenire già dall'ultimo anno delle scuole superiori. Il finanziamento pubblico potrà essere integrato con il concorso volontario di altri soggetti, pubblici e privati (banche, imprese, istituzioni locali).

Ciò deve consentire il graduale incremento, fino ai livelli della media europea, del numero delle borse di studio e l'adeguamento dei relativi importi. Per i prestiti d'onore, il governo si impegna anche ad una revisione dell'attuale normativa, che nei fatti non ne consente un adeguato utilizzo.

- Procedere alla riforma del sistema delle tasse e dei contributi universitari, al fine di garantire un equilibrio stabile tra risorse dello Stato e risorse delle famiglie, secondo criteri di equità e solidarietà. Dovrà essere definita la quota parte del costo del servizio didattico che deve far carico alla fiscalità generale e la quota da finanziare attraverso la contribuzione delle famiglie; una graduazione della contribuzione stessa in relazione al reddito familiare utilizzando sperimentati criteri integrati di accertamento del reddito familiare;

- istituire un sistema nazionale di valutazione collegandolo a una politica di

incentivazione e riqualificazione attraverso le risorse aggiuntive rispetto al fondo di funzionamento. Tra le azioni da privilegiare saranno incluse: a) l'estensione dei diplomi di primo livello e la loro integrazione nelle politiche formative regionali, assicurando il collegamento tra i contenuti curriculari e il contesto economico-produttivo; b) la divisione dei mega-atenei; c) i programmi di riordino e miglioramento della didattica in coerenza con i criteri generali che andranno fissati in conseguenza dell'approvazione delle norme di iniziativa del Governo sull'autonomia didattica degli Atenei; d) l'assunzione di giovani;

– determinare, soprattutto attraverso la definizione dei criteri generali previsti dalla legge predetta, una graduale riconversione dei profili formativi nel sistema universitario, nel senso: a) del contenimento della durata del diploma e della laurea; b) del potenziamento delle occasioni di «ritorno», di «perseguimento» durante l'attività lavorativa, di aggiornamento e di specializzazione; c) dell'adozione del sistema dei crediti; d) di una cura speciale contro la dispersione nel biennio di ingresso e per la gestione orientata del passaggio dall'istruzione secondaria a quella superiore; e) dell'apertura dei dottorati di ricerca al mondo del lavoro, attraverso convenzionamenti e stage, e del potenziamento di specializzazioni e master direttamente professionalizzanti.

#### *IV*

La formazione continua costituisce la nuova prospettiva strategica della formazione e l'affermazione del diritto del cittadino alla qualificazione e all'arricchimento della propria professionalità.

I modi concreti nei quali essa dovrà essere strutturata sono definiti in sede regionale sulla base di indirizzi e procedure nazionali definiti con le parti sociali.

La possibilità di aggiornare e modificare conoscenze e abilità anche professionali deve essere agevolata dall'adozione di un sistema di crediti formativi, secondo la logica proposta dai più recenti orientamenti dell'Unione europea. Il sistema di istruzione e di formazione, anche di livello universitario, va collocato in questa prospettiva, e diviene la base su cui innestare proficuamente interventi di formazione continua e di educazione degli adulti.

Si tratta di:

- sviluppare la formazione continua con l'attribuzione graduale ed integrale del contributo dello 0,30% con la partecipazione delle parti sociali. Le modalità di tale attribuzione saranno definite dal Governo nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni;
- creare nuove opportunità di aggiornamento, anche finalizzato alla riconversione produttiva, attraverso la predisposizione di piani annuali sia a livello di

impresa che di territorio, contrattati tra le parti sociali. Gli interventi dovranno riguardare i lavoratori dipendenti (operai, impiegati, quadri e dirigenti), lavoratori autonomi, imprenditori, nonché soci lavoratori di cooperative.

Per quanto attiene in particolare all'educazione degli adulti occorrerà riaffermare il diritto all'istruzione ed alla formazione anche attraverso l'ottimizzazione degli istituti contrattuali vigenti e l'uso di congedi di formazione e periodi sabatici, attraverso uno specifico provvedimento legislativo di sostegno alla contrattazione.

Particolare rilievo, data la situazione del mercato del lavoro in particolare nelle aree del Mezzogiorno, assumeranno gli interventi di orientamento, rimotivazione e formazione rivolti a soggetti disoccupati e a coloro che corrono un grave rischio di esclusione sociale. Questi si situeranno nel quadro di un più generale riassetto del sistema che intende promuovere comportamenti «attivi» dei disoccupati agevolandoli attraverso la riqualificazione dei servizi dell'impiego e l'organizzazione di piani di lavoro socialmente utile che prevedano il ricorso ad interventi mirati.

#### V

La suindicata connessione dei temi relativi all'istruzione, alla formazione ed al lavoro esige di individuare nella Presidenza del Consiglio dei Ministri la sede di coordinamento delle politiche formative, mediante l'istituzione di un organismo interistituzionale paritario con la partecipazione dei rappresentanti del Ministero della pubblica istruzione, del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, del Ministero dell'università e della ricerca scientifica, del Ministero dell'industria, della Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

Questo livello prevederà una sede di concertazione con le parti sociali per costruire un collegamento costante con le dinamiche sociali e del mercato del lavoro.

In tale sede si definirà un sistema di certificazione quale strumento idoneo a conferire unitarietà e visibilità ai percorsi formativi di ogni persona lungo tutto l'arco della vita nonché a promuovere il riconoscimento dei crediti formativi comunque maturati ed a documentare le competenze effettivamente acquisite.

Apposite convenzioni e accordi di programma verranno stipulati, anche a livello territoriale.

La formazione dei formatori, secondo piani di intervento concordati, viene assunta come strumento essenziale per facilitare la progressiva integrazione dei sistemi, il miglioramento qualitativo dell'offerta formativa ed il recupero delle situazioni di svantaggio.

## VI

L'attuazione delle presenti linee guida avverrà anche attraverso il reperimento delle necessarie risorse finanziarie aggiuntive, secondo i tempi e le modalità modulati compatibilmente con le esigenze di finanza pubblica.

A tal fine vanno utilizzati, per quanto possibile, gli strumenti di natura regolamentare e gli accordi già previsti dalle leggi vigenti, provvedendo, per gli altri interventi indicati in questo documento, con appositi provvedimenti legislativi.

*Ricerca e innovazione*

L'importanza della ricerca e dell'innovazione nei processi di modernizzazione del paese e il ruolo del capitale umano che opera nel sistema scientifico e tecnologico, alla base del documento programmatico del luglio 1993, necessitano il dispiegarsi di azioni coordinate, rivolte nella duplice direzione di razionalizzare e fluidificare l'esistente e di introdurre elementi di riforma all'interno di un disegno unitario che sappia coniugare la programmazione delle iniziative, la valutazione e la responsabilizzazione dei soggetti coinvolti, con l'esigenza di favorire la diffusione nel sistema produttivo delle tecnologie necessarie ad aumentarne la competitività con il soddisfacimento dei bisogni collegati alla qualità della vita e alla valorizzazione delle potenzialità complessive del sistema Italia.

La necessità di una nuova politica pubblica per la ricerca e l'innovazione nasce perciò dalla consapevolezza che occorre impegnare sia i soggetti pubblici operanti nel sistema scientifico nazionale che gli operatori privati, l'opinione pubblica e le forze economiche e sociali, per la qualificazione tecnologica del paese al fine di garantire la capacità competitiva, l'occupazione e il reddito. Seguendo questo percorso logico si deve procedere:

- alla determinazione e alla concertazione delle strategie e delle opzioni scientifiche e tecnologiche, con un forte coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali sociali ed economici;
- alla realizzazione di processi e procedure sistematiche di valutazione scientifica ed organizzativa e di previsione tecnologica, propedeutiche alla definizione delle politiche di ricerca del paese e dei relativi strumenti, ad una revisione della rete scientifica pubblica, dei programmi, dei progetti, delle strutture, alla partecipazione del paese alla definizione delle politiche comunitarie in materia, nonché alla corretta valorizzazione delle attività di ricerca;
- alla mobilitazione di tutte le risorse disponibili e al coinvolgimento integrato delle competenze e degli interessi per costituire dei circoli virtuosi in grado di sostenere la domanda di crescita di efficacia e di efficienza del sistema scientifico e tecnologico;

- all'avvio di un processo di riforma delle strutture di ricerca, riguardante la ridefinizione degli obiettivi, la costituzione di un sistema integrato, la sburocratizzazione e la finalizzazione delle attività nel rispetto delle autonomie e delle specificità del lavoro scientifico;
- alla piena valorizzazione delle risorse umane oggetto dei processi formativi collegati alla ricerca, attraverso una maggior mobilità, un riconoscimento delle peculiarità del lavoro scientifico, un incentivo all'impiego produttivo delle capacità acquisite, un riequilibrio territoriale e settoriale rispetto ai processi spontanei del mercato;
- al riordino e alla semplificazione delle modalità di sostegno alla ricerca e all'innovazione, in particolare in favore della piccola e media impresa e delle aree meno favorite, utilizzando allo scopo tutte le possibilità e le risorse, anche di origine comunitaria;
- alla crescita dell'interesse e della partecipazione dell'opinione pubblica sul tema della scienza e della tecnologia, attraverso un potenziamento delle azioni di diffusione e di promozione della cultura scientifica e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

In questo quadro le azioni che devono essere intraprese sono:

**1.** Un più produttivo impiego della risorsa ricerca-innovazione attraverso l'aumento di efficienza e di efficacia della spesa e il concorso di tutti i soggetti, pubblici e privati, nella mobilitazione in favore dell'investimento per la modernizzazione. Infatti, pur facendo leva sul recupero di risorse provenienti da processi, peraltro fondamentali, di razionalizzazione interna o di sussidiarietà europea, si dovrà perseguire l'obiettivo di una crescita mirata ed equilibrata delle risorse, con gradualità ed assicurando la capacità di assorbimento e di spesa del sistema. Tale obiettivo dovrà essere raggiunto entro un triennio, fino al raggiungimento della media europea del 2%. Oltre agli impieghi più direttamente finalizzati, queste risorse dovranno essere impiegate anche a sostegno di quelle aree scientifiche di ricerca di base, secondo quanto programmato ad esempio in Giappone, e di specifica presenza qualificata italiana, come nel caso della valorizzazione e della difesa dei beni culturali ed ambientali o al contributo alla soluzione di problemi di vaste aree territoriali come nel caso del Mezzogiorno.

**2.** Per garantire che il processo di aumento e finalizzazione delle risorse diventi effettivamente produttivo, va realizzato un momento unitario decisionale, una task force a livello di Presidenza del Consiglio dei Ministri, in grado di progettare le grandi scelte di allocare le risorse. Questo nuovo organismo, di concerto con il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, che vedrà rafforzato il proprio ruolo di indirizzo e di coordinamento, dovrà

24/9/96

definire gli obiettivi di medio termine, rispetto ai quali mobilitare tutte le risorse presenti nei singoli ministeri, nelle agenzie, negli enti e nel sistema produttivo. La definizione di detti obiettivi dovrà essere realizzata mediante la necessaria concertazione con le forze economiche e sociali coinvolte.

Andranno perciò riordinate le competenze e le consulenze, in particolare il Cnst ed i Comitati nazionali di consulenza, realizzando alcune condizioni di contesto, come il ricorso ad impegni pluriennali di spesa, la promozione e l'impiego di strumenti e procedure di valutazione e previsione tecnologica, con una determinazione di meccanismi in grado di favorire un diverso rapporto tra domanda ed offerta di tecnologia e una diversa partecipazione, già nella fase di progettazione, alle iniziative di coordinamento internazionale, in primo luogo europee.

Tali scelte devono portare ad una revisione dello strumento del piano triennale, attraverso una diversa e maggiormente partecipata modalità di produzione e l'introduzione di vincoli per una sua attuazione. Il nuovo piano andrà varato entro l'estate 1997, dopo aver tenuto conto dei risultati derivanti dalle azioni di valutazione e previsione, anche con riferimento all'impatto occupazionale previsto.

Per questo fine dovrà essere attivato un osservatorio di previsione tecnologica con il concorso di tutti i soggetti economici e sociali e delle competenze scientifiche necessarie.

**3.** Secondariamente si dovrà intervenire sugli enti e sulle istituzioni scientifiche, sia attraverso la razionalizzazione e la sburocratizzazione delle strutture e delle attività di ricerca (sviluppo delle autonomie, procedure incentivanti, interazione con il sistema produttivo, modifiche regolamentari, contratti di programma, radicamento territoriale e funzionamento a rete), sia con una modifica ed un aggiornamento strutturale del sistema scientifico, a partire dal riordino degli enti maggiori, come Cnr ed Enea (rivedendone ruoli ed organizzazione) con il ricorso ad indirizzi guida e allo strumento della delega legislativa, sostenuti ed accompagnati da processi di concertazione con le parti sociali.

In questo quadro andranno rafforzati anche i servizi tecnici dello Stato e le competenze esistenti negli organismi di prove, certificazione e qualità, intendendo questi come strumenti per l'innalzamento tecnologico del Paese.

**4.** Per quanto riguarda il sostegno alla ricerca di interesse industriale, dovranno essere introdotte modifiche nella direzione di un automatismo generalizzato per gli investimenti in R&S e innovazione, facendo ricorso alla leva fiscale, rivedendo nel contempo la strumentazione prevista dalla legge n. 46/82 nella direzione di una semplificazione (maggior flessibilità degli

strumenti) e di una migliore integrazione con le altre azioni di politica industriale, in accordo con i Ministeri interessati, anche relativamente al riordino di altri strumenti riutilizzabili quali i contratti di programma e le riserve di bilancio.

Inoltre, sempre con riferimento alla ricerca industriale, andranno sostenute le iniziative di trasferimento e diffusione tecnologica, a partire dalla mobilità del personale, dall'inserimento di giovani qualificati nel mondo del lavoro (come nel caso dei dottori di ricerca o dello strumento dei contratti di formazione-lavoro), dal sostegno alla realizzazione di reti di trasferimento in grado di coinvolgere i soggetti locali e territoriali e di promuovere l'espressione della domanda, in particolare delle Pmi. In questo quadro, avviato lo sblocco del finanziamento relativo all'avvio dei parchi scientifici e tecnologici nel Mezzogiorno, che dovranno costituire il primo esempio di un modello nazionale per la collaborazione tra diversi soggetti nel campo dell'innovazione tecnologica ed organizzativa, e l'individuazione di nuovi meccanismi che consentano l'utilizzo delle risorse relative all'intervento in favore delle aree meno favorite, da impiegare immediatamente come risorse aggiuntive e di riequilibrio, si procederà ad un ulteriore potenziamento del sistema delle imprese, attraverso una qualificazione della domanda pubblica e l'avvio di nuovi strumenti finanziari rivolti alla promozione delle attività innovative.

Per tutti questi obiettivi andranno riviste le modalità, semplificate le procedure, aumentate le valutazioni, sostenute le iniziative di assistenza ed indirizzo, in particolare a livello territoriale. L'introduzione di meccanismi automatici di tipo fiscale per sostenere lo sforzo in ricerca ed innovazione (quali ad esempio l'ipotesi di credito d'imposta con apposito provvedimento legislativo), andrà accompagnata da pochi piani tematici integrati per tecnologie e filiere produttive che rappresentino le priorità del paese, finalizzati alla diversificazione produttiva e all'innalzamento tecnologico, con una revisione ed una semplificazione di quanto oggi previsto attraverso i piani nazionali, progetti finalizzati, riserve ed eredità dei vari interventi pregressi.

In tutti i casi andrà garantito un effettivo rifinanziamento della ricerca di interesse industriale e territoriale, anche attraverso un riordino delle leggi (nn. 46/82, 346/88, 317/91<sup>(3)</sup>, 95/95<sup>(4)</sup> e 488/92<sup>(5)</sup> per la parte ricerca) ed un loro coordinamento con gli altri interventi di politica industriale.

---

<sup>(3)</sup> In Dir. prat. lav., 1991, 46, 3036.

<sup>(4)</sup> In Dir. prat. lav., 1995, 18, 1278.

<sup>(5)</sup> In Dir. prat. lav., 1993, 3, 208.

5. Infine va sostenuto un investimento sul capitale umano scientifico e tecnologico, sia nei processi formativi (formazione iniziale e continua), sia nella mobilità e nel sostegno all'impiego produttivo di capacità acquisite nel mondo della ricerca e dell'innovazione. Ciò è particolarmente significativo nei confronti delle competenze presenti in centri di ricerca industriale in via di dismissione o di trasformazione. Verranno realizzati tutti gli sforzi, anche in applicazione della cosiddetta «legge Giugni», per garantire un loro impiego produttivo, in particolare per le aree meno favorite anche all'interno delle iniziative e delle risorse previste dalle risorse della legge n. 488/92.

In questo quadro il Governo sta predisponendo un provvedimento per favorire la mobilità di docenti e di ricercatori tra le varie sedi operative ed istituzionali, anche come strumento di valorizzazione delle professionalità.

### *Promozione dell'occupazione*

Per conseguire, anche a breve, risultati concreti in tema di occupazione il Governo e le parti sociali convengono sull'esigenza di operare su più versanti: lo sviluppo e la modernizzazione del sistema produttivo anche attraverso il sostegno alla nuova imprenditorialità, la riduzione dell'incidenza dei costi indiretti del lavoro, la creazione di condizioni idonee a favorire l'emersione del «sommerso», la revisione delle norme del mercato del lavoro per consentire ai soggetti un quadro trasparente di diritti e obblighi, una maggiore flessibilità connessa ad una nuova semplificata regolazione ed alla qualificazione attraverso la formazione dei dispositivi di primo inserimento al lavoro al fine di promuovere l'occupazione e la formazione dei giovani, il sostegno dagli interventi di rimodulazione e riduzione contrattata degli orari di lavoro, l'organizzazione di servizi idonei a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Oltre a sottolineare l'esigenza di creare adeguate condizioni per la crescita il Governo e le parti sociali auspicano che l'andamento dell'occupazione sia più reattivo quando la congiuntura economica migliora. In tal senso concordano sul fatto che debba essere rivisto il sistema degli incentivi all'occupazione in modo da massimizzarne il rendimento in relazione agli obiettivi specifici che si intendono raggiungere, tenendo conto dei limiti posti dalla Commissione dell'Unione europea in termini di aiuti all'occupazione e dell'esigenza di compensare il progressivo venir meno nelle aree del Mezzogiorno del regime di agevolazioni contributive e della fiscalizzazione degli oneri sociali.

Il Governo è impegnato a presentare alle parti sociali entro il 31 ottobre 1996 un progetto di riordino delle agenzie di promozione e creazione di lavoro e di impresa per qualificare e dare maggiore incisività alle politiche di reindu-



strializzazione e sviluppo. Tale progetto sarà ispirato ai principi dell'eliminazione delle sovrapposizioni, della individuazione di missioni specifiche, della valorizzazione delle professionalità presenti. Il progetto prevederà l'evoluzione degli assetti societari nonché una realizzazione e riorganizzazione delle funzioni esistenti.

In questo quadro sarà previsto un soggetto distinto che curerà la promozione e l'assistenza allo sviluppo dei lavori socialmente utili.

Il Governo e le parti sociali concordano sull'esigenza di dare piena attuazione al principio delle pari opportunità. Vi è piena consapevolezza che occorra affermare una logica non assistenziale che attraverso tutte le politiche dell'occupazione e del mercato del lavoro, ivi compresa la formazione, dove sono tuttora diffusi ruoli e stereotipi non paritari. La promozione dell'impiego femminile costituirà dunque un criterio guida degli interventi in vista del riequilibrio dei tassi di occupazione e del mix professionale fra uomini e donne anche in riferimento alla politica per lo sviluppo dell'imprenditorialità. Il Ministro per le pari opportunità svolgerà un'azione di impulso e coordinamento al fine di promuovere e potenziare tali iniziative.

Dalle piccole e medie imprese di tutti i settori il Governo si attende un contributo determinante in termini di crescita occupazionale. Il riordino degli incentivi dovrà essere orientato a massimizzare questo apporto, in particolare nei settori nuovi con prospettive occupazionali. Il Governo ritiene di dover migliorare le condizioni in cui si trovano concretamente ad operare le Pmi e le imprese artigiane, turistiche e commerciali: semplificando le procedure amministrative, rimuovendo le rigidità del mercato del lavoro, agevolando l'accesso al credito ed ai fondi per la ricerca applicata, promuovendo la disponibilità di servizi di formazione di qualità per le esigenze del personale e degli stessi imprenditori, favorendo la diffusione dell'informazione sull'innovazione e quella sulle tendenze dei mercati, trovando soluzioni mirate al mondo della cooperazione in particolare per quanto attiene alla figura del socio lavoratore, per la cui definizione il Governo presenterà uno specifico disegno di legge. Delle specifiche esigenze delle Pmi si terrà conto anche nell'ambito delle necessarie armonizzazioni conseguenti alla definizione degli strumenti di cui al presente accordo.

Il sostegno alla nuova imprenditorialità riveste un'importanza particolare, soprattutto nelle aree in ritardo di sviluppo. Il Governo e le parti sociali convengono sul fatto che questo richieda adeguate risorse, capacità organizzativa e raccordi tra le istanze pubbliche preposte a tale compito.

Le politiche di sostegno alla nascita di nuove imprese riguarderanno, in particolare la promozione ed il finanziamento di progetti, prioritariamente nei

settori a più alta intensità occupazionale: lavoro cosiddetto di cura, servizi alla persona, tutela e valorizzazione dell'ambiente e del territorio, con particolare riferimento al trattamento delle acque e ai sistemi di raccolta differenziata di rifiuti solidi, riqualificazione degli spazi urbani, etc.

Il «prestito d'onore» che prevede anche stanziamenti a fondo perduto potrà svolgere un ruolo importante mantenendo fermo il presupposto di un intervento formativo e di validazione dell'idea imprenditoriale.

La strategia delineata richiede di intervenire sull'intera strumentazione del mercato del lavoro innovando nella regolazione del mercato del lavoro e dei singoli istituti e, sul piano della prassi, nei comportamenti pubblici eliminando vistosi mal funzionamenti.

A seguito dell'introduzione delle nuove norme relative agli strumenti di seguito trattati le parti sociali si incontreranno nelle sedi specifiche per adempiere alle necessarie armonizzazioni dei contratti.

## 1) Apprendistato

### *Obiettivi di riforma:*

1. qualificare l'istituto per quanto attiene ai profili formativi oggi certamente trascurati, prevedendo adeguati incentivi per il ruolo svolto dall'impresa;
2. specializzare l'apprendistato come canale di qualificazione in alternanza per giovani privi di qualificazione od in possesso di qualificazione non spendibile per la mansione in oggetto;
3. allargare la possibilità di ricorso all'istituto (settori, titoli di studio, profili professionali, fascia di età interessata) e promuovere la regolazione in ambito contrattuale (compreso il ruolo degli organismi paritetici);
4. curare lo snodo tra formazione e lavoro, tra formazione esterna e formazione in situazione di lavoro entro un progetto unitario gestito in modo flessibile, sensibilizzando le imprese e promuovendo i necessari adattamenti organizzativi.

### *Nuovo modello*

- Settori interessati: tutti, compresa l'agricoltura. Vengono fatte salve le condizioni di maggior favore per il settore artigiano discendenti dall'attuale quadro legislativo e contrattuale;
- profili professionali interessati: rinvio alla contrattazione collettiva;
- fascia di età: 16-24 (il limite superiore viene elevato a 26 anni al Sud);
- caratteristiche dell'apprendistato: speciale rapporto di lavoro a causa mista di durata variabile tra 18 mesi e 4 anni secondo determinazioni della contrattazione collettiva;

- svolgimento: nel nuovo modello l'apprendistato si articolerà, adottando i necessari criteri di flessibilità, in un periodo di formazione al lavoro di durata variabile, facente parte integrante dell'apprendistato, da svolgere in una struttura formativa, in un periodo di impegno prevalente di lavoro in impresa intervallato da momenti ricorrenti di formazione e in una fase finale di bilancio e certificazione delle competenze acquisite, definita in base ad intese tra Regione e parti sociali;
- incentivi: l'attuale regime sarà integrato con un intervento, modulato in relazione all'impegno formativo delle imprese, attivando all'uopo il cofinanziamento dell'Unione europea.

Il passaggio nodale della riforma è costituito dalla trilateralità del contratto di apprendistato che impegna giovane, impresa e struttura formativa fin dalla fase iniziale, dall'impegno della parte pubblica e delle parti sociali a vigilare sulla qualità dell'intero processo e sulla certificazione finale delle competenze acquisite da riportare sul libretto di formazione.

La formazione off the job, per tutti i settori e tipologie produttive, sarà strutturata e modulata nel corso del periodo di apprendistato in modo da:

- favorire l'adozione e l'attuazione dell'innovazione da parte delle imprese;
- promuovere l'accesso al cofinanziamento dei fondi strutturali;
- valorizzare l'apporto del sistema di formazione professionale che va in gran parte ricostruito/costruito in relazione ai nuovi compiti.

Il problema è di dare vita ad un progetto formativo effettivamente integrato, ricco ed essenziale in modo da rispondere alle esigenze dell'impresa e dei giovani apprendisti, sperimentando anche forme di personalizzazione della formazione complementare.

Nel corso dell'apprendistato il giovane percepirà la retribuzione contrattualmente prevista. Durante i periodi di formazione il giovane percepirà da parte dell'impresa il salario contrattualmente previsto ma il costo sostenuto dall'impresa sarà rimborsato da parte pubblica attivando il cofinanziamento comunitario. Il ricorso al cofinanziamento comunitario caratterizzerà i periodi formativi e la fase di certificazione delle competenze.

Per il settore dell'artigianato le parti firmatarie convengono di aprire un confronto mirato a modulare gli interventi contrattuali e le eventuali innovazioni legislative e formative sulla base delle specifiche esigenze del comparto, a partire dall'attuale sistema di formazione aziendale.

#### *Azioni amministrative a sostegno del processo di riforma*

- Riprogrammazione delle azioni cofinanziate e allestimento di un nuovo Programma Operativo nel quale canalizzare i progetti. La riduzione degli

oneri sociali dovrà costituire la parte italiana da attivare nel quadro del finanziamento Ue;

- programmazione territoriale dei posti di apprendistato.

#### *Implicazioni ed impatto del nuovo sistema*

Per realizzare l'integrazione tra formazione in situazione di lavoro e formazione esterna nell'ambito di un progetto unitario è necessario un cambiamento delle regole, della prassi e dei comportamenti vigenti nel sistema lavoro ed in quello di formazione professionale, tutte cose di cui c'è piena consapevolezza ma che richiedono tempo. Il Governo ritiene che la qualificazione dell'offerta formativa sia determinante per il pieno decollo del nuovo modello di apprendistato e che ciò richieda:

- una trasformazione dei centri di formazione professionale in agenzie formative effettivamente raccordate con il tessuto delle imprese locali;
- l'utilizzo degli istituti professionali di Stato proseguendo e sviluppando la sperimentazione dei percorsi formativi «compatti»;
- l'attivazione di nuove strutture partecipate dalle parti sociali o a carattere consortile con particolare riferimento alle piccole imprese, nell'ambito di poli integrati di formazione, ricerca e servizi;
- l'adozione/condivisione di una prassi di sistematica valutazione dei fabbisogni di competenze;
- un impegno nel controllo del sistema da parte delle parti sociali.

Per tale ragione ma anche per dare tempo alla contrattazione di operare i necessari adeguamenti verrà adottato un approccio che consentirà al nuovo modello di andare gradualmente a regime e di apportare gli aggiustamenti ritenuti opportuni sulla base dell'esperienza accumulata.

## **2) Stage**

#### *Obiettivi di riforma*

Si conferma quanto sottolineato nella parte relativa alla formazione.

Più che di riforma si tratta di creare le condizioni per la messa a regime di un dispositivo polivalente di formazione, orientamento, tendente a favorire un primo contatto tra giovane in formazione ed impresa. In pratica occorrerà semplificare ulteriormente la procedura di attivazione mantenendo un quadro di garanzie adeguato.

#### *Azioni amministrative a sostegno del processo di riforma*

Riprogrammazione delle azioni cofinanziate e allestimento di un Programma operativo quadro nel quale canalizzare i progetti.

Programmazione territoriale dei posti di stage.

*Implicazioni ed impatto*

Lo stage, preordinato ad orientare il giovane in formazione, può facilitare l'accensione di un rapporto di lavoro.

Sarà valutata l'opportunità di prevedere borse di formazione per il lavoratore (cofinanziabili dall'Ue).

**3) Formazione continua***Obiettivi di riforma*

1. Promuovere l'investimento formativo da parte delle imprese a beneficio dei propri dipendenti (dirigenti, quadri, impiegati, operai) sviluppando altresì un sistema di riconoscimento dei crediti formativi acquisiti dai lavoratori;
2. promuovere in tutti i settori la formazione e l'aggiornamento professionale degli imprenditori, dei lavoratori autonomi, dei soci di cooperative nei modi e nelle forme più adeguati alle loro specifiche esigenze;
3. riorientare il sistema ancora fortemente ancorato alla formazione iniziale e caratterizzare in tal senso la riforma della legge quadro sulla formazione professionale. Nel paragrafo sulla formazione è indicata questa direzione anche sotto il profilo delle risorse dedicate ampliando e graduando quanto ai tempi, le anticipazioni della legge n. 236/93;
4. promuovere la contrattazione in materia;
5. lo sviluppo del sistema di formazione continua è una strategia determinante per la competitività ma può altresì svolgere un importante ruolo di anticipazione e di "attivazione" degli ammortizzatori sociali.

*Modello prospettato*

Il modello sarà caratterizzato da grande flessibilità in modo da rispondere agli obiettivi di anticipazione dei fabbisogni di competenze, di riqualificazione, di aggiornamento professionale. L'ampia casistica non consiglia di prospettare modelli chiusi bensì di creare le condizioni per lo sviluppo di un'offerta formativa di qualità e di gestire al meglio le esigenze ottimizzando le risorse finanziarie a disposizione. I progetti formativi potranno anche essere presentati da organismi associativi, da organismi partecipati dalle parti sociali, da consorzi e raggruppamenti di imprese. Gli interventi saranno regolati nel quadro di convenzioni con le Regioni impresa a seguito di intese tra le parti sociali, prevedendo un ruolo di collettore di progetti per gli Enti bilaterali.

La previsione di destinare progressivamente il gettito dello 0,30% al finanziamento degli interventi di formazione continua determina un nuovo quadro di opportunità per le imprese ed i lavoratori.

24/9/96

Per promuovere in maggior misura l'investimento formativo da parte delle imprese si potrà riconoscere un contributo per ora di formazione.

*Azioni amministrative a sostegno del processo di riforma*

- Riprogrammazione delle azioni cofinanziate e allestimento di un Programma Operativo Quadro nel quale canalizzare i progetti dando priorità:
- a lavoratori a professionalità bloccata;
- formazione in adempimento di normative (operatori della sicurezza, esperti di risparmio energetico, etc.);
- formazione rivolta a lavoratori in cassa integrazione.

#### **4) Formazione permanente**

*Obiettivi di riforma*

Introdurre uno strumento di flessibilità a vantaggio del lavoratore in linea con le esperienze più avanzate in Europa.

*Modello prospettato*

Per preconstituire le condizioni per l'accesso alla formazione sarà regolato l'istituto del congedo ed in particolare quello della formazione (sabatico).

Si opererà per via legislativa e attraverso rinvii alla contrattazione collettiva, facendo riferimento al modello contrattuale delle 150 ore, per quanto riguarda la fissazione dei limiti di durata e della quota massima dei congedi simultanei.

Il Governo ritiene che la previsione di borse di formazione in sostituzione del reddito cessante del lavoratore che programma un investimento formativo, concesse su domanda dall'ente bilaterale di settore, comparto e territorio a valere su fondi nazionali/regionali, siano un modo adeguato di affrontare il problema. L'intervento potrebbe altresì essere cumulato con un prestito d'onore in vista della creazione d'impresa individuale, un'aspirazione questa più frequente e concreta nell'adulto con qualche esperienza che nel giovane al primo lavoro.

Una variante particolarmente agibile sembra essere quella del passaggio temporaneo del lavoratore, concordato con il datore di lavoro, dall'impegno a tempo pieno ad un impegno a tempo parziale prevedendo la concessione di borse di formazione a parziale integrazione della parte di salario perso.

In ogni caso, ma per questo occorre un provvedimento legislativo specifico, è opportuno prevedere la deducibilità parziale delle spese di formazione sostenute dal lavoratore e debitamente certificate.

Ciò varrebbe come incentivo ma svolgerebbe anche una funzione segnaletica, di valorizzazione di determinate offerte formative rispetto ad altre.

*Azioni amministrative di sostegno alla riforma*

Allestimento di Programmi operativi nei quali canalizzare i progetti prevedendo determinate priorità in termini di formazione, settori.

Sperimentazioni nel quadro dei Programmi Leonardo, Adapt, Occupazione.

## **5) Lavoro interinale**

*Obiettivi di riforma*

1. Trattasi di nuovo istituto per il nostro ordinamento;
2. il lavoro interinale dovrebbe consentire di cogliere un segmento di domanda e di offerta di lavoro, in particolare nei grandi centri urbani, quantitativamente apprezzabile ma limitato anche in ragione del maggior costo rispetto a quello di un lavoratore a termine;
3. dall'introduzione dell'interinale il Governo si attende un beneficio sia in termini di regolarizzazione di posizioni di lavoro oggi sommerse che di gettito contributivo ed Irpef.

*Modello prospettato*

L'istituto sarà applicato negli ambiti, per i settori e secondo i principi dell'accordo di luglio '93. Il Governo, d'intesa con le parti sociali, procederà ad una verifica delle sperimentazioni dopo due anni dal loro avvio.

Per l'agricoltura e l'edilizia il lavoro interinale potrà essere introdotto in via sperimentale successivamente alle verifiche in atto in sede ministeriale previa intesa tra le parti circa le aree e le modalità della sperimentazione.

Casi di esclusione: sostituzione di lavoratori in sciopero, presso unità produttive dove si sia proceduto a riduzioni di personale nei 12 mesi precedenti limitatamente alle mansioni oggetto di riduzione, o siano operanti sospensioni che abbiano riguardato lavoratori adibiti alle stesse mansioni a cui si riferisce la fornitura; lavorazioni che richiedano una sorveglianza medica speciale o particolarmente pericolose individuate con decreto del Ministro del lavoro, salvo che i lavoratori siano in possesso di una specifica preparazione.

*Tipologia contrattuale:*

L'impresa di lavoro interinale può assumere il lavoratore con un contratto per il tempo specifico della missione ovvero con contratto a tempo indeterminato con diritto di esclusiva. In quest'ultimo caso va garantito al lavoratore – da

parte della legge o dell'autonomia collettiva – un trattamento minimo per i periodi di disponibilità. Nel primo caso sarà agevolata la continuità del lavoro con sostegni formativi, di counseling e previdenziali nei termini nel seguito specificati.

*Soggetti autorizzati:*

Il Governo intende mantenere un quadro di ampie garanzie in relazione all'introduzione dell'istituto, in particolare:

– per quanto attiene all'affidabilità, alle garanzie economiche offerte, alla copertura territoriale assicurata dai soggetti autorizzati all'esercizio della fornitura di lavoro temporaneo (società per azioni, o cooperative partecipate da enti pubblici o enti di promozione della cooperazione). È previsto che il Ministero del lavoro rilasci l'autorizzazione all'esercizio dell'attività di fornitura di lavoro temporaneo e svolga nel seguito un'attività di vigilanza e controllo;

– alle condizioni di piena parità del lavoratore in missione con i lavoratori dipendenti dall'impresa utilizzatrice;

– alla promozione dell'accesso dei lavoratori alla formazione professionale operando altresì per il miglioramento della loro posizione previdenziale. È previsto che il fondo al quale affluisce il contributo delle imprese di fornitura di lavoro temporaneo sia volto a finanziare, anche con il concorso della Regione, attività di formazione a favore dei prestatori di lavoro interinale e a finanziare anche contribuzioni figurative per i periodi dedicati alla formazione.

È fatto carico all'agenzia o a chi essa conferisca mandato curare l'organizzazione dei momenti di formazione e counseling a beneficio dei lavoratori;

– alla previsione del diritto di informazione alle rappresentanze sindacali aziendali delle aziende utilizzatrici preliminarmente alla stipula del contratto di fornitura, tranne nei casi in cui la utilizzazione debba essere tempestiva.

## **6) Incentivi alla riduzione e rimodulazione degli orari di lavoro, part-time**

*Obiettivi di riforma*

La direttiva comunitaria in materia di orario di lavoro sarà recepita entro i tempi previsti previa intesa con le parti sociali.

Il Governo, alla luce dei contenuti della norma di recepimento della direttiva comunitaria sull'orario di lavoro, adotterà misure di incentivazione delle riduzioni contrattate dell'orario e ne promuoverà le rimodulazioni dell'orario di lavoro tenendo conto della definizione di orari multiperiodali (plurisettimanali, mensili, annuali), sia in via generale che con riferimento a specifiche utenze.



*Modello prospettato*

Parte degli oneri sociali attualmente a carico delle imprese sarà ridistribuita in modo che, in linea con la normativa recentemente introdotta, il nuovo sistema delle aliquote basato su 4 fasce orarie (24, 32, 36, 40) incentivi gli orari ridotti e disincentivi il ricorso sistematico al lavoro straordinario. Il modello adottato prevede una invarianza degli oneri per i rapporti di lavoro a tempo pieno.

In particolare per quanto attiene al part-time, dopo averlo parificato per quanto attiene ai contributi (D.L. n. 404/96)<sup>(6)</sup> il Governo lo incentiverà sia in via generale (aliquote differenziate sopra citate) prevedendo ulteriori sgravi, che con riferimento a particolari utenze: giovani al primo inserimento lavorativo nelle aree dell'obiettivo 1; donne che rientrano sul mercato del lavoro dopo una lunga pausa; anziani in uscita progressiva dal lavoro a condizione che siano sostituiti da giovani. Si prevede l'estensione, da concordare in via contrattuale, anche al settore agricolo; a tal fine le parti convengono di aprire un tempestivo confronto per definire gli ambiti di applicazione.

Per il finanziamento delle agevolazioni saranno utilizzate le risorse provenienti dal gettito connesso alla rimodulazione delle aliquote contributive introdotta con la Legge finanziaria 1996<sup>(7)</sup> integrate da risorse aggiuntive di finanza pubblica previste per l'attuazione della presente intesa. La parte di risorse da destinare alla finalità sopra esposta sarà stabilita annualmente con decreto del Ministro del lavoro. Per il primo anno l'ammontare della disponibilità sarà di 400 Mld. Il Governo, dopo due anni, di intesa con le parti sociali, procederà ad una verifica dell'impatto sui comportamenti dell'impresa e sui risultati occupazionali al fine di valutare la modulazione introdotta ed il conseguente impegno finanziario.

**7) Lavori socialmente utili***Obiettivi di riforma*

Rivedere le norme attuali mettendo a punto una nuova disciplina organica (legge quadro) che valorizzi pienamente il ruolo e l'iniziativa locale.

Occorre fronteggiare le esigenze di un'ampia fascia di lavoratori con priorità per coloro che hanno perso il diritto agli ammortizzatori sociali e nel contempo dare una risposta ai soggetti che sono stati finora esclusi dallo schema.

---

<sup>(6)</sup> In Dir. prat. lav., 1996, 33, 2359.

<sup>(7)</sup> In Dir. prat. lav., 1996, 4, 235.

24/9/96

Il D.L. n. 404/96 oltre a disporre il rifinanziamento dei fondi diretti ai progetti LSU ha previsto due novità di rilievo:

- la destinazione di almeno il 15% dei fondi assegnati alle singole Cri ai progetti che vedono impegnati i disoccupati di lunga durata;
- l'avvio di progetti Lsu tramite società miste consolidando i rapporti di lavoro con i lavoratori occupati nei progetti stessi. Occorre infatti favorire l'evoluzione delle attività condotte nell'ambito dei progetti verso iniziative e forme di lavoro capaci di autosostenersi, in particolare nei cosiddetti "nuovi bacini d'impiego".

#### *Nuovo modello*

Un'esigenza prioritaria è quella di conseguire una migliore qualità dei progetti.

Vanno sviluppati progetti ed iniziative di attività economiche con particolare riferimento ad aree d'intervento quali, ad esempio:

- bonifiche di aree industriali dismesse;
- tutela degli assetti idrogeologici;
- risanamento ambientale;
- bonifiche dal rischio dell'amianto;
- aree protette, parchi naturali;
- beni culturali.

### **8) Nuovi servizi dell'impiego**

#### *Obiettivi di riforma*

Il Governo ritiene che si debba progressivamente passare da una politica di sostegno passivo della disoccupazione ad una politica di promozione dell'occupazione. Ciò richiede la ridefinizione della strumentazione (schemi di incentivazione, allestimento dei servizi di informazione, formazione e consulenza personalizzata) ma anche un ripensamento delle strutture preposte a tali compiti. A questo è preordinata la riforma dei servizi dell'impiego che il Governo basa su tre capisaldi:

- il decentramento istituzionale secondo i contenuti già emersi nel confronto tra Stato e Regioni e tenendo conto dell'iter legislativo già avviato in sede referente al Senato;
- una liberalizzazione regolata (apertura ai privati, ruolo attivo degli organismi espressione delle parti sociali);
- la previsione di un forte ruolo dello Stato nelle funzioni di regolazione, indirizzo e programmazione.

*Nuovo modello e implicazioni*

Si passerà da un sistema, quello attuale, largamente inefficiente e di mera registrazione dei movimenti dei lavoratori a servizi a beneficio dell'utenza lavoratori ed imprese, che promuovano effettivamente l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro e che siano raccordati efficacemente con i servizi di orientamento e formazione professionale.

Ciò richiederà un consistente impegno nella gestione della mobilità, nella formazione e riqualificazione del personale destinato ad operare nei nuovi servizi.

La riforma consentirà di perseguire un ulteriore ed importante obiettivo, quello di liberare risorse professionali utilizzabili per rafforzare l'attività di vigilanza degli Ispettorati del lavoro attraverso un potenziamento degli uffici.

**9) Sgravi contributivi e agevolazioni fiscali**

Il Governo s'impegna a predisporre un sistema di incentivi e di agevolazioni fiscali che rispondano alle esigenze di promuovere l'occupazione.

*Fiscalizzazione oneri sanitari*

Nel perseguire l'obiettivo della riduzione del costo del lavoro la legge delega sulla riforma della finanza regionale e locale stabilirà l'abolizione dei contributi sanitari a carico dei datori di lavoro, dei lavoratori e dei pensionati ed il loro trasferimento sulla fiscalità.

*Sgravi contributivi nelle aree obiettivo 1*

Per quanto attiene agli sgravi contributivi nelle Regioni previste dalla normativa generale l'intervento terrà conto dei vincoli previsti dall'Unione europea per i regimi di aiuto.

In particolare:

- sgravi totali per un anno dei contributi previdenziali a beneficio di tutti i settori per gli assunti a tempo indeterminato nel 1997 ad incremento dei livelli occupazionali. Per il 1998 e 1999 tale provvedimento dovrà essere concordato con la Commissione Ue;
- sgravi generali in misura ridotta rispetto all'aliquota attuale con esaurimento del regime, come previsto, a partire dal 1° gennaio 1998.

*Agevolazioni fiscali*

Il Governo attribuisce particolare rilevanza allo sviluppo del settore no profit nella prospettiva di un ridisegno delle funzioni svolte direttamente dallo

Stato e dagli Enti pubblici non economici, salvaguardando ed incentivando le opportunità di lavoro soprattutto giovanile. A tale riguardo il Governo, dopo un confronto con le parti sociali, presenterà un disegno di legge delega che disciplinerà l'intero settore del no profit, identificando i presupposti ed i requisiti qualificanti tali organizzazioni. Per quanto attiene agli aspetti fiscali la previsione di delega si basa su due capisaldi:

- riordino dell'imposizione sugli enti non commerciali, con la previsione di un corpo unitario di norme;
- disciplina dell'imposizione sulle Organizzazioni non curative di utilità sociale (Onlus).

Le misure che verranno introdotte garantiranno che la diffusione di soggetti che beneficiano di condizioni di favore nell'esercizio della loro attività, tanto in termini di costi di impresa quanto in termini di "riserva" di quote di mercato, non alterino le condizioni della concorrenza.

#### *Agevolazioni nuove attività produttive*

Il Governo intende adottare un provvedimento, teso a favorire la ripresa dell'economia e lo sviluppo dell'occupazione, che applichi un regime di favore per taluni soggetti che intendono intraprendere nuove iniziative produttive. Le disposizioni previste dall'art. 1 del D.L. 10 giugno 1994, n. 357, come convertito dalla legge 8 agosto 1994, n. 489<sup>(8)</sup> saranno trasformate da norme transitorie in disposizioni a regime, rimuovendo nel contempo alcuni vincoli in essa previsti che di fatto hanno impedito il pieno raggiungimento degli obiettivi che il legislatore si era prefisso e operando le modifiche senza pregiudizio per le casse dell'erario.

È prevista una disciplina fiscale a favore, in particolare di:

- giovani di età inferiore a 32 anni che per la prima volta intraprendono una attività d'impresa;
- lavoratori in cassa integrazione o in mobilità;
- portatori di handicap;
- soggetti che intraprendono attività nei settori a tutela dell'ecosistema.

Per questi soggetti è previsto un regime favorevole normale (non opzionale) che non è basato sul pagamento di un'imposta sostitutiva forfetaria e che non esonera i contribuenti interessati dalla tenuta della contabilità, dalla dichiarazione dei redditi derivanti dall'attività intrapresa.

---

<sup>(8)</sup> In Dir. prat. lav., 1994, 35, 2387.

Il regime di favore consiste nel prevedere l'esclusione dall'imposizione dal reddito di impresa e da quello derivante dall'esercizio di arti o professioni ai fini dell'Irpef di un determinato importo per i primi due anni. Inoltre, nel medesimo periodo, per i soggetti in questione si prevedono agevolazioni ai fini dell'Ici e dell'Irpe. Al riguardo si deve tener conto che con la riforma della finanza regionale e locale proposta dal Governo vengono aboliti numerosi tributi erariali e locali vigenti.

Il normale regime agevolativo per i soggetti interessati è esteso fino a cinque anni per le iniziative imprenditoriali localizzate nelle aree obiettivo 1.

Si prevedono poi alcune cause di inapplicabilità del regime agevolativo. Sostanzialmente:

- contribuenti soggetti ad Irpeg;
- contribuenti che iniziano la medesima attività già esercitata in precedenza o che si sostituiscono ad altri contribuenti nell'esercizio della stessa attività (cessioni, conferimenti, affitti di azienda, fusioni e scissioni);
- costo dei beni materiali acquisiti superiore ai 300 milioni (500 milioni per le attività ecocompatibili);
- volume di affari inferiore ad un determinato ammontare (che sarà stabilito in misura più bassa rispetto a quanto oggi previsto dalla normativa citata, in quanto la disciplina che si propone è “a regime” e, quindi, necessita di maggiori cautele);
- numero di dipendenti superiore a tre.

L'esclusione dal regime agevolativo avviene immediatamente se superati uno dei limiti previsti, con l'obbligo di versare alla prima scadenza utile l'ammontare dei tributi oggetto di agevolazione e/o esenzione.

## **10) Emersione del lavoro sommerso**

Considerando i risultati positivi che cominciano a registrarsi in conseguenza dell'applicazione delle norme contenute nel decreto legge n. 405/1996<sup>(9)</sup>, relative alla definizione dei contratti di gradualità per favorire la regolarizzazione del lavoro sommerso, si conviene sulla utilità di allargare l'applicazione contrattuale delle norme ad altri settori e di rafforzare l'iniziativa categoriale nel territorio per estendere le sperimentazioni richiamate.

Al fine di incentivare ulteriormente la sottoscrizione delle intese di gradualità da parte delle imprese, si conviene sull'opportunità di considerare l'oc-

---

<sup>(9)</sup> In Dir. prat. lav., 1996, 34, 2439.

24/9/96

cupazione emersa alla stregua di una nuova occupazione alla data della completa applicazione dei contratti collettivi.

Ciò determinerà il diritto di accesso agli incentivi per la nuova occupazione alla data della completa attuazione degli accordi, nelle misure in quel momento vigenti.

*La politica delle infrastrutture  
e la qualificazione della domanda pubblica*

**Premessa**

La politica delle infrastrutture che il Governo intende perseguire mira a dare impulso alla realizzazione di opere, beni e servizi per far riprendere al Paese le proprie capacità competitive, nel quadro degli indirizzi della Ue, con particolare riferimento al libro Bianco di Delors, coinvolgendo anche le forze produttive locali, e mirando altresì alla riduzione del divario nella dotazione infrastrutturale e nelle condizioni economiche tra le Regioni meridionali e quelle settentrionali.

Le modalità di intervento, le strumentazioni legislative e le necessarie innovazioni normative dovranno tener conto sia delle capacità che la politica delle infrastrutture ha di imprimere allo sviluppo un andamento dinamico, sia della necessità che essa non sia disgiunta – anzi, che sia connessa in una interazione continua – dalle politiche di sviluppo ambientale, da condizioni affidabili di attuazione, gestione, manutenzione, dallo sviluppo di politiche e di interventi di recupero e valorizzazione del patrimonio culturale, dall'impegno e dal coinvolgimento e dalla razionalizzazione delle energie e delle risorse del terzo settore.

La ricaduta di occupazione, tecnologica e di benessere propria delle politiche di opere pubbliche trova pari riscontro nelle politiche di protezione e di sviluppo dell'ambiente.

In questo campo va sottolineata la necessità di interventi di notevole portata economica e quindi occupazionale. Interventi che, per l'alta e immediata utilità sociale, danno luogo a procedimenti di qualificazione dell'offerta di lavoro a fronte di una domanda esistente, specie nel campo della manutenzione, che si esprime anche con la proposta di lavori socialmente utili che, oltre l'aspetto solidaristico e volontaristico, richiedono una qualificazione tanto rigorosa quanto socialmente impegnativa che realizzi le condizioni per una gestione economica di tali attività.

Sembra inoltre opportuno che questa materia trovi una specifica trattazione nell'ambito delle politiche del lavoro, dato il carattere innovativo che sottintende sul piano dell'innovazione dei servizi e dei contenuti formativi.

Più in generale, le politiche delle attività produttive e della concorrenza dovranno tenere in considerazione tali settori anche al fine di evitare fenomeni distorsivi del mercato nei confronti delle imprese private che svolgono attività di manutenzione.

È pertanto intenzione del Governo affrontare con immediatezza il rilancio delle politiche infrastrutturali e della qualificazione della domanda pubblica, con particolare attenzione ai lavori pubblici, allo sviluppo dei trasporti nell'ottica del ruolo consentito all'Italia dalla sua collocazione geografica, alla tutela e valorizzazione dell'ambiente, all'energia, allo sviluppo delle reti informatiche e telematiche colte nel sistema complessivo della Società dell'informazione.

Il presente documento indica le linee generali dell'azione di Governo. Ad esso sono allegati i documenti settoriali.

### **Le azioni per il rilancio**

È necessario proseguire sulla strada indicata dal "Libro Bianco sul rilancio delle grandi opere infrastrutturali per lo sviluppo e l'occupazione", intervenendo da un lato con innovazioni normative nell'ambito della semplificazione e razionalizzazione delle procedure e del processo amministrativo e, dall'altro, potenziando l'attività di monitoraggio sulla realizzazione dei progetti di opere pubbliche, al fine di individuare i motivi che ne ostacolano l'effettiva cantierabilità e consentire un'azione di impulso nei confronti delle amministrazioni e degli enti appaltanti, nonché di pieno coinvolgimento delle responsabilità operative.

Il Governo intende recuperare le proposte contenute nel Libro Bianco, a partire da un apposito articolato di modifica della legge n. 241/90, con lo scopo di imprimere un'accelerazione dell'attività procedimentale della Pubblica Amministrazione. In tal senso si rende necessario il varo di un decreto legge che contenga le norme relative: alla determinazione di un termine prefissato per la conclusione della Conferenza di servizi; all'obbligatorietà del ricorso alla Conferenza di servizi per le opere pubbliche di rilevante importanza ed il temperamento del principio dell'unanimità; all'estensione dell'applicazione della Conferenza di servizi a procedimenti connessi; alla definizione di termini certi per le opposizioni alle determinazioni della Conferenza di servizi e all'esito delle valutazioni di impatto ambientale, come contenute nell'art. 21 del disegno di legge del Governo (A.S. 1034) recante "Misure in materia di immediato snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo".

Analoghe finalità di maggiore efficienza e speditezza dell'azione pubblica, anche nel settore delle infrastrutture, perseguono le proposte normative

24/9/96

riguardanti il riordino delle funzioni e attribuzioni alle diverse Amministrazioni, ivi compreso il trasferimento e il decentramento di competenze.

A tal fine il Governo è impegnato ad utilizzare appieno le risorse disponibili, nazionali e comunitarie, adottando un efficace monitoraggio sull'impegno delle stesse e la loro cantierizzazione nei tempi previsti ovvero attraverso la revoca dei finanziamenti o l'adozione di poteri sostitutivi di intervento. Verranno adottate in proposito delle norme, nell'ambito della Legge finanziaria '97, che prevedano l'impiego più flessibile delle poste in bilancio tra comparti di spesa e soggetti di attuazione al fine di favorire una loro riprogrammazione verso opere più immediatamente realizzabili, nel rispetto dell'equilibrio territoriale e delle priorità settoriali.

Per quanto riguarda l'ottimale utilizzo delle risorse comunitarie il ruolo di monitoraggio e di indirizzo della Cabina di regia verrà potenziato a supporto delle scelte della Pubblica Amministrazione.

Il Ministero dei lavori pubblici è particolarmente impegnato ad affrontare il deficit progettuale della Pubblica Amministrazione ed in particolare degli Enti locali.

Una prima risposta in tal senso è stata data con l'avvio del potenziamento delle strutture a supporto della progettazione e con l'istituzione, presso la Cassa depositi e prestiti, di un Fondo rotativo per la progettualità (legge n. 549/95, art. 1, commi 54-58), al fine di garantire l'anticipazione per le spese di progettazione di interventi promossi da Enti locali e territoriali. I contratti di programma dovranno essere predisposti ed approvati con tempistica definitiva e ravvicinata. Tale strumento è stato tuttavia scarsamente utilizzato per diversi motivi ed in particolare perché, nonostante l'agevolazione finanziaria, è stato considerato comunque oneroso da parte delle Amministrazioni beneficiarie, in particolare da parte delle Regioni e degli enti locali meridionali, ove si scontano gravi carenze strutturali.

Il Ministro dei lavori pubblici è impegnato a rivedere le modalità di funzionamento del Fondo, introducendo le necessarie modifiche di carattere legislativo ed amministrativo, al fine di incentivarne l'utilizzo, con riferimento ai seguenti aspetti:

– potenziamento dell'azione per la promozione e l'utilizzo del Fondo, anche attraverso il ricorso alle competenze e il miglior uso delle risorse giacenti presso il Ministero dei lavori pubblici, nei Provveditorati alle opere pubbliche e negli altri uffici tecnici centrali e periferici, riconoscendo alle strutture tecniche periferiche del suddetto Ministero anche la possibilità di fungere da progettista e stazione appaltante per conto e su richiesta di altre amministrazioni pubbliche (anche periferiche);



- ampliamento dei soggetti abilitati all'uso del Fondo, estendendo la possibilità di utilizzo in particolare alle aziende speciali, società miste, consorzi imprese private (e loro consorzi) che gestiscono servizi pubblici in regime di concessione, nonché alle pubbliche amministrazioni centrali;
- anticipazione dell'intero costo della progettazione;
- aumento della dotazione del Fondo e costo dell'anticipazione a carico dello Stato.

Il Governo, inoltre, farà ricorso alla deroga al blocco degli impegni introdotto con il D.L. n. 323/96<sup>(10)</sup>, seguendo criteri rigidamente determinati:

- utilizzo dei residui 1995 con priorità per le opere pubbliche immediatamente cantierabili, per le quali sia già concluso il procedimento concorsuale di affidamento;
- completamento di opere già iniziate al fine di evitarne il degrado;
- interventi di particolare rilievo connessi alla sicurezza e incolumità pubblica e ambientale, di difesa del suolo, delle coste e delle opere infrastrutturali, dell'edilizia penitenziaria e giudiziaria e per le infrastrutture dei corpi di polizia.

Il Governo intende inoltre favorire un sempre maggiore coinvolgimento del capitale privato nel finanziamento delle opere pubbliche.

La politica tariffaria per i servizi connessi con la politica delle infrastrutture e di qualificazione della domanda pubblica sarà impostata coerentemente con quanto definito con l'accordo del luglio 1993. A tal fine verranno svolti incontri settoriali tra Governo e Parti sociali.

Con l'insieme dei precedenti strumenti si intende dare una risposta immediata alle esigenze di occupazione, che in modo più ampio e manifesto si presentano nel Mezzogiorno, e al deficit infrastrutturale.

Nell'indirizzo della politica di riequilibrio saranno rifinalizzati anche gli eventuali residui che dovessero emergere dalle diverse leggi di spesa.

Si ritiene inoltre necessario potenziare l'attività di monitoraggio, già iniziata su alcuni programmi di investimento individuati nel Libro Bianco, orientandola in funzione delle scelte strategiche di Governo nel settore delle opere pubbliche.

Al fine di valutare lo stato di avanzamento dell'impiego delle risorse e del loro impatto occupazionale verranno previste, a livello di Presidenza del Consiglio e dei singoli Ministeri interessati, per rispettive competenze, apposite sedi di verifica periodica tra Governo e parti sociali, attivabili anche su richiesta dei soggetti partecipanti.

---

<sup>(10)</sup> In Dir. prat. lav., 1996, 28, 1998.

## *1. Lavori pubblici*

Per quanto riguarda le materie di competenza del Ministero dei lavori pubblici, il rilancio delle opere infrastrutturali potrà fondarsi, in particolare, sulle seguenti linee di intervento:

- riapertura dei cantieri bloccati per portare a compimento le opere in corso, limitatamente ai casi in cui non vi siano divieti di legge o vincoli ambientali;
- realizzazione delle opere viarie necessarie per collegare il Paese all'Europa;
- attuazione del Programma dei lavori 1996 dell'Anas, per interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria del sistema viario nazionale nonché per nuove opere volte al recupero di sicurezza delle strade ed al superamento dei "punti critici", del traffico;
- attuazione dei programmi di interventi relativi al settore idrico previsti dal Quadro comunitario di sostegno 1994/1999;
- ricognizione, valutazione e destinazione delle opere pubbliche ultimate o in corso di esecuzione già di competenza della Cassa del Mezzogiorno, poi dell'Agensud;
- attivazione dei fondi ex-Gescal giacenti presso la Cassa depositi e prestiti;
- riorganizzazione dei servizi di acquedotti, fognature e depuratori secondo il modello previsto dalla legge n. 36/94;
- attivazione dei programmi di riqualificazione urbana di cui all'art. 2 c. 2 della legge n. 179/92;
- attivazione del programma straordinario di edilizia residenziale di cui all'art. 18 del D.L. n. 152/91 convertito con la legge n. 203/91<sup>(11)</sup>;
- attivazione della legge n. 183/89 sulla difesa del suolo, prevedendo la possibilità di ricondurre più bacini ad una unica autorità, in particolare nel Mezzogiorno.

Si tratta di interventi che, oltre a concorrere al superamento del gap infrastrutturale con i Paesi europei, incidono profondamente sul tessuto sociale e, in definitiva, sulla qualità della vita soprattutto nelle regioni meridionali dove si sono registrati i ritardi e le carenze più gravi.

È intenzione del Ministro intervenire con tutte quelle misure necessarie a realizzare una progressiva qualificazione dell'industria delle costruzioni tanto sul fronte della domanda quanto dell'offerta.

Il Governo è altresì impegnato ad assicurare l'adozione del Regolamento dei lavori pubblici e capitolato generale dell'Appalto dei lavori pubblici, previsto dall'art. 3 della legge n. 109/94, come modificato dalla legge n. 216/95, a

---

<sup>(11)</sup> In Dir. prat. lav., 1991, 32, 2065.

completamento del processo legislativo che ha rivisitato la normativa generale sugli appalti pubblici. Detto Regolamento, già predisposto, è attualmente all'esame del Consiglio superiore dei lavori pubblici e sarà diramato a breve. Il Governo si impegna, inoltre, ad emanare i provvedimenti di attuazione relativi agli appalti pubblici nei "settori speciali" (artt. 8 e 15 decreto legislativo n. 158/95).

È inoltre in corso di diramazione un disegno di legge per apportare talune modifiche necessarie alla legge n. 109/94.

Nel frattempo è stata predisposta ed è attualmente all'esame della Corte dei Conti la circolare 7 agosto 1996 n. 2080/U.L. con la quale si forniscono indirizzi operativi e indicazioni interpretative sulla disciplina transitoria nonché chiarimenti sul significato e la portata di alcune norme della legge quadro di più significativa importanza e che sono di immediata applicazione.

È altresì in atto al fine del pieno utilizzo dei fondi strutturali europei di cui al Qcs 1994/1999, l'individuazione di progetti immediatamente cantierabili, relativi a settori di interventi già previsti, da inserire, d'intesa con le singole regioni, nei programmi operativi plurifondo regionale.

Inoltre, è in corso una indagine per individuare, nell'ambito dei fondi di cui alla delibera Cipe 12 luglio 1996, gli interventi da sottoporre all'approvazione dello stesso Cipe, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 341/95.

Sarà prioritariamente considerato il completamento dei lavori già di competenza dei soppressi organismi del Mezzogiorno, dato il particolare rilievo che assume il problema del Mezzogiorno, sia in termini di dotazioni infrastrutturali che di occupazione.

Nel settore delle risorse idriche di cui alla legge 5 gennaio 1994, n. 36, si evidenzia l'attivazione nel prossimo decennio di ingenti interventi con la previsione di un considerevole impatto occupazionale soprattutto nell'industria manifatturiera e nelle costruzioni.

Inoltre il Ministero dei lavori pubblici ha già assunto alcune iniziative di proposizione normativa, tra cui:

- disegno di legge volto a favorire il coinvolgimento del capitale privato nel finanziamento della dotazione infrastrutturale, da introdurre nel nostro ordinamento attraverso la figura del promotore (project financing) per la realizzazione e la gestione di opere pubbliche; ciò in conformità a quanto previsto nel protocollo d'intesa del luglio 1993;
- disegno di legge contenente norme per la costituzione dei fondi regionali di Edilizia residenziale pubblica, (cui trasferire le risorse già gestite dal Cer), nell'ambito del complessivo processo di trasferimento alle Regioni delle competenze in tale materia;

– disposizioni per decentrare ai Provveditorati regionali l'accertamento dell'intesa Stato-Regione sulla conformità urbanistica delle opere di interesse statale (art. 81 D.P.R. n. 616/77).

Il Ministro considera inoltre necessario un incisivo programma di intervento nei quartieri degradati delle città del Mezzogiorno, raccordando e finalizzando a questo scopo i programmi e le risorse oggi disperse tra più competenze. Per accelerare le opere pubbliche è stato di recente realizzato presso il Ministero dei lavori pubblici un apposito "ufficio delle criticità" con il compito di monitorare alcuni rilevanti programmi di intervento al fine di individuare e rimuovere gli ostacoli procedurali, di carattere amministrativo o giudiziario, che si frappongono alla loro realizzazione o completamento.

Una sintesi dello stato di attuazione degli interventi di competenza del Ministero dei lavori pubblici, nonché dell'attività della Commissione prevista dall'art. 7 del D.L. n. 285/96, è riportata nell'apposito documento del Ministero dei lavori pubblici.

Il Governo si impegna ad individuare soluzioni per il superamento del problema dei ritardati pagamenti da parte delle stazioni appaltanti nonché a favorire la realizzazione, in via prioritaria, delle opere infrastrutturali destinate a "fare rete" e che assicurino immediata occupazione.

## 2. *Trasporti*

Nel campo dei trasporti, l'Italia deve cogliere pienamente le opportunità che scaturiscono dalla sua collocazione geografica, crocevia naturale dei traffici provenienti e diretti verso le aree di nuova industrializzazione (i grandi mercati dell'Est europeo e del Sud-Est asiatico, il bacino del Mediterraneo).

Il Governo è impegnato a realizzare gli interventi programmati che vengono di seguito illustrati curando lo snellimento delle procedure – che è comunque il criterio informatore generale di tutta l'azione intrapresa per l'incremento dell'occupazione – e garantendo reiterati incontri di verifica con le parti sociali.

Il sistema del trasporto nazionale può beneficiare della crescente globalizzazione dei mercati e delocalizzazione internazionale delle produzioni. Le trasformazioni in atto, se da un lato comportano inevitabili riduzioni di attività in determinati settori, a beneficio di Paesi di nuova industrializzazione, dall'altro offrono nuove, consistenti opportunità in altri settori. Tra questi, i trasporti rappresentano il caso più significativo, sia direttamente, in quanto settore in espansione, sia indirettamente, come veicolo per la movimentazione di merci e persone e quindi per lo sviluppo di comparti e di aree.

In questo contesto, il Ministro dei trasporti e della navigazione è impegnato a superare i ritardi accumulati nel settore per dotarlo di una rete infrastrutturale

coerente con le esigenze di sviluppo e di riequilibrio territoriale, che integri in modo adeguato le differenti modalità di trasporto. I processi in atto a livello internazionale, infatti, richiedono una rete di trasporti articolata in “snodi” efficacemente collegati con i mercati europei, gestiti con efficienza e flessibilità.

Occorre identificare nuove esigenze di sviluppo nella logica dell’intermodalità, promuovendo i trasporti marittimi, aerei e su rotaia. A tal fine va sviluppata una strategia di riposizionamento delle diverse modalità di trasporto, con l’obiettivo di sfruttare appieno le potenzialità offerte al cabotaggio e di elevare al livello europeo la quota del trasporto merci su rotaia. Sia per le aree portuali che per quelli aeroportuali andranno privilegiati gli interventi che includono l’adeguamento degli accessi infrastrutturali, viari e ferroviari, evitando di creare strutture non sufficientemente interconnesse. Mettere in rete, infatti, il trasporto marittimo, ferroviario, aereo e su gomma, con un’adeguata infrastrutturazione di interporti, è un’occasione vitale per fare del settore un’industria che produca servizi efficienti per lo sviluppo dell’economia nazionale e per il miglioramento della qualità della vita.

La scelta di caratterizzare in termini di intermodalità gli investimenti nei trasporti, a partire dalle strutture nodali, sarà sviluppata coerentemente nella individuazione delle priorità negli interventi nelle reti ferroviarie e stradali.

Tale contesto sarà garantito attraverso uno stretto coordinamento tra le azioni intraprese dal Ministero dei trasporti e quello dei lavori pubblici, nonché da una coerente azione di programmazione e di coordinamento ad opera del Cipe.

Sarà altresì indispensabile una profonda revisione degli attuali strumenti di pianificazione e degli assetti istituzionali, concentrando nelle strutture ministeriali compiti di indirizzo e di alta vigilanza, conferendo poteri decisori alle Regioni e agli Enti locali, proseguendo l’azione, già intrapresa dal Governo, di semplificazione delle procedure per garantire rapidità e certezza dei tempi di progettazione, di decisione e di esecuzione delle opere, promuovendo la trasformazione in Spa delle gestioni dei servizi e l’accesso dei capitali privati agli investimenti. Sarà inoltre sviluppata una politica di trasformazione e di razionalizzazione del trasporto merci su strada, nella direzione dello sviluppo di imprese multimodali di logistica.

Andrà istituita l’Autorità indipendente per i trasporti, con il compito di regolare la qualità, la sicurezza ed i costi dei servizi.

Per quanto concerne i progetti, progressi sono stati già realizzati con la rete ferroviaria ad alta velocità; l’impegno è di avviare i lavori, per tutte le tratte approvate, entro il 1997 e di definire contestualmente l’approvazione delle

24/9/96

restanti linee; sarà realizzato il collegamento veloce con la Francia e con l'area austro-tedesca. Occorrerà concentrare i restanti investimenti ferroviari nelle aree del Paese non coinvolte dal quadruplicamento veloce, per uno sviluppo equilibrato dell'intera rete.

Agli investimenti già programmati e finanziati per Ferrovie, trasporto locale, interporti ed aeroporti potranno aggiungersi i finanziamenti necessari per le tratte ad alta velocità Milano-Verona, Milano-Genova e Verona-Venezia. Verrà, inoltre, attivato tempestivamente il rapporto con la conferenza delle Regioni e con l'Anci per la definizione della riforma del trasporto locale dal punto di vista sia della gestione che degli investimenti.

Per l'accelerazione di queste opere, la cui conclusione è prevista per il 2003, il Governo ha predisposto provvedimenti diretti a garantire procedure più snelle e tempi certi per l'approvazione dei progetti da parte degli Enti locali.

A tali risorse vanno aggiunte le disponibilità della legge finanziaria 1996 per lo sviluppo della rete ferroviaria, di cui una quota del 41% sarà destinata ad investimenti nel Mezzogiorno. Negli allegati sono indicati i programmi di investimento già finanziati e quelli da realizzare con le risorse della legge finanziaria per il 1996.

Nuove opere andranno progettate e messe in cantiere, in particolar modo nel Mezzogiorno, che permane come area marginale del Paese. Tali opere andranno inquadrare in una logica di rete che riduca gli sprechi, massimizzi sinergie e benefici "di sistema", agisca come leva per l'economia. Rappresenta un modello da estendere quello che si sta realizzando a Gioia Tauro, che oggi si qualifica come un potenziale, rilevante polo di sviluppo per l'intera regione.

Il Ministero dei trasporti è impegnato, d'intesa con le Regioni e gli Enti locali, in un'intensa opera di ricognizione di ulteriori investimenti infrastrutturali (in particolare in campo portuale, aeroportuale e negli interporti), diretta a conciliare le esigenze di riequilibrio territoriale con quelle di riequilibrio modale.

In tale prospettiva il Ministro dei trasporti ha già promosso e sta realizzando una serie di accordi di programma, per ogni singolo settore, con le regioni meridionali che rafforzino la logica dell'intermodalità nel processo di costruzione di reti di trasporti, con ciò agevolando ed accelerando lo sviluppo economico di quelle aree con conseguenti occasioni di nuova, permanente occupazione.

Saranno destinati a questo scopo parte dei finanziamenti resi disponibili dalla delibera del Cipe del 12 luglio 1996 e quelli che eventualmente verranno approntati dalla legge finanziaria per il 1997, oggi in via di elaborazione.

Criterio fondamentale per i nuovi investimenti sarà quello di concentrare nel Mezzogiorno le risorse finanziarie pubbliche, anche al fine del pieno utilizzo dei finanziamenti comunitari, e di promuovere l'afflusso di capitali privati, sia sotto forma di partecipazione azionaria, sia tramite l'utilizzo di nuovi strumenti finanziari, nelle aree ove sussistono più certe condizioni di redditività degli investimenti stessi. Il Ministero si impegnerà al fine di supportare la capacità progettuale degli Enti locali ed il ricorso ai finanziamenti comunitari e a quelli privati.

Va infatti posto rimedio ad una situazione irrazionale, che ancor oggi perdura, per la quale il settore pubblico utilizza i propri scarsi fondi per finanziare opere che potrebbero essere realizzate con mezzi privati o comunitari, e gestisce direttamente quanto potrebbe esserlo privatamente.

Lo Stato e gli Enti locali, da diretti produttori di servizi dovranno, ovunque possibile, trasformarsi in garanti della disponibilità, della qualità e dell'accessibilità degli stessi da parte di tutti e, nel finanziamento delle infrastrutture, riservarsi il ruolo di "prestatori di ultima istanza".

Il Governo avvierà il confronto con le Regioni e le parti sociali al fine di definire tempestivamente le azioni per la riforma del trasporto locale e le sue implicazioni sugli assetti contrattuali.

Lo sviluppo delle reti infrastrutturali e dei servizi deve essere sostenuto da una evoluzione delle relazioni sindacali che accompagni la trasformazione delle gestioni verso una maggiore efficienza dei servizi e della competitività delle imprese cogliendo appieno le interrelazioni esistenti tra le diverse aziende e i diversi comparti. Le nuove relazioni sindacali devono essere ispirate dal principio del coinvolgimento e della responsabilizzazione delle rappresentanze dei lavoratori alle strategie delle imprese e al raggiungimento degli obiettivi di efficienza, economicità e sviluppo.

Le nuove relazioni sindacali e la riorganizzazione del sistema contrattuale saranno definite in un apposito protocollo d'intesa tra Governo, organizzazioni datoriali, enti e organizzazioni sindacali dei lavoratori secondo i principi contenuti nel protocollo del 23 luglio 1993.

### *3. Ambiente*

La valorizzazione, il risanamento, la manutenzione e il controllo dell'ambiente rappresentano, in sintonia con gli indirizzi europei e con la strategia dello sviluppo sostenibile, anche le concrete e rilevanti possibilità di nuova occupazione, di innovazione tecnologica, di uso efficiente di risorse scarse, di modernizzazione e rilancio, di una nuova qualità del sistema del Paese.

La valorizzazione del capitale naturale, storico, architettonico e culturale dell'Italia, un patrimonio fra i più importanti del mondo, può essere la base di sviluppo, riqualificazione e rilancio di attività turistiche di rilievo internazionale, di miglioramento delle condizioni di vita, di crescita culturale e di qualità dei consumi, nonché di sviluppo di un indotto in vari settori produttivi.

Nelle scelte, nelle priorità di indirizzo e di utilizzo di risorse finanziarie limitate, finalizzate all'occupazione ed al rilancio economico occorre superare vecchie scelte o vecchie impostazioni che prescindevano sia dalla compatibilità sia dalla valorizzazione dell'ambiente, ma al contrario la tutela e la valorizzazione dell'ambiente vengono assunte come uno dei criteri rilevanti per le nuove scelte di sviluppo dell'occupazione. Questo non solo per obblighi comunitari relativi alla valutazione dell'impatto ambientale delle opere rilevanti come dei piani e dei programmi e quindi del vincolo che ne deriva per l'accesso ai finanziamenti comunitari, ma anche perché la difesa dell'ambiente rappresenta un punto fermo e rilevante degli indirizzi di governo.

Nell'ambito delle linee generali impostate per la crescita dell'occupazione ed il rilancio degli investimenti, il Governo è impegnato a garantire l'immediata realizzazione degli interventi programmati. A tal fine il Ministero dell'ambiente ha assicurato e conferma la propria disponibilità a offrire una collaborazione tecnica ed amministrativa alle amministrazioni regionali, ferme restando le competenze ad esse attribuite, al fine di accelerare l'elaborazione dei programmi regionali d'intervento in campo ambientale.

Inoltre il Ministero è impegnato a promuovere specifici accordi di programma fra le regioni, le forze sociali, le associazioni ambientaliste e gli operatori di rete per il coordinamento e la concertazione delle singole azioni da realizzare al fine di ovviare ad eventuali nodi di carattere procedurale, assicurare il consenso al livello locale e garantire l'efficacia degli interventi stessi.

È peraltro intenzione del Ministero dell'ambiente individuare, laddove necessario, semplificazioni amministrative e procedure straordinarie che assicurino il più efficace perseguimento degli obiettivi ambientali ed occupazionali.

Tale sforzo è volto a garantire la piena attuazione del piano d'investimenti previsto dal Programma triennale per la tutela ambientale 1994-1996 che prevede il finanziamento di opere ed interventi per un importo complessivo di circa 3.200 miliardi di lire. In particolare il Ministero perseguirà l'obiettivo di accelerare la progettazione ed esecuzione delle opere previste cui è connesso l'effettivo trasferimento e l'integrale erogazione della quota di finanziamenti (1.900 miliardi) stanziati ma che non è stato ancora possibile conferire ai soggetti titolari degli interventi.



Medesimo sforzo verrà sostenuto dal Ministero al fine di garantire, nei termini posti dalla U.E., la completa realizzazione del programma d'interventi su base regionale che prevede l'utilizzo dei fondi comunitari disponibili nell'ambito del programma d'iniziativa comunitaria Envireg-Italia.

Nella stessa ottica, il Ministero dell'ambiente è impegnato ad accelerare l'approvazione e l'attuazione dell'ulteriore programma di investimenti cofinanziato per un importo pari a 90 miliardi nell'ambito del Quadro comunitario di sostegno 1994-1999 (Piano operativo multiregionale ambiente) che interesserà le regioni dell'obiettivo 1.

Oltre alle iniziative finalizzate alla accelerazione degli interventi già programmati, lo sviluppo per una nuova politica per l'occupazione e l'ambiente deve essere affrontato secondo un'ottica di ampio respiro che valorizzi e colga le opportunità di incremento occupazionale e di salvaguardia ambientale attualmente presenti in alcuni settori e comparti economici.

Inoltre nell'ambito delle iniziative di Governo, il Ministero dell'ambiente è attualmente impegnato nella elaborazione di un programma di interventi specificatamente mirato ad una valorizzazione e a un potenziamento infrastrutturale quanto più sinergico agli obiettivi di tutela e salvaguardia ambientale.

Il nostro Paese è uno dei pochi in Europa caratterizzato da frequenti sospensioni della circolazione urbana a causa dell'inquinamento, da ricorrenti emergenze idriche che interessano ingenti porzioni del territorio nazionale e da una persistente carenza strutturale nel comparto dello smaltimento dei rifiuti.

Le iniziative programmate dal Ministero dell'ambiente in questi settori rappresentano pertanto un contributo essenziale alla soluzione dei nodi strutturali che attualmente ostacolano la crescita economica ed occupazionale. In particolare:

- il testo di riforma della disciplina del settore dei rifiuti, elaborata dal Ministero dell'ambiente, consentirà il potenziamento della raccolta differenziata con conseguente recupero di materie prime e di energia e riduzione dei costi di smaltimento finale e la valorizzazione di iniziative imprenditoriali pubbliche e private attraverso forme di project financing ed il recupero di siti industriali dismessi o in via di dismissione; in questo modo sarà possibile ridurre significativamente la parte dei rifiuti avviata in discarica liberando rilevanti risorse per l'investimento di iniziative in grado di autofinanziarsi e di generare importanti incrementi occupazionali;

- la revisione delle modalità di finanziamento dei sistemi di depurazione delle acque tramite l'introduzione di uno specifico fondo di rotazione alimentato dal sistema tariffario, consentirà il completo investimento da parte

degli Enti locali del flusso di risorse generato della tariffa per gli scarichi non depurati introdotto dal provvedimento collegato alla Legge finanziaria 1996; ciò consentirà il miglioramento ed il completamento del sistema di depurazione, il cui degrado comporta attualmente perdite superiori al 30% con costi economici ed ambientali significativi;

- il proseguimento e l'estensione delle iniziative per il controllo e la riduzione del traffico nelle aree urbane e l'incentivazione dei mezzi di trasporto a basso impatto ambientale può avere, oltre ad immediati benefici in termini di miglioramento degli standards qualitativi di vivibilità, rilevanti ricadute in termini di crescita occupazionale e produttiva;

- in merito agli impegni internazionali sottoscritti dal nostro Paese (RIO92) di riduzione dell'emissione di CO<sub>2</sub>, il Ministero dell'ambiente fornirà i suoi specifici contributi di competenza in riferimento all'uso razionale dell'energia ed allo sviluppo dell'energia rinnovabile per una valutazione anche degli effetti quali quantitativi occupazionali che ne possono derivare in particolare per il Mezzogiorno;

- la diffusione dell'innovazione tecnologica in campo ambientale offre importanti possibilità di qualificazione professionale e di nuova occupazione. Le tecnologie pulite, applicate sia ai prodotti sia ai processi produttivi costituiscono, infatti, già oggi un importante elemento di competitività in Europa e sui mercati internazionali. Entro l'anno il Ministero dell'ambiente renderà operante l'organismo competente per l'attribuzione del marchio di qualità ecologica (Ecolabel) anche a prodotti italiani e per l'adesione alla procedura di valutazione ambientale dei processi produttivi (Ecoaudit). Nell'ambito del Programma life ambiente 1996 il Ministero dell'ambiente ha, inoltre, segnalato per co-finanziamento da parte dell'Unione Europea 52 progetti di azioni sperimentali ed innovative nei vari settori della tutela ambientale, per la cui realizzazione si ritiene potranno essere ottenuti finanziamenti per complessivi 15 miliardi di lire.

Con riguardo alla necessità del massimo utilizzo dei finanziamenti comunitari disponibili, il Ministero dell'ambiente è impegnato nella individuazione delle opportunità per l'incremento dell'occupazione presenti all'interno dell'intero Quadro comunitario di sostegno 1994-1999. In tale contesto sono in corso di definizione:

- un programma di iniziative per la promozione della qualità dell'ambiente e nuova occupazione nel Mezzogiorno che utilizzi come forma di cofinanziamento delle risorse nazionali già stanziato con il Programma triennale per la tutela ambientale 1994-1996 le somme attualmente disponibili sul Fondo sociale europeo;

– un programma d'intervento multiregionale "occupazione e ambiente" che utilizzerà i fondi comunitari disponibili sull'asse prioritario di sviluppo "valorizzazione risorse umane", attraverso un apposito accordo di programma con il Ministero del lavoro.

Entrambe le iniziative sono caratterizzate dall'obiettivo di massimizzare la ricaduta in termini di occupazione stabile e di qualificazione e riqualificazione delle professionalità utilizzate.

Al fine di un immediato potenziamento degli investimenti per la realizzazione di progetti ambientali a fini occupazionali ed infrastrutturali occorre peraltro reperire ulteriori risorse che integrino le somme già impegnate sulle linee di bilancio del Ministero. Tale ricerca viene operata perseguendo l'obiettivo del massimo incremento possibile delle percentuali di cofinanziamento comunitarie.

Considerata la sostanziale congruenza di tale sforzo con gli obiettivi perseguiti dal Governo attraverso la delibera Cipe 12 luglio 1996, il Ministero ha avanzato la richiesta di potersi avvalere di parte delle risorse in tale contesto disponibili per il finanziamento di ulteriori interventi ed iniziative.

Completamento delle iniziative già assunte dal Ministero dell'ambiente nell'ambito della promozione dei lavori socialmente utili, è stata proposta l'estensione a tutti i parchi nazionali nel Mezzogiorno del programma d'interventi già avviato nei cinque parchi nazionali Cilento, Gargano, Gran Sasso, Maiella e Vesuvio.

Infine si ritiene, inoltre, urgente proseguire l'impegno articolato nella predisposizione del regolamento esecutivo della Legge n. 61/94 per attivare compiutamente le funzioni dell'Agenzia nazionale per l'ambiente e sviluppare una incisiva azione presso le Regioni per l'istituzione delle Agenzie regionali per l'ambiente.

#### *4. Energia*

Migliore qualità dei servizi, disponibilità, economicità e sicurezza degli approvvigionamenti, risparmio energetico e rispetto dell'ambiente sono gli obiettivi della politica infrastrutturale per l'energia.

A fronte della prossima apertura dei mercati europei per i sistemi energetici a rete, già decisa per il settore elettrico ed in fase istruttoria per il metano, nonché della crescente internazionalizzazione del mercato petrolifero, è essenziale che il sistema energetico del Paese disponga delle infrastrutture necessarie ad assicurare adeguati livelli competitivi in termini di efficienza, di tasso di innovazione e di compatibilità ambientale.

Come illustrato con maggiore dettaglio nel seguito, gli investimenti attual-

mente previsti per iniziative infrastrutturali nei settori dell'energia elettrica, del metano e del petrolio ammontano complessivamente a circa 75.000 Mld di cui oltre 30.000 nel Mezzogiorno.

L'azione di Governo, nel nuovo quadro di liberalizzazione e privatizzazione del settore, sarà in misura crescente orientata alle attività di indirizzo e regolazione piuttosto che alla diretta gestione del sistema; conseguentemente essa sarà mirata da una parte a favorire ed accelerare le iniziative degli operatori attraverso il decentramento, lo snellimento e la semplificazione delle procedure a cui si è già fatto riferimento nella parte generale, dall'altra a stimolare, anche attraverso specifici indirizzi ai concessionari, nuove iniziative tese al raggiungimento degli obiettivi. Nel settore elettrico le principali priorità riguardano il potenziamento delle infrastrutture di produzione, trasmissione e distribuzione, il risanamento ambientale delle centrali e delle linee di trasporto nonché il miglioramento della qualità del servizio in alcune aree del Paese con particolare riferimento al Mezzogiorno.

Per quanto riguarda la produzione è da rilevare che il parco di generazione esistente, unitamente ai programmi realizzativi previsti dall'Enel Spa, dalle imprese elettriche degli enti locali e dagli altri operatori del settore, per investimenti complessivi pari a circa 37.000 Mld (da attuarsi, anche in funzione dell'andamento della domanda elettrica, nel prossimo quinquennio), consente di soddisfare in massima parte le prevedibili esigenze di energia elettrica per i prossimi anni; dei suddetti investimenti circa 16.000 Mld sono previsti nel Mezzogiorno. Tuttavia dal punto di vista qualitativo sussistono in alcuni casi problemi di obsolescenza e quindi di efficienza e di risanamento ambientale; inoltre sussiste una quota ancora insufficiente di impianti nel Mezzogiorno e in generale di impianti da energia rinnovabile. È quindi necessario accelerare i programmi di riordino, trasformazione e risanamento delle centrali esistenti nonché continuare, sia pure in misura selettiva e con aggiornati strumenti di intervento, l'azione di incentivazione delle fonti rinnovabili con particolare riferimento al recupero energetico da rifiuti attraverso l'impiego delle più moderne tecnologie pulite (letti fluidi, gassificazione, etc.). A tale riguardo occorre sottolineare che l'accordo raggiunto per il polo produttivo di Brindisi, unitamente agli impegni realizzativi riguardanti la Campania e la Calabria ed i programmi di costruzione di centrali utilizzando fonti rinnovabili da parte di privati e dell'Enel Spa, contribuiranno significativamente alla soluzione del problema del deficit di potenza delle regioni meridionali.

Per quanto concerne le linee di trasporto e distribuzione, per cui sono previsti investimenti per circa 26.000 Mld nel prossimo quinquennio, di cui 10.000 nel Mezzogiorno, è necessario proseguire e rafforzare i programmi di

ampliamento ed ammodernamento nel rispetto delle vigenti norme ambientali; particolare attenzione deve essere posta all'ottimizzazione della circolazione dell'energia elettrica sulla rete nazionale con l'obiettivo prioritario di diminuire quantità e distanze dei trasferimenti di energia con conseguente diminuzione sia dell'inquinamento elettromagnetico sia delle perdite di trasmissione.

Tuttavia un ulteriore importante sforzo in termini di investimenti per il miglioramento della qualità del servizio deve essere operato principalmente con azioni dirette sui distributori al fine di ridurre e se possibile annullare le significative differenze che tuttora sussistono tra le regioni meridionali ed il resto del Paese.

Inoltre continuerà la partecipazione italiana al progetto della Comunità europea relativo alle reti transeuropee. Nel 1995 l'Italia ha presentato 14 proposte di cui 6 sono state ritenute ammissibili ed i costi dei relativi studi sono stati ritenuti finanziabili al 50% con fondi comunitari; nel 1996 l'Italia ha presentato altre tre proposte che verranno esaminate dalla Comunità Europea anche ai fini dell'ottenimento di un supporto finanziario.

Il processo di privatizzazione dell'Enel sia quello di trasformazione delle aziende municipalizzate potrà contribuire, grazie ad una effettiva apertura del mercato ed attraverso le economie di scopo caratteristiche delle aziende multiservizi, ad accelerare il processo di incremento dell'efficienza e della qualità dei servizi.

Nel settore del risparmio energetico e delle fonti rinnovabili, il già citato impegno di incentivazione inerente il settore elettrico, consentirà di realizzare nel quinquennio circa 3.000 MW di impianti rinnovabili (idroelettrico, eolico e rifiuti) e circa 5.000 MW di impianti assimilati alle rinnovabili (cogenerazione e residui) per un risparmio energetico complessivo, a realizzazione ultimata, stimabile pari a 5 milioni di tonnellate di petrolio all'anno. Ulteriori risparmi energetici saranno ottenuti grazie all'azione normativa già attuata in merito al riscaldamento degli edifici nonché con un necessario rilancio degli interventi e dell'attività di programmazione energetica degli enti locali attraverso un supporto mirato e strutturato dell'Enea.

In particolare andrà privilegiata l'azione di formazione, informazione e supporto mirata a stimolare l'attuazione degli investimenti di risparmio energetico che hanno sufficiente redditività anche in assenza di incentivazione.

Devono essere inoltre proseguite e rafforzate, con il massimo coinvolgimento di risorse private, anche le attività di ricerca sia sulle applicazioni di efficienza energetica sia sulle fonti rinnovabili attualmente non ancora competitive per l'utilizzo commerciale.

Nel settore del metano dal punto di vista infrastrutturale le principali iniziative riguardano la prosecuzione della metanizzazione del Mezzogiorno, il progetto di metanizzazione della Sardegna e le infrastrutture di approvvigionamento.

Il programma di metanizzazione del Mezzogiorno, finanziato ai sensi della legge n. 784/80 e cofinanziato dall'Unione europea, prevedeva in un primo triennio (1987-89) la metanizzazione di 921 comuni e in biennio successivo (1990-91) la metanizzazione di altri 782 comuni. Il programma non è stato completato. Con i fondi disponibili grazie al cofinanziamento comunitario nell'ambito del Quadro comunitario di sostegno (Qcs) 1989-1993 sono state finanziate le reti di 651 comuni con i relativi adduttori, mentre per il completamento sarebbero necessari 5.000-6.000 miliardi di solo stanziamento nazionale.

La prosecuzione del programma è affidata ai seguenti stanziamenti:

– 77,6 Mld facenti capo alle leggi finanziarie 1995 e 1996; sulla base di tali disponibilità è stato presentato all'Unione Europea un progetto di programma operativo per il relativo cofinanziamento di interventi di metanizzazione in circa 80 comuni;

– 200 Mld assegnati al programma di metanizzazione dalla recente delibera Cipe dell'8 maggio 1996 che ha finalizzato i 600 Mld complessivi previsti dalla legge n. 549/95 per la realizzazione di grandi opere infrastrutturali nelle aree depresse.

Per quanto riguarda le iniziative già inserite nel Qcs, è stata operata con il D.L. 23 luglio 1996 una accelerazione e semplificazione delle procedure di liquidazione dei contributi nazionali e comunitari. In particolare grazie alla procedura velocizzata introdotta dal citato DL si sono potuti acquisire i contributi comunitari per le iniziative completate entro il 30 settembre 1996. Per le rimanenti iniziative del Qcs non ancora avviate o non ancora completate (60 adduttori di trasporto del gas per un investimento pari a 400 Mld di cui 150 a carico del Fers, e 83 reti di distribuzione cittadina per un totale di circa 200-250 Mld di cui 70-90 Mld di contributi comunitari) allo stato attuale si rischia di perdere i contributi comunitari.

Per scongiurare tale eventualità sarà posta in atto una forte azione governativa atta a promuovere una rinegoziazione con l'Ue, sia dei termini di ultimazione del Programma 1989-1993 nonché, nell'ottica di un ulteriore avanzamento del programma di metanizzazione del Mezzogiorno, dell'inserimento nei programmi comunitari di ulteriori interventi di metanizzazione.

Sulla metanizzazione della Sardegna esiste l'impegno del Governo per la realizzazione dei relativi interventi. È tuttora in corso una verifica delle due

diverse alternative progettuali proposte ossia il collegamento con metanodotto via Corsica con la Toscana e la realizzazione di un terminale di rigassificazione di Gas naturale liquefatto.

Per la metanizzazione, la cui realizzazione comporta investimenti dell'ordine dei 1.500-2.000 Mld, l'azione di Governo si esplicherà sia sulle misure atte al coinvolgimento finanziario dei privati sia in sede comunitaria ai fini del cofinanziamento dell'Ue dell'iniziativa. A tal fine il Governo è impegnato a convocare gli enti locali e le parti sociali.

Per quanto riguarda le infrastrutture di approvvigionamento, mentre è in corso il completamento del raddoppio del gasdotto con l'Algeria, è necessario procedere in tempi stretti alla realizzazione del nuovo terminale di rigassificazione di gas naturale liquefatto, di importanza strategica ai fini del futuro approvvigionamento energetico del Paese. A questo proposito il Governo è impegnato ad accelerare la definizione del relativo iter autorizzativo.

Ulteriori iniziative, sia da parte della Snam Spa, sia di altri operatori, quali il progetto Volta della Edison di importazione dalla Russia e un eventuale aggiuntivo terminale di gassificazione, potranno essere avviate nei prossimi anni.

Nel settore petrolifero, ed in particolare nella raffinazione e nella distribuzione, sono attualmente previsti nel prossimo quinquennio oltre 13.000 Mld di investimenti di cui circa 9.000 Mld a fini ambientali. Di tali investimenti, che comprendono anche quelli già citati per la gassificazione del Tar, circa 7.500 Mld sono previsti nelle regioni meridionali.

In effetti le principali priorità dell'industria petrolifera sono una riorganizzazione della rete logistica e una maggiore compatibilità ambientale che è sempre più fattore competitivo oltre che vincolo normativo.

Circa 5.000 Mld saranno impegnati per la realizzazione di impianti di gassificazione del Tar, ossia dei residui della lavorazione del petrolio; tali impianti, ad alta tecnologia, consentiranno di produrre da una parte energia elettrica nel pieno rispetto dell'ambiente e dall'altra combustibili con un contenuto di inquinanti significativamente ridotto. Si prevedono ulteriori significativi investimenti, sia in raffineria che sulla rete, in relazione alle norme che regolano il contenuto di benzene nelle benzine e impongono il recupero di vapori di benzina alla pompa.

Nel settore dell'esplorazione e produzione di idrocarburi andrà promossa una accelerazione e semplificazione delle procedure autorizzative e di una nuova regolazione del sistema che consentano un rilancio degli investimenti nel settore.

### 5. Società dell'Informazione

La volontà di cogliere e massimizzare le potenzialità che derivano da questi mercati è comune a tutti i paesi più industrializzati. Anche il Governo italiano svolgerà una propria azione a favore dello sviluppo della Società dell'Informazione seguendo le linee guida e i principi concordati a livello internazionale sia nell'ambito dell'Unione europea che del Gruppo dei sette.

Tali principi sono così sintetizzabili:

**A.** i Governi devono aprire alla concorrenza il settore delle comunicazioni, fissando regole certe e stabili nel tempo, da applicare con procedure prevedibili, istituendo una Autorità di regolamentazione indipendente;

**B.** i concorrenti devono fare affidamento su risorse proprie e deve essere assolutamente vietato il ricorso a finanziamenti pubblici;

**C.** il ruolo diretto dello Stato deve essere limitato a sviluppare servizi avanzati per il funzionamento della Pubblica Amministrazione e per i servizi al cittadino, a sostenere l'impegno per la ricerca, a diffondere la cultura informatica, a promuovere lo sviluppo dell'uso delle nuove tecnologie e delle applicazioni. La constatazione che si è entrati in una nuova epoca caratterizzata dalla convergenza dei diversi settori dell'informatica, delle telecomunicazioni e della televisione, producendo una globalizzazione ed un'accentuata ricomposizione dei diversi mercati, accelera l'esigenza di superare i ritardi accumulati dal nostro paese in questi settori.

La promozione di una Società dell'Informazione in Italia, comporta sia la predisposizione delle infrastrutture a rete che l'offerta di servizi privati e pubblici adeguati. L'obiettivo è la creazione di masse critiche di capitali e servizi tali da diffondere la cultura e l'accesso ai canali multimediali. Dovrà essere garantita l'offerta di pari opportunità di accesso sul territorio nazionale rimuovendo barriere tecniche e di fruizione culturale.

Il Governo è impegnato a selezionare gli obiettivi prioritari a cui tendere al fine di orientare la propria azione.

Data la specificità del caso italiano, lo sviluppo della società dell'Informazione deve essere finalizzato a rafforzare la dotazione infrastrutturale del Paese al fine di aumentarne la competitività e l'efficienza, e a creare nuove occasioni di sviluppo e d'occupazione.

Gli interventi e le opere necessarie per realizzare e attivare la dotazione infrastrutturale impostata secondo i criteri della Società dell'Informazione avranno infatti una immediata e duratura ricaduta sull'occupazione e sulla capacità e qualità tecnologiche del Paese.

Il Governo è impegnato anzitutto a creare le condizioni regolamentari e finanziarie necessarie a realizzare una cablatura omogenea del territorio



nazionale anche per agevolare i processi di delocalizzazione che di per sé contribuiscono ad un più equilibrato sviluppo tra il Nord e il Sud del Paese. La definizione ed il finanziamento del servizio universale garantiranno tale risultato.

In questo senso il Governo opererà affinché la cablatura non risponda solo alla domanda potenziale esistente che deriva dalle concentrazioni urbane e produttive. Dovrà essere data concreta attuazione a progetti e realizzazioni di cablature che connettano filiere e settori produttivi e che consentano a produzioni con specifiche collocazioni territoriali, anche decentrate, di accedere alle reti informatiche e telematiche e con queste alla rete più vasta dei mercati nazionali e internazionali.

Il Governo curerà le compatibilità ambientali delle realizzazioni delle infrastrutture per le telecomunicazioni.

I costi e i disagi sostenuti nella vita civile, specie negli agglomerati urbani, saranno compensati, nel medio e nel lungo periodo, da un diverso assetto della vita sociale e produttiva.

Processi di mobilità, di mobilità urbana e di traffico, di diminuzione dell'inquinamento sono prevedibili e quantificabili.

La domanda di nuove professionalità così come l'offerta di lavoro qualificato e caratterizzata dalla maggiore imprenditorialità potranno determinare una mobilità sul lavoro più propria ad una struttura produttiva rispondente all'impiego di nuove tecnologie e adeguata alla mutevolezza dei mercati.

Forme diverse di organizzazione del lavoro saranno possibili con conseguenti nuove organizzazioni della società, con maggiori e più flessibili coinvolgimenti produttivi, con diverse e variegate forme di consumo.

Gli effetti sull'organizzazione della vita urbana, dall'offerta di servizi pubblici, all'organizzazione del traffico automobilistico, alla riduzione dell'inquinamento atmosferico ed acustico andranno considerati come poste di benefici a fronte dei costi sostenuti nell'immediato per le opere di impianto e di realizzazione.

Lo sviluppo della Società dell'Informazione rappresenta soprattutto l'occasione per il rafforzamento ed il riposizionamento strategico e tecnologico dell'industria nazionale degli apparati e delle applicazioni e crea le basi per consentire uno sviluppo competitivo della produzione nazionale di audiovisivi basata sulla diffusione e la salvaguardia della cultura italiana nel più ampio contesto continentale europeo. Costituisce infine l'occasione per cogliere appieno le potenzialità di sviluppo dell'occupazione e del riequilibrio territoriale tra Nord e Sud. In merito a questi ultimi due punti è necessario affrontare con rapidità ed efficacia la criticità rappresentata dalla transizione dell'attuale fase, caratterizzata da problemi occupazionali e da mutamenti professionali. Tale fase avrà biso-

gno di essere affrontata non solo con strumenti di politica attiva del lavoro, ma un insieme coordinato di intervento e di investimenti. L'efficacia e l'urgenza di questi interventi, per avere effetti positivi sull'occupazione, vanno poste in relazione all'entità degli investimenti che sarà possibile attivare ed all'efficacia delle misure attuate che dovranno essere recepite e diffuse sul territorio.

Per quel che riguarda una politica attiva del lavoro nel settore, gli strumenti individuati nel confronto tra Governo e parti sociali in materia di formazione e di mercato del lavoro saranno orientati anche verso questi settori caratterizzati dalla necessità di intraprendere frequenti cicli formativi e da mobilità sia aziendale che funzionale.

In particolare l'impegno del Governo è orientato verso:

1. la definizione del quadro regolamentare certo e prevedibile, orientato alla liberalizzazione e competizione nel settore;
2. la qualificazione della domanda pubblica, con potenziali effetti sulla competitività dell'offerta e sulla programmazione degli investimenti da parte delle imprese, a questo potrà contribuire anche lo sviluppo della iniziativa sullo strumento del project financing;
3. la definizione di una politica industriale con misure volte a rafforzare l'industria nazionale, anche attraverso accordi che migliorino l'offerta di prodotti e servizi; consorzi di imprese possono realizzare questo obiettivo;
4. il sostegno all'attività di Ricerca e Sviluppo al fine di contribuire:
  - alla predisposizione di prodotti competitivi per il mercato e funzionali alle esigenze di efficienza della Pubblica Amministrazione;
  - alle attività di ricerca di base orientate a settori interdisciplinari con chiaro potenziale per applicazioni industriali quali microelettronica, sistemi di elaborazione delle informazioni e loro software (ad esempio apparecchiature di reti e per satelliti);
5. l'alfabetizzazione informatica e la formazione, intesa come promozione di una cultura in grado di favorire lo sviluppo di un mercato potenzialmente molto dinamico e consapevole nel recepimento delle opportunità offerte dalle nuove tecnologie di comunicazione;
6. la definizione di una politica per l'editoria tesa ad innovarne i processi di produzione ed i prodotti espandendosi nel settore multimediale. In questo contesto saranno agevolate forme di mercato dei diritti di riproduzione che, oltre ad affiancarsi ai provvedimenti tesi a stimolare e proteggere la creatività degli autori, consentano di prevenire le contraffazioni di opere e provochino, di conseguenza, riflessi sull'occupazione nella produzione e nella distribuzione;
7. il coordinamento dell'attività interna con l'azione internazionale nei casi in cui essa possa configurarsi come volano dello sviluppo del comparto interno;

8. il supporto al processo di internazionalizzazione delle imprese al fine di intervenire a correzione delle asimmetrie esistenti tra i paesi in tema di processo di regolamentazione e di apertura del mercato interno.

Alla realizzazione di ognuno di questi obiettivi concorrono ben individuati strumenti, in parte già disponibili ed in parte da attivare.

Per quanto riguarda il completamento del quadro regolamentare il Governo auspica una conclusione dell'iter parlamentare, relativo al disegno di legge di istituzione dell'Autorità di settore, coerente con l'obiettivo governativo di definire l'assetto istituzionale nel settore delle telecomunicazioni entro il 31 dicembre 1996, in tempo per guidare, in un ambiente regolamentare certo, la fase di apertura alla concorrenza. Oltre a ciò il Governo auspica un costruttivo dibattito parlamentare sul disegno di legge recante "Disciplina del sistema delle comunicazioni" contenente le norme sulla liberalizzazione dei servizi di telecomunicazione al fine di poter disporre per tempo (entro i primi mesi del 1997) di procedure, regole e tempi certi in vista dell'appuntamento del 1° gennaio 1998.

Per ciò che attiene le qualificazioni della domanda pubblica il Governo individua lo snodo centrale nella realizzazione della Rete unitaria della Pubblica Amministrazione. A seguito della Direttiva del settembre 1995, che ne prevede il varo, l'Aipa ha predisposto il piano di fattibilità e sono state avviate le procedure di gara per la sua realizzazione. La Rete indurrà un vasto processo di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, parallelamente alla definizione dei decreti legislativi di riforma delle amministrazioni centrali, degli enti pubblici e di decentramento di funzioni alle autonomie locali previsti dal recente disegno di legge delega presentato dal Governo. Le amministrazioni centrali dovranno predisporre piani di investimento per l'adeguamento dei propri sistemi informativi e per la realizzazione di software applicativo al fine di consentire la piena interoperabilità con il resto della Pubblica Amministrazione. Saranno previsti servizi comuni di rete e saranno altresì individuate le applicazioni nuove da realizzare al fine di ottimizzare l'uso della Rete unitaria. L'incremento, nella legge n. 400/1996, di 180 miliardi per il finanziamento del progetto della Rete e dei progetti intersettoriali connessi, nonché l'orientamento dei programmi di formazione dei dipendenti saranno resi funzionali all'informatizzazione dei ministeri oggi in ritardo e all'interconnessione tra le amministrazioni nell'arco di un triennio. In questo periodo si procederà all'adeguamento della Pubblica Amministrazione italiana agli indicatori di efficienza delle Pubbliche amministrazioni dell'Unione europea (numero di stazioni di lavoro per dipendenti, disponibilità dei servizi di interoperabilità per tutte le stazioni di lavoro, reingegnerizzazione dei processi di lavoro, riduzione

dei tempi di servizio per la produzione di atti e documenti, decentramento delle attività di elaborazione e condivisione delle principali basi informative, erogazione dei servizi distribuiti sul territorio in cooperazione con gli enti locali, riduzione del lavoro manuale e sperimentazione del lavoro a distanza, formazione e riqualificazione del personale a tutti i livelli). La modernità delle soluzioni tecnologiche adottate rappresenta uno stimolo alla innovazione anche per le imprese fornitrici del settore pubblico; la informatizzazione dei principali servizi della Pubblica Amministrazione richiede che anche le imprese dialoghino con le amministrazioni usando strumenti informatici e pertanto coinvolge nel processo di informatizzazione l'intero sistema produttivo.

Sarà svolta a cura dell'Aipa una azione di monitoraggio delle realizzazioni informatiche e telematiche, nonché di individuazione delle lacune e degli interventi necessari, anzitutto attraverso la redazione di un "Libro Bianco".

Tutto ciò richiederà, da un lato, un migliore utilizzo delle risorse già stanziaste, anche utilizzando i fondi strutturali della Ue per l'interconnessione con le amministrazioni locali e, dall'altro, l'impiego di nuove risorse qualora i piani di investimento lo rendessero necessario.

Lo sforzo di informatizzazione della Pubblica Amministrazione troverà un ulteriore risultato nel rapido coinvolgimento di tutte le amministrazioni locali e in una rapida diffusione della cultura informatica nel Paese sia come crescita professionale dei pubblici dipendenti che come training del cittadino-utente.

La formazione e l'alfabetizzazione alla tecnologia dell'informazione va svolta a più livelli: la formazione di base riferita a tutti i livelli di scolarità; la formazione professionale continua; la formazione del personale della Pubblica Amministrazione. Va attuato sia il piano di formazione citato nel piano Aipa che la formazione continua e di base anche come previsto dall'accordo dell'agosto di quest'anno.

L'attività di alfabetizzazione informatica e di formazione avrà come centro propulsore il rinnovato impegno della Pubblica Amministrazione, che agirà quale stimolo alla crescita professionale dei pubblici dipendenti. Essa però dovrà essere inquadrata in un programma di azione governativa che coinvolgerà le diverse amministrazioni interessate al fine di prevedere obbligatoriamente risorse finalizzate nei rispettivi bilanci e sarà rivolta al mondo della scuola – a partire da un piano di diffusione delle tecnologie avanzate nelle scuole – e a quello del lavoro, nonché durante il periodo di servizio militare, con l'obiettivo di utilizzare i differenti strumenti legislativi già disponibili.

Il Governo intende offrire un razionale sostegno all'attività di Ricerca e Sviluppo per contribuire alla realizzazione di prodotti competitivi predisponendo un programma di sostegno alla Ricerca finalizzato allo sviluppo della

Società dell'Informazione. Tale programma terrà anche conto della possibilità di attuare processi di trasferimento tecnologico alle imprese, ed in particolare a quelle piccole e medie, le quali possono qualificarsi come fornitori e produttori di componenti ad alto contenuto tecnologico.

Il coordinamento dell'attività interna con quella internazionale scaturisce dall'impegno alla partecipazione alle iniziative in essere, quali i progetti pilota per la promozione della Società dell'Informazione lanciati nell'ambito dei vertici ministeriali dei Paesi del G 7.

Stante le caratteristiche interdisciplinari della Società dell'Informazione il Governo costituirà un Forum permanente, in cui realizzare il coordinamento dei propri interventi e la sistematica consultazione e confronto con le parti sociali, le associazioni degli operatori di settore, le istituzioni della ricerca e della università. Il Forum avrà la funzione di programmare le priorità, valutare i programmi, monitorare le fasi di avanzamento, con il contributo e la partecipazione di tutte le componenti interessate. In questa fase una sede di coordinamento interministeriale è necessaria per prefigurare ed avviare il Forum, con l'individuazione di responsabilità organizzative e di calendari d'incontro.

### *Contratti d'area*

Nelle aree a più basso tasso di sviluppo ed a maggiore tensione occupazionale, a partire dal Mezzogiorno, è particolarmente urgente realizzare un ambiente favorevole alle nuove iniziative imprenditoriali e alla creazione di nuova occupazione.

Si tratta, in sintesi, di favorire nuovi investimenti produttivi garantendo velocità e certezza dell'azione amministrativa, realizzando concomitanza nelle decisioni delle diverse amministrazioni, stabilendo relazioni sindacali particolarmente favorevoli, assicurando un livello di costo del denaro non penalizzante rispetto alle altre aree del Paese, realizzando investimenti e garantendo l'impegno a reinvestire gli utili nel rafforzamento patrimoniale e tecnologico delle singole iniziative.

È necessario, a tal fine, attivare un nuovo strumento d'intervento nelle aree individuate tra le aree di crisi già oggetto dell'azione svolta dal Comitato per il coordinamento delle iniziative per l'occupazione insediato presso la Presidenza del Consiglio. Tale nuovo strumento consiste in modalità operative e nuovi strumenti negoziali capaci di creare un quadro di certezze amministrative e finanziarie idonee ad attrarre nuove iniziative imprenditoriali nei vari settori (industria, agroindustria, servizi, turismo) tenendo conto delle opportunità e delle vocazioni specifiche.

Queste aree saranno individuate di volta in volta dalla Presidenza del Consi-

glio con l'obiettivo di garantire una maggiore tempestività degli interventi, per perseguire la priorità fondamentale della coesione economica e sociale del Paese. Saranno individuate le aree nelle quali gli interventi abbiano maggiore probabilità di successo in quanto esse presentino, tra l'altro, l'accertata disponibilità di aree, concreti progetti d'investimento, nonché l'azione di un soggetto intermediario che abbia già attivato o possa attivare la convenzione globale. Per ciascuna delle aree inizialmente prescelte sarà stipulato, entro 60 giorni, un Contratto d'area tra le amministrazioni centrali e locali coinvolte, le rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, le banche ed eventuali altri soggetti interessati. Il Contratto d'area individua il responsabile della sua attuazione, gli obiettivi temporali e quantitativi per la realizzazione degli investimenti, la disponibilità delle aree attrezzate a basso costo, le risorse private nonché quelle provenienti dalla legislazione ordinaria che, con procedure accelerate, saranno destinate all'area. Il Contratto d'area potrà utilizzare tutti gli strumenti d'intervento e di agevolazione vigenti indicando la quota delle risorse disponibili ad esso riservata.

Il Contratto d'area prevede, tra l'altro, un accordo di programma-quadro tra le amministrazioni, enti pubblici e società a partecipazione pubblica e un'intesa tra le parti sociali.

Nel quadro del Contratto d'area per la parte relativa agli interventi di pertinenza delle amministrazioni ed enti pubblici, nonché delle società a partecipazione pubblica, saranno possibili condizioni di notevole flessibilità amministrativa attraverso la definizione da parte di tali soggetti di un accordo di programma-quadro che indichi: gli interventi da programmare e realizzare, le fasi e i tempi di esecuzione, le risorse disponibili, il riparto delle competenze secondo il criterio dell'assegnazione unitaria di compiti e responsabilità anche in deroga alla normativa vigente, gli atti amministrativi sostituibili con determinazioni convenzionali, i poteri sostitutivi, le forme di conciliazione, arbitrato ed altri eventuali strumenti finalizzati a rendere rapide le decisioni e ad evitare conflitti, veti, resistenze, inerzie e ritardi. L'accordo di programma-quadro e i successivi atti convenzionali hanno valore di atti conclusivi di conferenze di servizi o accordi di programma, di modificazione degli strumenti urbanistici e possono derogare alle norme ordinarie di amministrazione e contabilità nonché a quelle sui controlli. Questi ultimi sono orientati alla verifica dell'efficienza e del perseguimento degli obiettivi, degli interventi e degli investimenti previsti nel Contratto d'area.

Nell'ambito del Contratto d'area saranno stipulati accordi tra le parti sociali volti all'obiettivo di concorrere a determinare condizioni vantaggiose per l'attuazione di nuovi investimenti, o ampliamenti di attività produttive esi-

stenti, e di massimizzare gli effetti sull'occupazione. Tali accordi potranno, tra l'altro, riguardare: programmi finalizzati all'inserimento di giovani nell'ambito delle nuove attività; obiettivi finalizzati alle pari opportunità nell'ambito delle nuove attività; la definizione di pacchetti formativi correlati ai programmi di cui sopra finalizzati al reinserimento di disoccupati di lunga durata, cassintegrati e lavoratori nelle liste di mobilità; l'adozione di normative che agevolino un maggiore utilizzo degli impianti; l'adozione di politiche salariali finalizzate a favorire l'avvio delle nuove attività produttive massimizzandone gli effetti occupazionali.

Nelle aree individuate il Governo svolgerà una specifica azione di impulso per accelerare la realizzazione degli interventi infrastrutturali.

Le risorse relative ai patti territoriali potranno essere utilizzate con le procedure e le metodologie del contratto d'area determinando pertanto una convergenza operativa degli strumenti indicati ai fini dello sviluppo delle programmazioni negoziate nei territori.

Il Governo studierà le forme e i modi più opportuni per definire un'iniziativa nei confronti del sistema bancario al fine di pervenire alla stipula di una convenzione finalizzata al pieno coinvolgimento delle banche firmatarie nell'utilizzo degli strumenti di seguito individuati nonché alla definizione di una politica del credito coerente con le premesse indicate.

Per dare certezza e tempestività ai finanziamenti destinati al potenziamento dell'apparato produttivo nelle aree individuate potrà essere riservata una quota di fondi destinati alla reindustrializzazione nelle aree depresse, da erogare anticipatamente su specifici progetti e da allocare in via definitiva con le procedure ordinarie.

Relativamente, in particolare, alla concessione di agevolazioni per nuovi investimenti produttivi potrà prevedersi un meccanismo di erogazioni nelle aree individuate, non sostitutivo di quelli attualmente previsti (agevolazioni ai sensi della legge n. 488/92<sup>(12)</sup> e agevolazioni automatiche) ma utilizzabile in alternativa agli stessi sulla base di valutazioni e scelte lasciate al responsabile dell'attuazione del Contratto d'area.

Tale meccanismo verrebbe ad arricchire il quadro degli strumenti di intervento disponibili senza modifiche e senza turbative su quelli esistenti, che continuerebbero, quindi, ad operare normalmente in via autonoma. Il predetto meccanismo prevederà che per uno o più investimenti individuati nell'area di sviluppo accelerato si procederà di volta in volta all'istruttoria tecnica ad opera dei sog-

---

<sup>(12)</sup> In Dir. prat. lav., 1993, 3, 208.

getti già competenti per l'istruttoria stessa sulla base della quale (qualora il suo esito fosse positivo) la Cassa depositi e prestiti potrà anticipare le risorse previste per gli strumenti agevolativi vigenti nell'ambito delle disponibilità indicate dal Contratto di area. In alternativa l'istruttoria tecnica delle iniziative di investimento potrà essere svolta da banche e da istituti finanziari nazionali e esteri. In tal caso i soggetti istruttori, qualora l'istruttoria risulti positiva, concederanno un prestito, eventualmente anche in forma partecipativa secondo i parametri indicati nelle istruzioni di vigilanza della banca centrale, pari ad una quota da definire dell'equivalente sovvenzione netta (Esn). A fronte di tale impegno, la CDdPp concede un'anticipazione integrativa a concorrenza dell'Esn. La Cassa recupera successivamente le risorse erogate a titolo di anticipazione, a valere sulle disponibilità previste per i vigenti strumenti agevolativi. Le banche e gli istituti finanziari possono accedere all'intervento del Fondo di garanzia di cui all'art. 9 del D.L. n. 41/95 convertito nella legge n. 85/95<sup>(13)</sup>.

L'autorizzazione per tale anticipazione sarà rilasciata dal responsabile del progetto e avrà valore sostitutivo delle procedure previste dalle normative vigenti. Nell'ambito del Contratto d'area dovrà essere prevista la disponibilità di aree industriali a basso costo (a tal fine sarà utile individuare uno strumento finanziario, quale un fondo rotativo, finalizzato all'acquisizione e valorizzazione delle aree e alla loro cessione), dotate di tutti i permessi necessari all'avvio delle attività produttive (Via, piani urbanistici, ecc.). Il Governo predisporrà, altresì un progetto di riforma degli strumenti attuali.

Il Governo introdurrà agevolazioni fiscali sugli utili reinvestiti e/o sul reddito da attività turistica e manifatturiera in senso lato, quest'ultime comprese inizialmente tra il 10%-20% con progressiva riduzione man mano che si approssima la scadenza del termine previsto per le stesse agevolazioni. L'entità e l'ambito di applicazione di tale misura sarà concordata con Commissione Ue. Tali misure saranno introdotte con criteri di selettività sia locale che a livello di Governo centrale. Data la novità e la rilevanza delle misure agevolative indicate il Governo svolgerà un'azione di monitoraggio sull'applicazione delle stesse misure anche ai fini di una loro ulteriore evoluzione.

Il Governo promuoverà la costituzione di una Agenzia esclusivamente dedicata alla promozione in Italia e all'estero degli investimenti nelle aree individuate.

La promozione del territorio, valorizzato dal contenuto del Contratto stesso, sarà realizzata dalle Società di promozione locali collegate con l'Agenzia per la promozione delle aree industriali nazionali di prevista costituzione.

---

<sup>(13)</sup> In Dir. prat. lav., 1995, 15, 1048.