

**PIANO DI AZIONE LOCALE  
PER L'OCCUPAZIONE  
della Provincia di Livorno**



**PIANO DI AZIONE LOCALE  
PER L'OCCUPAZIONE  
della Provincia di Livorno**

*Elaborazione grafica compurizzata*  
Punto Pagina, Livorno

*Stampa*  
Tipoffset Marengo, Livorno

## INDICE

<b>1. Premessa</b> .....	7
<b>2. Il quadro programmatico di riferimento</b> .....	15
2.1. La Strategia Europea per l'Occupazione .....	15
2.2. I nuovi Orientamenti comunitari .....	17
2.3. La SEO e il quadro di riferimento nazionale in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro .....	19
2.4. Il quadro di riferimento della Regione Toscana in materia di politiche attive del lavoro .....	22
2.5. La programmazione del FSE nella Regione Toscana .....	27
2.6. Il ruolo della Provincia di Livorno nell'ambito della programmazione FSE – POR Ob. 3 Toscana .....	30
<b>3. La situazione di partenza e lo scenario di riferimento del piano</b> .....	37
3.1. Il mercato del lavoro provinciale .....	37
3.1.1. Un quadro d'insieme .....	37
3.1.2. Analisi della situazione in termini di pari opportunità .....	38
3.1.3. La crescita dell'area della flessibilità .....	39
3.1.4. I livelli di istruzione .....	40
3.1.5. Il disagio sociale .....	40
3.2. Prospettive future e obiettivi di crescita dell'occupazione .....	41
3.2.1. L'evoluzione del contesto esogeno nazionale e internazionale .....	42
3.2.2. Il contesto provinciale e i suoi riflessi sul mercato del lavoro nello scenario tendenziale .....	43
3.2.3. Obiettivi di crescita e scenario programmatico del PAL .....	45
<b>4. Le grandi opzioni strategiche del piano</b> .....	49
4.1. La visione dello sviluppo locale del PAL .....	49
4.2. Le risorse strategiche per lo sviluppo .....	52
4.3. La struttura del PAL e le priorità trasversali della strategia locale per l'occupazione .....	59
4.3.1. Consolidare le recenti tendenze alla crescita dell'occupazione .....	60
4.3.2. Diritti, qualità e sicurezza del lavoro .....	65
4.3.3. Lo sviluppo della competitività basata sull'economia della conoscenza .....	68
<b>5. Le iniziative promosse a livello provinciale: lo stato dell'arte</b> .....	71
5.1. La gestione della riforma dei Servizi per l'Impiego e delle politiche del lavoro .....	71

5.2.	Le attività dei 4 Centri per l'impiego .....	73
5.2.1.	Gli Sportelli informativi operanti nella Provincia .....	75
5.3.	Le politiche della formazione professionale .....	77
5.4.	Le politiche dell'istruzione e dell'inclusione sociale .....	80
5.5.	La programmazione e la gestione dei fondi comunitari .....	82
<b>6.</b>	<b>Punti di forza e di debolezza e principali linee di intervento del piano .....</b>	<b>85</b>
6.1.	Misure attive e preventive per le persone disoccupate e inattive .....	87
6.2.	Creazione di posti di lavoro e imprenditorialità .....	94
6.3.	Affrontare il cambiamento e promuovere l'adattabilità e la mobilità del mercato del lavoro .....	100
6.4.	Sviluppo del capitale umano e apprendimento lungo tutto l'arco della vita .....	106
6.5.	Disponibilità di manodopera e invecchiamento attivo .....	112
6.6.	Parità uomo-donna .....	116
6.7.	Integrazione persone svantaggiate e discriminazione .....	124
6.8.	Attrattività del lavoro .....	128
6.9.	Lavoro nero .....	132
6.10.	Disparità territoriali in materia di occupazione .....	136
<b>7.</b>	<b>Gli strumenti per l'implementazione e l'attuazione del PAL .....</b>	<b>143</b>
7.1.	L'attuazione del PAL .....	143
7.2.	L'attività di monitoraggio e valutazione .....	147
7.3.	Il quadro generale delle risorse finanziarie per l'implementazione del PAL .....	149
7.3.1.	Le risorse del FSE .....	150
7.3.2.	Le risorse del FESR e del PISL .....	151
7.3.3.	Le risorse del PIC Interreg III A .....	152
7.3.4.	Le risorse dei Piani Locali di Sviluppo Rurale .....	153
7.3.5.	Le risorse a supporto della Formazione e l'Istruzione .....	153
7.3.6.	Le risorse a supporto delle Politiche sociali .....	154

## 1. PREMESSA

Il Piano d'Azione locale per l'Occupazione della Provincia di Livorno (PAL) nasce nell'ambito del progetto "IN ADVANCE" co-finanziato dalla Commissione Europea nel quadro dell'articolo 6 del Regolamento del Fondo sociale europeo<sup>1</sup>. Il nuovo regolamento del FSE per la programmazione 2000-2006, prevede, infatti, attraverso l'art. 6, misure innovative che intendono promuovere nuovi approcci e identificare esempi di *buone prassi*, in particolare in materia di politiche per l'occupazione. In tal senso, obiettivo degli interventi promossi a livello locale è estendere il contributo dell'esperienza-progetto finanziato dall'art.6, oltre che al miglioramento delle prospettive occupazionali anche al trasferimento di tale esperienza in altri contesti di *policy* ed in particolare nella più generale attuazione delle operazioni sovvenzionate dai Fondi Strutturali, soprattutto con riguardo al FSE.

L'iniziativa promossa dalla Provincia di Livorno si inserisce dunque nel quadro più generale di ampio consenso politico sull'opportunità di *rafforzare la dimensione locale della Strategia europea per l'occupazione*. Mentre un tempo, infatti, lo sviluppo locale dell'occupazione non assumeva un posto centrale rispetto alle strategie macro-economiche e strutturali, le istituzioni europee riconoscono ora che la mobilitazione degli attori locali può contribuire notevolmente al successo delle politiche attive del lavoro. Sta, quindi, aumentando sempre di più la consapevolezza delle possibilità di sviluppo in materia occupazionale a livello locale. La maggior parte degli Stati membri, ed in particolare l'Italia, ha deciso di avviare procedure di decentralizzazione istituzionali e amministrative nelle rispettive politiche occupazionali, che avvicinano coloro i quali sono preposti alle decisioni, alle comunità locali e alle loro esigenze.

Il Piano d'azione per l'occupazione della Provincia di Livorno, recependo le indicazioni contenute nelle Linee Guida del Consiglio europeo e riprese nell'ambito dei Piani d'Azione nazionali per l'occupazione, attraverso una loro rimodulazione, in funzione delle specificità del mercato del lavoro locale e degli obiettivi generali della programmazio-

---

<sup>1</sup> Reg. CE n.1784/99.

ne regionale, rappresenta principalmente uno *strumento di indirizzo e gestione delle politiche del lavoro e lo sviluppo delle risorse umane*. Coerentemente con la SEO, il PAL costituisce dunque non solo un documento essenziale per la programmazione provinciale (ad es. per l'uso dei Fondi Strutturali), ma anche uno strumento di sostegno all'impostazione strategica di una politica integrata per la formazione, l'istruzione e il lavoro.

Il PAL della Provincia di Livorno si inserisce peraltro in una fase caratterizzata da elementi di forte innovazione, costituendo in tal senso la prima esperienza di programmazione in grado di raccogliere e integrarsi con le importanti novità introdotte:

- *a livello comunitario dalla nuova Strategia Europea per l'Occupazione*: il PAL di Livorno è stato infatti predisposto in stretta coerenza con i nuovi indirizzi in materia di politiche attive del lavoro recentemente approvati dall'Unione Europea, basati su *10 orientamenti* specifici che identificano altrettante priorità d'intervento;
- *a livello regionale dal nuovo Piano di indirizzo generale integrato* dell'educazione, istruzione, orientamento, formazione e politiche del lavoro: proprio per l'approccio integrato che lo caratterizza, il PAL di Livorno costituisce di fatto anche la base del Piano di Indirizzo Integrato Provinciale previsto dal Piano di indirizzo recentemente approvato dalla Regione Toscana.

La strategia europea per l'occupazione, come previsto dalle Linee Guida comunitarie, richiama in tal senso le Regioni e gli Enti Locali a predisporre Piani di azione per l'occupazione anche a sostegno della programmazione dei fondi strutturali. Lo spirito con il quale è stato costruito tale Piano è quello di un riferimento continuo al cammino europeo iniziato con il trattato di Amsterdam in cui, in tema di occupazione, viene introdotta una riflessione articolata – e di parziale cesura con la filosofia che aveva accompagnato, almeno fino al *Libro Bianco* di Delors, i documenti comunitari – per la “promozione di una forza lavoro competente, qualificata e adattabile” e la realizzazione di “mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici”. Il riferimento del Piano della Provincia di Livorno a tematiche quali quelle dello “spirito d'impresa”, della “capacità d'inserimento professionale”, di “adattamento delle condizioni di lavoro”, delle “pari opportunità” e della “qualità del lavoro”, rappresenta un forte legame con le strategie europee.

La Provincia di Livorno, tramite il PAL, intende pertanto avviare, attraverso il confronto con un ampio partenariato territoriale, azioni innovative sul piano del processo (nuovi metodi e strumenti), degli obiettivi (nuovi ambiti di occupazione) e d'ordine contestuale (innovazioni di sistema ovvero sviluppo di strutture politiche ed istituzionali). L'approccio alla costruzione del PAL si basa sul "coordinamento aperto" tra i diversi partner del progetto "IN ADVANCE", dove i diversi soggetti (Comuni, Associazioni, sindacati, forze sociali) contribuiscono alla realizzazione di una strategia in grado di soddisfare l'obiettivo del "rapido innalzamento del tasso di occupazione", in coerenza con gli obiettivi e i target comunitari.

L'obiettivo della piena occupazione fissato a Lisbona vincola gli Stati membri ad utilizzare una strategia globale coerente basata su orientamenti comuni e caratterizzata da obiettivi orizzontali volti a migliorare le opportunità occupazionali, promuovere la competitività, la produttività e contribuire al miglioramento della qualità del lavoro. Le politiche locali per l'occupazione dovranno in particolare elaborare strategie globali e coerenti in tema di apprendimento lungo tutto l'arco della vita e collaborare su tutti i fronti con le parti sociali per l'attuazione, il monitoraggio e il *follow-up* della strategia per l'occupazione.

La centralità dell'occupazione trova applicazione anche nella programmazione della Regione Toscana, sia negli interventi di politica attiva del lavoro sia nella promozione di azioni trasversali sul contesto (infrastrutture, politiche a favore dell'impresa, ecc.), nella convinzione che solo favorendo un più intenso processo di crescita sia possibile ottenere aumenti significativi di occupazione all'interno di una piena coesione/inclusione sociale.

Dal punto di vista economico va tenuto inoltre presente che il Piano si situa in un momento storico caratterizzato da tre elementi di fondo che influenzeranno nel medio-breve periodo la sua realizzazione:

- incertezza del quadro macroeconomico; le prospettive di sviluppo dell'occupazione soprattutto nel settore industriale saranno fortemente condizionate dall'andamento economico nazionale ed internazionale; come è noto il nostro Paese, al pari di tutte le principali economie europee sta vivendo una fase congiunturale molto difficile che non sembra destinata ad esaurirsi almeno nel breve periodo;
- riforme in materia di occupazione, mercato del lavoro e istruzione: relativamente alla disciplina dei servizi pubblici e privati per l'im-

piego e in materia d'intermediazione e interposizione privata nella somministrazione di lavoro; riordino dei contratti a contenuto formativo e di tirocinio; riforma della disciplina del lavoro a tempo parziale; disciplina delle tipologie di lavoro a chiamata, temporaneo, coordinato e continuativo, occasionale, accessorio e a prestazioni ripartite; riforma del sistema di istruzione e formazione professionale;

- incertezza conseguente alla modifica dell'art. 117 (Titolo V) della Costituzione italiana e le sue possibili evoluzioni in senso federalista: potestà legislativa esclusiva e concorrente affidata alla Regione su numerose materie non menzionate in maniera esplicita nel testo ma definite in maniera residuale rispetto a quelle di competenza esclusiva dello Stato. Rientrano pertanto nell'orbita regionale non solo alcune legate allo sviluppo economico<sup>2</sup> ma anche alcune legate all'occupazione (politiche del lavoro), alla formazione e alla cultura (istruzione e formazione professionale), al *welfare* (servizi sociali) e all'amministrazione pubblica (organizzazione di uffici e enti amministrativi).

Inoltre, come accennato, il Piano d'azione per l'occupazione si caratterizza per gli stretti legami con la programmazione del FSE. Questo vale ancora di più in un contesto, come quello toscano, dove l'attuazione del POR Obiettivo 3 è fortemente decentrata verso le amministrazioni provinciali, sia in termini di responsabilità esecutiva che di trasferimento di risorse finanziarie.

Anche in riferimento a tale aspetto, va sottolineato tuttavia che la predisposizione del PAL ha coinciso con la nuova fase della programmazione comunitaria 2000-2006 legata alla revisione di metà periodo. Questa coincidenza temporale è insieme un vincolo ed una opportunità per il Piano della Provincia di Livorno.

Innanzitutto la rilevanza delle risorse comunitarie a disposizione rappresenta, pur se non in modo esclusivo, una componente irrinunciabile per l'attuazione del PAL. L'evoluzione delle strategie europee per l'occupazione e dei regolamenti dei Fondi Strutturali si presentano inoltre come il principale terreno di attuazione del Piano e quindi come opportunità per riprogettare le politiche del lavoro, della formazione e

---

<sup>2</sup> Industria e artigianato, commercio, agricoltura, turismo, edilizia, energia in ambito regionale, risorse idriche, trasporto pubblico locale.

dell'istruzione, in un'ottica di integrazione delle politiche e dei sistemi e nell'ambito delle nuove competenze attribuite alla responsabilità regionale e provinciale.

Tuttavia la programmazione per l'Obiettivo 3 costituirà anche un vincolo nelle scelte e nella destinazione delle risorse finanziarie dato l'elevato grado di dipendenza delle politiche nel campo delle risorse umane dal Fondo sociale europeo. La programmazione del FSE contribuirà quindi in maniera consistente all'attuazione del Piano, che troverà nei nuovi orientamenti che scaturiranno dal processo di revisione di metà percorso (revisione del POR e del Complemento di programmazione) la sede per una puntualizzazione e attuazione di gran parte delle linee di intervento in cui il Piano è articolato.

Considerati tutti questi elementi di contesto, è evidente il carattere radicalmente innovativo del PAL della Provincia di Livorno che è dato dalla sua trama di programmazione, costruita attraverso la implementazione delle politiche comunitarie, nazionali e regionali.

Dal punto di vista del metodo e dei contenuti, l'elemento più rilevante del PAL è certamente dato dall'approccio all'integrazione, con riferimento ai tre aspetti di natura istituzionale, settoriale e partenariale.

### **Integrazione istituzionale**

Il Piano è il risultato di un ampio confronto e collaborazione, sia a livello tecnico che politico, che ha coinvolto le strutture della Regione, della Provincia e del partenariato locale. Il partenariato economico, sociale ed istituzionale ha segnato il processo di elaborazione del Piano e si ritiene che tale impegno dovrà accompagnare anche l'attuazione e la valutazione del Piano stesso.

Nell'ambito del processo volto alla definizione di una strategia di intervento per l'occupazione, un obiettivo fondamentale è stato dunque quello dell'attivazione di un processo partecipativo in grado di garantire un ampio coinvolgimento (elaborazione di obiettivi, strumenti, identificazione priorità) di tutti i principali attori istituzionali, economici e sociali presenti sulla scena provinciale.

La modalità privilegiata dal progetto promosso dalla Provincia di Livorno nell'ambito delle iniziative pilota ex art. 6 del Regolamento del FSE, per la promozione e l'attuazione delle politiche del lavoro, in questo contesto, è stata pertanto quella del "partenariato attivo" e della

cooperazione a tutti i livelli, istituzionali e sociali, applicata attraverso procedure che potremmo definire di “programmazione negoziata” e coinvolgimento di tutti i soggetti (enti pubblici locali, parti sociali) nella definizione e ri-definizione degli obiettivi e delle politiche attive messe in campo.

I soggetti pubblici e privati che hanno agito fattivamente per la costruzione sperimentale e concertata di un Piano di Azione della Provincia di Livorno, nell’ambito del Progetto “*In Advance*”, sono i seguenti:

Autorità pubbliche	Provincia di Livorno
	Circondario della Val di Cornia
	Comuni di Livorno, Portoferraio, Piombino, Collesalveti, Cecina, Rosignano Marittimo
Società di sviluppo	Provincia di Livorno Sviluppo
	Consorzio Pisa Ricerche
Organismi di Parità	Commissione Provinciale Pari Opportunità
Associazioni di categoria	Associazione Industriali
	API
	CNA
	Confesercenti
	Confcommercio
	CIA
Parti sociali	CGIL
	UST - CISL
	UIL

Le motivazioni alla base della scelta del partenariato sono relative, in particolare, al consolidamento e ampliamento di esperienze di rete già avviate e all’individuazione di soggetti con esperienze pregresse e competenze specifiche nelle tematiche attinenti al lavoro, alla formazione professionale e all’occupazione.

Per l’attivazione e la gestione del partenariato si è costituito un Tavolo Permanente di Partenariato come strumento di sviluppo della rete e sono state avviate una serie di azioni di informazione quali:

- incontri e workshop per scambio di esperienze e condivisione di obiettivi di intervento;
- giornate di studio e seminari su specifici ambiti tematici.

### **Integrazione dei settori e degli ambiti di intervento**

La predisposizione del PAL della Provincia di Livorno è in primo luogo finalizzata alla costruzione di un quadro coerente e organico di politiche e strumenti di intervento in grado di orientare le risorse e la progettualità esistente sul territorio verso il miglioramento delle condizioni sul mercato del lavoro locale. Il processo di costruzione del Piano, tende a coniugare le politiche di valorizzazione delle risorse umane e del lavoro con le politiche sociali e, più in generale, con gli interventi a favore dello sviluppo locale, consentendo di strutturare, in linea con gli orientamenti europei in materia, una strategia locale per l'occupazione a carattere integrato.

In relazione alla riforma del mercato del lavoro, alle recenti sollecitazioni della programmazione regionale toscana e alle peculiarità che emergono dall'analisi del mercato del lavoro locale, il Piano è fondato su una razionalizzazione delle politiche del lavoro e delle modalità di erogazione delle stesse nel breve e medio periodo. Il disegno del Piano è finalizzato all'ottimizzazione delle politiche attive del lavoro, della formazione e dell'istruzione, in un contesto di trasferimenti, a livello provinciale, delle indicazioni strategiche presenti nei documenti comunitari (Linee guida della strategia europea per l'occupazione), nazionali (Nap e Piano d'azione per l'inclusione sociale) e regionali (POR Obiettivo 3 2000-2006 e Piano di indirizzo generale integrato 2003-2005 - L.R. 32/2002<sup>3</sup>).

### **Integrazione dei soggetti coinvolti nella realizzazione e implementazione delle linee di intervento**

L'impostazione di una pianificazione delle politiche del lavoro in grado di coinvolgere simultaneamente il livello comunitario, quello nazionale e la programmazione regionale, assicura al Piano una maggior chiarezza nell'affrontare le tematiche e problematiche delle politiche del lavoro tuttavia implica una maggiore responsabilizzazione di tutti i diversi attori potenzialmente coinvolti. Anche per far fronte a tale esigenza si è scelto di procedere alla costruzione del PAL da un lato superando la logica del singolo strumento dall'altro, coinvolgen-

---

<sup>3</sup> Il Piano è stato approvato con Delibera C.R. n. 137 del 29 luglio 2003.

do – fin dalla fase di programmazione degli interventi – gli stessi attori nell'individuazione delle cause/criticità e quindi degli effetti/interventi (*bottom up*).

La Provincia di Livorno auspica pertanto che i diversi soggetti che hanno compiti ed obiettivi riferibili allo stesso settore – ma anche in ambiti diversi – (ad esempio istruzione, formazione professionale, servizi per l'impiego ed in generale intermediazione domanda-offerta di lavoro, impresa, promozione sociale, tutela degli interessi e diritti dei lavoratori, rappresentanza imprenditoriale ecc.) creino una cultura della cooperazione e della collaborazione. Per raggiungere gli obiettivi del PAL, elevati dal punto di vista della qualità e dello sviluppo del territorio provinciale, non può essere infatti sufficiente l'impegno dell'amministrazione provinciale. Così come il compito di intervenire negli ambiti delineati dal PAL non spetta soltanto al soggetto pubblico. In questo modo, la Provincia di Livorno, all'interno della cornice programmatica definita dal PAL, auspica, in coerenza con quanto delineato a livello regionale, l'attivazione di progetti multi-istituzionali e pubblico-privati, definiti su logiche anche di tipo contrattuale – convenzioni, accordi quadro, protocolli d'intesa – oltre che politico.

## **2. IL QUADRO PROGRAMMATICO DI RIFERIMENTO**

Il PAL per l'Occupazione della Provincia di Livorno è stato formulato tenendo conto ovviamente delle indicazioni generali contenute nella Strategia Europea per l'Occupazione (SEO) e nei nuovi orientamenti recentemente approvati dal Consiglio, delle innovazioni introdotte nel quadro legislativo nazionale in tema di formazione e lavoro, nonché delle indicazioni programmatiche contenute nel Programma Operativo Regionale Obiettivo 3 Toscana, oltre che delle linee guida del Piano d'Indirizzo generale Integrato ex L.R. 32/02 – 2003-2005.

### **2.1. La Strategia Europea per l'Occupazione**

In occasione del Consiglio europeo di Amsterdam nel giugno 1997, gli Stati membri hanno deciso di aggiungere al Trattato un nuovo titolo sull'occupazione (Titolo VIII), al fine di armonizzare le politiche per il lavoro e le politiche economiche. Nel confermare che la responsabilità della concezione e della realizzazione delle politiche occupazionali spetta in primo luogo agli Stati membri, il Trattato ha posto le premesse per avviare un'azione di coordinamento delle politiche dell'occupazione nell'Unione europea. Nello stesso anno il Consiglio europeo straordinario di Lussemburgo ha dato il via alla cosiddetta Strategia europea per l'occupazione (SEO), o Processo di Lussemburgo. I capi di Stato e di governo si sono accordati su un quadro d'azione basato su un insieme di obiettivi comuni in materia di politica occupazionale.

Dal punto di vista delle politiche attive, la SEO ha rappresentato una vera e propria svolta, perché ha posto come principio politico l'obiettivo della prevenzione e dell'attivazione precoce nelle politiche occupazionali. Uno dei principi informatori della Strategia Europea consiste, infatti, nel trasformare le misure passive relative al mercato del lavoro in politiche attive. Ciò ha determinato un nuovo modo di concepire l'approccio ai problemi della disoccupazione, nella convinzione che le sole politiche passive non permettano di risolvere la disoccupazione in modo definitivo. Il nuovo orientamento delle politiche attive, sottolinea, viceversa, l'importanza di aiutare le persone prima che siano disoccupate o al momento in cui lo diventano, piuttosto che occuparsi delle loro esigenze solo quando queste hanno perso il lavoro già da un certo periodo di tempo.

Il Consiglio Europeo di Lussemburgo ha quindi convalidato definitivamente la Strategia Europea per l'Occupazione rendendola effettivamente operativa e formulando una serie di indicazioni per gli Stati membri al fine di realizzare in ogni Paese un ciclo annuo di programmazione e controllo delle politiche occupazionali che gli stessi Stati membri si sono impegnati a fissare nei confronti dei quattro pilastri d'azione prioritaria (occupabilità, imprenditorialità, adattabilità, pari opportunità).

L'adozione del Titolo VIII nel Trattato di Amsterdam e l'attuazione del processo di Lussemburgo rappresentano altresì i principali elementi di riferimento per comprendere anche i cambiamenti che hanno interessato il Fondo sociale europeo nella programmazione attualmente in vigore.

Anzitutto, si rileva un'apertura nella missione di questo fondo rispetto alla precedente programmazione. Esso, infatti, a strumento per la coesione economica e sociale, comune a tutti gli altri fondi strutturali, associa anche l'impegno a favore di maggiori livelli di lavoro e dell'innalzamento degli standard di vita dei lavoratori, contribuendo con i suoi interventi alle "azioni intraprese nell'ambito della strategia europea per l'occupazione e degli orientamenti annuali sull'occupazione"<sup>4</sup>. Ne consegue quindi che, secondo il regolamento comunitario del FSE, la programmazione è stata sviluppata assumendo come principale scenario di riferimento le politiche attive per il lavoro che ciascun Stato membro attua coerentemente con gli orientamenti e le raccomandazioni europee in materia, così come assunti nei Piani d'azione nazionali annuali. In quest'ottica il Fondo Sociale viene ad assumere un evidente ruolo non solo di natura finanziaria, ma anche politica.

Inoltre, se da un lato, in molti casi, i programmi che determinano gli obiettivi ed i contenuti di una politica per l'occupazione sono essenzialmente frutto di un processo decisionale attuato a livello nazionale e coerente con gli orientamenti di ordine sovranazionale, così come richiede l'attuazione del processo di Lussemburgo, nella pratica l'efficacia della grande maggioranza delle politiche per il lavoro si misura a livello locale. In particolare, ormai nella quasi totalità dei Paesi dell'Unione Europea, anche a seguito dell'attuale programmazione dei Fondi strutturali, le istituzioni locali hanno assunto un ruolo di rilievo in numerosi settori, che hanno portato questi soggetti a gestire quote particolarmente significative della spesa pubblica, nonché ad assumere parti rilevanti del potere decisionale.

---

<sup>4</sup> Cfr. art. 1 del Regolamento CE del FSE n. 1784/99.

Sulla Strategia Europea per l'Occupazione si sono altresì innestate le conclusioni del Consiglio Europeo di Lisbona (marzo 2000), che hanno identificato dei *target* quantitativi da raggiungere entro il 2010 (il principale dei quali è il tasso di occupazione, che dovrà raggiungere il 70%). Ciò perché si è ritenuto che, soltanto legando le politiche del lavoro e dell'occupazione a precisi parametri numerici (sia pure non cogenti come quelli di Maastricht), sarebbe stato possibile imprimere un'accelerazione sostanziale al processo di coordinamento-convergenza delle politiche strutturali in Europa.

Questi elementi, nell'insieme, hanno permesso in concreto di avviare in Italia un modo diverso di fare politica per l'impiego, promuovendo diversi strumenti, strategie, programmi e soluzioni innovative per attuare una politica preventiva. Sono da richiamare, a questo proposito:

- i Piani d'Azione Nazionale per l'occupazione (NAP) predisposti secondo i principi del processo di Lussemburgo;
- l'avvio della programmazione FSE 2000-2006;
- la riforma dei Servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro (decreto legislativo 469/97) legata alla più generale modifica costituzionale del Titolo V che ha dato legittimità costituzionale al processo di decentramento già avviato negli anni precedenti in Italia;
- la riforma della scuola (Legge 53/2003) e del mercato del lavoro (Legge 30/2003 e relativo decreto attuativo).

## **2.2. I nuovi Orientamenti comunitari**

Nel corso del 2002, al termine di quello che si può definire il primo ciclo della Strategia Europea per l'Occupazione, è stata fatta una attenta valutazione dei risultati ottenuti dalla Strategia stessa<sup>5</sup>. Questa ha prodotto una profonda revisione della struttura istituzionale e una riorganizzazione dei contenuti e degli obiettivi, anche in coerenza con le Conclusioni del Consiglio di Barcellona<sup>6</sup> che avevano indicato la necessità di coordinare in modo più stringente le politiche economiche e le politiche del lavoro, al fine di ottenere risultati concreti e efficienti.

---

<sup>5</sup> COM (2003) 6 def. "Il futuro della strategia europea per l'occupazione (SEO): Una strategia per il pieno impiego e posti di lavoro migliori per tutti

<sup>6</sup> Consiglio europeo di Barcellona, 15 e 16 marzo 2002

Le Linee Guida del 2003 sono profondamente modificate rispetto a quelle del primo ciclo. Anzitutto, viene abbandonata la struttura cosiddetta “a pilastri”, che cede il posto a tre obiettivi di carattere generale:

- piena occupazione;
- qualità e produttività;
- coesione sociale e inclusione.

Le linee guida, ridotte da 19 a 10, sono rese più trasparenti e legate a obiettivi concreti e più facilmente misurabili; inoltre, queste assumono una valenza triennale, il che rende più stabile l'intero processo. La prima revisione avverrà dunque nel 2006; infine sono sincronizzate con i Grandi Orientamenti delle Politiche Economiche approvati dal Consiglio Ecofin. Le nuove Linee Guida identificano in particolare dieci ambiti di intervento:

1. misure attive e preventive per i disoccupati e gli inattivi;
2. creazione di occupazione e imprenditorialità;
3. affrontare il cambiamento e promuovere l'adattabilità e la mobilità nel mercato del lavoro;
4. promuovere lo sviluppo del capitale umano e la formazione lungo tutto l'arco della vita;
5. accrescere l'offerta di lavoro e promuovere l'invecchiamento attivo;
6. pari opportunità (egualianza di genere);
7. promuovere l'integrazione e combattere la discriminazione nei confronti delle persone svantaggiate nel mercato del lavoro;
8. “*make work pay*”, attraverso incentivi che rafforzino l'attrattività del lavoro;
9. trasformare il lavoro irregolare in lavoro regolare;
10. affrontare le disparità regionali in materia di occupazione.

Gli obiettivi della nuova SEO per la riprogrammazione del FSE danno priorità ai seguenti temi:

- misure attive e preventive per disoccupati e inattivi. Relativamente a tale priorità il FSE costituisce una fonte di finanziamento aggiuntivo che può contribuire ad elevare i bassi tassi di copertura delle politiche attive, soprattutto nel Mezzogiorno. Considerando il sostegno del FSE agli SPI, vi è la possibilità che tale sostegno possa essere concentrato sull'individualizzazione dei servizi da essi erogati;

- far sì che il lavoro paghi. Gli elementi richiamati in tale priorità non lasciano supporre una possibilità di intervento del FSE;
- rafforzamento dell'imprenditorialità per la creazione di maggiori e migliori posti di lavoro. Relativamente al pilastro Imprenditorialità il FSE non sembra aver realizzato quanto previsto. A meno di interventi che possano mutare sostanzialmente tale situazione, appare debole il sostegno di tale priorità da parte del FSE in Ob. 3;
- emersione del lavoro nero. L'attuazione della misura dedicata alla lotta al lavoro sommerso non sembra aver avuto in passato attuazione, neanche nelle componenti di azioni rivolte ai sistemi e di accompagnamento;
- promozione dell'invecchiamento attivo. A tale priorità il FSE può contribuire con la realizzazione di interventi di formazione continua e di reinserimento lavorativo;
- Immigrazione. A tale priorità il FSE può contribuire attraverso una mirata implementazione (*target-oriented*) della misura B1, visto anche il ruolo del FSE nel campo dell'integrazione sociale attraverso politiche attive del mercato del lavoro, a cui le politiche nazionali dedicano lo 0,2% della spesa complessiva;
- promozione dell'adattabilità nel mercato del lavoro. La diversa accezione dell'adattabilità proposta nella nuova formulazione della SEO riduce fortemente le possibilità di un sostegno da parte del FSE;
- investimento in capitale umano e strategie per la *lifelong learning*. A tale priorità il FSE può fornire un importante contributo alla luce di quanto già realizzato per la linea guida della qualità del sistema di istruzione e formazione, ma anche per la formazione dei lavoratori e lo sviluppo del capitale umano attraverso il cofinanziamento degli IFTS, del post-diploma e dell'alta formazione;
- uguaglianza di genere. su tale priorità il FSE ha dimostrato di poter contribuire in maniera rilevante e tuttavia sarebbe necessario un impulso alla messa a regime delle azioni di accompagnamento.

### **2.3. La SEO e il quadro di riferimento nazionale in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro**

Negli ultimi anni, l'accresciuta attenzione in seno all'Unione Europea per la creazione di "un maggior numero di posti di lavoro di qualità

migliore”<sup>7</sup> per il rafforzamento della competitività e per il superamento delle disparità regionali in termini occupazionali, ha dato visibilità agli Enti Locali e regionali e al loro ruolo attivo in questo processo. Nella prospettiva dell'imminente ampliamento previsto per il 2004 e della conseguente riforma dei Fondi Strutturali che prenderà l'avvio nel 2006, si è, infatti, aperto un dibattito incentrato sulle future politiche per l'occupazione a livello comunitario e nazionale ed – elemento più importante – sulla partecipazione degli enti locali e regionali alla pianificazione e all'attuazione di tali politiche.

La Commissione Europea aveva già precedentemente sottolineato in due precedenti Comunicazioni l'importanza del ruolo degli attori locali nello sviluppo della SEO<sup>8</sup>. Mentre un tempo lo sviluppo locale dell'occupazione era considerato una questione marginale rispetto alle strategie macro-economiche e strutturali, si è presa progressivamente consapevolezza del fatto che la mobilitazione degli attori locali può contribuire notevolmente al successo delle politiche per l'occupazione. Questa presa d'atto, infatti, secondo l'esecutivo di Bruxelles, si basa peraltro su diverse considerazioni. Le politiche per l'occupazione sono per lo più concepite a livello centrale, ma attuate a livello locale; gli attori locali, dalle piccole e medie imprese ai Comuni, alle Province, possono arrecare un contributo significativo alla coesione regionale, all'innovazione e all'imprenditorialità ed introdurre nuove forme di creazione di posti di lavoro; la promozione dell'inclusione sociale, delle pari opportunità e della parità tra i sessi richiede il sostegno della società e la partecipazione democratica a livello locale.

Il Libro bianco<sup>9</sup> della Commissione sulla *governance* ha altresì ribadito la necessità di una più forte interazione tra le istituzioni europee, i governi nazionali, le autorità regionali e locali e la società civile, in linea con i principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza.

In Italia, il provvedimento che ha ridefinito il sistema complessivo dei poteri legislativi (esclusivi dello Stato e concorrenti delle Regioni) è la legge n. 3/2001 “ Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione”, che sancisce la costituzionalizzazione dei principi guida

---

<sup>7</sup> Si vedano le conclusioni del vertice di Lisbona.

<sup>8</sup> COM(2000) 196 def. 2000, “Agire a livello locale in materia di occupazione – Dare una dimensione locale alla strategia europea per l'occupazione. COM(2001) 629 def. 2001, “Rafforzare la dimensione locale della strategia europea per l'occupazione”.

<sup>9</sup> COM(2001) 428, 27 luglio 2000. Libro bianco della Commissione sulla *governance* europea.

del processo di decentramento delle competenze amministrative a Regioni ed Enti Locali, già avviato con la Legge n. 59/97<sup>10</sup>. (c.d. “Bassanini 1”) e successivo D.L. n. 112/98 Il provvedimento di modifica del Titolo V della Costituzione affida alla legislazione esclusiva dello Stato e alla legislazione concorrente delle Regioni, larga parte delle materie relative al lavoro, alla formazione e istruzione professionale, oltre che all’inclusione. Le Regioni e le Province, in risposta al principio di decentramento e sussidiarietà, si sono trovate a realizzare interventi di politica attiva mirati sempre più su specifici *target* di popolazione, in special modo quelli indicati come più “deboli” e con maggiori difficoltà di inserimento lavorativo: i giovani, le donne, gli anziani.

Un altro ambito di riforma intervenuto in questi ultimi anni in Italia ha riguardato le politiche del lavoro. Il primo importante riferimento normativo in materia è stato il Dlgs 469/97 che, dando attuazione all’art. 1 della L. 59/97, ha sancito il conferimento alle Regioni e agli Enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, determinando una radicale trasformazione del sistema del collocamento pubblico. In Italia, infatti, la riforma dei servizi pubblici per l’impiego si distingue per la scelta di un modello istituzionale “fortemente decentrato”, che lascia a ciascuna Regione piena autonomia organizzativa.

Un ulteriore elemento di forte rottura con il passato è il superamento del monopolio pubblico della gestione dei servizi per l’impiego. Il D.Lgs 469/97 prevede, infatti, l’ingresso di soggetti privati nella gestione di servizi di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, mentre con il D.Lgs. 297/2002 intitolato “Disposizioni modificative e correttive del D.Lgs. 181/2000 recante norme per agevolare l’incontro tra domanda e offerta di lavoro”, il legislatore nazionale è intervenuto a definire un generale riassetto della disciplina del collocamento ordinario dei lavoratori, mettendo così a regime un nuovo sistema di collocamento pubblico.

Inoltre, la recente Legge 30/2003, la c.d. Riforma Biagi, è intervenuta a riformare la disciplina legislativa in materia di mercato del lavoro che prevede, fra l’altro, l’estensione dell’attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro alle società private (non più con la limita-

---

<sup>10</sup> La legge n. 59/97 e il D.L. n. 112/98 hanno introdotto il criterio della “sussidiarietà”, parametro divenuto fondamentale nell’attribuzione di nuove competenze agli enti locali: sicché, secondo tale indicazione di principio, sia lo stato centrale sia le regioni devono procedere al trasferimento di funzioni e competenze ogni qual volta ciò risulti necessario in relazione alle esigenze locali.

zione alla sola fornitura di lavoro interinale), ai consulenti del lavoro e all'Università. I servizi pubblici e privati di collocamento saranno, inoltre, collegati attraverso il Sistema Informativo del Lavoro (SIL) e nascerà la borsa del lavoro, una banca dati dei lavoratori occupati ed in cerca di occupazione.

Infine anche la Riforma della scuola<sup>11</sup> (c.d. Riforma Moratti) mette in massimo risalto l'autonomia del sistema scolastico e di quello universitario, nell'ambito di una politica di integrazione con il sistema della formazione professionale, di competenza regionale e del mondo del lavoro, secondo un approccio di governo territoriale delle risorse, considerando tutti i livelli formativi: la formazione professionale, l'obbligo scolastico, l'istruzione superiore, la formazione superiore non universitaria, sul modello degli IFTS, l'istruzione universitaria, fino alla formazione continua, in una dimensione di orientamento continuo della persona. Le strategie operative dovranno favorire il reciproco riconoscimento dei diversi percorsi formativi e d'istruzione. Il sistema integrato dovrà vedere il ruolo predominante, di raccordo, dei Servizi per l'impiego, in favore dell'occupabilità e della creazione d'impresa, soprattutto per le categorie con difficoltà occupazionale come le donne, i giovani e coloro che si trovano in condizioni di svantaggio sociale.

La riforma del sistema del collocamento, del sistema della formazione e dell'istruzione, l'introduzione di nuove forme di lavoro flessibili, gli incentivi all'imprenditorialità, avviate in questi ultimi anni, sono state misure appositamente pensate per aumentare l'occupabilità, renderla più appetibile per il mondo del lavoro e più adatta ad un mercato in rapida evoluzione.

#### **2.4. Il quadro di riferimento della Regione Toscana in materia di politiche attive del lavoro**

*La libertà individuale e l'integrazione sociale, attraverso il diritto all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, è l'obiettivo alla base del*

---

<sup>11</sup> Legge delega 28 marzo 2003 n.53, per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale.

processo di costruzione della società e dell'economia della conoscenza, stabilito dal Vertice europeo di Lisbona, ed è la finalità esplicita della Legge Regionale 26 luglio 2002, n. 32, "Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro".

La L.R. 32 sottolinea la necessità di rispettare e favorire i bisogni diversificati della popolazione e la richiesta di modalità di apprendimento e di avviamento al lavoro più libere, che richiedono, per essere soddisfatte, una forte personalizzazione dei servizi. Aspetti questi che assegnano un ruolo nodale ed essenziale al sistema dell'orientamento, come supporto alla libertà di scelta delle opportunità offerte all'individuo dal sistema integrato dell'istruzione, della formazione e del lavoro.

Attraverso il Piano di indirizzo generale integrato approvato dal Consiglio Regionale e il Programma Regionale di Sviluppo, la Regione individua le strategie di intervento nell'area di specifica competenza, ma focalizzando l'attenzione anche sui temi dello sviluppo economico e della qualificazione dell'apparato produttivo regionale: l'innovazione dei settori tradizionali, sia nell'area dell'agricoltura che in quella dell'industria e del terziario, lo sviluppo di nicchie produttive di qualità, l'applicazione scientifica e tecnologica per l'ampliamento dell'area dei settori avanzati. Il Piano di indirizzo generale integrato identifica le linee strategiche per gli interventi da realizzarsi fino a tutto il 2005.

Il processo sperimentale avviato dal Piano di indirizzo della Regione si basa sui seguenti principi:

- garantire nell'ambito dell'istruzione liceale la possibilità di acquisire esperienze legate al mondo del lavoro e di acquisire crediti formativi per un'eventuale conseguimento di una qualifica professionale;
- garantire nell'ambito della formazione e dell'istruzione professionale lo sviluppo di conoscenze e saperi trasversali, sia per facilitare eventuali passaggi nei canali dell'istruzione scolastica, che per il proseguimento degli studi superiori;
- garantire lo sviluppo di competenze professionali, attraverso le agenzie formative accreditate del sistema della FP, le strutture regionali per la FAD, i processi di formazione/lavoro nelle imprese, consentendo le esperienze di formazione/lavoro e tirocini aziendali solo ai giovani che abbiano compiuto il quindicesimo anno di età;
- sviluppare, attraverso i centri per l'impiego, un sistema di recupero dell'abbandono di percorsi formativi per i giovani tra i 15 e i 18

anni di età, (apprendistato, percorsi formativi e di alternanza personalizzati).

L'elemento più significativo del Piano è la logica dell'integrazione globale, sia dal punto di vista dei settori di intervento (orientamento, formazione, educazione, politica del lavoro), che di quello istituzionale (modello della *governance* cooperativa e della sussidiarietà) e della logica organizzativa (l'offerta dei servizi in base alla tipologia della domanda, superando il modello dei servizi autoreferenziali).

In linea con gli orientamenti europei e nazionali, *il PAL della Provincia di Livorno converge all'interno di tale sistema regionale, tradizionalmente attento all'approccio integrato, anche in applicazione ai principi sanciti dal nuovo Titolo V della Costituzione*, che ha modificato in maniera incisiva l'ambito delle competenze in materia di istruzione, formazione professionale e di lavoro, affidando alle Regioni l'organizzazione del sistema scolastico e dell'istruzione professionale e investendo di *maggiore autonomia gli Enti locali*, i soggetti pubblici e privati.

In tal senso, anche l'art. 28 della L.R. 32/2002 sancisce le rispettive competenze istituzionali: alla Regione spettano le funzioni di programmazione, indirizzo coordinamento e impulso delle politiche regionali, mentre alle Province, in particolare, è riservato l'esercizio di funzioni amministrative in materia di attuazione delle politiche del lavoro e della formazione.

È altresì prevista la partecipazione degli Enti Locali alla realizzazione del sistema integrato, mediante la cooperazione con tutti i soggetti pubblici e privati, ai fini della programmazione locale delle attività di educazione, istruzione, orientamento e lavoro, consulenza alla persona, formazione degli operatori e documentazione sui valori culturali del territorio.

Sulla base degli esiti dell'attuale e del futuro processo di attuazione del federalismo dell'area educativa, la Regione Toscana ha definito un proprio piano per la formazione che non prevede una distinzione rigida tra i tre canali: licei, istruzione professionale e formazione professionale. L'intento è quello di mantenere legato l'apprendimento astratto al sapere concreto, attraverso esperienze di integrazione continua, a diverso livello di intensità e ampiezza, nei curricula. Si rafforza così l'idea unitaria del sapere, che risponde al duplice obiettivo di considerare l'individuo nella sua integrità e di facilitare il passaggio tra un canale formativo e l'altro.

Anche se la Legge Moratti riserva una quota dei piani di studio personalizzati alle Amministrazioni regionali (art. 2, ultimo comma, lettera l), la Regione Toscana affida tale compito alle istituzioni scolastiche, pur individuando due obiettivi prioritari:

- l'incremento della sperimentazione in materia di continuità educativa tra cicli formativi
- la ridefinizione e l'ampliamento dell'obbligo formativo, come opportunità per sperimentare i processi di integrazione tra sistema liceale e quello della formazione professionale.

In tema di politica del lavoro, le scelte regionali devono fare riferimento alla legge delega 30/2003, che definisce i principi fondamentali in materia di disciplina dei servizi per l'impiego con riferimento al sistema del collocamento pubblico e privato, e alla legge regionale 52/98 che disciplina il sistema regionale dell'impiego, nel piano regionale per le politiche dell'impiego e per le politiche attive del lavoro, e nel programma d'interesse regionale *Sistema regionale dei servizi all'impiego*, che attua il piano.

In particolare, il sistema delineato dall'art. 22 della l.r. 32/2002 stabilisce i criteri regionali, sulla base dei quali le Province devono assicurare l'integrazione di servizi per l'impiego nell'ambito della programmazione regionale e individua le tipologie e gli standard minimi di efficienza e di qualità delle prestazioni, al fine di garantire un'omogeneità di servizio territoriale.

Il Piano regionale di indirizzo generale integrato, pone particolare enfasi sulla partecipazione al lavoro delle fasce deboli, anche nel rispetto degli obiettivi posti dall'UE nel vertice di Lisbona, con particolare riguardo alle donne, alla popolazione anziana attiva o già ritirata dal lavoro, agli immigrati e ai lavoratori dell'economia sommersa, ai tossicodipendenti ed agli ex detenuti.

Le linee d'intervento puntano ad attivare politiche di accoglienza nel rispetto dei diritti di tutti i lavoratori garantendo, in particolare per gli immigrati, l'inserimento lavorativo per favorire l'emersione dalla condizione di clandestinità. Le misure, previste dalla programmazione regionale, mirano a consolidare il ruolo lavorativo dei soggetti deboli, il loro inserimento nel contesto di relazioni delle imprese, valorizzando le capacità professionali in un quadro di recupero dell'autostima dei soggetti e di rimozione delle diffidenze e pregiudizi ambientali. Anche per questo

*target* di popolazione, viene sottolineata l'efficacia di un modello di *governance* cooperativa tra i diversi soggetti operanti a scala locale.

In particolare, la Regione Toscana, rispetto l'area della disabilità e del disagio sociale, a pochi anni dall'approvazione della nuova legge sui disabili (68/1999), promuove forme di coinvolgimento tra le parti sociali, le associazioni dei disabili, le Province, le ASL, al fine di ottimizzare e semplificare le procedure e le relazioni tra i soggetti. Province e Regione dovranno passare da una politica di progetti speciali ad un modello permanente che consolidi prassi funzionali per favorire l'integrazione della politica attiva del lavoro con le politiche socio-sanitarie. Si tratta anche di rinforzare il sistema di monitoraggio dei fenomeni di disagio in stretta collaborazione con le reti del partenariato locale, al fine di definire misure di accompagnamento volte a favorire l'inclusione sociale e occupazionale. Anche per l'assistenza scolastica ai soggetti disabili nella scuola, realizzata dai Comuni e dalle Province, sono previste azioni per portare a sistema e migliorare interventi, in una logica di rete e integrazione.

Rispetto al tema del *long life learning*, appare rilevante l'approccio dell'integrazione del sistema dell'apprendimento con quello dell'occupabilità. Il Piano regionale tiene conto di ogni opportunità formativa, inclusa l'area dell'apprendimento non formale, intesa come strumento di collegamento lungo tutto l'arco della vita delle diverse esperienze formative, lavorative e culturali degli individui. In tale ambito il modello integrato si fonda sui seguenti elementi:

- un sistema di orientamento diffuso sul territorio e a livello istituzionale, gestito da soggetti pubblici, associativi e privati, all'interno di un quadro di governo pubblico incentrato sul ruolo della Regione e del sistema delle Province. Tale sistema, pur basandosi in primo luogo sui Servizi per l'impiego, sulla scuola e sulle Università, favorisce il massimo pluralismo negli approcci;
- una forte capacità regolativa pubblica e una forte capacità operativa dei soggetti gestionali, attraverso diverse modalità di accesso (convenzioni, contratti spot, contratti di lungo periodo, ecc.), che deve basarsi sui seguenti strumenti di supporto: accreditamento delle strutture gestionali, sviluppo della certificazione di qualità delle strutture e dei processi, monitoraggio, controllo e valutazione di efficacia degli interventi;
- un forte ampliamento delle risorse umane, organizzative e finanziarie, per accrescere capacità operative e spazi di intervento.

## 2.5. La programmazione del FSE nella Regione Toscana

La strategia definita dalla Regione Toscana, nell'ambito del Programma Operativo regionale Obiettivo 3 relativo agli interventi cofinanziati dal Fondo sociale, prevede cinque obiettivi globali:

- le politiche attive del lavoro per combattere la disoccupazione;
- la lotta all'esclusione sociale;
- l'istruzione e la formazione continua per aumentare le opportunità occupazionali;
- l'adattamento ai mutamenti socioeconomici per sviluppare la versatilità della forza lavoro e l'imprenditorialità;
- il potenziamento della presenza delle donne nel mercato del lavoro.

Questi obiettivi, che presiedono ai corrispondenti Assi, sono articolati in Misure specificate dal Complemento di programmazione.

Per quanto riguarda la *lotta alla disoccupazione* la strategia regionale è volta ad aumentare la possibilità di occupare le persone in cerca di lavoro, incrementando l'efficacia degli strumenti di politica attiva del lavoro e applicando progressivamente l'approccio preventivo indicato nella Strategia Europea per l'Occupazione. Questa strategia trova una formulazione operativa nella legge regionale 52/98 che disciplina il sistema regionale dell'impiego.

Riguardo alla *lotta all'esclusione sociale*, la strategia regionale mira ad adottare un approccio di *mainstreaming*, in modo da indirizzare l'insieme delle politiche attive del lavoro regionali e degli strumenti d'intervento verso l'inserimento occupazionale delle categorie svantaggiate, secondo le indicazioni contenute nelle linee direttrici della Commissione per la programmazione 2000-2006.

L'obiettivo dell'*istruzione e della formazione continua* è articolato nelle tre aree d'intervento individuate dal processo normativo (leggi 59/97 e 196/97, decreto legislativo 112/98) e consiste: nell'integrazione delle politiche dell'istruzione e della formazione; nell'innalzamento del livello dell'istruzione della popolazione giovane e adulta; infine nella costruzione di un sistema di formazione permanente. In questo quadro vengono individuate quattro priorità: a) la certificazione della qualità dell'offerta, in modo da creare un sistema generalizzato di accreditamento come una delle condizioni fondamentali per l'accesso alle attività di formazione professionale e all'istruzione; b) l'analisi dei fabbisogni formativi per innalzare la competitività dei sistemi locali; c) la certi-

ficazione dei percorsi e dei crediti, basata su standard formativi omogenei a livello nazionale, in modo da realizzare un'effettiva integrazione tra scuola, università, formazione professionale e lavoro; d) infine lo sviluppo delle risorse umane operanti nei sistemi della formazione per adeguarle alla crescita della qualità dei servizi offerti e al nuovo sistema formativo integrato.

Per quanto concerne l'*adattamento ai mutamenti socio-economici*, le priorità individuate sono quattro: a) interventi a sostegno della riorganizzazione e rimodulazione dei rapporti di impiego e dei tempi e degli orari di lavoro; b) formazione continua rivolta all'insieme dei soggetti pubblici e privati che, a vario titolo, partecipano ai processi di programmazione, gestione, concertazione e partenariato nell'ambito delle politiche regionali; c) incentivazione della natalità imprenditoriale e del lavoro autonomo e interventi finalizzati al consolidamento delle piccole e medie imprese operanti sul territorio regionale; d) sviluppo delle competenze e del potenziale umano nei settori della ricerca e dello sviluppo tecnologico per superare le debolezze dei processi di innovazione tecnologica perseguiti dal sistema delle PMI.

Le iniziative volte a favorire la creazione d'impresa e l'avvio di esperienze di lavoro autonomo tenderanno soprattutto a far crescere piccole imprese di servizi, capaci di creare nuova occupazione e di allargare le possibilità di risposta a fabbisogni vecchi e nuovi nella sfera sociale, del tempo libero, della cultura, della qualificazione e valorizzazione dei contesti ambientali, delle nuove tecnologie collegate allo sviluppo della società dell'informazione. Questa priorità comporta un'attenzione particolare delle politiche regionali verso il settore *non profit* e l'economia sociale, in modo da creare un'offerta di servizi, soprattutto alla persona, capace di soddisfare una domanda attualmente coperta dall'offerta pubblica in modo soltanto parziale.

L'obiettivo delle *pari opportunità* mira a incrementare il tasso di attività femminile attraverso misure che favoriscano la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, il loro inserimento nel lavoro dipendente, la creazione di lavoro autonomo e d'impresa, lo sviluppo dei percorsi di carriera, utilizzando strumenti molteplici di servizi, sviluppo delle competenze, incentivi e azioni di accompagnamento.

La strategia regionale è inserita in una struttura di programmazione in assi, obiettivi specifici e misure uniformi per l'insieme delle Regioni del Centro-Nord., come riportato nel seguente riquadro.

**Asse A – Sviluppo e promozione di politiche attive del mercato del lavoro per combattere e prevenire la disoccupazione, evitare a donne e uomini la disoccupazione di lunga durata, agevolare il reinserimento nel mercato del lavoro e sostenere l’inserimento nella vita professionale dei giovani e di coloro, uomini e donne, che si reinseriscono nel mercato del lavoro**

Misura A.1 – Organizzazione dei nuovi servizi per l’impiego.

Misura A.2 – Inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro di giovani e adulti nella logica dell’approccio preventivo.

Misura A.3 – Inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro di uomini e donne fuori dal mercato del lavoro da più di sei o dodici mesi.

**Asse B – Promozione di pari opportunità per tutti nell’accesso al mercato del lavoro, con particolare attenzione per le persone che rischiano l’esclusione sociale**

Misura B.1 – Inserimento lavorativo e reinserimento di gruppi svantaggiati.

**Asse C – Promozione e miglioramento della formazione professionale, dell’istruzione e dell’orientamento nell’ambito di una politica di apprendimento nell’intero arco della vita al fine di agevolare e migliorare l’accesso e l’integrazione nel mercato del lavoro, migliorare e sostenere l’occupabilità, promuovere la mobilità professionale.**

Misura C.1 – Adeguamento del sistema della formazione professionale e del sistema dell’istruzione.

Misura C.2 – Prevenzione della dispersione scolastica e formativa.

Misura C.3 – Formazione superiore.

Misura C.4 – Formazione permanente.

**Asse D – Promozione di una forza lavoro competente, qualificata e adattabile, dell’innovazione e dell’adattabilità nell’organizzazione del lavoro, dello sviluppo dello spirito imprenditoriale, di condizioni che agevolino la creazione di posti di lavoro nonché della qualificazione e del rafforzamento del potenziale umano nella ricerca, nelle scienze e nella tecnologia**

Misura D.1 – Sviluppo della formazione continua, della flessibilità del MdL e della competitività delle imprese pubbliche e private con priorità alle PMI.

Misura D.2 – Adeguamento delle competenze della Pubblica Amministrazione.

Misura D.3 – Sviluppo e consolidamento dell’imprenditorialità con priorità ai nuovi bacini d’impiego.

Misura D.4 – Miglioramento delle risorse umane nel settore della Ricerca e Sviluppo tecnologico.

**Asse E – Misure specifiche intese a migliorare l’accesso e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, compreso lo sviluppo delle carriere e l’accesso a nuove opportunità di lavoro e all’attività imprenditoriale, e a ridurre la segregazione verticale e orizzontale fondata sul sesso nel mercato del lavoro**

Misura E.1 – Promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro.

**Asse F – Accompagnamento del QCS e dei programmi operativi**

Misura F.1 – Azioni comprese nella regola generale.

Misura F.2 – Azioni escluse dalla regola generale (informazione e pubblicità, valutazione esterna, ecc.).

## **2.6. Il ruolo della Provincia di Livorno nell'ambito della programmazione FSE – POR Ob. 3 Toscana**

La Regione Toscana ha maturato un sistema di *governance* rispondente alle esigenze territoriali, collocandosi in una posizione di autonomia rispetto alle decisioni attuative che hanno caratterizzato il processo di decentramento nelle altre Regioni italiane, ed in linea con la riforma del Titolo V della Costituzione ed ha, altresì, avviato la sperimentazione di processi di innovazione istituzionale in favore di un pluralismo istituzionale paritario non più gerarchico e discendente, ma di integrazione e coordinamento rispetto alle Amministrazioni provinciali. La Regione Toscana promuove, infatti, da tempo forme di concertazione con gli Enti Locali, al fine di perseguire il maggior grado di efficienza e di efficacia nell'esercizio delle rispettive funzioni, in particolar modo nella definizione degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali.

L'assetto organizzativo che n'è scaturito è frutto di aggiustamenti e modifiche determinate oltre che dall'attività di concertazione, anche da una forte esigenza percepita soprattutto a livello territoriale di orientare il processo verso una sempre maggiore integrazione tra le politiche della formazione, dell'istruzione e del lavoro. L'attribuzione alle Province di tutte le funzioni relative all'obbligo formativo e alla gestione dei Centri per l'impiego, la delega prevista del Programma Operativo Regionale per l'attuazione di alcune Misure e il parallelo trasferimento di cospicue risorse, in gran parte del Fondo Sociale Europeo, verso gli Enti Intermedi costituiscono peraltro elementi evidenti della realizzazione di un sistema di governo realmente decentrato. Tuttavia, come si vedrà meglio successivamente, la Regione, per quanto concerne le procedure di elaborazione e gestione degli strumenti (bandi, avvisi pubblici, chiamate di soggetti, ecc.), a livello formale, definisce indirizzi attuativi e direttive cui le Province devono uniformarsi per l'attuazione delle Misure di loro competenza (cfr. cap.6). In ogni caso il percorso attuativo prescelto dalla Regione Toscana prevede che nella seconda fase della programmazione FSE le risorse delle Misure A2, A3, B1, C2, C3, C4, D1, D2, D3, E1 e F1 siano soltanto in una parte minoritaria riservate alla Regione, mentre la quota prevalente è trasferita alle Province. Di seguito sono elencati gli obiettivi generali di ciascuna Misura, con riferimento ai nuovi orientamenti comunitari.

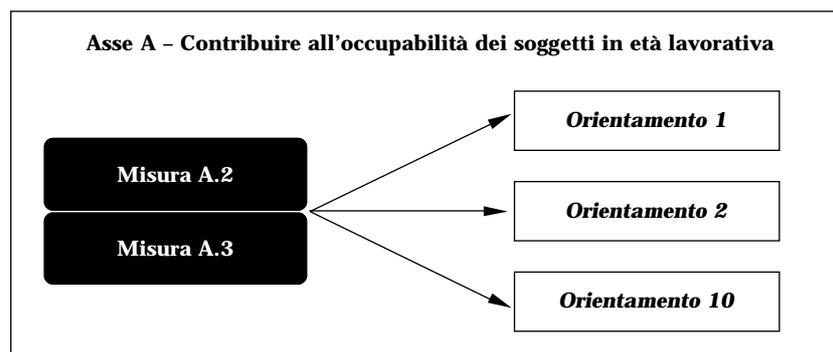
*Misura A2 – Inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro di giovani e adulti nella logica dell'approccio preventivo*

Questa Misura che ha come priorità quella di ridurre i tempi di attesa dei giovani, con particolare riguardo a coloro che non proseguono nel

percorso scolastico, e degli adulti nell'entrata e nel reinserimento nel mercato del lavoro, ed aumentare l'efficacia delle politiche attive del lavoro, contribuisce alla definizione sia di misure attive e preventive per le persone disoccupate, che di quelle inattive (orientamento 1) che alla riduzione delle disparità locali in materia di occupazione (orientamento 10).

*Misura A.3 – Inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro di uomini e donne fuori dal mercato del lavoro da più di sei o dodici mesi – orientamenti*

La Misura A.3 prevede l'attivazione di interventi volti a garantire l'inserimento e il reinserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati di lunga durata, in tal senso concorre alla realizzazione sia di misure attive e preventive per le persone disoccupate, sia di quelle inattive (orientamento 1) che alla riduzione delle disparità locali in materia di occupazione (orientamento 10).



*B.1 – Inserimento lavorativo e reinserimento di gruppi svantaggiati*

La finalità della misura è quella di aumentare il grado di occupabilità delle categorie svantaggiate garantendone l'accesso alle politiche generali di inserimento e reinserimento lavorativo, contribuisce pertanto alla promozione dell'integrazione delle persone svantaggiate sul mercato del lavoro e a combattere la discriminazione nei loro confronti (orientamento 7).



*Misura C.2 – Prevenzione della dispersione scolastica e formativa*

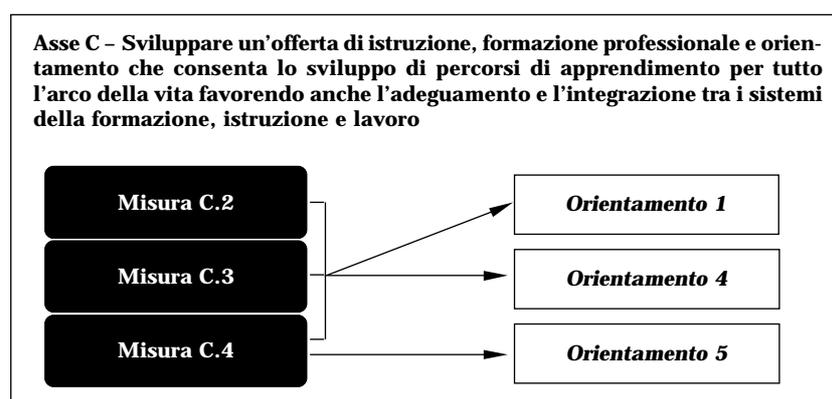
La Misura C.2 è finalizzata a rafforzare l'efficacia dell'obbligo formativo attraverso la prevenzione e il recupero della dispersione scolastica e formativa, a migliorare la qualità del sistema di formazione superiore e a rimuovere le cause di contesto all'origine del fenomeno della dispersione. Tale Misura perciò costituisce un'importante ambito per promuovere lo sviluppo del capitale umano (orientamento 4), nonché per la realizzazione di misure attive e preventive per le persone disoccupate e inattive (orientamento 1).

*Misura C.3 – Formazione superiore*

La finalità della misura è da un lato, quella di ampliare e diversificare l'offerta formativa post-secondaria, dall'altro lato, di riqualificare l'attuale segmento di formazione post-diploma, al fine di aumentare il grado di spendibilità della qualificazione conseguita sul mercato del lavoro settoriale e territoriale. In tal senso può promuovere lo sviluppo del capitale umano e l'apprendimento lungo l'arco della vita (orientamento 4), e la realizzazione di misure attive e preventive per le persone disoccupate e inattive (orientamento 1).

*Misura C.4 – Formazione permanente*

Gli obiettivi operativi perseguiti dalla Misura C.4 sono volti ad estendere le opportunità di accesso e l'offerta formativa per l'aggiornamento e la qualificazione degli adulti, e a supportare lo sviluppo di un sistema di formazione permanente, fornendo così supporto alle azioni di promozione dello sviluppo del capitale umano e dell'apprendimento lungo l'arco della vita (orientamento 4), e alle azioni finalizzate ad aumentare la disponibilità di manodopera e a promuovere l'invecchiamento attivo (orientamento 5).



*Misura D.1 – Sviluppo della formazione continua, della flessibilità del MdL e della competitività delle imprese pubbliche e private, con priorità alle PMI*

La Misura D.1 persegue i seguenti obiettivi operativi:

- sostenere (attraverso attività formative, consulenziali, di promozione e sensibilizzazione) le politiche di rimodulazione degli orari di lavoro e di flessibilizzazione del mercato del lavoro, sia incentivando metodi innovativi di organizzazione del lavoro in grado di conciliare le esigenze delle imprese e dei lavoratori, sia intervenendo con politiche finalizzate a stabilizzare l'occupazione e a garantire un ruolo professionale adeguato dei lavoratori occupati con contratti di lavoro flessibili e atipici;
- rafforzare e diversificare gli interventi di formazione continua nel settore privato, con prevalenza delle PMI, intervenendo sui punti di debolezza emersi nella precedente programmazione.

In tal senso può contribuire parallelamente a:

- promuovere lo sviluppo del capitale umano e l'apprendimento lungo l'arco della vita (orientamento 4);
- ridurre le disparità locali in materia di occupazione (orientamento 10);
- aumentare l'attrattività del lavoro (orientamento 8);
- promuovere l'adattabilità e la mobilità del mercato del lavoro (orientamento 3).

*Misura D.2 – Adeguamento delle competenze della Pubblica Amministrazione*

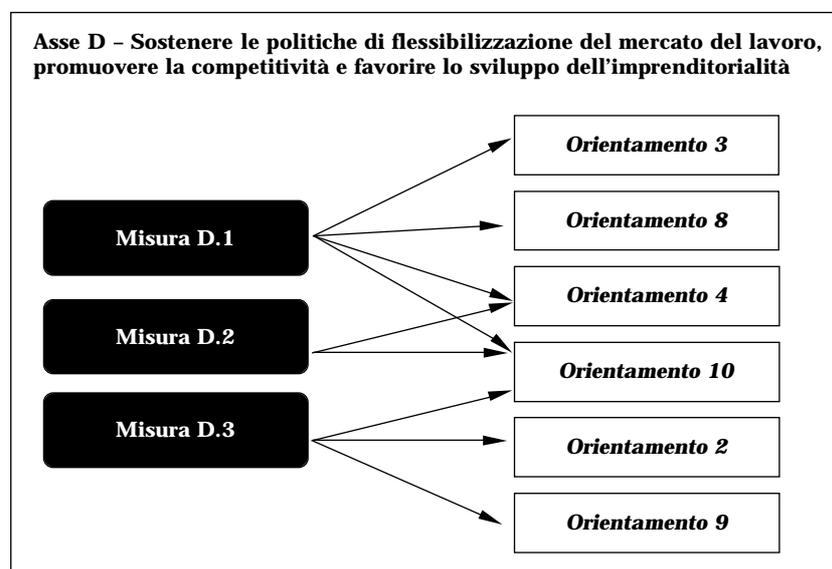
Attraverso il rafforzamento delle politiche di formazione continua nel settore pubblico, la finalità della Misura è quella di accompagnare i processi di adattamento delle imprese e dei lavoratori e le innovazioni nel settore pubblico derivanti dalla riorganizzazione delle funzioni amministrative con programmi di valorizzazione delle risorse umane coinvolte nella programmazione e gestione delle nuove "missioni" a livello locale, pertanto concorre alla riduzione delle disparità locali (orientamento 10) e alla promozione dello sviluppo del capitale umano e l'apprendimento lungo l'arco della vita (orientamento 4) per gli operatori della P.A.

*Misura D.3 – Sviluppo e consolidamento dell'imprenditorialità con priorità ai nuovi bacini d'impiego*

La finalità della misura è quella di promuovere e attivare interventi finalizzati alla creazione di nuove opportunità di lavoro attraverso un insieme di attività e servizi, anche integrati tra loro, di formazione, sup-

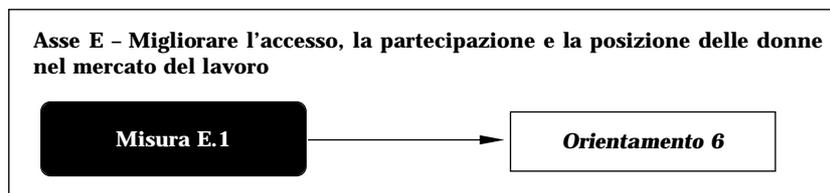
porto, consulenza e tutoraggio per la creazione d'impresa e l'autoimprenditorialità, nonché interventi di sostegno all'emersione del lavoro nero, al ricambio generazionale e alla promozione dell'impresa sociale.

La misura intende in questo senso contribuire quindi non soltanto alla creazione di nuovi posti di lavoro e alla promozione dello spirito d'impresa (orientamento 2), bensì anche a favorire l'emersione del lavoro irregolare (orientamento 9) e a ridurre le disparità nel territorio provinciale in materia di occupazione (orientamento 10).



*Misura E.1 – Promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro*

La misura ha come obiettivo la realizzazione di “azioni positive”, finalizzate ad agevolare l'ingresso o il reinserimento delle donne nel mercato del lavoro, intervenendo sia su percorsi mirati di accesso al lavoro rivelatisi efficaci, sia sulle condizioni di contesto che possano facilitare la partecipazione delle donne alle politiche attive del lavoro e la conciliazione dei tempi di lavoro e di vita privata. Tale misura permette pertanto di perseguire l'obiettivo più generale della promozione di politiche di pari opportunità, ed anche ad agevolare l'assunzione del *mainstreaming* per orientare le politiche del lavoro e della formazione secondo l'ottica di genere (orientamento 6).



La Regione ha quindi delegato alle Amministrazioni provinciali il compito di presiedere la gestione di alcune Misure del POR, al fine di garantire la più ampia rispondenza tra gli interventi cofinanziati dal FSE e i reali fabbisogni del territorio di riferimento (si tratta in particolar modo di aiuti alle persone e azioni di accompagnamento) secondo l'approccio *bottom-up*, mentre si è riservata l'attuazione delle azioni di sistema, vale a dire di quegli interventi che per loro natura richiedono una pianificazione omogenea e necessarie per avviare una esperienza organica di sperimentazione progettuale unitaria su tutto il territorio regionale.

Pur nel rispetto del quadro di coerenza generale e le linee prioritarie trasversali contenute nel POR Obiettivo 3 Regione Toscana, la Provincia di Livorno ha quindi provveduto alla definizione degli obiettivi specifici a cui dovranno attenersi gli interventi da promuovere sul territorio provinciale, in particolare rappresentati:

1. favorire l'incremento occupazionale con priorità per gli impegni all'assunzione da parte delle aziende, previa verifica in ordine alla disponibilità di manodopera già qualificata;
2. corrispondere alle linee della Programmazione Provinciale, garantendo:
  - sviluppo del sistema delle imprese, sostegno di processi di deindustrializzazione, di innovazione tecnologica e della qualità dei processi e dei prodotti;
  - valorizzazione delle professionalità e salvaguardia occupazionale nel comparto della cantieristica navale e della componentistica auto ed in altri settori interessati da crisi aziendali;
  - consolidamento e sviluppo di sistemi produttivi locali, delle loro vocazioni territoriali e dei nuovi bacini di impiego;
  - qualificazione del turismo, qualità ed innovazione dell'offerta, nuove professionalità e integrazione fra componenti per la costruzione del sistema;
  - consolidamento e modernizzazione del sistema dei trasporti, con

- particolare riferimento all'innovazione tecnologica, alla logistica, alla telematizzazione ed al rafforzamento del sistema produttivo esistente;
- sostegno all'agricoltura, alla produzioni d qualità, ai sistemi innovativi della commercializzazione dei prodotti ed alle nuove professioni;
  - valorizzazione del sistema ambientale e del patrimonio naturale, storico, archeologico ed architettonico con l'obiettivo di creare nuova occupazione favorendo al contempo l'adozione di nuove tecnologie a basso impatto ambientale;
  - favorire lo sviluppo e la creazione di professionalità nel settore delle fonti energetiche rinnovabili;
  - favorire lo sviluppo di professionalità nel settore della cinematografia;
  - promuovere la qualificazione degli operatori del turismo e del commercio, per favorire in quest'ultimo caso lo sviluppo di una maggiore concorrenzialità del piccolo commercio rispetto alla grande distribuzione;
  - promuovere la diffusione e la conoscenza delle lingue straniere, dei sistemi e reti informatiche e delle azioni volte allo sviluppo della *new economy*;
  - promuovere la sicurezza e la prevenzione nei luoghi di lavoro;
  - promuovere l'integrazione dei sistemi formativi (scolastico, professionale, educazione permanente);
  - promozione di pari opportunità per l'accesso delle fasce deboli nel mercato del lavoro.

Un insieme di obiettivi che costituiscono un punto di riferimento essenziale del *Piano d'Azione Locale che intende rappresentare il principale strumento della Provincia di Livorno per la programmazione degli interventi di politiche del lavoro e della formazione per l'intero territorio provinciale.*

### **3. LA SITUAZIONE DI PARTENZA E LO SCENARIO DI RIFERIMENTO DEL PIANO**

Nell'ottica dell'integrazione delle politiche per lo sviluppo locale e le politiche del lavoro e formative, l'identificazione delle linee strategiche del PAL tiene conto inevitabilmente dell'insieme degli elementi emersi nel corso delle indagini preparatorie svolte, in primo luogo, attraverso l'analisi del contesto e la predisposizione degli scenari di crescita del mercato del lavoro provinciale, i cui risultati principali sono sintetizzati nelle pagine seguenti.

#### **3.1. Il mercato del lavoro provinciale**

##### *3.1.1. Un quadro d'insieme*

Gli studi preparatori per la predisposizione del PAL, hanno chiaramente messo in luce potenzialità e limiti che caratterizzano il mercato del lavoro livornese:

- da un lato, infatti, nella nostra provincia si è verificata negli ultimi anni una crescita eccezionale dei livelli occupazionali, tanto che il tasso di occupazione complessivo relativo alla fascia di età 15-64 anni è salito di quasi 7 punti fra il 1998 e il 2002, superando la soglia del 55%;
- dall'altro permangono condizioni strutturali di relativo ritardo nella capacità del sistema economico di garantire adeguati livelli occupazionali: nonostante la forte crescita degli ultimi anni il tasso di occupazione complessivo resta ancora al di sotto del valore medio regionale e con una forte penalizzazione soprattutto della componente femminile, che presenta un tasso di occupazione del 42,8% contro il 50,6% della media regionale.

Il buon andamento occupazionale degli ultimi anni ha comunque consentito un dimezzamento delle persone in cerca di lavoro (dalle oltre 18 mila alle 8 mila unità). In particolare, le maggiori difficoltà a trovare sbocchi occupazionali si registrano soprattutto per i più giovani, che presentano tassi di occupazione molto più bassi della media regionale e nazionale. Tuttavia si deve anche sottolineare come, nonostante le difficoltà di sbocco occupazionale, i livelli raggiunti dai tassi di disoccupazio-

ne delle fasce di popolazione più giovani non siano particolarmente drammatici, soprattutto nel confronto con le altre aree<sup>12</sup>, grazie soprattutto agli alti livelli di scolarità che abbassano l'offerta di lavoro.

I dati dei Centri per l'Impiego aggiornati al 30 giugno 2003 confermano come la disoccupazione in provincia di Livorno costituisca attualmente un problema che attanaglia in particolar modo le fasce giovanili, pur non essendo circoscrivibile soltanto a questa componente della forza lavoro. Le indagini svolte sembrano infatti indicare come il fenomeno della disoccupazione assuma una certa gravità anche per alcune componenti – anche maschili – della popolazione adulta (over 40). Al di là delle dimensioni quantitative del fenomeno è evidente come questi soggetti individuino in ogni caso un *target* prioritario delle politiche del PAL, visto che gli adulti molto più spesso dei giovani incontrano maggiori difficoltà a reinserirsi nel mercato del lavoro, disponendo generalmente di competenze di più basso livello, scarsamente spendibili nella ricerca di una nuova occupazione.

### 3.1.2. Analisi della situazione in termini di pari opportunità

I principali indicatori disponibili sul mercato del lavoro provinciale testimoniano, dunque, una situazione non ancora soddisfacente in termini di pari opportunità, con valori ancora lontani dalla media regionale per la componente femminile. *Il tema della pari opportunità deve pertanto rappresentare un elemento centrale per le politiche del PAL.*

I dati disponibili mostrano chiaramente l'importanza del tema:

- su 126.712 occupati in provincia di Livorno nel 2002, il 39,1% (circa 49.500 unità) sono donne; la stessa quota calcolata per la Toscana e l'intero territorio nazionale è pari rispettivamente al 41% e al 37,7%;
- il tasso di occupazione femminile nel 2002 è pari al 42,8%, un valore in linea con il dato medio nazionale (42,0%), ma significativamente più basso del dato regionale (50,6%);
- infine il tasso di disoccupazione provinciale (10,6%), pur inferiore al dato medio nazionale (12,2%) risulta ancora molto distante dalla media regionale (7,4%).

---

<sup>12</sup> In base ai dati ISTAT aggiornati al 2002 a Livorno il tasso di disoccupazione relativo alle classi di età 15-24 e 25-29 si attesta rispettivamente su di un valore pari al 15,7% ed al 15,1% a fronte del 16,2% e del 11,6% rilevabile in media a libello regionale.

Anche nel confronto con le altre realtà territoriali emerge inoltre chiaramente come la struttura occupazionale delle donne livornesi sia molto concentrata nel terziario ed in particolar modo nel commercio. Un aspetto che potrebbe costituire un ulteriore elemento di debolezza dell'occupazione femminile livornese, considerato che anche qui, come nel resto del territorio nazionale, il settore commerciale è caratterizzato da forti processi di ristrutturazione a favore della grande distribuzione, con l'inevitabile conseguenza di un ridimensionamento occupazionale.

### *3.1.3. La crescita dell'area della flessibilità*

Nella crescita occupazionale registrata dalla Provincia di Livorno nel corso dell'ultimo decennio, un ruolo di primo piano è stato svolto senza alcun dubbio dalle nuove forme di lavoro più flessibili, i cosiddetti lavori "atipici". In particolare la nostra Provincia si distingue dal resto della Regione Toscana per la presenza più marcata che altrove di tutte quelle forme contrattuali flessibili che la nuova normativa ha consentito. Per l'intera Provincia siamo in presenza di una quota di avviamenti al lavoro a tempo determinato – nella quale si comprendono gli avviamenti a termine con varie causali, i contratti di formazione lavoro e i contratti di apprendistato – che, superiore al 50% fin dall'inizio degli anni '90, ha raggiunto nel 2002 l'87,0% del totale degli avviamenti, rispetto ad una media regionale pari al 74,3%<sup>13</sup>. In particolare si può evidenziare come tali tipologie nell'ultimo quinquennio abbiano presentato variazioni annue sempre superiore al 9%.

Ancora una volta quindi si deve sottolineare come siano state proprio le forme di impiego più flessibili quelle prevalentemente interessate dalla crescita dei posti di lavoro intervenuta nel corso degli ultimi anni. Se da un lato questo elemento può aver contribuito a dare dinamicità al mercato del lavoro provinciale e ad interrompere un circuito di assenza di lavoro soprattutto per le componenti più deboli del mercato (donne e giovani), non si può tuttavia non sottolineare come uno sviluppo occupazionale eccessivamente sbilanciato a favore di forme temporanee di lavoro, rischi di essere instabile e troppo sensibile ai cambiamenti produttivi ed alle oscillazioni del ciclo economico.

---

<sup>13</sup> Il dato regionale si riferisce al 2001 anno nel quale la nostra Provincia ha registrato una quota di avviamenti al lavoro a tempo determinato pari all'83,8%.

#### 3.1.4. I livelli di istruzione

La scolarizzazione di base della Provincia di Livorno appare nel complesso elevata, in confronto a quanto si registra sul territorio regionale, sebbene mostri una certa diversità tra la popolazione maschile e quella femminile, a svantaggio di quest'ultima. I dati elaborati dall'IRPET relativi al 2001 indicano come la popolazione con un livello di istruzione superiore o universitaria sia nella nostra Provincia pari al 31,0%, a fronte del 29,1% rilevabile a livello regionale. Anche i dati del Ministero dell'Istruzione, riferiti all'anno scolastico 2002-2003, mostrano un tasso di scolarizzazione per la nostra Provincia (97,1%) più alto sia rispetto alla Regione (94,6%), che in confronto alla media nazionale (88,8%).

Tuttavia il fenomeno della dispersione scolastica costituisce, se considerato in senso stretto e quindi come abbandono definitivo del percorso scolastico, nella nostra Provincia una questione statisticamente rilevante solamente per le scuole medie superiori, mentre il fenomeno appare molto circoscritto e contenuto dal punto di vista quantitativo nel caso delle scuole medie inferiori. I dati dell'Osservatorio scolastico Provinciale consentono di quantificare il fenomeno della regolarità del percorso scolastico: nell'anno scolastico 2000 - 2001 il numero di iscritti alle scuole superiori che sperimenta nella nostra Provincia una qualche forma di irregolarità nella carriera scolastica è pari al 30,5% del totale degli iscritti. Nella maggior parte dei casi, il mancato raggiungimento del diploma in cinque anni si verifica soprattutto nelle scuole con indirizzo professionale (54,4%), seguite da quelle con indirizzo tecnico (30,3%), presumibilmente a seguito del presentarsi di un'opportunità di impiego, piuttosto che per inadeguatezza del sistema scolastico, mentre negli istituti con indirizzo umanistico la percentuale di studenti che sperimenta una qualche forma di irregolarità nel percorso scolastico è pari al 14,5% del totale.

#### 3.1.5. Il disagio sociale

Per quanto riguarda i fenomeni di disagio sociale l'attenzione è stata posta sulla consistenza delle fattispecie sociali di maggior rilevanza per la programmazione sociale, al fine di individuare i *target* di riferimento per le politiche del PAL (i fenomeni relativi alle disabilità, alla dipendenza e all'immigrazione). In particolare si può evidenziare come:

- l'immigrazione è ormai un fenomeno consolidato nell'ambito della

Provincia. La presenza di cittadini stranieri è, infatti, in costante crescita: i permessi di soggiorno hanno registrato un aumento del 70,8% fra il 1991 e il 2000, passando dalle 3.721 unità alle 6.356 unità del 2000; secondo i dati Istat i cittadini stranieri residenti nella Provincia sono passati dalle 3.153 unità del 1992 alle 6.130 unità del 2000. Tuttavia, l'incidenza della popolazione straniera residente sul totale della popolazione della Provincia è ancora contenuta e pari all'1,8% nel 2000, a fronte di una media regionale del 3,2%<sup>14</sup>.

- nella nostra Provincia i soggetti identificabili come portatori di handicap iscritti al collocamento obbligatorio (Legge 68/99) sono 2.515, con una netta prevalenza da parte delle donne<sup>15</sup>; nel coso del 2002 i soggetti disabili avviati al lavoro ammontano a 187 unità;
- infine, anche il fenomeno della tossicodipendenza e dell'alcolismo assume dimensioni non trascurabili. Secondo i dati diffusi dal Dipartimento Tecnico Dipendenze della AUSL n° 6, gli utenti complessivi dei quattro Ser.T. presenti sul territorio ammontano nel 2001 a 1.521 individui, oltretutto in crescita costante negli ultimi anni (+40% fra il 1997 e il 2001). Oltre l'80% dell'utenza dei Ser.T. riguarda individui tossicodipendenti (1.254 utenti), mentre l'utenza alcol-dipendente ammonta a 261 individui.

### **3.2. Prospettive future e obiettivi di crescita dell'occupazione**

Le analisi condotte hanno mostrato come l'impiego della risorsa lavoro nella nostra provincia sia influenzato, non solo dai cambiamenti che si registrano a livello locale nel sistema produttivo e nei modelli di comportamento della popolazione, ma anche dalle fluttuazioni del ciclo economico in gran parte esogeni alla nostra economia. La crescita dei livelli di flessibilità del lavoro e la crescente interdipendenza tra le economie internazionali tendono inevitabilmente ad accentuare la sensibilità del mercato del lavoro agli andamenti di breve periodo e ai mutamenti che si registrano nel più ampio contesto economico nazionale e internazionale.

---

<sup>14</sup> Se si tiene tuttavia conto anche delle presenze "irregolari", il numero di persone straniere realmente soggiornanti nella provincia di Livorno alla fine del 2002 dovrebbe aggirarsi intorno alle 10.000 unità, pari al 53,6% degli stranieri con permesso di soggiorno (fonte "L'immigrazione straniera in Provincia di Livorno: l'inserimento nel mercato del lavoro e nella società locale").

<sup>15</sup> Le informazioni riportate sono tratte dalla Commissione Provinciale Tripartita Integrata e si riferiscono al 2002.

### *3.2.1. L'evoluzione del contesto esogeno nazionale e internazionale*

Com'è noto, il clima macroeconomico internazionale rimane caratterizzato da una situazione di profonda incertezza, tanto che le previsioni formulate circa i tempi della ripresa sono stati più volte spostati in avanti da tutte le principali organizzazioni internazionali. Ancora nella prima parte del 2003 l'economia internazionale ha continuato a mostrare segnali di debolezza: da un lato la ripresa dell'economia americana rimane fragile sotto il peso dei profondi squilibri presenti sia nelle partite correnti che nella posizione finanziaria delle famiglie; dall'altro l'economia dell'area dell'euro resta stagnante e le politiche economiche europee non sembrano orientate a favorire ritmi di espansione più elevati.

In Europa, in particolare, l'attenzione della politica monetaria rimane puntata sull'obiettivo di riportare il tasso di inflazione al di sotto dei due punti percentuali, mentre la politica fiscale, pur essendo stata in parte allentata, rinviando al 2006 l'obiettivo di riportare in pareggio i bilanci pubblici, non sembra in grado di garantire una spinta adeguata alla domanda interna dell'area. La rivalutazione dell'Euro nei confronti della moneta americana, oltretutto, potrebbe in questa fase esercitare ulteriori effetti negativi sulle esportazioni, attenuando in tal modo gli effetti positivi di una ripresa dell'economia americana sui mercati europei.

In Italia la crescita economica continua a seguire sostanzialmente l'evoluzione del resto dell'area dell'euro. Ad una domanda interna che rimane molto debole, sia per quanto riguarda i consumi delle famiglie che il volume degli investimenti, si è infatti associato un forte rallentamento delle esportazioni che, manifestatosi già nell'ultimo trimestre del 2002, ha risentito della forte rivalutazione dell'Euro in un contesto caratterizzato da una domanda mondiale che rimane comunque debole.

Alla base dello scenario tendenziale costruito per la Provincia di Livorno, per quanto ispirato a una visione positiva della capacità di tenuta della nostra economia, è stato comunque necessario assumere uno scenario di crescita nazionale che tiene conto di una prospettiva di ripresa relativamente moderata per tutto il periodo considerato. Dopo aver registrato una crescita dello 0,4% nel corso del 2002, il prodotto interno lordo italiano dovrebbe infatti crescere appena dello 0,3% nel 2003 e dell'1,4% nel 2004, mentre si è ipotizzato che si possa raggiungere fra il 2005 e il 2010 il sentiero di crescita potenziale, stimato al +2,0% in media annua dalla Commissione Europea.

### *3.2.2. Il contesto provinciale e i suoi riflessi sul mercato del lavoro nello scenario tendenziale*

Nella misura in cui l'andamento negativo che caratterizza l'attuale quadro congiunturale, sia nazionale che internazionale, trovasse riscontro anche nell'economia locale, è prevedibile che la Provincia di Livorno registrerà ancora nel corso del 2003 un'evoluzione contenuta, sia pure superiore all'andamento mediamente previsto a livello nazionale.

In particolare, secondo le nostre stime<sup>16</sup>, la crescita del valore aggiunto dovrebbe in questo caso attestarsi nel corso del 2003 su un modesto +0,6%, che potrebbe rafforzarsi negli anni successivi raggiungendo il +1,4% nel 2004, il +2,1% nel 2005 e il +2,3% negli anni successivi. Un'ipotesi di crescita "tendenziale" che, pur non essendo particolarmente sostenuta, consentirebbe al sistema provinciale di registrare una crescita significativa in alcuni settori, ed in particolare nel comparto dei servizi. Un andamento che consentirebbe di registrare alla fine del 2003 una crescita – sia pur marginale – della base occupazionale, invertendo la tendenza negativa manifestatasi nel corso del 2002.

Guardando all'intero periodo considerato nell'analisi di scenario, la dinamica occupazionale dovrebbe continuare a mostrare un andamento positivo, anche se in rallentamento rispetto alle dinamiche registrate nel recente triennio 1999-2001, sempre che sia possibile riprodurre anche nel prossimo futuro – sia pure a ritmi ridotti – la forte elasticità occupazionale della crescita che si è registrata nel recente passato. In definitiva, la crescita occupazionale potrebbe seguire un sentiero di crescita che, partendo dal +0,2% del 2003, tenderebbe a crescere progressivamente fino a raggiungere fra il 2006 ed il 2010 valori prossimi al +0,6% in media annua.

Lo scenario macroeconomico tendenziale prefigurato porta così a prevedere una crescita occupazionale per l'insieme della provincia di quasi 5.100 unità fra il 2002 e il 2010: l'occupazione passerebbe, infatti, dalle 126.712 unità del 2002 alle 131.805 unità del 2010.

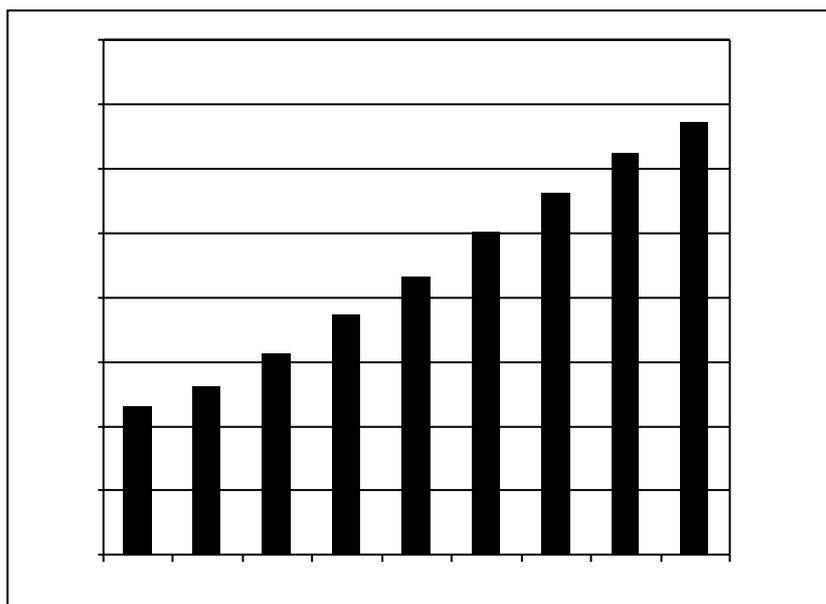
---

<sup>16</sup> La stima della crescita del valore aggiunto provinciale per macrosettore – agricoltura, industria ed altre attività – è ottenuta attraverso un modello autoregressivo in cui le esogene sono l'evoluzione prevista delle variabili per il livello nazionale. È bene sottolineare che l'esercizio condotto non rappresenta una "previsione", ma l'individuazione di un sentiero di crescita tendenziale tenuto conto della contemporanea evoluzione del quadro nazionale.

<b>Provincia di Livorno - Mercato del lavoro: scenario tendenziale</b>									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Occupati</b>	126.712	126.914	127.335	128.005	128.752	129.506	130.266	131.032	131.805
<i>Tasso di variazione</i>		0,2%	0,3%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%
<b>Attivi</b>	134.875	134.835	134.967	135.294	135.676	136.071	136.479	136.902	137.341
<i>Tasso di variazione</i>		0,0%	0,1%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
<b>Disoccupati</b>	8.163	7.921	7.632	7.289	6.924	6.565	6.213	5.869	5.536
<i>Tasso di variazione</i>		-3,0%	-3,7%	-4,5%	-5,0%	-5,2%	-5,4%	-5,5%	-5,7%

La crescita stimata della domanda di lavoro si assocerebbe così ad un incremento dei tassi di occupazione provinciali, che passerebbero nello scenario considerato dal 56,3%<sup>17</sup> del 2002 al 60,7% del 2010, mentre il tasso di disoccupazione scenderebbe dal 6,1% al 4,0%.

**Provincia di Livorno - Tasso di occupazione: scenario tendenziale**



<sup>17</sup> I tassi di occupazione considerati in questa sede sono calcolati come rapporto fra gli occupati totali e la popolazione in età lavorativa (15-64 anni).

La crescita occupazionale dovrebbe favorire anche una riduzione dei divari di genere all'interno della provincia. La componente femminile dovrebbe, infatti, registrare una dinamica occupazionale più accentuata di quella fatta registrare dalla componente maschile. Nello scenario prefigurato, dei circa 5.100 occupati aggiuntivi previsti per il 2010, quasi 2.900 unità dovrebbero essere donne. Il tasso di occupazione femminile dovrebbe quindi crescere di oltre cinque punti percentuali (dal 43% del 2002 al 48,3% del 2010) e, nello stesso tempo, il tasso di disoccupazione femminile dovrebbe scendere dal 10,6% del 2002 al 7%, valore che comunque rimane notevolmente al di sopra del corrispondente tasso della componente maschile (1,9%).

<b>Scenario tendenziale</b>				
<b>Tassi di occupazione, di attività e di disoccupazione per genere</b>				
	Maschi		Femmine	
	2002	2010	2000	2010
Tasso di occupazione	70,1%	73,1%	43,0%	48,3%
Tasso di attività	72,2%	74,6%	48,1%	52,0%
Tasso di disoccupazione	2,9%	1,9%	10,6%	7,0%

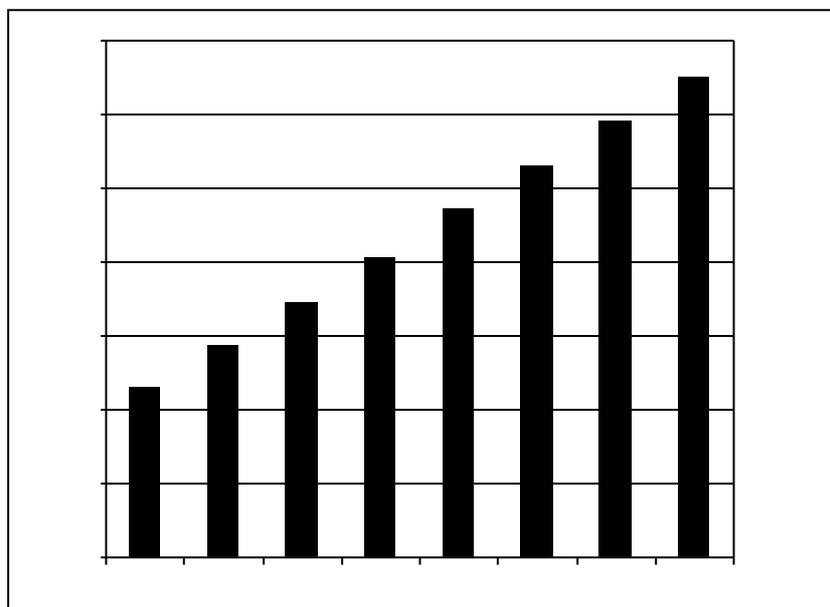
### 3.2.3. *Obiettivi di crescita e scenario programmatico del PAL*

Come si è visto lo scenario tendenziale prefigurato nel paragrafo precedente non è sufficiente a permettere al mercato del lavoro della Provincia di Livorno di perseguire adeguatamente gli obiettivi di crescita occupazionale che l'Unione Europea nel suo insieme si è posta per il 2010, né tanto meno di attenuare in misura sufficiente la scarsa partecipazione al mercato del lavoro della componente femminile. Si è quindi costruito uno nuovo scenario, di tipo programmatico, in grado di esprimere gli obiettivi di crescita che la Provincia di Livorno intende assumere all'interno del PAL ai fini dell'impostazione delle strategie e delle politiche provinciali.

In particolare, il PAL intende far propria l'indicazione contenuta nel Piano d'Azione Nazionale di *innalzare il tasso di occupazione complessivo di circa un punto percentuale all'anno* durante tutto il periodo di riferimento del Piano.

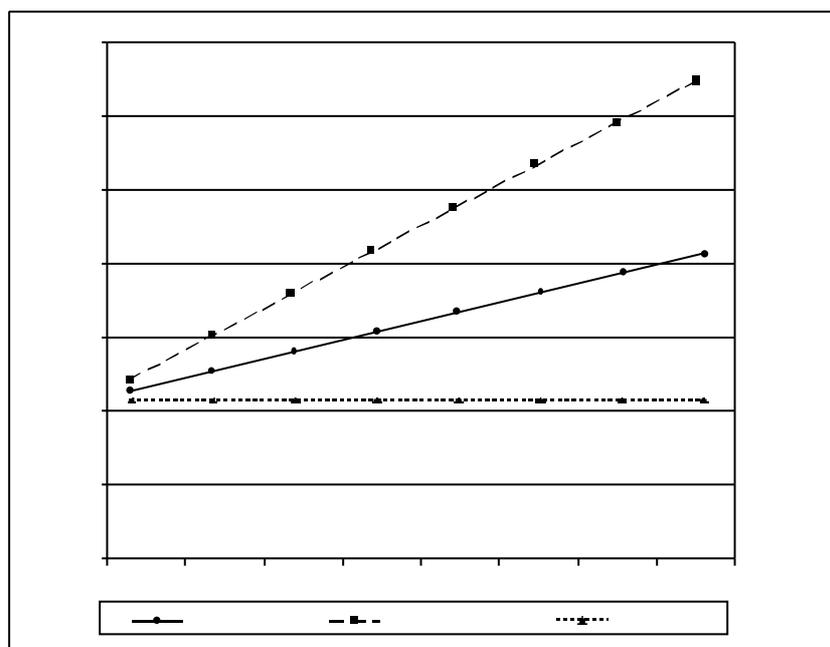
<b>Provincia di Livorno - Mercato del lavoro: scenario programmatico</b>								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Occupati</b>	126.926	128.715	130.776	132.952	135.163	137.412	139.698	142.021
Tasso di variazione		1,4%	1,6%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%
<b>Attivi</b>	134.839	136.029	137.424	138.902	140.415	141.966	143.557	145.191
Tasso di variazione		0,9%	1,0%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%
<b>Disoccupati</b>	7.923	7.314	6.647	5.950	5.252	4.554	3.860	3.169
Tasso di variazione		-7,7%	-9,1%	-10,5%	-11,7%	-13,3%	-15,3%	-17,9%

**Provincia di Livorno - Tasso di occupazione: scenario programmatico**



In sostanza, per rispettare tale obiettivo l'occupazione dovrebbe registrare una crescita di circa 15.000 unità rispetto alla situazione attuale, permettendo il raggiungimento di *un tasso di occupazione complessivo del 65,0% nel 2010*, mentre il tasso di disoccupazione scenderebbe al 2,2%. Il confronto tra lo scenario tendenziale e quello programmatico mostra come tale obiettivo implichi una crescita occupazionale aggiuntiva rispetto allo scenario tendenziale di oltre 10 mila unità, con un differenziale di quasi cinque punti percentuali in termini di tasso di occupazione.

**Provincia di Livorno - Tassi di occupazione 2003-2010  
Scenario tendenziale e scenario programmatico confronto**



Si tratta evidentemente di un obiettivo ambizioso ma al tempo stesso realistico per la nostra provincia: *realistico*, considerata la capacità già dimostrata dall'economia livornese nel garantire negli ultimi anni un sentiero di crescita della domanda di lavoro sostenuta e comunque più dinamica rispetto alla media nazionale; *ambizioso*, se si considera come la stima tendenziale di crescita occupazionale, tutt'altro che pessimista, preveda il conseguimento di un tasso di occupazione inferiore di oltre 4 punti percentuali rispetto all'obiettivo, e di come le recenti vivaci *performance* del mercato del lavoro provinciale si siano verificate anche grazie a condizioni di contesto che appaiono fortemente indebolite nell'attuale quadro congiunturale, com'è noto gravato da numerosi elementi di incertezza e fragilità.

Da ultimo, in coerenza con le indicazioni provenienti dalla strategia europea per l'occupazione e dallo stesso Piano d'Azione Nazionale, il PAL assume a riferimento programmatico anche il conseguimento di *un tasso di occupazione femminile del 55% al 2010*, il che comporterebbe

un incremento del tasso di occupazione di 12 punti percentuale rispetto all'attuale 43,0%. L'azione programmatica dovrà pertanto essere indirizzata a promuovere una crescita occupazionale più orientata al perseguimento delle pari opportunità fra uomini e donne.

<b>Scenario programmatico</b>				
<b>Tassi di occupazione, di attività e di disoccupazione per genere</b>				
	Maschi		Femmine	
	2002	2010	2000	2010
Tasso di occupazione	70,1%	75,0%	43,0%	55,0%
Tasso di attività	72,2%	75,8%	48,1%	57,1%
Tasso di disoccupazione	2,9%	1,1%	10,6%	3,7%

Nello scenario programmatico, infatti, la componente femminile dovrebbe registrare una crescita di oltre 10.500, con un incremento di 7.600 unità rispetto allo scenario tendenziale.

## **4. LE GRANDI OPZIONI STRATEGICHE DEL PIANO**

### **4.1. La visione dello sviluppo locale del PAL**

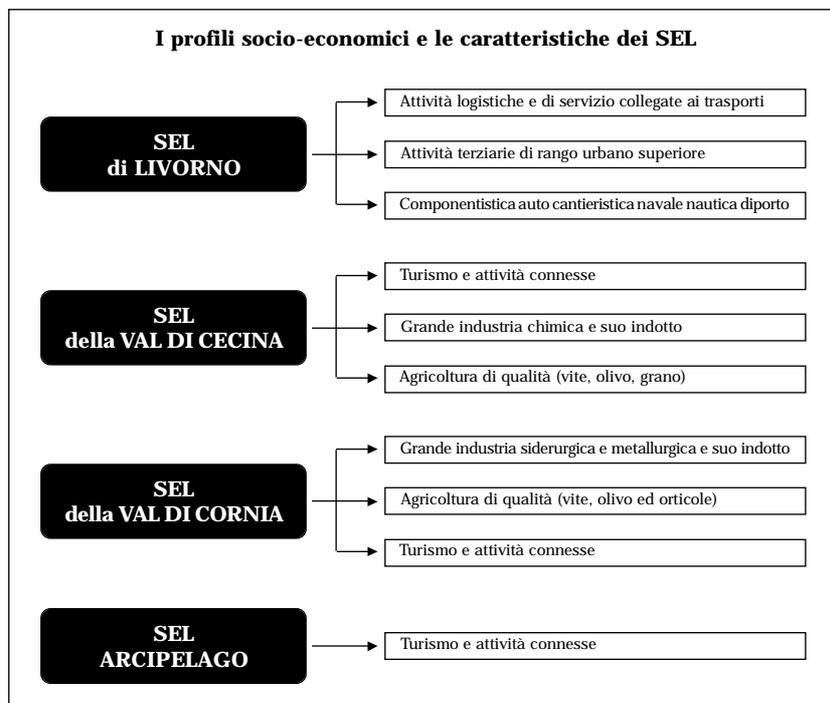
Se si osservano le attuali caratteristiche dell'economia livornese è abbastanza evidente come queste nascano dal sommarsi ed integrarsi di un *mix* di fattori propulsivi di sviluppo connessi alle vocazioni ed alle specializzazioni presenti nei diversi contesti in cui può essere articolato il territorio provinciale. In altre parole, il sistema economico livornese non presenta i connotati tipici di un modello di sviluppo di tipo prevalentemente mono settoriale, dove è facilmente rilevabile la presenza di un unico settore trainante in grado di svolgere la funzione di volano dello sviluppo locale, ma semmai quelli di un sistema economico fortemente diversificato dove è riscontrabile l'intreccio di diverse specializzazioni produttive spesso presenti anche all'interno dello stesso sistema locale.

In un ottica di integrazione delle politiche di sviluppo locale, del mercato del lavoro e delle risorse umane, l'impostazione di una strategia coerente in materia di istruzione, formazione e lavoro, deve essere pertanto definita tenendo conto del modello di sviluppo che caratterizza la Provincia anche nelle sue diverse articolazioni territoriali. Allargando pertanto lo sguardo all'insieme dei nodi strutturali e alle strategie di sviluppo che interessano l'economia locale in un ottica di integrazione, è pertanto opportuno richiamare brevemente gli elementi che connotano il profilo socio-economico e le caratteristiche di ciascun SEL provinciale, identificando quali siano le risorse prioritarie su cui puntare e quali le eventuali potenzialità da valorizzare.

1. Com'è noto, la struttura produttiva del SEL di Livorno è fortemente caratterizzata dalla presenza dell'infrastruttura portuale e dei servizi ad essa collegati, oltre che delle attività terziarie che tipicamente definiscono le funzioni di rango urbano superiore. Tuttavia, accanto alle attività di servizio, non si può ignorare il ruolo che continua tutt'oggi a svolgere l'apparato manifatturiero locale, specie per quanto riguarda la componentistica auto e la cantieristica quest'ultima interessata tuttavia da una processo di progressiva riconversione ver-

so la nautica da diporto che dovrebbe subire una forte accelerazione a seguito della recentissima acquisizione da parte della società Azimut (leader mondiale del settore) degli storici Cantieri dei Fratelli Orlando.

2. Il sistema locale della Val di Cecina presenta per un verso alcuni connotati propri di un'area il cui sviluppo risulta fortemente incentrato sul turismo e sulle attività connesse, per quanto i flussi turistici che interessano i comuni costieri hanno una forte connotazione balneare e si concentrano di conseguenza durante la stagione estiva; per altro quelli di un sistema manifatturiero di grande impresa, in virtù dell'importanza strategica che tutt'oggi assume la chimica di base, grazie alla presenza degli stabilimenti della Solvay situati a Rosignano Marittimo e del suo fiorente indotto. Non va dimenticato infine il ruolo crescente che sta assumendo il comparto agricolo, legato ad una progressiva specializzazione nelle colture vitivinicole di maggiore qualità.
3. Quello della Val di Cornia è forse il sistema locale che ha subito la più forte trasformazione nel corso degli ultimi venti anni, per effetto dei processi di deindustrializzazione che hanno colpito le grandi imprese a partire dalla metà degli anni '80. Attualmente questo sistema conserva in ogni caso una prevalente specializzazione manifatturiera incentrata sulle attività siderurgiche e metallurgiche, ma va sempre più caratterizzandosi per il ruolo crescente che stanno conquistando le attività della filiera turistica, pur in un quadro di scarsa compatibilità fra queste due attività economiche. Anche in quest'ultimo caso non deve essere tuttavia trascurato il contributo offerto dalle attività agricole (soprattutto vite, olivo ed ortive), costituendo il SEL della Val di Cornia l'area del territorio provinciale con la più elevata estensione di SAU (circa 16.000 ettari).
4. L'area dell'Arcipelago, infine, evidenzia una forte specializzazione nelle attività turistiche individuando – almeno in Toscana – il sistema locale nel quale il turismo e le attività connesse risultano maggiormente in grado di svolgere la funzione di volano dello sviluppo locale, grazie soprattutto alla forte capacità di attrazione nei confronti della domanda sia nazionale che estera.



Dal quadro appena delineato risulta abbastanza evidente come l'obiettivo di favorire un'accelerazione del processo di crescita capace di produrre significative ricadute sul piano occupazionale, vada affrontato tenendo conto della necessità di articolare l'orientamento degli interventi di *policy* tenendo conto delle potenzialità e dei vincoli che caratterizzano le diverse aree del territorio provinciale. L'obiettivo di generare reddito, lavoro e benessere economico per la popolazione provinciale, deve essere infatti perseguito attraverso la messa a punto di un disegno programmatico originale, in grado di valorizzare, in maniera sinergica ed integrata, i fattori di sviluppo presenti nei diversi contesti territoriali, tenendo ben presenti quindi le vocazioni, ma anche le effettive potenzialità, che caratterizzano ciascuna area. In questo quadro il ruolo della Provincia è ovviamente quello di individuare e determinare gli obiettivi, i criteri e le priorità su cui indirizzare le proprie politiche generali (programmazione) e sulla base delle quali verificare la coerenza con gli altri strumenti di programmazione che altri soggetti potranno definire in un'ottica di integrazione e sussidiarietà.

L'opzione strategica del PAL è in primo luogo rappresentata dal consolidamento di un modello di sviluppo che già oggi assume una chiara connotazione di tipo multisettoriale, valorizzando il contributo che ciascun comparto di attività può offrire alla crescita del sistema economico provinciale. Una scelta tutt'altro che conservativa ma fondata sulla consapevolezza che, nella nuova situazione di contesto caratterizzata dal continuo cambiamento e dell'allargamento dei confini spazio-temporali delle economie locali, la diversificazione costituisce un requisito essenziale per rendere il sistema provinciale meno dipendente dagli *shock* temporanei che si manifestano sia a livello settoriale che di singola azienda o, più in generale, dall'andamento ciclico che inevitabilmente caratterizza la domanda di un unico comparto.

#### **4.2. Le risorse strategiche per lo sviluppo**

A partire da quest'opzione di fondo, sono stati identificati quattro principali *motori dello sviluppo locale*, che rappresentano i perni su cui impostare la strategia di sviluppo della nostra provincia rappresentati: dalla *filiera turistica*, dal *sistema manifatturiero e del terziario avanzato*; dal *sistema della logistica*; infine dal *terzo settore* e dall'*economia sociale*.

##### *1) La filiera turistica*

Il turismo e le attività connesse rivestono un ruolo preminente nel modello di sviluppo identificato dal Piano, tenendo conto sia dell'importanza strategica che attualmente già assume questo composito settore in almeno tre dei quattro sistemi locali in cui si articola il territorio provinciale (Elba ed Arcipelago; Val di Cecina ed in misura inferiore Val di Cornia), sia della presenza in molte aree del territorio provinciale di risorse di notevole pregio – ambientali e culturali – ancora non pienamente valorizzate. Identificare nel turismo uno dei principali motori dello sviluppo locale rappresenta d'altra parte una scelta che trova piena giustificazione nel fatto che il turismo – grazie alle forti interconnessioni con molti altri settori di attività – può esercitare un'importante funzione di traino per lo sviluppo dell'intero sistema economico provinciale. Le ricadute prodotte dallo sviluppo dell'attività turistica riguardano, infatti, non soltanto le attività tradizionalmente considerate (alberghi, ristoranti ed esercizi commerciali), ma anche tutta una serie di altri comparti, i quali beneficiano di una domanda addizionale spesso molto consistente: si pensi

ad esempio agli effetti moltiplicativi che si determinano con riferimento all'edilizia, all'artigianato produttivo e di servizio, ai prodotti della filiera agro-alimentare, ai trasporti locali, alle attività museali, ecc.. Peraltro al turismo è legato in buona parte anche il settore della nautica da diporto, che già costituisce una rilevante attività economica nella provincia di Livorno, oltre a presentare potenzialità di crescita ancora significative.

Lo sviluppo del turismo deve essere tuttavia promosso da un lato valorizzando le specificità che caratterizzano le diverse aree che compongono il territorio provinciale, ma dall'altro puntando su una loro più stretta integrazione. Il successo di un'area turistica si gioca oramai sempre più sulla capacità di offrire un "prodotto" integrato, che sia in grado di soddisfare contemporaneamente esigenze molto diversificate (il mare, ma anche il desiderio di scoprire la cultura ed il folclore locale, le tradizioni eno-gastronomiche e i prodotti tipici locali, i beni ambientali, artistici e culturali, la ricerca di occasioni di svago e divertimento, ecc.). In questo quadro puntare soltanto sulla valorizzazione della componente balneare non costituisce un'efficace strategia di intervento, ma rischierebbe anzi di aggravare i problemi di ordine ambientale già oggi presenti, a causa principalmente di una crescente antropizzazione delle aree costiere. È viceversa necessario accelerare i processi di diversificazione e qualificazione dell'offerta turistica, favorendo soprattutto lo sviluppo del turismo culturale ed ambientale, ma anche promuovendo una maggiore integrazione fra i diversi prodotti turistici locali, in modo da mettere la nostra Provincia nelle condizioni di presentarsi sul mercato nazionale ed internazionale come "prodotto integrato di qualità". Soltanto in quest'ottica sarà possibile promuovere una effettiva stagionalizzazione delle presenze turistiche, oltre che favorire un maggiore distribuzione della domanda sul territorio. Le aree collinari interne, in particolare, presentano delle potenzialità che appaiono in buona parte ancora inesprese e che sono da ricollegare non solo ad una buona dotazione di risorse paesaggistiche ed ambientali, ma anche all'esistenza di tradizioni enogastronomiche e di prodotti agricoli d'eccellenza (vino, olio, ecc.) valorizzabili in chiave turistica, oltre che commerciale.

## *2) Il sistema manifatturiero e del terziario avanzato*

Secondo la visione dello sviluppo che la Provincia assume e vuole fare propria, un posto di rilievo si ritiene debba essere conservato al settore manifatturiero e dei servizi alle imprese, che più di altri è in grado di

accelerare i processi di investimento e accumulazione a livello locale. La strategia d'intervento deve privilegiare: da un lato il rafforzamento di quei comparti in cui risulta tradizionalmente specializzato l'apparato produttivo livornese, cioè il chimico, il siderurgico-metallurgico, la cantieristica e la componentistica auto, settori tutt'oggi caratterizzati dalla presenza della grande industria, a cui si affianca tuttavia un indotto di PMI che è andato irrobustendosi nel corso degli anni; dall'altro lo sviluppo dei settori *high tech* e delle attività produttive e di servizio a più alto contenuto tecnologico ed innovativo, che possono trovare nella nostra Provincia condizioni di contesto particolarmente favorevoli, sia per la presenza – soprattutto nell'area del capoluogo – di una forza lavoro con un livello medio di istruzione piuttosto elevato, sia per la vicinanza a numerosi centri e strutture d'eccellenza operanti nel campo della ricerca e del trasferimento tecnologico. Oltre all'Università di Pisa che occupa un posto di primo piano non soltanto nel settore della ricerca, ma anche in quello della formazione, vanno sicuramente menzionati: *il polo scientifico e tecnologico di Livorno*, specializzato in particolare nella domotica, nella componentistica auto e nell'eco-ambiente; *il polo scientifico e tecnologico di Cecina*, che accoglierà laboratori universitari e privati operanti nel campo della chimica e delle tecnologie chimiche.

La grande industria, che ha tradizionalmente connotato il modello di sviluppo della nostra Provincia, nonostante il forte ridimensionamento degli organici continua tutt'oggi a rappresentare un importante punto di forza dell'apparato produttivo locale. Se le crescenti esigenze di competitività e l'adozione di strategie *labor saving* volte ad incrementare l'efficienza e la produttività del lavoro non consentono di prefigurare un aumento del loro peso occupazionale, le grandi aziende continuano a rappresentare una risorsa strategica per l'economia livornese per almeno tre ordini di motivi: in primo luogo perché, malgrado il ridimensionamento subito nel corso degli ultimi 15/20 anni, esse impiegano tutt'oggi un numero piuttosto elevato di lavoratori dipendenti, dotati di qualifiche abbastanza elevate ed impiegati peraltro con contratti di lavoro caratterizzati da maggiore stabilità; il secondo è riconducibile al fatto che le aziende di maggiori dimensioni sono generalmente in grado di agire da modello (e quindi da stimolo) per le altre imprese dell'area nei processi di accumulazione tecnologica e di innovazione; il terzo motivo va ricercato nelle ricadute che la loro presenza può potenzialmente determinare sul tessuto produttivo locale in termini di domanda di sub fornitura attivata.

Rispetto a quest'ultimo punto va osservato come le ricadute attualmente prodotte, almeno in alcuni casi, appaiono modeste e comunque

inferiori a quelle che si potrebbero effettivamente determinare se esistesse nel territorio provinciale un tessuto di imprese di sub fornitura di qualità più elevata in grado di proporsi come interlocutore affidabile della grande impresa. Questo fenomeno risulta particolarmente evidente nel settore della componentistica auto: in questo caso, infatti, l'indotto attivato in loco dalle imprese maggiori risulta estremamente limitato sia dal punto di vista quantitativo – gli acquisti effettuati in loco costituiscono una quota modesta delle attività “esternalizzate” – che qualitativo – le lavorazioni e i servizi acquisiti in loco sono in genere a basso valore aggiunto. Non vi è dubbio quindi che il rafforzamento dell'indotto locale potrebbe per un verso radicare maggiormente le grandi unità produttive già presenti sul territorio, ma per altro aumentare gli *spill-over* da queste prodotti in termini sia economici, che occupazionali.

Un discorso particolare merita infine la cantieristica navale, un settore che ha storicamente assunto un ruolo preminente nell'economia livornese. La filiera della cantieristica risulta tutt'oggi molto sviluppata, come dimostra la presenza sul territorio provinciale di oltre duecento imprese impegnate nella produzione di scafi e di componenti per navi e natanti, a cui andrebbe peraltro aggiunto un indotto piuttosto articolato costituito da numerosissime piccole aziende – spesso a carattere artigiano – che risultano specializzate nelle lavorazioni della metalmeccanica e in quelle relative alla produzione di elementi in vetroresina.

Come è noto l'attività cantieristica più tradizionale ha subito un forte ridimensionamento nel corso degli anni, ma ha in questo momento la possibilità di essere finalmente rilanciata puntando sullo sviluppo della nautica da diporto e delle attività di riparazione delle grandi navi. Il processo di riconversione delle attività produttive della cantieristica navale verso la nautica da diporto sarà senz'altro accelerato a seguito della recente acquisizione da parte della società Azimut (leader mondiale del settore) degli storici Cantieri dei Fratelli Orlando. Anche in questo caso è tuttavia necessario sostenere lo sviluppo e la qualificazione dell'indotto locale, in modo da massimizzare le ricadute generate sul tessuto produttivo locale e favorire la nascita di una vera e propria filiera produttiva a carattere integrato.

### 3) *Il sistema della logistica*

Nella strategia delineata dal Piano un'attenzione particolare si ritiene debba essere riservata anche all'obiettivo di sviluppare e consolidare il sistema della logistica, da perseguire all'interno di un disegno stra-

tegico volto a favorire il decollo di una *piattaforma logistica costiera e dei servizi connessi*. Come è noto, l'area livornese svolge attualmente un ruolo strategico all'interno del sistema territoriale toscano e più in generale dell'Italia centrale, rappresentando la principale porta di entrata e di uscita sia per le merci che per le persone, in virtù sia di una posizione geografica baricentrica rispetto all'arco costiero mediterraneo, sia dell'esistenza di una rete infrastrutturale pluri-modale di assoluto rilievo che ha contribuito a valorizzare questo suo posizionamento. Di questa rete non fa parte soltanto il Porto di Livorno – che pure costituisce uno degli scali marittimi più importanti del Paese per il traffico delle merci e dei container – ma anche: l'Aeroporto Galileo Galilei che, pur essendo localizzato al centro di Pisa, dista appena 20 Km da Livorno e rappresenta soprattutto l'unico aeroporto dell'Italia centrale collegato al *network* del trasporto aereo europeo; il Porto di Piombino che costituisce non solo uno snodo essenziale per il traffico dei passeggeri diretti verso l'Arcipelago, la Sardegna e la Corsica, ma anche un importante scalo marittimo per le merci, in particolare per ciò che riguarda i prodotti siderurgici e metalmeccanici; la presenza di importanti infrastrutture stradali, autostradali e ferroviarie in grado di garantire un collegamento veloce con il resto del Paese; infine l'Interporto "A. Vespucci" di Guasticce un'infrastruttura localizzata in posizione baricentrica rispetto alle città di Pisa e Livorno, ma soprattutto posizionata in modo strategico rispetto sia alle infrastrutture della dorsale centrale, sia all'autostrada Livorno-Pisa. Proprio il progressivo decollo dell'Interporto di Guasticce rappresenta fra l'altro una delle azioni prioritarie per favorire il rafforzamento della logistica in ambito regionale, come d'altra parte indicato nel *Piano Regionale della Mobilità e della Logistica*.

In questo quadro il potenziamento del sistema logistico livornese assume una duplice finalità: da un lato risponde all'esigenza di rendere più competitivo il nostro Paese, dal momento che la presenza di un'adeguata offerta di infrastrutture e servizi nel campo dei trasporti della logistica costituisce una leva strategica per accrescere la competitività delle imprese localizzate sul territorio, le quali in maniera crescente avvertono oramai l'esigenza di movimentare le proprie merci sia in entrata che in uscita, in modo sempre più rapido ed efficiente; dall'altro la logistica rappresenta a tutti gli effetti un settore produttivo autonomo del sistema locale, che può diventare un vero e proprio fattore strategico di sviluppo per l'economia livornese e quindi anche un importante bacino di nuova occupazione. È bene ricordare che, quando si parla di

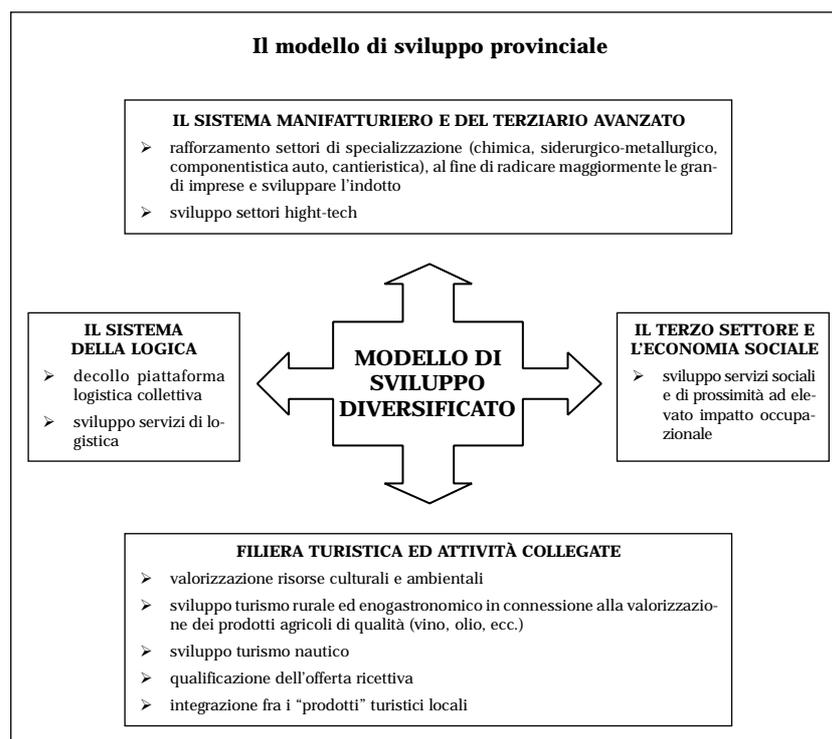
logistica, si fa riferimento ad un complesso di servizi e funzioni che attengono alla gestione e all'ottimizzazione dell'intero arco di movimentazione delle merci, quello che parte dai flussi in entrata, alimentati dai fornitori ed arriva alla distribuzione finale del prodotto presso i differenti canali di vendita, passando per l'organizzazione del ciclo produttivo. Il fabbisogno di questi servizi in tutti i contesti territoriali più avanzati risulta elevato ed in forte crescita. Da ciò discende la necessità di incentivare nella nostra Provincia la nascita e l'ulteriore sviluppo di iniziative imprenditoriali nel campo della logistica, soprattutto con riferimento a quelle attività a più alto potenziale di sviluppo; si fa riferimento in particolare ad alcuni segmenti della catena logistica: dalla progettazione e gestione di sistemi informativi complessi, alle tecniche per l'ottimizzazione del ciclo produttivo, dalla gestione dei magazzini per lo stoccaggio in conto terzi delle merci, alla distribuzione finale dei prodotti.

#### 4) Terzo settore ed economia sociale

Il quarto perno su cui impostare il modello di sviluppo provinciale è costituito dal potenziamento dell'economia sociale, con particolare riferimento allo sviluppo delle attività "non profit". Ovviamente, stiamo parlando di un settore che non appare in grado di svolgere il ruolo di fattore propulsivo dello sviluppo locale, ma che può tuttavia offrire un importante contributo sia alla crescita occupazionale, sia al raggiungimento di un maggior grado di coesione sociale. Da diversi anni ormai la Commissione Europea ha individuato i nuovi possibili ambiti di offerta di servizi caratterizzati da buone prospettive di crescita occupazionale, tendenti a soddisfare nuovi bisogni che non ancora – o non adeguatamente – trovano risposta da parte del mercato. Fra questi particolare rilevanza assumono i cosiddetti *servizi di prossimità* che, oltre ad esercitare rilevanti effetti sui livelli occupazionali, presentano chiaramente un impatto diretto significativo anche sui livelli di solidarietà sociale e di comunità, incidendo sulla qualità della vita e sui livelli di assistenza assicurati a particolari categorie di persone, che verrebbero altrimenti emarginate. Servizi le cui caratteristiche qualitative e quantitative appaiono al tempo stesso fortemente influenzate: sia dalle caratteristiche socio-demografiche della popolazione e dalla sua prevedibile evoluzione futura; sia dalle prospettive di crescita dell'offerta sempre più caratterizzata dalla compresenza di soggetti di natura pubblica e privata;

sia, infine, dal particolare ruolo in prospettiva svolto in quest'ambito dalle imprese e dalle organizzazioni *non profit*.

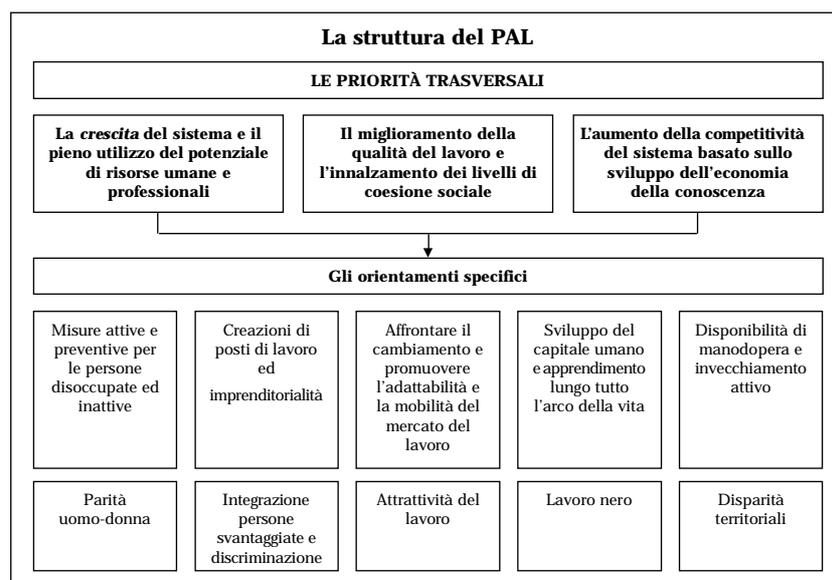
La forte interconnessione tra le prospettive dell'impegno pubblico e lo sviluppo dell'iniziativa privata in questo è più in generale evidente nell'ottica del *rafforzamento del capitale sociale locale*, attraverso il miglioramento dell'offerta di servizi sociali, in particolare per le fasce più deboli e per i soggetti a rischio di emarginazione e di esclusione, e al tempo stesso la creazione di nuovi posti di lavoro, valorizzando le opportunità offerte dallo sviluppo dell'economia sociale e del terzo settore. L'obiettivo è la promozione di servizi territoriali integrati alla persona e alle comunità, centrata sulla valorizzazione delle risorse umane, lo sviluppo di infrastrutture e di servizi per le persone e la comunità e sulla localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali, attraverso interventi concertati promossi a livello locale, in cui sia dato particolare stimolo alle imprese del terzo settore, con particolare attenzione all'imprenditorialità, all'autofinanziamento e alla ricerca della domanda privata".



### 4.3. La struttura del PAL e le priorità trasversali della strategia locale per l'occupazione

Alla luce degli indirizzi in materia di sviluppo precedentemente delineati, il PAL della Provincia di Livorno identifica un'articolata strategia di intervento in grado di coniugare insieme l'obiettivo del miglioramento delle condizioni sul mercato del lavoro con quello – più generale – della crescita e dello sviluppo economico.

In quest'ottica, nel più generale quadro strategico definito in coerenza con i più recenti orientamenti provenienti dalla nuova Strategia Europea per l'Occupazione, il PAL della Provincia di Livorno pone un'attenzione particolare su tre obiettivi trasversali considerati prioritari e su dieci orientamenti specifici che rappresentano i principali campi di intervento del PAL.



Gli obiettivi trasversali sono in particolare rappresentati da:

1. la *crescita* del sistema e il pieno utilizzo del potenziale di risorse umane e professionali presenti nella nostra provincia;
2. il miglioramento della *qualità* del lavoro e l'innalzamento dei livelli di *coesione sociale*;

### 3. lo sviluppo della *competitività* del sistema basato sull'economia della *conoscenza*.

Crescita dell'occupazione, competitività del sistema produttivo, qualità del lavoro e dello sviluppo, sono obiettivi chiaramente e inscindibilmente collegati, soprattutto in una realtà socio-economica avanzata come la nostra. Essi costituiscono pertanto un nucleo essenziale di opzioni strategiche che, pur includendo al loro interno gran parte degli obiettivi riconducibili alla strategia europea, vogliono rappresentare una chiave di lettura trasversale per l'individuazione delle *priorità di intervento* che dovranno essere identificate a partire dalle linee strategiche che saranno puntualmente delineate nel capitolo successivo.

Per perseguire tali obiettivi la Provincia intende assegnare particolare enfasi alle politiche dell'istruzione e della formazione superiore volte a *qualificare in modo permanente le risorse umane*, nel più ampio quadro delle politiche del *lifelong learning*. In linea con le strategie comunitarie e nazionali, l'obiettivo assunto dal PAL è quello di garantire ad un numero sempre più ampio di persone l'apprendimento e la formazione lungo tutto l'arco della vita, in modo non solo da rafforzare la capacità dei singoli individui di inserirsi nel mercato del lavoro e di prevenire la disoccupazione di lunga durata, ma anche di dotare la popolazione delle capacità e delle competenze richieste in una società avanzata basata sulla conoscenza. Il fine ultimo è infatti quello di caratterizzare sempre più Livorno quale "*Provincia delle conoscenze*".

#### 4.3.1. *Consolidare le recenti tendenze alla crescita dell'occupazione*

La creazione di nuova occupazione resta l'obiettivo centrale della programmazione provinciale. La crescita eccezionale di posti di lavoro registrata nell'ultimo quinquennio costituisce da questo punto di vista una positiva base di partenza che consente di prefigurare per il medio periodo *un sostanziale miglioramento dei livelli di partecipazione e occupazione della popolazione* nella nostra provincia.

Tuttavia, l'aggravarsi delle condizioni di contesto nazionale e internazionale, accanto al permanere di alcuni elementi di criticità di tipo strutturale che caratterizzano il sistema produttivo livornese, richiedono un'ulteriore spinta verso una piena valorizzazione delle risorse locali, da conseguire anche attraverso efficaci scelte di natura programmatica. La sfida della piena occupazione, pur se ambiziosa e prefigurabile

solo nel lungo periodo, assume quindi una piena centralità nelle politiche della Provincia.

In quest'ottica, come dimostrano tutte le analisi di contesto e di scenario precedentemente sintetizzate, è d'altro canto evidente come il principale "bersaglio" delle politiche sia rappresentato dalla *componente femminile* della popolazione, che registra tuttora livelli di partecipazione e occupazione decisamente al di sotto delle potenzialità e comunque inferiori a quelli rilevabili, in media, a livello regionale. Una condizione di svantaggio più difficile da recuperare anche per le particolari caratteristiche che il sistema produttivo locale storicamente presenta. Crescita dell'occupazione e disparità di genere costituiscono pertanto un binomio inscindibile che richiede politiche integrate capaci di affiancare, ad un particolare impegno in termini di politiche attive nei confronti delle donne, anche una rinnovata capacità di incidere sullo stesso modello di sviluppo della nostra provincia.

Al fine di migliorare le prospettive di impiego della componente femminile e promuoverne una maggiore partecipazione al lavoro, oltre a prevedere specifiche azioni rivolte a questa componente (cfr. paragrafo sulla parità uomo-donna), sarà quindi necessario *orientare il processo di creazione dei nuovi posti di lavoro al fine di assicurare una maggiore coerenza con le caratteristiche qualitative e le esigenze delle donne* in cerca di occupazione o più in generale di tutte coloro potenzialmente disponibili al lavoro ma attualmente "scoraggiate" dalla mancanza di opportunità occupazionali compatibili con le proprie condizioni di vita sociale e familiare. Le analisi svolte in questa direzione mostrano, infatti, come una parte rilevante del potenziale occupazionale femminile sia attualmente costituita da persone giovani e con livelli di istruzione relativamente elevati. Una componente che incontra notevoli difficoltà nella ricerca di prima occupazione o, in molti casi, nel reinserimento lavorativo dopo un periodo di congedo, soprattutto per la presenza di una domanda di lavoro prevalentemente orientata verso la ricerca di lavoratori con titoli di studio e qualifiche professionali medio bassi.

In questo quadro è necessario cogliere e stimolare tutte le opportunità di crescita che manifestano quei settori e attività produttive caratterizzate al tempo stesso da buone prospettive di crescita occupazionale e più rispondenti alle caratteristiche e alle esigenze dell'occupazione femminile. Ci si riferisce naturalmente in primo luogo alle attività di servizio riconducibili ai cosiddetti nuovi bacini d'impiego, ossia a quell'insieme di attività destinate a soddisfare i crescenti bisogni determinati dai profondi mutamenti strutturali intervenuti in tutte le società a

sviluppo avanzato negli ultimi decenni (l'allungamento della durata della vita e l'invecchiamento della popolazione; l'aumento del tasso di attività femminile; i cambiamenti intervenuti nelle strutture familiari; i fenomeni di concentrazione insediativa – e più recente deconcentrazione selettiva; l'evoluzione degli stili di vita; l'innalzamento dei livelli di istruzione della popolazione). Guardando alla nostra provincia, alcune attività produttive e di servizio dovranno pertanto costituire un punto di riferimento privilegiato nella definizione delle politiche di Piano. Tenendo conto delle indicazioni settoriali precedentemente definite, dal punto di vista degli obiettivi di crescita dei posti di lavoro ci si riferisce in particolare:

- alle attività della filiera che lega assieme *il turismo e le risorse ambientali e culturali*, le quali, oltre a trovare in alcune aree del territorio provinciale condizioni particolarmente favorevoli per un loro ulteriore sviluppo, sono anche quelle che sembrano più in grado di attivare una domanda di lavoro in linea con le aspettative di impiego della forza lavoro femminile, soprattutto quella di più giovane età;
- i servizi connessi alle *nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione* (servizi alle persone nel campo della cultura, della salute, del tempo libero; servizi alle imprese di tipo economico, finanziario, commerciale; servizi pubblici quali telelavoro, teleservizi, servizi informativi ed amministrativi), il cui sviluppo costituisce non solo uno dei principali fattori propulsivi delle economie moderne, ma anche un ambito privilegiato nel quale si verranno a creare importanti opportunità sul piano occupazionale, soprattutto per i profili e le qualifiche più elevate e quindi particolarmente attrattivo nei confronti della componente femminile;
- infine i cosiddetti *servizi di prossimità* – come ad esempio le attività legate alla cura ed alla custodia dei bambini, degli anziani, dei malati, degli handicappati – i quali come è noto rappresentano un settore a forte intensità occupazionale e non discriminante rispetto alla componente femminile della forza lavoro.

La crescita della partecipazione femminile al mercato del lavoro potrà essere promossa anche *sostenendo l'avvio di nuove imprese ed i processi di auto-imprenditorialità*, attraverso la messa a punto di interventi a carattere integrato che contemplino l'orientamento, la formazione e l'assistenza, accanto a forme di sostegno finanziario specificamente rivolte

alle donne; una politica che andrà accompagnata anche attraverso il contrasto dell'illegalità e favorendo i processi di emersione del lavoro nero. Le donne, infatti, molto più spesso degli uomini, risultano impiegate in modo irregolare, in particolare proprio nelle attività legate al turismo (bar, alberghi, ristoranti, ecc.), nei servizi di pulizia ed in quelli di cura dell'infanzia e di assistenza agli anziani. Gli sforzi dovranno essere pertanto orientati a far emergere queste attività, favorendone in questo modo anche una maggiore qualificazione.

Infine è opportuno più in generale considerare il ruolo che possono assumere nella crescita dell'occupazione femminile le iniziative volte a favorire maggiori opportunità di *conciliazione fra vita lavorativa e la vita familiare*. L'organizzazione della giornata lavorativa e la distribuzione delle ore di lavoro rappresentano in questo senso elementi tra i più importanti per un pieno sviluppo delle potenzialità professionali delle persone. In quest'ottica è necessario promuovere specifiche misure che consentano l'introduzione di forme di maggiore flessibilità negli orari di lavoro delle donne, evitando al tempo stesso che queste si traducano in una diminuzione dei diritti delle lavoratrici o in ostacoli ai percorsi di carriera. Analoga attenzione dovrà essere posta allo sviluppo ed al rafforzamento dei servizi di supporto alla famiglia ed alla persona, per far fronte alle esigenze di custodia derivanti dalla necessità di assistere i bambini, o le persone non autosufficienti (anziani, disabili, malati cronici, ecc.).

Se le donne costituiscono inevitabilmente il *target* principale delle politiche del PAL, un'attenzione particolare si ritiene debba essere anche assegnata da un lato agli *adulti che si trovano attualmente in condizioni di disoccupazione, dall'altro ai più giovani i quali stentano a trovare sbocchi occupazionali*.

Riguardo gli *adulti* occorre considerare come la presenza nella nostra Provincia di una quota abbastanza significativa di disoccupazione nelle fasce di età centrali (35-54) sia da ricollegare in buona parte ai processi di ristrutturazione ed alle crisi aziendali che hanno colpito l'apparato produttivo livornese nel corso dell'ultimo decennio, con conseguente espulsione di manodopera e massiccio ricorso agli ammortizzatori sociali. Questi lavoratori, spesso dotati di competenze obsolete e comunque non facilmente spendibili sul mercato del lavoro provinciale, dovranno essere i destinatari di specifiche misure di intervento volte ad aumentarne l'occupabilità e le prospettive di re-inserimento lavorativo, attraverso non soltanto la messa a punto di azioni di formazione, riqualificazione ed aggiornamento delle proprie competenze, ma anche

garantendo loro un'attività di orientamento e assistenza continuativa nella ricerca di un nuovo impiego.

Per ciò che riguarda viceversa la *componente giovanile* della forza lavoro questa, pur avendo migliorato la propria situazione rispetto al passato, continua ad incontrare difficoltà ad inserirsi nella prima esperienza di lavoro significativa, malgrado i giovani possano spesso vantare titoli di istruzione piuttosto elevati. In questo caso il problema principale è ovviamente quello di facilitare l'inserimento nel mercato del lavoro attraverso adeguate misure di intervento che siano rivolte da un lato a rendere più fluido il passaggio dalla scuola al lavoro; dall'altro a cogliere più prontamente tutte le opportunità di impiego lavorativo e professionale che si dischiudono sul mercato.

Più in generale occorre considerare come il tema dell'occupazione non possa essere slegato da quello dell'*imprenditorialità*, non meno importante in una realtà storicamente caratterizzata dalla presenza della grande impresa e da una scarsa propensione al lavoro autonomo. Laddove possibile l'azione di stimolo verso la nascita di nuove iniziative imprenditoriali in ambito locale dovrà essere rivolta in primo luogo verso settori strategici per il consolidamento delle filiere esistenti (meccanica fine, cantieristica, ecc.). Ma come già ricordato, gli obiettivi occupazionali richiedono anche un orientamento della crescita verso quelle attività che garantiscono una maggiore intensità occupazionale e una maggiore capacità di attrazione di quelle componenti della forza lavoro attualmente più svantaggiate.

Infine, un contributo significativo alla crescita occupazionale potrà venire dalle politiche di *marketing* territoriale volte all'*attrazione di imprese esogene*. La forte attenzione che il Piano rivolge allo sviluppo del tessuto imprenditoriale endogeno non è in contraddizione con una politica volta a favorire l'insediamento di nuove imprese sul territorio provinciale. Queste iniziative sono infatti in grado di arricchire e di integrare il tessuto imprenditoriale locale, soprattutto nelle fasce dimensionali intermedie e nei settori di più elevato livello tecnologico. Esse, inoltre, possono sviluppare interdipendenze settoriali con le imprese già esistenti e possono quindi arricchire ed articolare il livello di integrazione produttiva provinciale. Le analisi compiute hanno d'altra parte evidenziato come nella nostra provincia sussistano alcune condizioni di contesto che rendono possibile il perseguimento di un tale obiettivo (posizione geografica strategica, ottima dotazione infrastrutturale, diffuso clima di collaborazione fra le parti sociali, disponibilità di risorse umane non occupate con un livello di scolarizzazione media piuttosto elevato).

**La crescita del sistema e il pieno utilizzo del potenziale  
di risorse umane e professionali**

I principali **target** delle politiche volte alla creazione della nuova occupazione:

- le **donne** le quali registrano tassi di attività e di occupazione nettamente inferiori a quelli medi regionali
- i **giovani** che continuano ad incontrare difficoltà ad inserirsi nella prima esperienza significativa di lavoro, anche in presenza di elevati livelli di istruzione
- gli **adulti** di mezza età con scarsa professionalità che si trovano attualmente in condizione di disoccupazione avendo perso un precedente impiego

#### 4.3.2. Diritti, qualità e sicurezza del lavoro

La piena valorizzazione delle risorse umane ed il miglioramento delle loro condizioni di vita e di lavoro costituisce per la Provincia un obiettivo strettamente complementare alla crescita dell'occupazione. Un obiettivo indubbiamente più complesso, considerati i numerosi elementi che entrano in gioco nel determinare la qualità del lavoro: la retribuzione; il tipo di attività, i contenuti e le mansioni svolte; l'ambiente di lavoro e le condizioni di sicurezza e salubrità; gli orari ed i ritmi di lavoro; il sistema di garanzie e di tutele; e così via. Si tratta d'altra parte di uno dei capisaldi della nuova strategia europea per l'occupazione, che considera il raggiungimento di una più elevata qualità del lavoro un obiettivo essenziale per migliorare il livello di coesione sociale, a cui si lega inevitabilmente la crescita economica.

La fase attuale vede l'avvio di un processo di revisione del mercato del lavoro che, anche attraverso l'introduzione di nuove forme contrattuali, spinge nella direzione di un'ulteriore *accentuazione del grado di flessibilità* con forti rischi di precarizzazione di una parte significativa del mercato. Un processo peraltro *non accompagnato per il momento da un reale ammodernamento del sistema degli ammortizzatori sociali, degli incentivi all'occupazione, nonché da una piena attuazione di una coerente riforma del sistema scolastico e formativo*. Tuttavia, soprattutto in una realtà come quella livornese, il reale impatto della riforma dipenderà – almeno in parte – da come l'insieme dei soggetti coinvolti, istituzioni e parti sociali, sapranno tradurre i cambiamenti previsti nella gestione dei rapporti di lavoro.

In questo quadro, promuovere un miglioramento della qualità del

lavoro nella nostra provincia significa in primo luogo impegnarsi affinché il mercato del lavoro non sviluppi al suo interno forme di segmentazione – se non vera e propria segregazione – fra coloro i quali godono di adeguate garanzie sul posto di lavoro e coloro che ne usufruiscono viceversa in misura parziale o inesistente. Un obiettivo che in questo caso potrà essere realizzato solo attraverso un *approccio preventivo* che consenta di configurare il lavoro come uno strumento di inclusione sociale e non una fonte di possibili discriminazioni.

A questo proposito, non si può ignorare come il significativo incremento dei posti di lavoro registrato nella nostra Provincia nel corso degli ultimi anni, sia in buona parte ascrivibile proprio alla progressiva estensione del lavoro atipico (contratti a tempo determinato; contratti di formazione-lavoro; apprendistato, co.co.co.). Tutto lascia fra l'altro presupporre che le forme di impiego determinato, parziale o comunque flessibile siano destinate ad aumentare nel prossimo futuro, proprio in relazione all'ulteriore sviluppo di particolari attività di servizio (si pensi ai servizi connessi alla società dell'informazione e della comunicazione o ai servizi alla persona), che spingerà con sempre maggiore frequenza le imprese verso la ricerca di figure professionali, più o meno qualificate, a tempo determinato. Questo fenomeno va seguito con grande attenzione, considerate le evidenti implicazioni sulla stabilità del lavoro e dei redditi familiari, e richiede di essere accompagnato, *sia da un sistema di servizi per l'impiego capace di incidere con efficacia sui tempi medi della ricerca del lavoro, sia da un maggiore ricorso da parte dei lavoratori alla formazione continua e più in generale alla formazione lungo tutto l'arco della vita*. Interventi sempre più necessari in questo quadro proprio per evitare i rischi di marginalizzazione, precarizzazione o vera e propria esclusione strutturale soprattutto fra le componenti più deboli della forza lavoro (giovani e donne con scarsa professionalità).

Il tema della flessibilità si lega, almeno in parte, a quello della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro. Un modello di lavoro sempre più individuale, indipendentemente dalla forma che questo assume (di occupazione autonoma in senso proprio, così come di occupazione flessibile e temporanea) rende il lavoratore più esposto al rischio di infortuni e malattie professionali, soprattutto in assenza di regole in grado di conciliare tutela e flessibilità. A questo riguardo le condizioni rilevabili nella nostra Provincia non appaiono soddisfacenti, almeno guardando all'incidenza, relativamente elevata, degli

infortuni sul lavoro<sup>18</sup>. Un dato che giustifica un'attenzione particolare nei confronti di questo tema, proprio perché l'innalzamento dei livelli di salute e sicurezza nel luogo di lavoro costituisce un obiettivo non più prorogabile, oltre che un fattore essenziale per migliorare la qualità del lavoro ed incentivare la partecipazione al lavoro anche nei segmenti attualmente "scoraggiati".

Quando si ragiona sulle strategie atte a promuovere un miglioramento della qualità del lavoro non si può certamente ignorare il problema rappresentato dall'esistenza di una quota – ancora troppo ampia – di lavoro sommerso, costituita soprattutto da lavoratori scarsamente qualificati, ma dove si collocano anche alcune fasce di lavoro altamente specializzato. Su questo terreno, oltre alle azioni di tipo ispettivo e sanzionatorio che pure dovranno essere intensificate, si ritiene necessario promuovere una serie di iniziative volte a *favorire l'affermarsi di una "cultura della regolarità"* sia fra gli imprenditori che fra i lavoratori, frequentemente portati al sommerso anche a causa di una scarsa conoscenza delle regole vigenti. In quest'ottica un ruolo importante si ritiene possa essere svolto dai Centri per l'Impiego, non solo perché si tratta di strutture fortemente radicate nel territorio, ma anche perché hanno spesso la possibilità di entrare in contatto almeno con una parte sia della domanda che dell'offerta coinvolta nel lavoro sommerso.

Qualità dello sviluppo e coesione sociale, appaiono infine nella nostra visione strettamente legati. Più che gli obiettivi di crescita quantitativa, sono proprio gli obiettivi qualitativi dello sviluppo a richiedere una forte capacità di coinvolgimento dei cosiddetti *soggetti intermedi* presenti sul territorio e la *costruzione di un adeguato sistema di governance a livello locale*.

Il percorso seguito nella costruzione del PAL, costituisce in quest'ottica solo un primo momento di sperimentazione di un metodo di governo in grado di esprimere, in una cornice definita anche in termini formali e istituzionali, gli obiettivi, le priorità e gli strumenti di intervento per favorire lo sviluppo socio-economico della provincia. Un'esperienza parziale, quindi, ma che assume valore in quanto non episodica e destinata ad avviare un modello di programmazione in grado di configurarsi come un vero e proprio piano-processo in cui la partecipazione costituisca una modalità ordinaria di funzionamento.

---

<sup>18</sup> Livorno si posiziona, infatti, ai primi posti, tra tutte le province italiane, nelle graduatorie dell'INAIL per il numero di infortuni sul lavoro in rapporto ai lavoratori occupati (nel corso del 2002 nella nostra provincia sono stati infatti registrati 7,5 infortuni ogni 100 addetti, a fronte di un dato medio regionale pari a 6,2).

**Il miglioramento della qualità del lavoro  
e l'innalzamento dei livelli di coesione sociale**

I principali **obiettivi** delle politiche volte al conseguimento di una più elevata qualità delle condizioni di vita e di lavoro:

- estendere i **diritti** a tutti i lavoratori, con particolare attenzione agli **atipici**, in modo da scongiurare il rischio che si sviluppino forme di discriminazione fra chi gode di adeguate garanzie sul posto di lavoro e chi ne è escluso
- innalzare i livelli di **salute** e **sicurezza** nel luogo di lavoro
- far emergere il **lavoro nero** ed **irregolare** favorendo l'affermarsi di una "cultura della legalità"

*4.3.3. Lo sviluppo della competitività basata sull'economia della conoscenza*

Una migliore qualità del lavoro è altresì funzionale all'obiettivo di favorire lo sviluppo di un'economia competitiva basata sulla conoscenza. Si tratta in sostanza di mettere in campo adeguate strategie in grado di innalzare la capacità competitiva della nostra provincia, senza dimenticare che, in un'ottica di lungo periodo, efficienza significa anche una piena valorizzazione delle capacità e delle aspirazioni professionali e lavorative delle persone.

Considerate le caratteristiche del tessuto produttivo locale (il peso storicamente assunto dalla grande impresa manifatturiera, il ruolo della portualità e della cantieristica, ecc.), il tema della competitività si riconnette direttamente a quello dell'*efficienza complessiva del sistema*, come condizione essenziale per affrontare i nuovi scenari di mercato favorendo ad esempio: una maggiore capacità delle imprese più esposte sui mercati internazionali di intercettare i flussi della "globalizzazione"; il consolidamento e lo sviluppo delle filiere produttive a forte vocazione endogena rendendole competitive anche su altri mercati; la diffusione della società della conoscenza e dell'informazione tra la popolazione, le imprese e le istituzioni; e così via.

Nell'ambito del PAL, la ricerca di condizioni di efficienza significa in primo luogo *efficienza del mercato del lavoro*, a sua volta in grado di ridurre i costi di ricerca della domanda e offerta di lavoro; l'adeguamento delle professionalità e delle competenze dell'offerta di lavoro; il miglioramento del grado di autocontenimento dei sistemi locali provinciali e più in generale di una serie di elementi in grado di assicurare una

piena valorizzazione, anche qualitativa, del potenziale di risorse umane disponibile a livello locale. In una visione più ampia, efficienza significa anche in questo caso *orientare selettivamente* il sostegno alla domanda e offerta di lavoro verso quei settori che: da un lato, sono in grado di conseguire adeguati livelli di competitività sui mercati internazionali e il consolidamento dei livelli occupazionali raggiunti; dall'altro, sono in grado di garantire un maggiore rispetto delle compatibilità esistenti (in termini sociali e/o ambientali), contribuendo a qualificare i processi di sviluppo e valorizzare le risorse endogene.

Più in generale, competitività ed efficienza si legano strettamente al tema dell'innovazione e dei connessi fabbisogni di professionalità. La cosiddetta *società dell'informazione* sta producendo, non solo una modificazione dello stile di vita della popolazione creando nuovi bisogni, ma anche una modificazione del contesto in cui operano le imprese. Un fenomeno indubbiamente in grado di accelerare e rendere meno costosi i processi di diffusione dell'innovazione tecnologica, rendendo però al tempo stesso più rapido il processo di obsolescenza delle tecnologie esistenti. Se l'introduzione di una nuova tecnologia e il ciclo di vita dei prodotti si velocizza, diventa allora decisiva la flessibilità delle imprese e la capacità di adeguarsi rapidamente ai cambiamenti in atto. Si capisce l'importanza che politiche mirate per la formazione continua sono in grado di assumere in questa direzione, favorendo non solo il soddisfacimento dei bisogni immediati delle imprese, ma anche una maggiore capacità strategica di medio periodo degli investimenti in capitale umano.

La presenza nel nostro territorio di alcune imprese di grande dimensione – spesso collegate a *network* imprenditoriali che travalicano i confini strettamente locali – rappresenta per molti versi un'importante vantaggio, in quanto queste aziende sono in grado generalmente di esprimere una capacità innovativa di elevato spessore, potendo peraltro contare su risorse umane di alto livello. Tuttavia non tutte le imprese saranno necessariamente in grado di affrontare l'innalzamento dei costi di ricerca che il nuovo contesto inevitabilmente impone. Molto dipenderà dall'evoluzione e dalla qualità delle condizioni "ambientali" (in senso economico) che caratterizzano ciascuno specifico contesto territoriale.

Questo significa che una particolare attenzione dovrà essere posta sullo sviluppo e la diffusione dell'*economia della conoscenza e dell'innovazione* che ripropone la centralità dello sviluppo delle risorse umane sia imprenditoriali che professionali. Nel medio-lungo periodo, infatti,

la capacità della nostra Provincia di creare autonomamente sviluppo dipenderà in modo crescente dalla disponibilità nell'area di *capitale umano altamente qualificato* in grado di generare innovazioni attraverso le attività di R&S. Alla capacità di realizzare prodotti innovativi e con elevati livelli di qualità è sempre più legata la possibilità di mantenere margini di profitto adeguati, in settori sempre più esposti alla concorrenza internazionale. Per questo motivo le politiche da promuovere nel campo della formazione e dell'istruzione dovranno essere sempre più orientate all'obiettivo di qualificare Livorno quale "Provincia delle conoscenze".

**L'aumento della competitività del sistema  
basato sullo sviluppo dell'economia della conoscenza**

I principali **obiettivi** delle politiche volte ad aumentare la competitività del sistema economico provinciale:

- qualificare in modo permanente le **risorse umane** nel più ampio quadro delle politiche di *lifelong learning* in modo da caratterizzare Livorno quale "**Provincia della conoscenza**"
- sostenere lo sviluppo dei **settori produttivi** caratterizzati da una maggiore **capacità competitiva** sui mercati internazionali

## **5. LE INIZIATIVE PROMOSSE A LIVELLO PROVINCIALE: LO STATO DELL'ARTE**

### **5.1. La gestione della riforma dei Servizi per l'Impiego e delle politiche del lavoro**

Le innovazioni legislative che hanno riformato la gestione del mercato del lavoro hanno creato un sistema decentrato che vede l'Amministrazione Provinciale, titolare della delega sul lavoro, chiamata a garantire ai cittadini nuovi servizi di orientamento per favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro. La Legge Regionale n.52/98 e la nuova L.R. 32/02, infatti, affidano alla Provincia, con l'istituzione dei nuovi Centri per l'Impiego, la gestione delle politiche attive del lavoro, secondo il principio della sussidiarietà del processo decisionale. Con proprio atto del 30 aprile 1999, n. 976, la Provincia di Livorno ha approvato gli indirizzi per l'organizzazione del sistema integrato provinciale dei Servizi per l'impiego, scegliendo di organizzare sul territorio quattro Centri per l'Impiego e di prevedere un Centro Direzionale con compiti di programmazione e coordinamento. Il territorio di riferimento dei Centri per l'Impiego coincide con quello dei S.E.L. (Sistemi Economici Locali) della Provincia.

L'organizzazione del *sistema integrato provinciale* prevede un'articolazione dei Servizi per l'impiego diffusi sul territorio. È in questa ottica che sono state definite le convenzioni con i comuni, soggetti importanti nel processo di decentramento e di integrazione funzionale delle attività.

Nell'anno 2002, poi, è stato realizzato un sistema a rete diffuso e articolato che si avvale di esperienze e apporti diversi. Nel 2003 si è dato ulteriore impulso con l'approvazione di protocolli d'intesa con le organizzazioni sindacali e le associazioni di categoria, finalizzati all'erogazione complementare ed integrata dei Servizi per l'impiego, in particolare per ciò che riguarda l'incrocio domanda e offerta di lavoro e con il protocollo d'intesa per la messa in rete dei consulenti del lavoro. La pratica attuazione delle convenzioni stipulate con sindacati, associazioni di categoria, comuni, si è resa possibile da quando è stato messo a regime la rete telematica regionale IDOL per l'incontro domanda e offerta di lavoro.

Il *settore lavoro e formazione* è stato altresì interessato, sin dalla fine del 2002, dall'avvio contemporaneo di una serie di innovazioni ed adem-

pimenti sia a carattere normativo che procedurale/informatico, di rilevante impatto.

Per quanto riguarda le politiche del lavoro, infatti, l'entrata in vigore del decreto legislativo 297/2002 relativo al definitivo decollo del nuovo regime dello stato di disoccupazione, si è accompagnata al passaggio dal programma NET-LABOR al sistema informativo regionale retto dal programma IDOL. A questo, si sono aggiunte le novità introdotte dal decreto legislativo attuativo della cosiddetta Legge Biagi (L.30/2003) che ha profondamente innovato la materia del lavoro.

In questo quadro, nell'ottica di una costante innovazione delle politiche e degli strumenti di intervento sia sui giovani in cerca di occupazione sia sulle fasce adulte, è stata consolidata l'attività dei Servizi per l'impiego, la comunicazione e la presenza dei servizi nel territorio.

Non appena si sono rese disponibili le risorse del FSE per il triennio 2000-2002, il Consiglio Provinciale, sulla base degli indirizzi e dei criteri apprezzati positivamente in sede di Commissione Provinciale Tripartita, ha definito la programmazione degli interventi e quindi anche l'attivazione di servizi innovativi di cui sono stati dotati i CPI.

Si sono definite convenzioni con specifiche professionalità avviando l'attività di diversi sportelli in ognuno dei centri per l'impiego (orientamento, costruzione d'impresa, donne, istruzione, collocamento obbligatorio ecc.).

È stata, inoltre, avviata l'attuazione della *legge 68/99 per l'inserimento "mirato" di disabili* nel mercato del lavoro, attivando tutti gli strumenti che la nuova normativa mette a disposizione delle Province (convenzioni, comitato tecnico, commissione tripartita integrata con competenze specifiche nel merito, incentivi del fondo nazionale e regionale). L'azione svolta in questo settore ha visto un'intensa attività di colloqui, incontri con cittadini e imprese e presenze in affiancamento nei posti di lavoro, consentendo di rispondere alle esigenze dei soggetti disabili con tutti gli strumenti a disposizione e realizzando l'inserimento di oltre 500 unità dall'avvio della riforma.

Per quanto riguarda le *attività di comunicazione* nella Provincia nel 2002 si è dato avvio ad un'iniziativa imperniata su momenti orientativi per le scuole medie inferiori dal titolo "Orientando", sperimentata in ciascun S.E.L. provinciale, con riscontri positivi. Inoltre, dopo le edizioni 2001 e 2002, siamo giunti alla terza edizione di "Futura", Salone del lavoro indirizzato verso gli studenti in uscita dalla scuola media superiore per fornire nuove occasioni di orientamento nelle loro scelte di futuri percorsi formativi (università, formazione superiore, ecc.) e lavorativi.

L'iniziativa avviata per la *sicurezza sui luoghi di lavoro*, si è sviluppata attraverso numerose iniziative nelle scuole, e lo svolgimento di altrettanto numerosi corsi di formazione professionale.

È stato realizzato, grazie ad un progetto definito con la collaborazione della Regione, dell'ASL, dell'Ispettorato Provinciale del Lavoro, dell'INPS, dell'INAIL, l'Osservatorio degli appalti (al momento solo quelli pubblici) attraverso collegamenti telematici con l'osservatorio regionale al quale accedono i vari soggetti interessati alle attività di controllo e verifica.

La Giunta Provinciale, sulla base della discussione del Consiglio, si è orientata a svolgere annualmente una giornata provinciale sulla sicurezza sui luoghi di lavoro come momento di riflessione e di ulteriori iniziative da parte dei soggetti interessati. La prima giornata si è svolta il 3 Ottobre

## **5.2. Le attività dei 4 Centri per l'impiego**

I nuovi centri per l'impiego della Provincia, nati, all'indomani della riforma del mercato del lavoro e dell'attribuzione delle competenze in materia alle province, dalla trasformazione degli uffici di collocamento, offrono servizi di accoglienza, di informazione, di orientamento e consulenza; incontro tra domanda e offerta di lavoro; sostegno alle fasce deboli, all'occupazione femminile, servizi alle imprese, proponendosi pertanto come uffici "multifunzione" aperti all'evoluzione del mercato del lavoro e in grado di attuare una coerente mediazione tra domanda e offerta di lavoro.

I servizi per il lavoro si sono caratterizzati, quindi, come nuovo soggetto in grado di erogare servizi di consulenza, dove persone e aziende trovano risposte ai bisogni di informazione e orientamento.

L'obiettivo della Provincia nella costruzione dei SPI è stato quello di creare non tanto un sistema interamente pubblico (anche se la programmazione, l'indirizzo ed alcune fasi di gestione non possono che essere gestite dal pubblico), bensì un sistema diffuso ed a rete fondato su apporti diversi: i Comuni, le forze economiche e sociali, gli Enti Bilaterali, singoli professionisti.

Le attività svolte hanno permesso, così, di giungere alla costruzione di una rete integrata fra soggetti pubblici e privati, tale da favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e lo snellimento delle procedure burocratiche e amministrative.

Gli SPI rispondono alla necessità di organizzare l'erogazione dei servizi prodotti attraverso un processo globale continuo, dove ogni soggetto possa essere guidato e sostenuto nelle diverse fasi di scelta, quindi un sistema di erogazione dei servizi a "misura d'uomo", anche attraverso l'utilizzo delle tecnologie e la qualificazione delle risorse umane. Inoltre, in relazione alla riprogrammazione del FSE, è in corso una riflessione complessiva, anche a livello provinciale, sui nuovi servizi attivati e sulle ulteriori necessità anche attraverso un'iniziativa pubblica. In generale, le tre tipologie di servizi erogati dai rinnovati centri, possono essere catalogate come:

- 1) *Accoglienza e informazione orientativa*. Attività di consulenza prope-  
deutico all'accesso dei servizi, mediante il quale l'utente riceve un'in-  
formazione mirata e concreta su ciò che il centro può offrire.
- 2) *Orientamento professionale*. Servizio di assistenza gli utenti nel defi-  
nire un progetto di inserimento o reinserimento professionale ed il  
relativo percorso, definito da obiettivi e azioni, il tutto favorendo un  
processo di autoconsapevolezza e valorizzazione delle risorse atti-  
tudinali e motivazionali.
- 3) *Incontro domanda offerta*. In questa fase si promuove l'incontro tra  
domanda e offerta di lavoro, inteso come incontro tra aziende e per-  
sone in cerca di occupazione (mediazione). Il nuovo ruolo del cen-  
tro per l'impiego non è quindi semplicemente di trovare un lavoro a  
chi vi si reca, ma di seguire e sostenere l'utente in tutto il suo percor-  
so verso un obiettivo occupazionale.

La Provincia di Livorno, operando in tal senso, ha integrato le speci-  
fiche attività di informazione e orientamento<sup>19</sup> con le attività mirate al-  
l'incontro domanda-offerta di lavoro.

Sono state, infatti, selezionati, fin dall'inizio, operatori, che, dopo  
una prima fase di conoscenza della situazione locale, sono stati inseriti  
nei 4 Centri per l'Impiego secondo uno specifico progetto che è stato  
integrato dai risultati e dagli spunti scaturiti dalla partecipazione della  
Provincia al *Progetto Transnazionale PES*, partito nel corso dell'anno  
2000, ed avente come oggetto proprio la individuazione di una *metodo-  
logia per favorire l'incontro domanda-offerta di lavoro*. Il servizio offerto

---

<sup>19</sup> Tra i primi servizi avviati occorre ricordare la consulenza orientativa con bilancio di  
competenze rispondendo alle previsioni del D.Lgs. 181/00.

dall'attività d'incrocio domanda-offerta ha guadagnato, nel tempo, consensi sia da parte delle aziende sia da parte degli utenti in cerca di lavoro. L'incrocio D/O avviene attraverso quattro procedure: avvisi pubblici anonimi o con i riferimenti dell'azienda, preselezione di base, preselezione curriculare, preselezione specialistica.

Dal momento del suo inizio ad oggi il servizio d'incontro D/O ha avuto uno sviluppo esponenziale. Gli operatori stanno lavorando alla promozione verso le Aziende, mentre per quanto riguarda gli utenti tutti coloro che si rivolgono agli sportelli dei Centri vengono indirizzati e motivati dagli orientatori a lasciare il proprio curriculum come autocandidatura.

In particolare, nel 2002: n. 1942 utenti ex D.Lgs 181/00, n. 2403 colloqui attivati dal servizio orientamento, n. 2434 curricula raccolti nell'ambito delle attività per la richiesta di lavoro.

Per quanto concerne il servizio domanda offerta di lavoro, sono state presentate dalle aziende n.1537 richieste di assunzione con i quali sono stati notificati n.3072 posti di lavoro di cui 643 ricoperti.

Da considerare inoltre i 500 lavoratori assunti dalle Amministrazioni Pubbliche che si sono rivolte ai centri per l'impiego per le qualifiche ed i profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo, facendo salvi gli ulteriori requisiti per specifiche professionalità.

Pertanto, complessivamente, dai servizi di incontro domanda offerta di lavoro presenti nei centri per l'impiego risultano assunti dalle aziende private 643 lavoratori, più 166 lavoratori disabili più 500 lavoratori assunti dagli Enti Pubblici, per un totale di 1309 unità lavorative.

Nel corso dell'anno sono stati promossi n.116 tirocini formativi, di cui 60 quelli finanziati del fondo sociale europeo.

Sono stati autorizzati n.306 progetti di formazione lavoro per n. 527 lavoratori. Approvate 97 liste di mobilità ai sensi della L.223/91 per 757 lavoratori, con un incremento percentuale rispettivamente del 38% riferito al numero delle aziende e del 59% riferito al numero dei lavoratori. A ciò si aggiungono 419 richieste di mobilità ai sensi della L.236/93, in crescita del 7,2% rispetto all'anno precedente, provenienti da 238 aziende.

#### *5.2.1. Gli Sportelli informativi operanti nella Provincia*

Gli sportelli informativi della Provincia, per le attività di orientamento e consulenza, si rivolgono, in particolare, a specifici target di utenti dei CPI. Sono stati, infatti, istituiti 4 tipi di sportelli-servizi informativi: Scuola, Donna, Immigrati e Impresa.

1. L'attività dello *Sportello Scuola* è iniziata nel dicembre 2001 e sta concentrando i propri interventi per avviare il circuito di azioni rivolte ai giovani in obbligo formativo. Realizza interventi di orientamento mirati e concordati con le scuole per favorire la crescita personale dei giovani studenti in obbligo scolastico e non, per dare loro gli strumenti per orientarsi nel mondo della scuola prima e del lavoro poi.

Parallelamente all'attività di *front office*, lo Sportello Scuola svolge attività di facilitazione, per la miglior conoscenza della dispersione nella Provincia, attraverso azioni di sistema quali:

- stretta collaborazione con i Centri per l'Impiego attraverso riunioni periodiche con i Responsabili territoriali
- incontri periodici con Assessore della Formazione Professionale, dirigenti e funzionari dell'Amministrazione provinciale
- work shop e incontri tematici per la conoscenza dello scenario, per l'analisi del fenomeno, per la sperimentazione di misure preventive, interventi risolutivi, messa in campo di correttivi in itinere.

Nel corso del 2002 nei CPI della Provincia si sono registrati n° 1795 contatti, di cui 49 relativi ai soggetti in obbligo formativo (330 a Livorno; 115 in Val di Cecina; 763 a Piombino; 587 all'Isola d'Elba).

2. Lo *Sportello Donna* nasce dalla necessità di aiutare le donne a mettersi in cammino per un inserimento o reinserimento nel mondo del lavoro. I problemi relativi all'accesso al mercato del lavoro, alla conciliazione della vita professione e familiare, ai percorsi di carriera comportano necessariamente azioni mirate di aiuto per mettere in moto tutti gli strumenti utili al raggiungimento dell'obiettivo di definizione di politiche orientate al genere.

I contatti a livello provinciale nel periodo 2001- 2002 risultano essere n° 2027 e la frequentazione dello Sportello avviene in maniera spontanea o per convocazione da parte del Servizio (807 a Livorno; 806 in Val di Cecina; 150 a Piombino; 264 all'Isola d'Elba).

3. Lo *Sportello Immigrati* è stato concepito come strumento utile per orientare nel mercato del lavoro locale i cittadini migranti, per aiutarli a costruire una vita lavorativa dignitosa e per far raggiungere

loro un livello professionale spendibile nel territorio. Le tipologie di attività di tale sportello si distinguono in:

- erogazioni dirette di accoglienza e orientamento. Si tratta di interventi di lavoro a diretto contatto con l'utenza ed è articolato in quattro tipi di servizio (informazioni su legislazione nazionale, colloqui informativi sui servizi CPI, colloqui di orientamento di primo livello, informazioni sulle opportunità lavorative del territorio);
- attività di back office. Tale attività riguarda: convocazioni di ufficio ex D.Lgs. 181, azioni di collegamento con le attività d'incrocio domanda/offerta di lavoro, diffusione d'informazioni su iniziative formative, campagne informative mirate sui servizi.

Nei periodi comparabili di attività dello sportello, corrispondenti all'avvio del servizio tra luglio e dicembre 2001 ed al secondo semestre del 2002, il numero delle prestazioni ha conosciuto un'impennata, considerabile come un indice di "accessibilità" del servizio. Dalle esigue 47 prestazioni dirette nella fase di avvio, si sono registrate, nel 2002, 564 prestazioni (295 a Livorno; 165 a Rosignano M.mo; 102 a Piombino).

4. Lo *Sportello Impresa* che opera con azioni individuali di consulenza, informazioni ed assistenza tecnica a tutti i soggetti interessati ad intraprendere forme di lavoro autonomo. Nel corso del 2002 sono stati effettuati incontri consulenziali e nove seminari, che hanno visto la presenza di 170 utenti (85 a Livorno; 40 in Val di Cecina; 26 a Piombino; 19 a Portoferraio).  
Il servizio raccoglie adesioni fra gli utenti già contattati per organizzare attività seminariali di consulenza informativa per tematiche di interesse generale come: costituzione di impresa – economia d'impresa – analisi dei settori economici – finanziamenti in materia di sviluppo imprenditoriale – normative che regolano i vari settori di attività economiche.

### **5.3. Le politiche della formazione professionale**

L'ammodernamento e la razionalizzazione delle politiche di formazione professionale sono state programmate in un'ottica di integrazione con le politiche scolastiche, del lavoro e dei servizi per l'impiego.

La nuova missione del FSE per il periodo 2000-2006 rappresenta, in tal senso, un punto di riferimento e, soprattutto, una fonte di risorse, fondamentale, puntando a “contribuire ad accrescere l’occupabilità della popolazione in età attiva e la qualificazione delle risorse umane, anche attraverso lo sviluppo dell’imprenditorialità, dell’adattabilità delle imprese e dei lavoratori e delle pari opportunità tra uomini e donne” nonché a “favorire i processi di ammodernamento e innovazione dei sistemi d’istruzione, formazione e lavoro”.

Le risorse disponibili (circa 6,5 milioni di euro all’anno), superiori al passato, hanno consentito tutto questo, ed alto è stato il livello di impegno finanziario e di spesa<sup>20</sup>.

Particolare attenzione è stata dedicata alle nuove azioni del FSE, in particolare alle nuove procedure dell’educazione degli adulti per la costruzione del sistema (Comitati locali ecc.), alle azioni necessarie per garantire l’obbligo formativo, alla formazione esterna degli Apprendisti, alle azioni che riguardano la formazione integrata superiore.

Complessivamente l’offerta formativa già articolata ed in grado di rispondere alle crescenti esigenze del mercato ha compiuto un ulteriore salto di qualità: ciò è stato possibile rafforzando i compiti di indirizzo della programmazione provinciale in ordine alle necessità di cambiamento e di innovazione del modello di sviluppo e chiamando le agenzie formative ad uno sforzo maggiore di qualità e di coerenza progettuale. Le procedure di accreditamento dei soggetti che fanno formazione utilizzando risorse pubbliche o che chiedono il riconoscimento della propria attività, avviate dalla Regione con una prima fase nel corso del 2002 e da settembre 2003 entrate definitivamente a regime, così come nuove e più pregnanti forme di controllo e verifica sulla realizzazione degli interventi e il monitoraggio della qualità si ritiene possano consentire di migliorare e qualificare l’intero sistema.

In particolare, per il triennio 2000-2002 nel territorio provinciale sono stati organizzati interventi di formazione e orientamento pari a 393 corsi, di cui:

- 51 nel 2000, 176 nel 2001, 166 nel 2002;
- 258 nell’Area livornese, 54 nella Bassa Val di Cecina, 51 nella Val di Cornia, 30 nell’Isola dell’Elba;
- 93 di qualifica, 102 di aggiornamento, 127 di perfezionamento, 38 di specializzazione, 33 di orientamento;

---

<sup>20</sup> Un ruolo importante è stato assolto dal Circondario della Val di Cornia, che ha gestito direttamente, pur in un quadro coordinato, diverse misure del FSE.

- 10 hanno riguardato il settore dell'Agricoltura; 64 l'Industria e l'Artigianato; 319 il Turismo, il Commercio e i Servizi;
- l'investimento totale di 11.300.422 euro ed un numero di allievi che hanno completato i corsi pari a 4.258.

L'attività formativa 2003 è in corso, ed è in uscita il bando multimisura relativo a quella per il 2004. I progetti relativi all'attività formativa 2003 ammontano a 147 (90 per l'Area livornese, 32 nella Val di Cornia, 17 nella Bassa Val d Cecina, e 8 nell'Isola dell'Elba). L'offerta formativa è inoltre arricchita da nuove attività relative a: sistema dei voucher, obbligo formativo, formazione esterna all'apprendistato, formazione continua ex L. 236/93, formazione integrata superiore (IFTS), tirocini formativi.

Si stanno altresì sperimentando nuove attività che riguardano l'apprendistato e l'obbligo formativo (quest'ultimo anche in relazione alle novità, non certo tutte positive, introdotte dalla l. 53/2003).

È proseguita, poi, l'azione relativa alla gestione del progetto EQUAL, sia per quanto riguarda la formazione di nuove figure professionali, sia per l'inserimento dei soggetti svantaggiati interessati. EQUAL come noto riguarda le fasce interessate dall'emarginazione sociale, segnatamente: disabili, detenuti, tossicodipendenti, immigrati, over40. La Provincia di Livorno svolge il ruolo di capofila e di soggetto responsabile di un ampio partenariato che comprende 94 soggetti. Tre sono i corsi di formazione professionale previsti e attualmente in corso, con 60 allievi partecipanti. L'articolazione didattica dei percorsi prevede una parte teorica (aula e FAD) e una fase pratica in cui i soggetti formati svolgono attività di tutoraggio e accompagnamento al lavoro dei beneficiari finali. Per quanto riguarda gli inserimenti lavorativi, si è già proceduto all'attivazione di un pacchetto complessivo di 19 disabili psichi/mentali. Sono in fase di realizzazione inoltre gli inserimenti di 10 detenuti e di 24 disoccupati over40.

Sono state inoltre gestiti progetti formativi – di particolare significato – finanziati nell'ambito del POR della Regione Toscana e con le risorse provinciali del FSE. Si richiamano in particolare le attività del progetto "Change Facilitator Action" che ha consentito di formare una nuova figura professionale di esperto delle fasi di cambiamento e transizione professionale; quelle di "le nuove tecnologie a tutela della vita e dell'occupazione" con il quale è stato realizzato un approfondimento sulle tematiche della sicurezza sul luogo di lavoro e formata una professionalità innovativa di esperto; quelle inoltre di "Comunicare la sicurez-

za” che ha permesso di svolgere azioni di sensibilizzazione e informazione sulle tematiche della sicurezza sul lavoro, nonché organizzare la “I Giornata Provinciale sulla Sicurezza nei luoghi di lavoro”.

#### **5.4. Le politiche dell'istruzione e dell'inclusione sociale**

Per quanto attiene *l'integrazione tra istruzione scolastica, formazione professionale e politiche attive del lavoro*:

- sono state realizzate e presentate le ricerche riguardanti la dispersione scolastica, i fabbisogni formativi della popolazione elbana, l'educazione degli adulti;
- è proseguita l'attività di ricerca e monitoraggio dell'Osservatorio scolastico provinciale, che ha presentato il suo Rapporto nel mese di novembre 2003;
- sono state potenziate le azioni di orientamento rivolte agli studenti delle scuole superiori (sportello scuola, salone “Futura” e saloni decentrati “Orientando”);
- è stata avviata la sperimentazione di integrazione istruzione-formazione professionale, a seguito dell'accordo Stato-Regioni con l'obiettivo di ovviare alla riduzione di un anno dell'obbligo scolastico previsto dalla Riforma Moratti. Tale sperimentazione coinvolge tutti gli Istituti professionali della Provincia con un progetto unitario e modulare;
- si è provveduto a dare attuazione ai disposti della L.R. 32/02 e del relativo Piano di indirizzo generale integrato, riguardanti la definizione del Piano provinciale dell'offerta formativa ed il coordinamento delle misure per il Diritto allo studio e per l'Educazione ambientale;
- sono proseguite le iniziative per contribuire alla formulazione del Patto formativo e del Piano provinciale per la formazione ed il lavoro, che avranno il loro compimento nella terza Conferenza provinciale del lavoro, prevista nel dicembre 2003.

Per quanto attiene *all'ampliamento dell'offerta formativa*, nonostante lo stallo fatto registrare dalla attuazione della Riforma Moratti che non ha ancora sciolto i nodi relativi al nuovo assetto della scuola superiore e dell'Università:

- sono stati avviati quattro Corsi di Formazione Superiore Integrata;
- è in sperimentazione presso l'IPSIA Brignetti di Portoferraio il primo anno di un nuovo indirizzo alberghiero;
- è stata stipulata un'intesa con la Facoltà di Scienze della Formazione dell'Università di Firenze per l'apertura a Livorno di un Polo formativo che nell'a.a..2003/04 permetterà di seguire i corsi di laurea on-line e che, nell'anno successivo, accoglierà un corso di laurea in presenza.
- si stanno programmando con l'Università di Pisa due masters rispettivamente in "Logistica di produzione e trasporti intermodali" e in "Sistemi informativi territoriali".

Per quanto attiene alle politiche per l'*inclusione sociale*:

- L'Osservatorio Sociale ha continuato ad implementare il sistema informativo territoriale con gli aggiornamenti del dossier statistico e con il Rapporto Sociale 2002; ha inoltre realizzato l'indagine sulla condizione degli adulti che, dopo quella sugli anziani e quella sui giovani, completa la ricerca sulla popolazione della provincia, compiuta negli ultimi tre anni. L'insieme di questi dati messi a disposizione delle Conferenze di Zona consente una programmazione delle politiche sociali territoriali più puntuali e rispondenti ai bisogni emergenti, soprattutto per quanto riguarda gli interventi verso le fasce deboli;
- E proseguito il sostegno al Terzo Settore, con la gestione degli albi e la promozione di iniziative formative. È in corso di svolgimento il monitoraggio delle cooperative sociali;
- È stato prorogato fino al 31/12/03 il servizio di cura agli studenti disabili, in attesa dell'accordo di programma regionale che dovrebbe definire le competenze delle Province, a seguito dei cambiamenti legislativi intercorsi;
- Prosegue la sperimentazione del nuovo modello dei corsi di formazione professionale, in rapporto stretto con le scuole e gli operatori ASL;
- Il programma EQUAL sta sviluppando le fasi riguardanti la formazione dei "tutors" ed i primi inserimenti lavorativi, come da previsione;
- Relativamente alle azioni verso i migranti e l'intercultura è stata presentata la ricerca "L'immigrazione straniera in Provincia di Livorno" ed è stato svolto il coordinamento organizzativo del IX° Meeting Antirazzista.

## **5.5. La programmazione e la gestione dei fondi comunitari**

*DOCUP 2000 - 2006*

Nell'ambito della programmazione del DOCUP Ob.2 anni 2000-2006, in coerenza con i principi del Reg. UE 1260/1999, la Regione Toscana ha individuato le Province come soggetti coordinatori del partenariato locale, deputati a raccogliere e coordinare sul territorio le istanze e le necessità rilevanti sui temi dello sviluppo, delle strategie di intervento e degli obiettivi da raggiungere.

In tal senso La Provincia di Livorno ha promosso i tavoli di concertazione, organizzati per Sistemi Economici Locali (area livornese- Bassa Val di Cecina, Val di Cornia e Arcipelago), giungendo alla elaborazione di un documento provinciale di programmazione che contiene in sé gli elementi fondamentali per comprendere la strategia complessiva di politica economica e territoriale della Provincia di Livorno.

L'Amministrazione Provinciale ha altresì organizzato un programma di convegni sul territorio provinciale per illustrare, a tutti i soggetti interessati, le opportunità di finanziamento offerte dal DOCUP 2000-2006.

Ciò continuando quel lavoro di stimolo, supporto, coordinamento che ha caratterizzato in passato la Provincia, nei confronti dei soggetti pubblici e privati, attraverso apposite iniziative, puntando ad un alto utilizzo delle risorse comunitarie che potranno consentire il consolidamento di quella inversione di tendenza che a livello economico è stata realizzata negli anni passati. Ciò sia per quanto riguarda l'aspetto finanziario degli investimenti attivabili oltre che della qualità degli interventi che debbono interessare in via prioritaria l'ammodernamento, lo sviluppo e l'innovazione del sistema delle PMI, la qualificazione dell'offerta turistica, nuove infrastrutture per la cultura, un ulteriore rafforzamento del sistema dei trasporti (porti ed interporti), l'ottimizzazione del sistema energetico, le infrastrutture per il ciclo delle acque, per il trattamento dei rifiuti, la realizzazione di parche ed aree protette, la difesa del suolo e la sicurezza idraulica. Un insieme di interventi in grado quindi di completare il processo di riconversione economica utilizzando sicuramente l'ultima possibilità che ci è offerta dai fondi strutturali.

Tale lavoro è servito per predisporre il parco pubblico dei progetti che, secondo le procedure regionali, è stato esaminato ed in gran parte finanziato (38.465.629 € di investimenti attivati, con 22.247.328 € di contributo pubblico).

Anche sul fronte dei contributi privati, attraverso un'azione di assistenza, di stimolo e di sollecitudine, siamo riusciti ad avere risposte importanti (78.993.385 € di investimenti attivati con un contributo concesso di 18.034.427 €).

Di particolare valore è il lavoro che è stato predisposto per la definizione dei progetti integrati di sviluppo locale (PISL). È infatti questo lo strumento che a partire dal 2003, consentirà attraverso la concertazione, alla Provincia di individuare obiettivi ed interventi finanziabili con il FESR. Si tratta di un fatto di rilievo che supera il più importante ruolo che le Amministrazioni Provinciali hanno avuto nella passata fase di programmazione 94-99 e affida alla Provincia quella funzione che le compete in campo economico. Il PISL, ha richiesto un ampio lavoro di concertazione sia con i soggetti pubblici sia con quelli privati ed è stato presentato entro la scadenza prevista alla Regione. L'approvazione di tale progetto consentirà di rafforzare ulteriormente e riqualificare lo sviluppo economico, intervenendo in particolare nei settori del turismo, del commercio, dei servizi e della difesa idraulica.

### *INTERREG III*

È in corso la gestione del PIC, che come è noto interessa oltre alla Toscana (Provincia di Livorno), la Corsica e la Sardegna.

Dopo l'elaborazione del DOCUP, l'approvazione del Complemento di Programmazione, la costituzione dell'Autorità di gestione e di pagamento (centrale e ausiliaria) è iniziata la procedura di approvazione dei progetti pubblici già previsti dal DOCUP (infrastrutture viarie ecc) nonché la definizione delle graduatorie a seguito dell'emana-zione di bandi relativi agli scambi transfrontalieri (sportivi, culturali, scolastici ecc).

### *Le politiche di attrazione di investimenti esteri*

Sono state effettuate molteplici attività di marketing, volte a presentare e promuovere le aree disponibili nell'Area Vasta, attraverso la realizzazione di specifici eventi, la partecipazione a seminari in paesi europei ed extraeuropei, la pubblicazione in riviste specializzate di inserzioni pubblicitarie e la realizzazione di brochures settoriali, video, CD ROM ed il sito web "invest.toscana.it/Pisa - Livorno".

È stata rinnovata l'intesa con Provincia di Livorno Sviluppo S.r.l. un'intesa che le affida il compito di "sportello di marketing".

Le attività dello sportello prevedono il servizio di informazione, di interfaccia e di prima assistenza ai potenziali investitori, sia esteri che italiani; la verifica, il controllo, l'aggiornamento e l'ampliamento delle banche dati esistenti; la collaborazione a progetti/studi specifici per la creazione di "pacchetti di offerta" su specifici settori per azioni mirate; la gestione del sito internet [www.invest.toscana.it/pisa-livorno](http://www.invest.toscana.it/pisa-livorno) in stretto rapporto con l'analoga struttura costituita dalla Provincia di Pisa.

Nel frattempo è maturata la consapevolezza che è indispensabile, per svolgere con efficacia azioni di marketing, un coinvolgimento diretto di tutte le realtà economiche e sociali del territorio, anche per rispondere alle nuove procedure previste dal DOCUP che per la prima volta affronta le questioni del marketing territoriale.

Le azioni di progettazione, promozione e sviluppo di programmi di marketing per favorire l'attrazione e l'insediamento di nuove imprese nel territorio potranno essere finanziate dai fondi strutturali e faranno parte di appositi piani operativi di area, elaborati dalle Province con il coinvolgimento dei soggetti locali pubblici e privati e approvati da APET attraverso Piani operativi Locali (POL).

Si è lavorato per costruire in ambito provinciale una rete che consenta di definire obiettivi comuni in materia di marketing territoriale e di internazionalizzazione delle imprese.

Tale intesa prevede la costituzione di una cabina di regia che consenta di progettare, coordinare e monitorare gli interventi comuni. Ogni soggetto potrà avere un ruolo ed una funzione conseguente alle proprie specifiche competenze e potrà operare direttamente nell'ambito di obiettivi comuni.

Si sta lavorando, con tali partner per la costruzione del POL, secondo le indicazioni della Regione Toscana e "Toscana Promozione" anticipando l'emanazione del bando che è previsto entro il corrente anno.

## 6. PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA E PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PIANO

Come più volte sottolineato, il percorso di costruzione del PAL della Provincia di Livorno si fonda sull'attivazione di un processo partenariale e sulla partecipazione attiva di tutti gli attori coinvolti nell'ambito del progetto *In Advance*. Anche per questa ragione, il quadro delle linee strategiche del PAL di seguito proposto deve essere interpretato come un punto di partenza, una base di lavoro, del tutto aperta ai contributi che via via emergeranno nell'ambito del processo che, più precisamente, saranno decisivi per la concreta definizione del Piano. Poiché un Piano d'azione non può ridursi ad una sommatoria di strumenti e ipotesi di intervento, uno dei compiti del processo partecipativo sarà proprio rappresentato dall'*identificazione delle priorità di intervento* sulla quali far convergere l'impegno e le risorse necessarie per la loro realizzazione.

Naturalmente le scelte che saranno compiute nell'ambito del Piano dovranno tener conto del più generale contesto programmatico e di *policy* in cui si collocano, e in particolare:

- il Piano deve essere definito in coerenza con le indicazioni provenienti dalla *Strategia Europea per l'Occupazione (SEO)*, nonché dai nuovi *orientamenti legislativi nazionali* in tema di formazione e lavoro, sia pure attraverso una rimodulazione capace di tener conto delle *specificità locali*, delle proposte dei singoli partner e delle esperienze già realizzate sul territorio.
- in particolare, il Piano deve inoltre essere formulato tenendo conto delle indicazioni contenute nei nuovi *Orientamenti europei per l'occupazione*<sup>21</sup>, del *Programma Operativo Regionale Obiettivo 3 Toscana*, per quanto di competenza delle amministrazioni provinciali, oltre che del *Piano d'Indirizzo generale integrato ex L.R 32/02 - 2003-2005*<sup>22</sup>, che rivolgono un'attenzione particolare alla buona gestione (*governance*) delle politiche occupazionali;
- più in generale, l'impostazione del il Piano dovrà essere in linea con la *strategia di Lisbona*<sup>23</sup>, tenendo conto dei tre obiettivi genera-

---

<sup>21</sup> Decisione del Consiglio del 22 luglio 2003 relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, GUCE L 197 del 5.8.2003.

<sup>22</sup> Delibera C.R. n. 137 del 29.7.2003.

<sup>23</sup> Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000.

li della piena occupazione, della qualità e della produttività sul posto di lavoro e della coesione ed integrazione sociale, nonché dell'attenzione rivolta ai temi delle pari opportunità e della parità di genere come elementi imprescindibili per la piena realizzazione di tali obiettivi.

Il compito di tradurre concretamente sul territorio tale ispirazione generale è affidato a un *processo di partecipazione svolto in un'ottica di programmazione "bottom up"*, vale a dire di identificazione delle priorità dal basso e di analisi degli strumenti e delle politiche del lavoro disponibili a livello locale, sia pure in coerenza con le strategie europee, nazionali e regionali. È in questa logica che i diversi partner del progetto sono stati chiamati a svolgere sin dalla prima fase del progetto un ruolo cruciale attraverso una sorta di analisi SWOT (i cui risultati sono sintetizzati nelle pagine seguenti), finalizzata ad individuare le criticità e le opportunità presenti sul territorio, nonché ad identificare i possibili obiettivi per la definizione di una Strategia locale per l'occupazione nella nostra provincia. A tale scopo, accanto agli *studi e indagini ad hoc* che hanno consentito di ricostruire la situazione di contesto e gli scenari di crescita precedentemente illustrati, sono stati realizzati nei mesi scorsi, *incontri, focus group e seminari di approfondimento* che hanno visto il coinvolgimento gli attori locali partecipanti al progetto. L'adozione di una metodologia partecipativa è inoltre essenziale non soltanto perché essa contribuisce alla buona riuscita delle analisi di sfondo e della fase di programmazione, ma anche perché essa consentirà di raggiungere migliori risultati in fase di attuazione. A tal fine, è infatti essenziale che i soggetti coinvolti siano, in primo luogo, i Servizi per l'Impiego ma anche gli altri attori sociali ed economici che hanno contribuito alla definizione dei passaggi preliminari e che sono direttamente interessati al buon esito delle iniziative previste.

In ogni caso, la struttura del PAL della Provincia di Livorno, segue i *dieci orientamenti comunitari* per le politiche a favore dell'occupazione, prendendo in esame per ciascun ambito:

- i bisogni e le potenzialità locali;
- i punti di forza e di debolezza;
- gli obiettivi strategici europei e regionali;
- gli obiettivi e le possibili iniziative locali.

## 6.1. Misure attive e preventive per le persone disoccupate e inattive

### *Analisi dei bisogni e delle potenzialità*

Come si è visto, malgrado i notevoli progressi registrati nel corso degli ultimi anni, da un punto di vista strutturale la situazione del mercato del lavoro provinciale rimane insoddisfacente, come dimostra sia la presenza di un numero di disoccupati relativamente elevato rispetto al contesto regionale (6,1% a fronte del 4,8% medio regionale), sia la modesta partecipazione al mercato del lavoro che caratterizza la popolazione provinciale, dove il tasso di resta tre punti al di sotto della media regionale.

Si è anche visto come siano le donne – soprattutto le più giovani<sup>24</sup> – la componente dell’offerta che incontra maggiori difficoltà a trovare un’occupazione stabile, anche in presenza di livelli di istruzione abbastanza elevati. Paradossalmente, proprio il possesso di un titolo di studio di livello superiore (diploma o laurea) rappresenta in molti casi un ostacolo alla possibilità di trovare un impiego, anche considerato come la domanda di lavoro che esprimono le imprese livornesi sembra prevalentemente orientata verso profili con un basso livello di scolarizzazione<sup>25</sup>. Le indagini svolte, sembrano inoltre indicare come, molto più spesso degli uomini, risultano impiegate in nero, soprattutto nelle attività legate al turismo (bar, alberghi, ristoranti, ecc.), nei servizi di pulizia e in quelli di cura dell’infanzia e di assistenza agli anziani.

Minori problemi sembrerebbe incontrare la componente maschile, la quale risulta caratterizzata – in quasi tutte le classi di età – da tassi di occupazione e livelli di disoccupazione sostanzialmente allineati a quelli medi regionali, o comunque non significativamente diversi da questi ultimi. In particolare, in forte miglioramento sembra soprattutto la situazione delle fasce maschili più giovani (sia i 15-24 anni che i 25-29

---

<sup>24</sup> In base all’Indagine ISTAT sulle FL (media 2002) le donne fra i 25 ed i 29 anni residenti in provincia di Livorno sono caratterizzate da un tasso di occupazione pari al 40,9% a fronte di un valore medio regionale pari a 57,5%; questo significa un gap stimabile nell’ordine di oltre 16 punti percentuali;

<sup>25</sup> I risultati dell’Indagine Excelsior 2003 segnalano come il 52,7% delle assunzioni previste dalle imprese della provincia di Livorno per il prossimo biennio riguarderà lavoratori in possesso soltanto del titolo di scuola media inferiore, a fronte del 48,5% che si registra su scala regionale; di conseguenza piuttosto ridotte saranno le opportunità di impiego per chi ha conseguito un diploma (25,9%), un titolo professionale (15,8%) o una laurea (5,7%).

anni), in passato anch'esse caratterizzate da elevati livelli di disoccupazione. Pur in assenza di dati specifici, in condizioni ancora critiche si trovano viceversa i maschi adulti (*over 40*), i quali presentano livelli di disoccupazione ancora piuttosto elevati, a causa principalmente dell'elevato numero di lavoratori che ha perso il lavoro a seguito dei processi di ristrutturazione che hanno investito negli anni '90 l'apparato produttivo provinciale, con conseguente forte ridimensionamento degli organici.

In sintesi, i principali punti di forza e di debolezza che caratterizzano quest'ambito tematico sono di seguito elencati.

<b>Punti di forza</b>	<b>Punti di debolezza</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• forte calo della disoccupazione negli ultimi 10 anni;</li> <li>• miglioramento degli sbocchi occupazionali per chi ha frequentato un corso di formazione professionale finanziato dal FSE;</li> <li>• i 4 Centri per l'impiego e gli uffici della Provincia svolgono in proprio l'intera gamma dei compiti affidati al sistema dei servizi per l'impiego e hanno dato vita a specifiche iniziative per fasce di popolazione svantaggiate (immigrati, anziani donne, etc.);</li> <li>• i CPI dispongono di una dotazione organica e strumentale in linea con la media della regione;</li> <li>• forte decentramento a livello regionale che consente alle province di attuare direttamente gli interventi previsti dal POR modulandoli sulle esigenze specifiche del territorio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• condizioni strutturali del mercato del lavoro ancora inferiori alla media regionale: presenza di un modesto tasso di attività e di un tasso di disoccupazione relativamente elevato;</li> <li>• difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro da parte delle donne e in particolare di quelle più giovani (25-29), anche in presenza di elevati titoli di studio;</li> <li>• elevata incidenza fra i maschi adulti (<i>over 40</i>) della disoccupazione di lunga durata;</li> <li>• fenomeni di scoraggiamento nella popolazione in età lavorativa, testimoniati da un lieve riduzione del tasso di attività nel corso degli ultimi 10 anni in chiara controtendenza con le dinamiche regionali e nazionali;</li> <li>• domanda di lavoro prevalentemente orientata verso profili con un basso livello di istruzione, che fatica ad essere esaudita in ambito locale perché non soddisfa le aspettative di impiego dei giovani, favorendo fenomeni di emigrazione "intellettuale".</li> </ul>

### *Obiettivi strategici europei e regionali*

Le indicazioni di politica comunitaria in materia di contrasto alla disoccupazione e di incentivo alla partecipazione al lavoro enfatizzano il ruolo delle politiche attive e a carattere preventivo indicando un'ampia gamma di iniziative da assumere (consulenza, orientamento, assi-

stenza alla ricerca di un impiego e all'inserimento lavorativo, formazione) e sottolineando la necessità di potenziare e ammodernare il sistema dei Servizi per l'impiego.

Gli obiettivi definiti a livello regionale consentono di pervenire ad una definizione più dettagliata e contestualizzata degli interventi da mettere in atto. Negli orientamenti regionali, viene particolarmente enfatizzata l'esigenza di:

- offrire a giovani e adulti servizi di formazione che preparino all'ingresso nel mercato del lavoro attraverso interventi finalizzati a sviluppare la conoscenza del mercato del lavoro e delle dinamiche in esso operanti, servizi di formazione in alternanza con il lavoro, interventi finalizzati all'inserimento professionale, interventi finalizzati allo sviluppo dell'autoimprenditorialità;
- potenziare l'approccio preventivo finalizzato alla definizione di un quadro di interventi di formazione miranti a recuperare le condizioni di occupabilità del singolo, anche attraverso la riqualificazione delle competenze professionali possedute e la formazione all'autoimprenditorialità;
- creare condizioni di contesto favorevoli in termini di innovazione tecnologica e organizzativa, per sostenere la crescita di una domanda di lavoro di alto profilo (fornire ai giovani laureati strumenti adeguati di informazione, inserimento e mobilità professionale anche tramite il coordinamento degli attori pertinenti come, ad esempio, università, imprese, enti di formazione e servizi per l'impiego).

Si sottolinea inoltre la necessità di favorire, nell'ambito dei servizi per l'impiego, la collaborazione con attori sociali e istituzionali che intervengono, con vari ruoli e modalità, nel sistema.

#### *Obiettivi strategici locali*

L'esame delle condizioni occupazionali e socio-produttive che caratterizzano la nostra provincia consigliano di orientare le iniziative verso target e ambiti specifici nei quali si osservano rilevanti elementi di debolezza. A richiedere interventi è non soltanto la parte attiva della popolazione (disoccupati, in primo luogo, ma anche occupati in condizione di disagio occupazionale), ma anche quella che, pur in età lavorativa, appare "inattiva". Questo segmento consistente di popolazione, composto in misura maggioritaria da donne, determina livelli partico-

larmente elevati, nella provincia, di mancata partecipazione al mercato del lavoro che, tuttavia, celano anche una parte consistente di lavoro informale e sommerso svolto, dunque, in condizioni di insicurezza e incapace di contribuire al benessere della collettività.

La disoccupazione – la quale presenta, ancora una volta, marcati tratti di femminilizzazione e non risparmia neppure i soggetti con elevata qualificazione – e la quota di occupazione a rischio, rendono necessario interventi sia sul versante dell’offerta (con la riqualificazione della forza lavoro ma anche con il superamento dei vincoli di contesto che si oppongono ad una piena partecipazione al lavoro), sia su quello della domanda di lavoro (rafforzando il sistema delle PMI con particolare riferimento ai settori che hanno visto la perdita di numerosi posti di lavoro e a quelli nei quali l’intermittenza e l’incertezza occupazionale costituiscono condizioni pressoché strutturali). La complessità dei fenomeni richiamati impone, dunque, di predisporre e realizzare un ampio ventaglio di politiche del lavoro – a carattere prevalentemente attivo – che tuttavia sappiano integrarsi con quelle riguardanti, ad esempio, lo sviluppo di particolari settori produttivi o, ancora, le problematiche di carattere sociale che richiedono inevitabilmente una forte adesione e compartecipazione da parte degli attori e delle parti economiche e sociali sin dalla fase progettuale.

Alla luce di queste considerazioni è possibile indicare alcuni tra i principali obiettivi che possono essere perseguiti e delle iniziative necessarie a realizzarli:

- a) *Accrescere il livello di partecipazione al mercato del lavoro innalzando i tassi di attività con particolare riferimento a specifici segmenti di popolazione attualmente esclusi dalle forze di lavoro. A tal fine sarà necessario:*
  - *accrescere le conoscenze sulle caratteristiche e motivazioni dell’inattività. L’interesse per l’innalzamento dei tassi di attività costituisce un obiettivo solo di recente inserito nell’agenda dei decisori politici<sup>26</sup> e tale fenomeno appare poco studiato anche in ambito scientifico. La scarsità di conoscenze e di riferimenti disponibili a riguardo suggerisce l’avvio di specifiche linee di indagine (o, addirittura, di un Osservatorio) su questa come su altre “zone d’ombra” del panorama socio-economico locale;*

---

<sup>26</sup> L’esigenza di accrescere i tassi di attività si è rafforzata soprattutto a partire dal vertice di Lisbona che ha ampliato l’ambito di applicazione delle politiche del lavoro estendendolo anche alla popolazione inattiva (purché in età lavorativa) e indicando, peraltro, concreti obiettivi da raggiungere entro tempi puntualmente definiti.

- *rafforzare il collegamento tra i servizi per l'impiego e i soggetti in condizione di inattività* (studenti, casalinghe, pensionati non da lavoro, etc.) attraverso l'individuazione dei luoghi in cui sia possibile stabilire un contatto (ad esempio: uffici pubblici, uffici postali, centri commerciali, mercati etc.), la creazione di sportelli decentrati o "itineranti" presso tali luoghi e la realizzazione di strumenti informativi appositamente pensati per fornire prime indicazioni a questa parte di utenza sull'offerta di servizi messi loro a disposizione;
  - *estendere servizi specifici per la popolazione inattiva*, che dovranno essere caratterizzati da elevati livelli di personalizzazioni e potrebbero richiedere, lungo tutto l'iter di "attivazione", la presenza di un soggetto di riferimento con funzione di tutor che possa facilitare il collegamento e l'assistenza nelle diverse fasi dell'intervento.
- b) *Favorire la transizione dalla disoccupazione al lavoro* attraverso le seguenti linee d'intervento:
- *consolidare la consulenza orientativa* individuale o per gruppi omogenei (ossia, caratterizzati da profili professionali o aspettative simili) per facilitare i processi decisionali, l'analisi delle risorse individuali e la definizione di un progetto personale di formazione o di lavoro, mediante colloqui o "bilancio professionale individuale", nel caso di persone senza significative esperienze di lavoro, o di "bilancio delle competenze professionali", nel caso di persone con significative esperienze di lavoro pregresse o in corso. Potranno inoltre essere realizzati percorsi mirati ad un rafforzamento dell'autostima, alla costruzione di obiettivi professionali realistici e all'acquisizione di risorse personali e tecniche per affrontare nuovi compiti lavorativi;
  - *attivazione di percorsi di formazione* (di diverso livello e forma). Dovranno essere predisposte azioni integrate e percorsi articolati (ad esempio: orientamento e formazione, orientamento e *stage*, *stage* e accompagnamento al lavoro, ecc.) tarati sul fabbisogno individuato (a seconda della tipologia di utenza, mercato del lavoro, articolazione dell'offerta complessiva di servizi del territorio, e così via);
  - *sviluppo dei tirocini formativi e di orientamento incentivati* finalizzati a facilitare l'inserimento in contesti lavorativi e/o l'acquisizione, "*on the job*", di competenze professionali attraverso la realizzazione di un'esperienza di tirocinio aziendale progettata, monitorata, valutata e certificata. A tal fine dovranno essere promosse, al termine del percorso scolastico, esperienze di formazione professionale, in aula

e in azienda, finalizzate all'inserimento professionale e che consentano la realizzazione di concrete esperienze guidate di lavoro (*work experiences*, tirocini formativi, *stage*, piani di inserimento professionale, borse di lavoro, ecc.) apprendistato, aiuti all'assunzione, bilancio di competenze per l'accertamento di un repertorio di abilità tecniche acquisite nel percorso formativo e/o professionale e per la ricostruzione di quelle risorse e abilità, di diversa natura, che rendono possibile la gestione dei compiti presenti in un particolare momento di sviluppo formativo e/o professionale;

- sviluppo di funzioni di *accompagnamento/sostegno al lavoro* finalizzato a supportare le persone nella definizione e attuazione di un piano di ricerca del lavoro, d'inserimento lavorativo o di mantenimento lavorativo, attraverso l'apprendimento di tecniche adeguate, di strumenti di lettura dei contesti organizzativi e azioni di *counselling* individuale. Percorsi di gruppo di breve durata, finalizzati a fornire informazioni (ad esempio: la presentazione del mercato del lavoro locale) e tecniche (ad esempio: tecniche di ricerca attiva del lavoro) e a realizzare esercitazioni (ad esempio: simulazioni di colloqui di lavoro).

c) *Prerequisito essenziale alla realizzazione delle iniziative sopra citate è il rafforzamento ed il potenziamento del sistema dei servizi per l'impiego attraverso:*

- un piano e interventi conseguenti volti al *rafforzamento della dotazione organica e strumentale* dei servizi pubblici per l'impiego. L'incremento dei compiti e degli ambiti di intervento su cui in particolare i Centri per l'impiego sono chiamati a intervenire, rende necessaria una riflessione riguardo alle risorse di cui essi sono dotati;
- *un programma di formazione continua* degli operatori del sistema pubblico per l'impiego (addetti degli uffici provinciali e dei Centri per l'impiego). L'esigenza di programmare tali attività deriva dall'importanza di definire i piani di formazione in relazione alle priorità stabilite a livello provinciale e dall'opportunità di razionalizzare l'impiego delle risorse disponibili per tali attività;
- *la prosecuzione del processo di decentramento* delle attività al fine di rendere i Servizi per l'impiego più facilmente accessibili da parte dell'utenza, di garantire una presenza uniforme e ampiamente diffusa sul territorio, di individuare, anche riguardo agli aspetti logistici, spazi e opportunità di cooperazione tra soggetti pubblici e privati. Tutto ciò nell'ottica della creazione di una rete integrata, tra pubblico e soggetti privati, che costituisce il modello toscano del sistema;

- *accrescere l'integrazione dei servizi per l'impiego con il sistema dell'istruzione e della formazione professionale.* Il sistema dei servizi per l'impiego rappresenta un luogo di verifica riguardo alla rispondenza tra offerta di lavoro ed esigenze espresse dalle imprese. Questo costituisce una risorsa essenziale per orientare l'offerta formativa verso la creazione e ri-qualificazione di profili professionali "spendibili" sul mercato del lavoro. A tal fine, è necessario realizzare un forte raccordo tra SPI e sistema formativo (costituito da istruzione e formazione professionale) individuando le modalità più appropriate per realizzare tale coordinamento;
- *favorire il raccordo tra servizi pubblici e privati per l'impiego.* Anche in vista della ormai prossima regolamentazione e applicazione della L. 30/2003, emerge l'esigenza di favorire la cooperazione tra i servizi pubblici per l'impiego e quelli offerti da altri soggetti già presenti sul territorio o di cui è prevedibile una futura attivazione (parti sociali, operatori economici, università, etc.). A tal fine, è possibile predisporre tavoli di lavoro per individuare ambiti comuni o, al contrario, esclusivi di intervento e per continuare sulla strada delle convenzioni e delle intese che la Provincia di Livorno ha da tempo avviato.

### **1. Misure attive e preventive per le persone disoccupate ed inattive**

#### **Obiettivo specifico n° 1: Accrescere la partecipazione al mercato del lavoro**

- indagini ad hoc sul fenomeno dell'inattività
- creazioni di sportelli decentrati o itineranti (negli uffici pubblici, nei mercati, ecc.) dove favorire un contatto con la popolazione in condizioni di inattività
- servizi di assistenza personalizzata
- realizzazione di campagne e strumenti informativi rivolti alla popolazione inattiva (studenti, casalinghe, ritirati dal lavoro, ecc.) per promuovere la conoscenza dei servizi esistenti

#### **Obiettivo specifico n° 2: Favorire la transizione dalla disoccupazione al lavoro**

- consulenza orientativa individuale e/o per gruppi omogenei mediante colloqui finalizzati ad effettuare "bilanci professionali individuali" e "bilanci delle competenze "professionali"
- percorsi personalizzati a carattere integrato (es. orientamento e formazione)
- tirocini formativi e di orientamento incentivati finalizzati all'inserimento professionale
- azioni di accompagnamento/sostegno alla ricerca di lavoro

#### **Obiettivo specifico n° 3: Rafforzare e potenziare il sistema dei Servizi per l'impiego**

- potenziamento della dotazione organica e strumentale dei SPI
- formazione continua degli operatori
- azioni volte ad accrescere l'integrazione degli Spi con il sistema dell'istruzione e della formazione professionale
- raccordo fra servizi pubblici (SPI) e privati (SPrl) per l'impiego

## 6.2. Creazione di posti di lavoro e imprenditorialità

### *Analisi dei bisogni e delle potenzialità*

A partire dal 1998 l'occupazione nella nostra Provincia sembra aver imboccato un *trend* espansivo (18.000 nuovi occupati fra il '98 ed il '02), pur in presenza di un preoccupante rallentamento congiunturale verificatosi nel 2002. A beneficiare di quest'aumento sono stati sostanzialmente in egual misura sia gli uomini che le donne. La crescita dell'occupazione nell'ultimo quinquennio è stata sostenuta soprattutto nel terziario (12.000 occupati fra il '98 ed il '02), ma ha interessato anche il settore industriale capace di riassorbire manodopera dopo il forte calo occupazionale registrato durante gli anni Novanta a seguito principalmente dei processi di ristrutturazione che hanno investito molte grandi imprese operanti nell'area livornese. La crescita dell'occupazione industriale (+6.000 nuovi occupati pari al +20,7%) è stata trainata soprattutto dal settore delle costruzioni, ma ha riguardato anche l'industria in senso stretto (+8,7%).

Il ritardo strutturale che continua a caratterizzare il mercato del lavoro provinciale è tuttavia imputabile anche ad una scarsa attitudine sia all'imprenditorialità che, più in generale, al lavoro autonomo, retaggio probabilmente di un modello di sviluppo incentrato sulla grande impresa la cui presenza – almeno nel passato – ha sicuramente agito da freno nei confronti dell'iniziativa privata e dei processi di autoimprenditorialità, inibendo così la nascita di un tessuto di imprese autonome. Scarseggiano ad esempio sul territorio provinciale sistemi di PMI che assumano una connotazione di tipo distrettuale e anche le grandi imprese localizzate nell'area livornese spesso faticano a trovare una subfornitura locale specializzata a cui rivolgersi per l'effettuazione di specifiche lavorazioni o fasi di attività (ad esempio nel settore della componentistica auto).

Anche su questo fronte si colgono tuttavia dei segnali quanto meno incoraggianti: un aumento della propensione al rischio e all'imprenditorialità rilevabile in diversi settori di attività; la nascita di imprese locali che hanno saputo progressivamente affrancarsi dalla grande impresa, conquistando nel tempo un crescente orientamento ai mercati esteri (ad esempio nel settore dell'impiantistica); il consistente incremento dell'occupazione autonoma (+20,0% nel quinquennio '98-'02).

In sintesi, i principali punti di forza e di debolezza che caratterizzano quest'ambito tematico sono di seguito elencati.

<b>Punti di forza</b>	<b>Punti di debolezza</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• significativo incremento dell'occupazione complessiva nel corso degli ultimi 5 anni, ben al di sopra di quello registrato a livello regionale;</li> <li>• dinamica occupazionale positiva sia nel settore dei servizi, che in quello industriale, entrambi caratterizzati da una dinamica dell'occupazione superiore alla media regionale;</li> <li>• segnali positivi, in termini dinamici, sul fronte della propensione all'imprenditorialità, come dimostra il positivo andamento del "tasso di natalità" imprenditoriale.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• scarsa propensione al lavoro autonomo ed all'imprenditorialità;</li> <li>• cultura d'impresa fortemente condizionata dalla presenza della grande industria che ha avuto un effetto deprimente sulla propensione al rischio, all'imprenditorialità ed al lavoro autonomo;</li> <li>• ricadute non adeguate prodotte dai corsi di formazione volti a promuovere l'autoimprenditorialità;</li> <li>• assenza di sistemi di PMI con una connotazione di tipo distrettuale;</li> <li>• mancanza in alcuni settori di specializzazione dell'apparato produttivo locale di una sub fornitura specializzata (ad es. nella componentistica auto) in grado di proporsi come interlocutrice delle imprese maggiori;</li> <li>• difficoltà da parte di alcuni Comuni a rendere pienamente operativo e funzionale lo Sportello Unico per le attività produttive;</li> <li>• carenza di spazi urbanizzati per accogliere nuovi insediamenti produttivi che scoraggia l'insediamento di nuove imprese esterne, oltre a rendere difficili i progetti di ampliamento da parte delle imprese già esistenti.</li> </ul>

### *Obiettivi strategici europei e regionali*

Riguardo al sostegno all'imprenditorialità, negli orientamenti comunitari si sottolinea l'esigenza di promuovere l'innovazione e la capacità d'investimento e di creazione di nuove imprese puntando sullo sviluppo del terziario e della ricerca e sviluppo. Si auspica, a tal fine, la realizzazione di interventi per la semplificazione amministrativa e normativa e di rafforzamento delle conoscenze e delle capacità imprenditoriali attraverso iniziative formative adeguate.

In questo solco si inseriscono le opzioni espresse a livello regionale che forniscono orientamenti riguardo agli attori della nuova imprenditorialità (soprattutto giovani, donne, occupati in lavori "atipici" che, per questa via, giungano ad una stabilizzazione dell'impiego), le attività produttive verso le quali puntare ("non tradizionali" e possibilmente

caratterizzate dall'impiego di tecnologie avanzate, indipendentemente dal settore di riferimento) e le azioni da intraprendere (formazione, consulenza individualizzata). Ma l'occupazione a carattere indipendente non deve essere soltanto incrementata ma anche salvaguardata e, a tal fine, occorre intervenire rafforzando il tessuto imprenditoriale esistente e valorizzandone il profilo innovativo.

#### *Obiettivi strategici locali*

L'obiettivo di creare nuova occupazione attraverso lo sviluppo dell'imprenditorialità mette, ancora una volta in gioco, la capacità dei soggetti istituzionali, economici e sociali di cooperare nell'ambito di un indirizzo condiviso. E questo rappresenta il primo passo per definire interventi a sostegno della creazione d'impresa ma anche per il rafforzamento, e talvolta la ri-qualificazione, di quella esistente anche al fine di colmare la carenza o lo sviluppo insufficiente di imprese operanti nella cantieristica, nella componentistica, nella logistica e nei trasporti, nel turismo, nell'ICT e nei servizi, in generale.

In termini analitici, al fine di rafforzare e ampliare il sistema delle imprese, al fine di creare nuova occupazione e rendere più stabile quella esistente, si dovrà operare per:

- a) *Definire e implementare reti e integrazioni tra imprese* da realizzare attraverso:
- la creazione di una *cabina di regia*, per individuare i contesti nei quali sia possibile e conveniente realizzare tali integrazioni; le modalità per consolidare le reti tra imprese; i servizi di supporto per affiancare e sostenere tale processo;
  - la *concreta realizzazione di reti* tra le aziende (in una logica di filiera e per evitare sovrapposizione nelle produzioni) e *l'estensione della pratica di progetti integrati* (ad esempio, economia del mare integrata alla città e all'industria: collegare industria manifatturiera, porto, interporto e aeroporto, per favorire l'import/export);
  - la progettazione e realizzazione di *iniziative di supporto alla rete*
  - lo sviluppo di azioni concertate – così come definito nel locale protocollo di intesa tra soggetti pubblici e associazioni – di internazionalizzazione e marketing d'area;
  - il sostegno alle imprese esistenti attraverso azioni mirate dello “spor-

tello impresa” dei Centri per l’impiego e l’integrazione fra le attività dei Centri per l’Impiego con quelle svolte dalla Camera di Commercio e dalle Associazioni di categoria operanti sul territorio provinciale.

b) *Favorire la creazione d’impresa attraverso:*

- *studi di settore* che consentano di evidenziare ambiti potenziali di sviluppo imprenditoriale. Tali studi permetteranno di rendere più efficace l’azione di orientamento e di sostegno alla creazione d’impresa e più durature le iniziative cui si darà vita;
- *la semplificazione delle procedure amministrative*. In questo senso è di grande importanza la creazione di nuovi Sportelli unici (anche in forma associata, al fine di consentire l’estensione del servizio anche nei comuni di piccole dimensioni) e la valorizzazione di quelli esistenti (sia garantendo loro un adeguato supporto, sia favorendo la diffusione, verso le imprese, di informazioni riguardo al procedimento unico e ai vantaggi derivanti dal ricorso ai SUAP);
- *l’accesso alle informazioni riguardanti le facilitazioni e gli incentivi disponibili per la creazione d’impresa e per il sostegno all’auto-imprenditorialità*. Il sistema dei Servizi per l’Impiego (intendendo, con questo termine, l’insieme dei soggetti, pubblici e privati, che svolgono funzioni di supporto alla ricerca e creazione di lavoro e che potrebbero essere rappresentati, in questo come in altri casi, anche dalle strutture informative attivate presso le Associazioni di categoria) gioca, da questo punto di vista, un ruolo di grande importanza offrendosi come interlocutore unico in grado di fornire un primo orientamento e di integrare tale offerta con quella di servizi a carattere specialistico (come quelli indicati nei punti seguenti);
- *consulenza* a carattere orientativo per sviluppare l’idea imprenditoriale e porre questa in relazione con le reali opportunità ed esigenze del territorio. Per condurre tali attività i servizi per l’impiego hanno a disposizione professionalità specializzate e adottano strumenti e tecniche particolarmente indicati per interventi di questo tipo come, ad esempio, i bilanci di competenze finalizzati a favorire la consapevolezza delle proprie “potenzialità” e la fiducia in se stessi; colloqui di gruppo finalizzati a fornire indicazioni pratiche (ad esempio, sulle nuove normative relative alla creazione d’impresa, l’auto-imprenditorialità oppure il terzo settore);
- *formazione* a carattere manageriale e riguardante gli aspetti specialistici dell’attività che si intende intraprendere;

- *creazione e diffusione della cultura d'impresa* attraverso la predisposizione di azioni di sensibilizzazione e informazione rivolte ai più giovani o a specifici target di popolazione (prevedendo, ad esempio, incontri a carattere informativo in ambito scolastico; seminari e workshop per disoccupati e soggetti che lavorano in modo discontinuo finalizzati a far emergere e valorizzare eventuali idee imprenditoriali; etc.);
- *sostegno alla creazione di partnership e reti* con le altre aziende del settore al fine di rafforzare la posizione della nuova impresa;
- *sostegno ai processi di innovazione organizzativa e tecnologica* finalizzati a rendere le imprese locali più competitive. Al fine di garantire un adeguato supporto all'innovazione di prodotto e di processo è necessario creare e/o rafforzare i collegamenti con i centri di ricerca e con i poli scientifici e tecnologici esistenti a livello regionale favorendo, inoltre, partnership e cooperazioni a più ampio raggio;
- *sostegno allo sviluppo dell'imprenditorialità femminile* attraverso la predisposizione di un'offerta di servizi integrati (molti dei quali descritti nei punti precedenti come, ad esempio, l'orientamento, l'informazione e la consulenza che tengano conto delle opportunità e degli incentivi rivolti alle donne) che debbono prevedere misure volte a contrastare le criticità che caratterizzano spesso l'impresa "al femminile" (dimensioni troppo ridotte, scelta di ambiti e attività produttive scarsamente competitive, carenza di reti relazionali e difficoltà di accesso al credito) e iniziative finalizzate a favorire la conciliabilità tra lavoro e vita privata.

c) *Rafforzare e orientare le attività e le capacità imprenditoriali esistenti:*

- fornendo informazioni relative agli incentivi per la riconversione e le ristrutturazioni di imprese già esistenti;
- fornendo consulenze finalizzate ad armonizzare le scelte *aziendali* con i piani di sviluppo locali, orientare le riconversioni verso i nuovi bacini di impiego (o, comunque, verso comparti non coinvolti nella crisi dell'industria pesante) e promuovere l'impiego di nuove tecnologie (ad esempio, quelle a carattere telematico, particolarmente indicate per superare vincoli e ostacoli legati all'assetto geografico della provincia);
- promuovendo la formazione a carattere imprenditoriale e interventi volti a colmare carenze conoscitive di carattere specialistico;

- promuovendo azioni specifiche di carattere formativo per affrontare il problema del ricambio generazionale nel *management* delle imprese.

d) *Attrarre investimenti esogeni*

- da perseguire in primo luogo puntando sulle imprese *high-tech* e su quelle in grado di stabilire possibili integrazioni con le filiere produttive già esistenti in ambito provinciale secondo una linea di programma da sviluppare congiuntamente con gli altri soggetti che hanno sottoscritto il protocollo di intesa per il marketing d'area e l'internazionalizzazione delle imprese.
- A tal fine le azioni da promuovere dovranno essere finalizzate a proseguire e dare continuità alle attività di promozione già avviate in questi ultimi anni dalla Provincia di Livorno, anche in collaborazione con l'Agenzia Toscana PROMOZIONE;
- particolare rilievo assume la definizione di un programma di marketing di area che contempli la progettazione di azioni mirate di promozione e di assistenza agli investitori sia nazionali che esteri.

## 2. Creazione di posti di lavoro e imprenditorialità

### **Obiettivo specifico n° 1: Definire ed implementare reti ed integrazioni fra imprese**

- studi volti ad individuare ambiti settoriali e filiere in cui promuovere la creazione di reti fra imprese
- definizione di progetti di sviluppo locale a carattere integrato sul modello dei PISL

### **Obiettivo specifico n° 2: Favorire la creazione d'impresa**

- studi di settore sugli ambiti imprenditoriali a maggiore potenzialità di sviluppo
- semplificazione delle procedure amministrative
- potenziamento del ruolo degli Sportelli Impresa presenti presso i CPI
- diffusione informazioni riguardanti gli incentivi disponibili per la neo-imprenditorialità
- consulenza a carattere orientativo per sviluppare l'idea imprenditoriale
- formazione manageriale e specialistica
- accordi di partnership con aziende già esistenti per favorire lo start-up imprenditoriale
- seminari e *workshop* per promuovere il lavoro autonomo e la neo-imprenditorialità

### **Obiettivo specifico n° 3: Rafforzare ed orientare le attività imprenditoriali esistenti**

- azioni informative sugli incentivi a disposizione delle imprese esistenti
- consulenze personalizzate sul tema dell'innovazione organizzativa e tecnologica
- formazione imprenditoriale sia manageriale che specialistica
- formazione rivolta ai figli degli imprenditori per promuovere il ricambio generazionale

### **Obiettivo specifico n° 4: Attrarre investimenti esogeni**

- definizione di un programma di marketing d'area a carattere fortemente integrato

### **6.3. Affrontare il cambiamento e promuovere l'adattabilità e la mobilità del mercato del lavoro**

#### *Analisi dei bisogni e delle potenzialità*

Nella crescita occupazionale registrata nel corso degli ultimi anni un ruolo determinante è stato indubbiamente svolto dalla diffusione delle varie forme di lavoro atipico, le quali hanno progressivamente modificato la struttura dell'occupazione livornese, introducendo elementi di maggiore flessibilità nel mercato del lavoro provinciale. I dati dei CPI sugli avviamenti al lavoro relativi agli ultimi anni indicano, infatti, come la quota di assunzioni a tempo determinato (contratti a termine, contratti formazione-lavoro, apprendistato) sia cresciuta costantemente nella nostra Provincia superando nel 2002 l'87% sul totale dei flussi in entrata<sup>27</sup>. A quest'ultimo dato dovrebbe peraltro aggiungersi quello relativo ai lavoratori parasubordinati, formalmente autonomi (co.co.co. e professionisti non iscritti in albi specifici), che nell'ultimo quinquennio sono più che raddoppiati, evidenziando una dinamica nettamente superiore a quella regionale.

Questo significa che attualmente l'accesso al lavoro – specialmente per le donne e i giovani – avviene normalmente tramite forme di contratto atipiche e flessibili. Se questo fenomeno da un lato contribuisce a dare dinamicità al mercato del lavoro provinciale e consente alle imprese di adattarsi più facilmente alle fluttuazioni della domanda di beni e servizi, dall'altro non si può non evidenziare il fatto che uno sviluppo occupazionale eccessivamente sbilanciato verso forme di lavoro atipiche e flessibili rischi di creare fenomeni di marginalizzazione e precarizzazione strutturale soprattutto fra le componenti più deboli della forza lavoro (giovani e donne con scarsa professionalità).

Il mercato del lavoro provinciale è diventato assai meno rigido che in passato non solo per effetto della progressiva diffusione delle forme di lavoro flessibile, introdotte dalle recenti normative, ma anche in virtù del fatto che è cresciuta complessivamente la mobilità; un segnale indiretto di questo fenomeno lo si ricava considerando i dati relativi alla somma degli avviamenti e delle cessazioni registrate nel corso degli ultimi cinque anni: questi indicano un costante incremento della mobilità che si manifesta ininterrottamente da metà del decennio passato.

In sintesi, i principali punti di forza e di debolezza che caratterizzano quest'ambito tematico sono di seguito elencati.

---

<sup>27</sup> Il dato regionale è aggiornato al 2001.

<b>Punti di forza</b>	<b>Punti di debolezza</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• fortissima crescita del lavoro “atipico” (contratti formazione-lavoro, a tempo determinato, part-time, co.co.co; interinale) che ha contribuito a rendere il mercato del lavoro provinciale molto più flessibile che nel passato;</li> <li>• aumento della mobilità in entrata e in uscita come dimostra la costante crescita sia degli avviamenti che delle cessazioni;</li> <li>• buone relazioni industriali che hanno favorito in molte aziende la sottoscrizione di accordi contrattuali e di lavoro a carattere innovativo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• presenza nel mercato del lavoro provinciale di un'elevata quota di lavoratori privi delle tradizionali tutele che caratterizzano il lavoro dipendente a tempo indeterminato;</li> <li>• elevata presenza di lavoratori stagionali principalmente in agricoltura e nei servizi legati al turismo che si trovano in condizioni di elevata precarietà, anche perché spesso vengono impiegati in nero;</li> <li>• la forte flessibilità rischia di costituire un disincentivo all'investimento sulle risorse umane da parte delle imprese;</li> <li>• la forte flessibilità può favorire una “cronicizzazione” dei fenomeni di esclusione sociale per particolari segmenti della popolazione.</li> </ul>

### *Obiettivi strategici europei e regionali*

Gli orientamenti comunitari in materia di “adattabilità” hanno costantemente sottolineato l'esigenza di favorire, accanto all'accrescimento della flessibilità nel mercato e nell'organizzazione del lavoro, anche un rafforzamento dei livelli di sicurezza sociale e sul lavoro ed una loro rimodulazione in relazione ai cambiamenti. Lo strumento principale per realizzare la convergenza di tali obiettivi è stato individuato nel partenariato sociale al quale, tuttavia, devono affiancarsi interventi volti a sostenere i processi di cambiamento e a prevenire e combattere fenomeni di segmentazione del mercato del lavoro.

In quest'ottica le iniziative della Regione appaiono del tutto coerenti con gli orientamenti espressi a livello comunitario e, anche attraverso una solida pratica concertativa, si è inteso favorire i processi di trasformazione tenendo conto delle esigenze di tutti i soggetti coinvolti e predisponendo interventi finalizzati a prevenire e ridurre eventuali squilibri. A tal fine, le iniziative predisposte intervengono sia sul versante dell'offerta di lavoro (attraverso programmi di qualificazione e ri-qualificazione della forza lavoro in un'ottica di educazione permanente), sia su quello della domanda (mediante azioni di sensibilizzazione, di intervento a carattere consulenziale, di formazione e di incentivo alla rimodulazione negoziata dei diversi aspetti dell'organizzazione del lavoro e alla stabilizzazione dell'impiego).

### *Obiettivi strategici locali*

L'analisi delle dinamiche occupazionali che caratterizzano la nostra provincia mette in luce l'ampia diffusione di lavoro atipico che, se rappresenta un'opportunità di sviluppo (in quanto offre occasioni di accesso o re-ingresso al lavoro; può facilitare l'emersione e costituire un'alternativa al lavoro nero; consente di far fronte ad esigenze produttive non soddisfatte dal lavoro standard), è tuttavia ancora contrassegnato da aspetti critici. Punti deboli nell'attuale configurazione del lavoro "non standard" sono rappresentati – per citare soltanto alcuni tra gli aspetti più rilevanti – da: intermittenza lavorativa (e, dunque, di reddito); maggiore esposizione ai rischi di malattie e infortuni sul lavoro; carenza di tutele previdenziali e assicurative; difficoltà di valorizzazione e capitalizzazione delle esperienze e di crescita professionale, isolamento sociale (per la mancanza, in alcuni casi, di un luogo di lavoro stabile). Né si può presumere che la normativa recentemente emanata a livello nazionale in materia di flessibilità consentirà di superare gli elementi critici evidenziali non essendo in essa previste misure volte a favorire la stabilizzazione occupazionale, l'integrazione sociale e professionale, le libertà e le garanzie associative, e così via. È anzi prevedibile che l'estensione delle forme e delle modalità di lavoro atipico e l'abbassamento delle tutele a favore dei soggetti interessati da precarietà occupazionale renderà ancora più acuto il disagio sociale derivante, peraltro già avvertito anche nella nostra provincia.

Su ciascuno di questi aspetti – e sull'insieme di quelli connessi alla trasformazione del lavoro – è tuttavia possibile intervenire predisponendo adeguate iniziative, facendo ricorso alla cooperazione tra gli attori pertinenti e individuando i canali più adeguati. A tal fine è possibile indicare alcuni obiettivi principali e le azioni necessarie alla loro realizzazione:

a) *Accrescere la consapevolezza e la responsabilità sociale delle imprese.*

Al fine di consentire alle aziende l'assunzione di comportamenti socialmente responsabili<sup>28</sup> e di realizzare un'utile e adeguata valorizzazione delle forze di lavoro, possono essere intraprese:

- *azioni di informazione* su esperienze, esempi positivi e incentivi alla rimodulazione degli orari (banca del tempo, sostegni alla riorganiz-

---

<sup>28</sup> Cfr. Commissione europea, Libro verde "Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese", COM (2001) 366.

zazione per una migliore conciliazione fra tempi di vita e di lavoro, etc.) e sulle possibilità di decentramento delle attività (attraverso l'applicazione, ad esempio, di forme "evolute" di telelavoro). Una parte rilevante delle azioni di informazione dovrà inoltre accrescere la conoscenza delle imprese riguardo ai limiti, alle opportunità e alle caratteristiche dall'ampia gamma di flessibilità previste dalla normativa;

- *azioni di consulenza* che affianchino l'operatore economico nella scelta di soluzioni strategiche, organizzative e contrattuali in un'ottica di medio-lungo periodo evitando dunque di sottovalutare l'importanza degli investimenti in capitale umano. Questo tipo di azioni – come la precedente – può essere promosso e svolto soprattutto dal sistema dei servizi per l'impiego (pubblici e privati). Ed è, a riguardo, di grande importanza sviluppare, al loro interno, funzioni, professionalità e supporti adeguati a fornire supporto alle imprese;
- individuazione di *incentivi* all'adozione di soluzioni che contemperino le esigenze di ammodernamento con quelle di miglioramento delle condizioni di lavoro. Tra le forme di incentivazione si potranno prevedere quelle a carattere simbolico o di immagine (come l'assegnazione del "marchio di qualità sociale") oppure facilitazioni, anche di tipo economico, ad esempio in relazione a percorsi di stabilizzazione del personale;
- *sostegno alla contrattazione* riferita anche al lavoro atipico. A tal fine è opportuno agire – con iniziative che soprattutto le parti sociali possono adottare – sul versante dell'informazione ma anche della formazione rivolta ai soggetti impegnati nelle attività negoziali.

b) *Accrescere il grado di sicurezza e migliorare le condizioni di vita e di lavoro degli atipici* attraverso iniziative volte a:

- diffondere *informazioni relative ai diritti e alle tutele* disponibili. Su questo versante, all'azione sindacale – che non sempre si estende alle molteplici tipologie di lavoro non standard – può essere affiancata quella dei servizi pubblici per l'impiego;
- facilitare l'*incontro tra domanda e offerta di lavoro con specifico riferimento al lavoro atipico*. L'esigenza di colmare i periodi di non-lavoro diviene particolarmente importante per i soggetti caratterizzati da intermittenza occupazionale (si pensi, non soltanto alle modalità

contrattuali flessibili di recente introduzione, ma anche al lavoro stagionale) e la funzione – centrale per il sistema dei servizi all’impiego – di incontro fra domanda e offerta di lavoro dovrà essere realizzata considerando questo come uno degli ambiti prioritari di intervento. Il servizio pubblico potrà, inoltre, utilizzando l’ampia copertura e diffusione territoriale, favorire il raccordo anche con agenzie private (ad esempio, quelle di fornitura di lavoro temporaneo) al fine di limitare i rischi di intermittenza lavorativa;

- affermare un sistema di *certificazione dei percorsi professionali*. Nel caso delle occupazioni a carattere temporaneo, si riduce la possibilità di sviluppo e riconoscimento professionale anche per la difficoltà di veder riconosciuto il percorso di lavoro svolto. Da questo punto di vista, il sistema pubblico dei servizi per l’impiego può assumere la funzione di garante – nei confronti del datore di lavoro – certificando il curriculum professionale del lavoratore;
- predisporre iniziative di *formazione* finalizzate ad accrescere l’*occupabilità*, favorire l’*autoconsapevolezza* (fornendo, ad esempio nel caso dei parasubordinati, strumenti per valutare la redditività del proprio lavoro e, dunque, consentire una più adeguata definizione dei compensi), accrescere le capacità di *autotutela* (prevedendo moduli-base di formazione per la salute e la sicurezza e di diritto del lavoro). È importante che la formazione – così come altri servizi – tenga conto delle peculiarità del lavoro atipico: si dovrà dunque considerare, nella predisposizione delle attività curriculari, la de-standardizzazione degli orari di lavoro e, nel caso delle occupazione a carattere intermittente, dovranno essere progettate modalità di erogazione della formazione che ne consentano la fruizione nei periodi di minore impegno lavorativo;
- realizzare l’*integrazione tra servizi*. Le condizioni di lavoro e di vita degli atipici presentano aspetti problematici spesso più complessi che nel caso del lavoro standard e richiedono, dunque, interventi a carattere integrato. Analoghe iniziative possono essere adottate collegando i servizi per l’impiego con altri enti (ad esempio, l’INAIL, per le prestazioni assicurative) oppure con servizi pubblici e privati (finalizzati, ad esempio, all’assistenza di anziani e bambini) e, certamente, con il sistema della formazione professionale e dell’istruzione;
- facilitare l’*adeguamento dei tempi e degli orari delle città* alle esigenze di chi lavora secondo modalità non standard. A questo riguardo,

la Provincia può fornire un importante contributo e garantire il coordinamento delle iniziative comunali;

- promuovere e sostenere *iniziative associative*. Oltre che svolgere le tradizionali funzioni di tutela, l'attività associative nel caso del lavoro atipico ha mostrato saper accrescere e adeguare la gamma dei servizi di supporto (ad esempio, di assistenza fiscale, legale, etc.) anche a carattere innovativo (come nel caso della "Casa degli atipici" di Bologna che offre spazi per l'incontro e il lavoro anche al fine di superare la condizione di isolamento e debolezza di lavoratori atipici);
- fornire supporto, anche economico, all'*acquisizione di beni strumentali* (ad esempio, accesso al credito per l'acquisto di computer, veicoli, attrezzature), di *conoscenze* (impiegando, ad esempio, la formula dei voucher per l'accesso alla formazione o altre forme di finanziamento per l'acquisizione di materiale documentario, pubblicazioni, banche-dati, etc.), di *servizi* (come quelli di consulenza, ad esempio).

### **3. Affrontare il cambiamento e promuovere l'adattabilità e la mobilità nel mercato del lavoro**

#### **Obiettivo specifico n° 1: Accrescere la consapevolezza e la responsabilità sociale delle imprese**

- informazione su esperienze di rimodulazione degli orari e di decentramento delle attività (es. telelavoro)
- consulenza agli imprenditori per la ricerca di soluzioni organizzative a carattere innovativo
- incentivi anche simbolici (es. assegnazione del "marchio di qualità sociale") all'adozione di soluzioni innovative che contemperino le esigenze di ammodernamento dell'impresa con quelle di miglioramento delle condizioni di lavoro
- formazione rivolta ai soggetti impegnati nelle attività di negoziazione

#### **Obiettivo specifico n° 2: Accrescere il grado di sicurezza e migliorare le condizioni di vita e di lavoro degli atipici**

- diffusione informazioni relative ai diritti ed alle tutele previste dalle normative
- azioni volte a facilitare l'incontro fra domanda ed offerta con specifico riferimento ai lavoratori atipici
- identificazione di forme di certificazione dei percorsi professionali seguiti dai lavoratori atipici
- formazione volta a favorire l'occupabilità, l'autoconsapevolezza e l'autotutela degli atipici
- sostegno ad iniziative a carattere associativo specificatamente rivolte a questo target di utilizzo
- supporto anche economico all'acquisizione di beni strumentali, di formazione, di consulenze personalizzate

#### **6.4. Sviluppo del capitale umano e apprendimento lungo tutto l'arco della vita**

##### *Analisi dei bisogni e delle potenzialità*

La qualità del capitale umano disponibile in loco e la sua qualificazione lungo tutto l'arco della vita costituiscono, come è noto, fattori strategici per garantire lo sviluppo economico.

Se si analizza la situazione rilevabile nel contesto provinciale non c'è dubbio che siano individuabili alcuni importanti punti di forza quali: la presenza di una quota abbastanza rilevante di persone con una scolarizzazione di base piuttosto elevata; la tendenza da parte dei giovani a continuare gli studi della scuola superiore, in modo da raggiungere un più elevato livello di istruzione e garantirsi per questa via la possibilità di una futura crescita professionale; la presenza in alcuni settori (componentistica auto, siderurgia, chimica, impiantistica, ecc.) di lavoratori altamente qualificati in possesso di competenze specialistiche molto elevate; il crescente ricorso da parte degli occupati alla formazione continua; ecc.

Accanto alle note positive emergono tuttavia elementi che si configurano come delle rilevanti criticità. Le imprese in circa il 40% dei casi incontrano notevoli difficoltà a reperire sul mercato le figure professionali richieste, soprattutto quando sono alla ricerca di profili di tipo tecnico o di operai specializzati. Almeno in parte, tale problema è riconducibile al fatto che il sistema scolastico e della formazione professionale non appare in grado di fornire le qualifiche richieste dal mercato, a causa soprattutto dello scarso dialogo esistente fra gli istituti scolastici (tecnici e professionali) e il mondo delle imprese. Fra la popolazione scolastica è relativamente elevato il fenomeno della dispersione, che riguarda in particolar modo gli studenti che frequentano le scuole superiori con indirizzo professionale o tecnico, dove è relativamente elevato il tasso di abbandono. Risulta ancora non particolarmente elevato il ricorso da parte dei lavoratori ad attività di formazione, riqualificazione e aggiornamento e ciò sembra costituire un problema soprattutto per i lavoratori meno giovani, i quali rischiano maggiormente di essere tagliati fuori dalle trasformazioni sia di tipo tecnologico che organizzativo che interessano il mercato del lavoro.

In sintesi, i principali punti di forza e di debolezza che caratterizzano quest'ambito tematico sono di seguito elencati.

<b>Punti di forza</b>	<b>Punti di debolezza</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• presenza di una quota abbastanza rilevante della popolazione con una scolarizzazione di base piuttosto elevata;</li> <li>• diffusa tendenza fra i giovani a proseguire l'iter scolastico dopo la scuola dell'obbligo;</li> <li>• significativo incremento del numero di allievi che hanno frequentato i corsi di formazione professionale finanziati dal FSE;</li> <li>• presenza in alcuni settori produttivi (cantieristica, componentistica auto, logistica, impiantistica) di lavoratori con competenze specialistiche molto elevate.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• significativi fenomeni di dispersione scolastica che riguardano soprattutto gli studenti della scuola media superiore, concentrandosi in particolar modo nel settore degli istituti professionali e in quelli tecnici, dove è relativamente elevato il tasso di abbandono;</li> <li>• insufficiente capacità del sistema scolastico e della formazione professionale di formare figure professionali con le qualifiche e i profili richiesti dal mercato;</li> <li>• difficoltà da parte delle imprese di reperire sul mercato lavoratori con determinati tipi di qualifiche (ad esempio i manutentori);</li> <li>• mancanza di uno stretto raccordo fra i programmi formativi e le specifiche esigenze delle imprese che operano sul territorio;</li> <li>• scarsa collaborazione fra aziende ed istituti scolastici superiori con l'adozione da parte di questi ultimi di programmi che rendono il percorso scolastico scarsamente funzionale all'inserimento lavorativo.</li> </ul>

### *Obiettivi strategici europei e regionali*

Il principale obiettivo delle politiche comunitarie riguardo allo sviluppo del capitale umano è rappresentato dalla promozione di strategie di *lifelong learning*. A questo scopo, è necessario migliorare la qualità e l'efficienza dei sistemi d'istruzione e di formazione per dotare tutti i lavoratori delle capacità richieste in una società basata sulla conoscenza, consentire lo sviluppo di carriera, ridurre la mancata corrispondenza fra domanda e offerta di qualifiche e superare, per questa via, le strozzature del mercato del lavoro.

Tali finalità hanno trovato, anche a livello regionale, una risposta ampia e articolata. Sul piano dell'istruzione, è stato sottolineato, in particolare, l'obiettivo di ridurre e prevenire la dispersione scolastica e di rafforzare l'istruzione superiore e universitaria. Forte enfasi è stata posta anche sul raccordo tra sistema scolastico, della formazione professionale e lavoro promovendo e consolidando:

- la progettazione di azioni per l'integrazione dell'offerta formativa scolastica con l'offerta formativa territoriale;
- le esperienze di integrazione fra istruzione e formazione tecnica a livello superiore (post diploma);
- gli strumenti di recupero dei giovani che escono precocemente dai canali dell'istruzione (apprendistato, strumenti di tutoraggio personalizzato, ecc.) e l'alternanza scuola-lavoro;

È stata inoltre assunta pienamente l'ottica della formazione continua e dell'integrazione tra questa e gli altri strumenti di politica attiva del lavoro attraverso iniziative di:

- intesa tra le parti sociali finalizzate a liberare parte del tempo di lavoro destinandolo alla formazione sia dei lavoratori dipendenti, sia dei titolari d'impresa;
- promozione di interventi consulenziali e di orientamento finalizzati a costruire percorsi formativi personalizzati e rispondenti alle esigenze di aggiornamento delle competenze professionali;
- sviluppo della qualità dell'offerta formativa e dei servizi ai cittadini attraverso la cooperazione tra scuola, agenzie formative e servizi per l'impiego;
- rafforzamento e diversificazione degli interventi di formazione continua nel settore privato (soprattutto PMI) al fine di rafforzare la consapevolezza da parte delle imprese riguardo all'importanza degli investimenti nella qualità del capitale umano.

#### *Obiettivi strategici locali*

Nella nostra provincia si avverte, in particolare, l'esigenza di accrescere l'integrazione fra il sistema formativo (istruzione e formazione professionale) e mondo del lavoro, favorendo soprattutto il dialogo fra istituzioni scolastiche e associazioni di categoria per orientare l'offerta formativa in base alle reali necessità del contesto produttivo e per superare le difficoltà che le imprese incontrano nel reperire in loco forza lavoro con profili professionali corrispondenti alle proprie esigenze. A tal fine, si avverte la necessità che il *sistema della formazione continua e permanente sia in continua evoluzione* e che assuma consapevolmente gli obiettivi contenuti nelle diverse parti del Piano al fine di contribuire, in relazione alle

proprie competenze, alla realizzazione di tali finalità sviluppando progetti e iniziative adeguate. In questo senso, la programmazione provinciale del FSE è orientata verso progetti di riqualificazione e specializzazione che partono dalla domanda di professionalità manifestata dalle imprese ma che non trascurano lo sviluppo delle competenze di base e a carattere trasversale al fine di elevare il grado di occupabilità della forza lavoro.

Interventi di questo tipo rendono necessario l'aggiornamento continuo *delle conoscenze, delle competenze e dei profili professionali maggiormente* richiesti dalle imprese e una maggiore capacità *del sistema formativo di soddisfare i fabbisogni* individuati.

Non è tuttavia sufficiente rispondere tempestivamente alle esigenze espresse dal mercato, occorre a questo affiancare la capacità di prevenire fenomeni di obsolescenza delle professionalità e delle competenze. L'eccesso di specializzazione, la tendenza a proporre e riprodurre profili professionali in declino, la scarsa attenzione alle conoscenze trasversali e alle metodologie di auto-diagnosi delle competenze rappresentano limiti che caratterizzano ancora molta parte dell'offerta formativa e che debbono essere contrastati. La trasformazione che si richiede al sistema della formazione è dunque rappresentato da uno spostamento dell'interesse "dal profilo, alla competenza" affinché sia possibile predisporre prodotti più flessibili sia in riferimento alle esigenze delle imprese, sia in relazione alle caratteristiche e ai fabbisogni dell'utenza. Questo comporta lo sviluppo di attività formative personalizzate, di percorsi curriculari caratterizzate da modularità, possibilità di ritorni e approfondimenti ricorsivi, fortemente orientate non soltanto allo sviluppo di conoscenze specialistiche ma anche di competenze metodologiche.

a) L'esigenza di sviluppare il capitale umano richiede, innanzi tutto, *interventi per potenziare e innalzare la qualità della formazione iniziale e superiore*. A tale riguardo, si dovranno realizzare:

- *contatti itineranti nelle scuole* (rivolti alle ultime classi delle scuole medie e ai primi anni delle superiori) finalizzati a fornire informazione sullo "Sportello scuola" operativo all'interno del Centri per l'impiego (che svolge attività di orientamento informativo, sostegno formativo, counselling orientativo, tutorship) ed effettuare interventi di prevenzione dell'abbandono e della dispersione scolastica;
- *progetti integrati di orientamento* che vedano la partecipazione delle scuole, delle agenzie formative e dei servizi per l'impiego estenden-

do le procedure avviate a livello sperimentale negli istituti professionali, al resto degli Istituti Scolastici.

- *programmi per l'innalzamento della qualità dell'istruzione* e dei livelli culturali e scientifici generali. Si suggerisce, in concreto, di individuare nuovi percorsi personalizzati che consentano agli studenti di conseguire titoli di studio con buoni risultati qualitativi;
- non dovrà inoltre essere trascurata la domanda di *alta formazione* che può essere soddisfatta attraverso accordi e convenzioni con gli Atenei della regione per la costituzione di sedi decentrate e di corsi di laurea coerenti con la vocazione del territorio e con le analisi dei fabbisogni realizzate, utilizzando anche i moderni sistemi di teleformazione;
- rinnovo degli indirizzi di studio. Anche attraverso la verifica degli indirizzi in relazione alle richieste provenienti dal mondo del lavoro;
- conferma del ruolo del sistema IFTS come strumento di facilitazione per l'inserimento nel mondo del lavoro.

- b) Interventi significativi dovranno riguardare anche i soggetti adulti assumendo l'obiettivo di estendere la formazione a tutto l'arco della vita. In proposito è importante sottolineare le positive esperienze maturate, a livello locale, attraverso la realizzazione dei Circoli di studio e, più in generale, in riferimento all'educazione degli adulti.

In linea di massima è importante tenere conto che le iniziative rivolte a soggetti in età adulta, dovranno partire da un'attenta valutazione delle esperienze pregresse (formative e lavorative) ed elaborare programmi personalizzati di qualificazione, aggiornamento delle qualifiche, valorizzazione del patrimonio di conoscenze (a carattere professionale e di altro tipo) possedute sia da chi lavora, sia dai disoccupati.

Nel primo caso (ossia, in riferimento ai lavoratori), dovranno essere predisposti programmi di formazione aziendale a carattere ricorsivo, che consentano al personale di affrontare adeguatamente le trasformazioni produttive e tecnologiche, che evitino i processi di obsolescenza delle conoscenze e, dunque, i rischi di espulsione collegati. Non può essere, inoltre, trascurata l'esigenza di formazione del management e dei titolari d'impresa che, al pari del resto degli occupati, devono poter adeguare e arricchire le proprie conoscenze. Programmi di formazione diretti a questa tipologia di utenza risultano particolarmente importanti nelle PMI, soprattutto del terziario, dal momento che possono costitu-

ire occasioni e strumenti per il rafforzamento aziendale e l'avvio di processi di innovazione.

Con particolare riferimento alla formazione di soggetti in età adulta, di lavoratori standard (che – soprattutto nelle PMI, o in ambito rurale, oppure lontano dai grandi centri urbani – non sempre possono usufruire di programmi di formazione professionale aziendale o “in presenza”), di donne (che spesso hanno difficoltà di conciliare impegni familiari con il lavoro e/o la formazione), di lavoratori atipici (particolarmente soggetti a picchi di lavoro, irregolarità oraria, difficoltà di programmare e garantire la partecipazione ad iniziative di formazione) diviene particolarmente importante sviluppare e diffondere modalità di formazione a distanza (FAD). Queste permettono, da un lato, l'organizzazione flessibile della formazione (e dunque ne consentono una fruizione anche differita), dall'altro, rendono possibile il superamento di distanze e barriere spaziali (facilitando, dunque, la partecipazione di soggetti anche molto distanti e la creazione di una comunità virtuale che può favorire processi – seppure limitati – di socializzazione e confronto altrimenti assai difficoltosi). Esperienze positive, in proposito, sono già state maturate nella nostra provincia, soprattutto nell'ambito delle strutture TRIO.

Riguardo ai segmenti più deboli del mercato del lavoro (per alcuni dei quali si rimanda ad altri paragrafi) la formazione dovrà integrarsi con altri strumenti di politica attiva del lavoro (orientamento, *counseling*, accompagnamento, etc.) e di sostegno socio-assistenziale (è il caso delle donne con impegni familiari, di persone con handicap, etc.).

Indipendentemente dalle specificità, è tuttavia possibile rintracciare alcuni tratti comuni alla condizione di disoccupato che la formazione può contribuire a superare. I principali fattori su cui intervenire sono rappresentati dall'isolamento sociale, dalla perdita di status, dalla diminuzione delle motivazioni alla ricerca attiva che cresce all'aumentare della durata della disoccupazione. L'intervento formativo non potrà dunque, in questi casi, limitarsi alla trasmissione di conoscenza ma dovrà consentirne la traduzione in abilità attraverso il rafforzamento dell'autostima, delle motivazioni, della capacità di autovalutazione.

#### **4. Sviluppo del capitale umano e apprendimento lungo tutto l'arco della vita**

##### **Obiettivo specifico n° 1: Potenziare ed innalzare la qualità della formazione iniziale e superiore**

- contatti itineranti nelle scuole volti a promuovere i servizi offerti dallo "Sportello Scuola" dei Cpl e a prevenire l'abbandono scolastico
- progetti integrati di orientamento con il coinvolgimento delle scuole, dei Cpl e dei centri di formazione professionale
- programmi per l'innalzamento della qualità dell'istruzione scolastica
- accordi e convenzioni con gli Atenei regionali per la realizzazione di sedi decentrate e/o corsi di laurea coerenti con le vocazioni del territorio livornese
- rinnovo degli indirizzi di studio anche in funzione delle richieste del mondo del lavoro
- utilizzo del sistema IFST come strumento di facilitazione per l'inserimento nel mondo del lavoro

##### **Obiettivo specifico n° 2: Estendere la formazione a tutto l'arco della vita**

- programmi di formazione aziendale a carattere ricorsivo
- formazioni del management e dei titolari d'impresa con particolare riguardo alle PMI
- formazione integrata con altre politiche attive del lavoro e con azioni di sostegno socio-assistenziale per i disoccupati ed i segmenti più deboli della FL
- formazione a distanza (FAD) rivolta a particolari segmenti di utenza

### **6.5. Disponibilità di manodopera e invecchiamento attivo**

#### *Analisi dei bisogni e delle potenzialità*

La provincia di Livorno, almeno nel breve e medio periodo, non dovrebbe soffrire di problemi legati all'insufficiente disponibilità di manodopera, potendo contare su di un potenziale ancora inutilizzato costituito sia da coloro che si trovano in condizione di disoccupazione<sup>29</sup>, sia da coloro – soprattutto donne – che non partecipano al mercato del lavoro perché scoraggiati dalla mancanza di sufficienti opportunità di impiego o comunque non attratti da una domanda di lavoro che non soddisfa le loro aspettative di impiego. A ciò si aggiungerà l'offerta di manodopera risultante dall'immigrazione, che sembra destinata ad accrescersi nel corso dei prossimi anni. Quest'ultimo fenomeno potrà avere un effetto positivo sugli equilibri del mercato del lavoro provinciale, dal momento che la manodopera straniera è generalmente dispo-

<sup>29</sup> Oltre 8.000 unità stando agli ultimi risultati dell'Indagine sulle Forze di Lavoro realizzata dall'ISTAT con riferimento al 2002.

nibile a svolgere lavori per i quali non si trova più un'offerta di manodopera locale (soprattutto in agricoltura; nella ristorazione e nei servizi legati al turismo; nei lavori domestici e di cura e assistenza delle persone).

A fronte di questi elementi, non si possono tuttavia sottacere le possibili criticità derivanti dal progressivo calo demografico e dall'ulteriore invecchiamento della popolazione. Già oggi la nostra Provincia risulta caratterizzata da un *indice di vecchiaia*<sup>30</sup> piuttosto elevato (22,5%), pur non differenziandosi dalla situazione rilevabile a livello regionale (22,1%). In prospettiva futura il fenomeno dell'invecchiamento è tuttavia destinato ad accentuarsi come dimostrano gli scenari previsionali e comporterà inevitabilmente l'emergere di nuovi problemi, connessi ad esempio alla sempre più scarsa disponibilità di manodopera giovane, alle crescenti difficoltà di inserimento delle donne nel mercato del lavoro, risultando questa componente particolarmente impegnata nei servizi di cura degli anziani, alla mancanza di condizioni di lavoro che stimolino i lavoratori più anziani a rimanere in attività promuovendo l'invecchiamento attivo.

In sintesi, i principali punti di forza e di debolezza che caratterizzano quest'ambito tematico sono di seguito elencati.

<b>Punti di forza</b>	<b>Punti di debolezza</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• esistenza di un'ampia riserva di manodopera non occupata o inattiva che può essere utilizzata per sostenere la futura crescita economica;</li> <li>• crescente capacità di attrazione nei confronti dei flussi migratori;</li> <li>• crescente disponibilità di manodopera straniera disponibile a svolgere anche lavori per i quali non si trova più un'offerta di manodopera locale (soprattutto in agricoltura, nei servizi legati al turismo; nei servizi domestici, ecc.).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• forte processo di invecchiamento demografico, che in prospettiva futura determinerà crescenti problemi di ricambio sul mercato del lavoro, oltre che un forte aumento della domanda di servizi socio-assistenziali;</li> <li>• presenza di una quota abbastanza significativa di prepensionati ancora in età lavorativa che si sono ritirati dal lavoro o che svolgono attività in nero, dopo essere stati espulsi dai processi di ristrutturazione che hanno investito le grandi industrie presenti nell'area livornese</li> </ul>

<sup>30</sup> L'indice in questione è ottenuto rapportando le persone con più di 65 anni alla popolazione residente.

### *Obiettivi strategici europei e regionali*

Gli indirizzi comunitari in materia di politiche per il lavoro intendono garantire un'adeguata disponibilità di manodopera e di opportunità di impiego. A tal fine si intende agire sia per favorire una più ampia partecipazione al lavoro di tutte le categorie di popolazione, sia per la promozione di un "invecchiamento attivo". Riguardo a quest'ultimo tema, sono suggeriti interventi volti a favorire il permanere in attività dei lavoratori (attraverso lo sviluppo della formazione continua, il miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza sul lavoro, la riorganizzazione del lavoro secondo modalità innovative e flessibili) e a rimuovere gli incentivi al ritiro anticipato dal mercato del lavoro (in particolare, il pre-pensionamento).

A livello regionale, l'invito comunitario è stato pienamente accolto e anzi si è provveduto ad ampliare il ventaglio degli interventi da realizzare al fine di favorire dell'invecchiamento attivo, predisponendo iniziative di informazione e orientamento (inteso come ri-orientamento professionale e orientamento e formazione diretto alla cittadinanza attiva).

### *Obiettivi strategici locali*

Le analisi realizzate nella nostra provincia non evidenziano carenza di manodopera sebbene si osservi difficoltà di *matching* tra l'offerta di lavoro, caratterizzata spesso da elevata qualificazione ma non sempre adeguata alle richieste del mercato, e la domanda spesso incapace di valorizzare il capitale umano disponibile e tendente, piuttosto, a privilegiare le basse qualifiche.

Obiettivo centrale negli interventi di politica attiva del lavoro è inoltre quello di contrastare la tendenza alla fuoriuscita, sempre più precoce, della mano d'opera dal ciclo produttivo favorendo, invece, processi di "invecchiamento attivo", termine con il quale si intende far riferimento alla valorizzazione delle capacità e delle competenze dei lavoratori in età adulta (spesso già a 45 anni alcuni lavoratori sono considerati "obsoleti" o "anziani") o prossimi al pensionamento. Questa finalità assume rilievo particolare sia in relazione all'esigenza di ristabilire un rapporto positivo tra le generazioni (facilitando il trasferimento di conoscenze lavorative tra giovani e anziani e dunque valorizzando il know-how di questi ultimi), sia perché gli interventi di ri-

forma del sistema previdenziale e il prolungamento della vita attiva che essi prevedono debbono trovare rispondenza nell'effettiva possibilità di trovare e svolgere adeguatamente un'attività produttiva sino alle soglie della Terza età.

A tal fine, debbono essere predisposti interventi sia a carattere preventivo, sia finalizzati a superare condizioni di disagio occupazionale riguardanti la popolazione adulta.

a) Riguardo agli interventi finalizzati a *favorire il permanere al lavoro e l'impegno in attività di utilità sociale* è possibile predisporre interventi tesi a:

- favorire *l'aggiornamento dei lavoratori attraverso programmi di formazione continua*. Per i soggetti di età elevata si tratta spesso di intervenire non soltanto per aggiornare e innovare le competenze professionali, ma anche per incrementare le conoscenze di base (per la maggior presenza di bassi livelli di istruzione nelle classi di età più elevate). È, dunque, necessario far precedere la formazione da analisi delle competenze e di realizzare gli interventi formativi creando un raccordo con i piani regionali finalizzati al recupero e alla riconversione delle professionalità obsolete;
- *favorire la diversificazione produttiva e i processi di innovazione e riqualificazione delle imprese* affinché sia possibile trovare impiego, adeguato utilizzo e valorizzazione dei lavoratori con qualifiche elevate e che attualmente trovano difficile collocazione in un mercato del lavoro che preferisce i profili professionali scarsamente qualificati;
- *migliorare le condizioni di lavoro* al fine di incentivare la permanenza del personale;
- *governare i processi di ristrutturazione e di crisi aziendale* – con una forte cooperazione con e tra le parti sociali – per evitare l'espulsione di manodopera anziana per la quale si pongono maggiori difficoltà di ricollocazione;
- favorire, anche dopo la conclusione del percorso lavorativo, la partecipazione dei neo-pensionati a iniziative di formazione dei più giovani in un'ottica di "solidarietà intergenerazionale" e di trasmissione delle competenze. Più in generale, si tratta di realizzare iniziative finalizzate al riconoscimento, alla valorizzazione e alla trasmissione delle competenze accumulate dagli anziani, attraverso il loro coinvolgimento in attività a carattere sociale.

Nei casi in cui si tratti di *combattere la disoccupazione e l'inattività nei segmenti di popolazione di età elevata*, è possibile operare al fine di:

- favorire la riqualificazione, curando lo sviluppo e l'applicazione di metodologie e di percorsi formativi adeguati anche a coloro che posseggono bassi titoli di studio;
- favorire – attraverso la predisposizione di misure incentivanti e la sorveglianza sull'applicazione delle norme anti-discriminatorie – *l'abolizione dei vincoli di età per le assunzioni e l'ingresso al lavoro degli adulti*;
- *sostenere progetti per la creazione di impresa*, ad esempio nell'ambito dell'economia sociale, che offrano uno sbocco occupazionale alla forza lavoro di età elevata. È possibile, inoltre, prevedere la stipula di convenzioni con le imprese di questo tipo per la fornitura di servizi di pubblica utilità.

#### **5. Disponibilità di manodopera e invecchiamento attivo**

##### **Obiettivo specifico n° 1: Favorire il permanere al lavoro e l'impegno in attività di utilità sociale**

- programmi di formazione continua rivolti ai lavoratori con età elevata per favorire un loro aggiornamento professionale
- azioni volte a migliorare le condizioni di lavoro al fine di incentivare la permanenza al lavoro del personale più anziano
- azioni volte a governare i processi di ristrutturazione e di crisi aziendale in modo da evitare che questi non siano penalizzanti per la manodopera più anziana
- coinvolgere i neo-pensionati in iniziative di formazione rivolte ai lavoratori più giovani onde favorire la trasmissione delle competenze

##### **Obiettivo specifico n° 2: Combattere la disoccupazione e l'inattività nei segmenti di popolazione di età più elevata**

- formazione finalizzata a favorire i processi di riqualificazione fra i disoccupati adulti soprattutto quelli con bassi titoli di studio
- misure incentivanti e azioni di sorveglianza sull'applicazione delle norme anti-discriminatorie al fine di favorire l'assunzione da parte delle aziende dei lavoratori adulti
- sostegno ai progetti di creazione d'impresa che offrano sbocchi occupazionali anche alla forza lavoro con un'età più avanzata (ad es. nel "terzo settore")

#### **6.6. Parità uomo-donna**

##### *Analisi dei bisogni e delle potenzialità*

Nella nostra Provincia l'obiettivo della parità di condizioni e di trattamento nel mercato del lavoro fra uomini e donne è ben lungi dall'essere conseguito, nonostante i progressi registrati nel corso degli ultimi anni.

I tassi di attività e di occupazione<sup>31</sup> della componente femminile (35,7% e 42,8%) non solo sono ancora molto distanti da quelli della componente maschile (58,1% e 69,7%), ma denotano un significativo ritardo anche in confronto a quelli medi regionali (39,9% e 50,6%). A ciò si aggiunge il fatto che le donne, malgrado evidenzino una modesta partecipazione al mercato del lavoro, rappresentano in ogni caso oltre il 70% della disoccupazione rilevabile a livello provinciale, a testimonianza delle notevoli difficoltà che incontra questa componente ad inserirsi nel mercato del lavoro e a trovare un impiego stabile che sia in linea con le proprie aspettative. La discriminazione nei confronti delle donne è altresì evidente considerando che fra le lavoratrici è nettamente più elevata l'incidenza delle forme di lavoro "atipico" e irregolare, con conseguenti minori tutele e possibilità di crescita e qualificazione professionale rispetto agli uomini.

Di positivo va segnalato come la situazione delle donne nel mercato del lavoro stia decisamente migliorando, come dimostra sia la forte crescita dell'occupazione femminile registrata nel corso degli ultimi anni (+9.000 occupate fra il '98 ed il '02 con un tasso di crescita pari al +22% a fronte del +13,2% della componente maschile) sia il concomitante calo della disoccupazione femminile che in quattro anni si è praticamente dimezzata (da 12.000 unità del '98 si è passati infatti a 6.000 unità nel '02). Il miglioramento della condizione femminile nel mercato del lavoro è testimoniato anche dal fatto che fra le donne occupate si sta registrando un aumento seppur lieve di dirigenti, quadri e libere professioniste, pur collocandosi la maggior parte di esse, su livelli gerarchici medio-bassi.

I problemi occupazionali evidenziati dalla componente femminile sono almeno in parte imputabili anche ad una scarsa attitudine da parte delle donne sia al lavoro autonomo che più specificamente all'imprenditorialità. Le imprese qualificabili come femminili<sup>32</sup>, pur risultando in crescita, rappresentano circa un quarto delle aziende complessivamente operanti nel territorio provinciale. Le indagini effettuate al ri-

---

<sup>31</sup> Il tasso di occupazione considerato in questa sede è quello che si riferisce alla classe di età 15-64.

<sup>32</sup> Con questo termine si fa riferimento alle ditte individuali con titolarità femminile; alle società di persone nelle quali il numero di delle donne socie è maggiore o uguale al numero dei soci maschi; alle società di capitali nelle quali le donne detengono una quota nel capitale o ricoprono la carica amministrativa (legale rappresentanza della società).  
Fonte: "L'imprenditoria femminile nella Provincia di Livorno", 2003.

guardo indicano come le donne nella nostra Provincia abbiano più difficoltà degli uomini ad avviare un'iniziativa imprenditoriale a causa principalmente delle minori disponibilità finanziarie e della scarsa formazione iniziale sia di tipo tecnico che manageriale.

In sintesi, i principali punti di forza e di debolezza che caratterizzano quest'ambito tematico sono di seguito elencati.

<b>Punti di forza</b>	<b>Punti di debolezza</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• significativa crescita dell'occupazione femminile nel corso dell'ultimo quinquennio, con conseguente lieve riduzione dei divari di genere;</li> <li>• progressivo miglioramento della posizione professionale delle donne, come dimostra l'aumento seppur lieve del numero di dirigenti, quadri e libere professioniste;</li> <li>• presenza di un nucleo abbastanza significativo di imprese femminili (circa il 26% del totale) che risultano peraltro caratterizzate da <i>performance</i> mediamente migliori di quelle rilevabili fra il complesso delle imprese provinciali;</li> <li>• crescita dell'imprenditorialità femminile rilevabile soprattutto nel settore del commercio e, più in generale, nei servizi che rappresentano le attività economiche a maggiore vocazione femminile.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• notevoli difficoltà da parte delle donne a trovare un impiego e ad inserirsi o reinserirsi nel mercato del lavoro, come dimostra il modesto livello sia del tasso di occupazione, che del tasso di attività;</li> <li>• elevati livelli di disoccupazione che caratterizzano tutt'oggi la componente femminile, ben al di sopra di quelli che si registrano, in media, a livello regionale;</li> <li>• elevata incidenza fra le donne delle forme di lavoro "atipico" e irregolare, con conseguente scarsa possibilità di qualificazione professionale;</li> <li>• elevata nati-mortalità fra le micro aziende condotte da imprenditrici donne;</li> <li>• difficoltà ad avviare una nuova iniziativa imprenditoriale a causa principalmente delle minori disponibilità finanziarie che caratterizzano mediamente le donne in confronto agli uomini e della scarsa formazione iniziale;</li> <li>• scarsa conoscenza delle opportunità finanziarie offerte dalla legge 215/92 per l'imprenditorialità femminile e, più in generale, dal Docup 2000-2006.</li> </ul>

#### *Obiettivi strategici europei e regionali*

Le politiche di parità – applicate anche all'ambito occupazionale – hanno ricevuto, dall'azione comunitaria, un impulso di particolare rilievo e l'analisi dei fattori di ostacolo al raggiungimento di condizioni di eguaglianza tra donne e uomini ha svelato la profonda interconnessione tra diversi ambiti di vita, tale da consigliare, soprattutto in questo caso, l'adozione di un approccio integrato e trasversale. Non

potranno, infatti, essere conseguiti risultati rilevanti finché l'approccio di genere non sarà esteso a tutti i settori di intervento (con la pratica del *gender mainstreaming*), pur conservando attenzione specifica per il raggiungimento degli obiettivi di pari opportunità. In ambito occupazionale, tali obiettivi riguardano l'incremento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la riduzione delle disparità fra i sessi in ambito lavorativo con la sostanziale riduzione della disoccupazione femminile e con il miglioramento delle condizioni di impiego delle donne.

Non è, inoltre, eludibile la questione della conciliazione tra lavoro e vita privata, tra tempo per la famiglia, per sé e per le attività produttive. A tal fine, assumono particolare rilievo le azioni volte a favorire la creazione di servizi di sostituzione del lavoro di cura (per bambini, anziani e altre persone a carico) e incoraggiare la condivisione delle responsabilità familiari e professionali.

Piena l'adesione a tali obiettivi espressa anche a livello regionale, obiettivi che si innestano su una solida pratica di azioni positive e che vengono declinati in un'ampia gamma di interventi che incrementino l'offerta di servizi di informazione, di consulenza e di formazione progettati prestando attenzione alle specifiche esigenze delle donne e finalizzati al superamento dell'insieme delle disparità di genere (nella partecipazione al mercato del lavoro, nell'accesso e nella permanenza al lavoro, nel trattamento economico e nella collocazione organizzativa, nella conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro).

#### *Obiettivi strategici locali*

Nonostante il progressivo avvicinamento ad una condizione di parità tra uomini e donne, il panorama occupazionale della nostra provincia è ancora contrassegnato da divari rilevanti tra i generi, che possono essere affrontati con iniziative a carattere trasversale e azioni specifiche. Sarà dunque, da un lato, necessario conservare, nella realizzazione in ciascuno dei singoli obiettivi esposti in questo Piano, particolare attenzione alla parità tra uomini e donne, dall'altro dovranno essere individuate e condotte azioni specifiche tese a superare gli ostacoli che ancora si frappongono alla piena partecipazione delle donne al lavoro.

Sulla base delle analisi realizzate a livello locale e tenendo conto dell'orientamento sopra indicato, è possibile individuare alcune priorità:

a) *Accrescere i tassi di attività femminili.* La quota, ancora molto ampia, di donne che non sono né occupate, né impegnate nella ricerca attiva di un lavoro regolare rende questo uno degli ambiti prioritari di intervento per la Provincia e impone di realizzare, a fianco di azioni “generaliste” (rivolte cioè, indifferentemente, a uomini e donne), iniziative specifiche per contrastare fenomeni di marginalità e scoraggiamento femminile. A tal fine, è opportuno intervenire su ciascuno dei segmenti di cui si compone l’universo delle inattive: quello delle donne che non hanno mai lavorato, quello di chi ha lasciato il lavoro senza riuscire a ritrovarne uno regolare, quello di chi opera nell’ambito del sommerso o del lavoro informale. Nel primo caso si tratterà di proseguire le azioni – già intraprese da anni – di:

- *analisi e bilanci delle competenze* al fine di rilevare e valorizzare le conoscenze acquisite anche nelle attività svolte a favore della famiglia e per individuare le eventuali esigenze di qualificazione;
- *attività di orientamento*, svolte preferibilmente per gruppi omogenei, finalizzate ad individuare sbocchi occupazionali sia sul versante del lavoro alle dipendenze sia verso quello indipendente in relazione alla competenze professionali, alle esigenze personali e, naturalmente, alle opportunità del contesto socio-economico;
- *interventi formativi* non soltanto con finalità professionalizzanti ma finalizzati anche a fornire elementi di conoscenza sulle modalità e sulle tecniche di ricerca di un’occupazione e ad accrescere le motivazioni alla ricerca attiva di lavoro;
- *azioni di sostegno e di accompagnamento* nella ricerca e nell’accesso al lavoro.

Per contrastare i fenomeni di scoraggiamento potrà essere messa in campo la maggior parte degli interventi precedentemente indicati, tenendo conto però dell’esperienza lavorativa pregressa e della forte demotivazione che si accompagna al ripetuto fallimento di azioni di ricerca attiva di lavoro. Esperienze positive di intervento in tal senso sono rappresentate dai corsi *Rétravailler* (che si realizzano a Livorno sin dalle prime sperimentazioni degli anni ’80) specificamente progettati per favorire il reinserimento lavorativo delle donne a cui tuttavia debbono essere associate azioni formative, di sostegno alla condivisione delle esperienze e di ri-socializzazione, di promozione e di accompagnamento al lavoro.

Riguardo al lavoro non formalizzato o irregolare, che sfugge alle rilevazioni sulle forze di lavoro e che riguarda una parte consistente delle

cosiddette “inattive”, sarà importante verificare le condizioni per realizzare percorsi di emersione (nel caso di lavoratrici che, a tutti gli effetti, operino alle dipendenze) oppure per favorire l’accesso ai sostegni per l’auto-impiego laddove si riscontri, ad esempio, la conduzione di attività artigiane svolte a domicilio (come nel caso delle sarte, delle parrucchiere, delle estetiste, etc.). In tutti questi casi si dovrà operare sul doppio versante del controllo e del contrasto all’irregolarità e dell’incentivo all’emersione che richiedono, però una forte e convinta adesione e partecipazione da parte dei partner sociali (con particolare riferimento alle associazioni di rappresentanza delle PMI e del terziario).

b) *Diminuire la disoccupazione femminile*. Specifiche iniziative possono essere realizzate dai servizi per l’impiego esistenti così come da strutture appositamente create per operare su questi temi, come nel caso dello Sportello Donna attivo nei Centri per l’Impiego della Provincia. La consapevolezza è che l’utenza deve essere “cercata” e non solo accolta; che le donne dispongono spesso di reti informative meno ampie e che dunque su questo versante deve essere posta un’attenzione particolare; che le difficoltà di impiego, in molti casi, non sono determinate da scarsi livelli di istruzione ma dal possesso di titoli meno “tecnici”; che persistono notevoli difficoltà di conciliare lavoro e famiglia (e questo richiede di ampliare l’ambito di intervento e di sostegno) e che possono essere valorizzate importanti “competenze trasversali” che le donne non sempre riescono a mettere adeguatamente in risalto.

c) Indipendentemente dalla decisione di predisporre strutture dedicate, resta, comunque, l’esigenza di adeguare i servizi esistenti alle specifiche esigenze dell’utenza femminile. Un importante ambito di intervento per accrescere l’occupazione delle donne è, rappresentato dal *rafforzamento dell’imprenditorialità femminile*. Tale obiettivo andrà perseguito favorendo soprattutto lo sviluppo di quelle attività di servizio con maggiori prospettive di crescita per l’imprenditorialità femminile. Ci si riferisce in particolare a: le attività della filiera che lega insieme il *turismo* e la valorizzazione delle *risorse ambientali e culturali*; i *servizi di prossimità*, cioè le attività legate alla cura e alla custodia di bambini, anziani, malati ed handicappati; infine alcuni servizi connessi con lo sviluppo delle *nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione*. A tal fine, occorre proseguire le attività intraprese – anche attraverso lo Sportello Impresa – di:

- *azioni di consulenza* volte ad orientare le aspiranti imprenditrici verso comparti, attività produttive e forme giuridiche che offrano maggiori possibilità di successo;
- *azioni di informazione e orientamento* riguardo agli incentivi disponibili (spesso prioritariamente o esclusivamente rivolti alle donne, come nel caso della L. 215), ma anche ai rischi che qualunque attività imprenditoriale generalmente comporta;
- *formazione tecnica e manageriale* rivolta alle aspiranti neo-imprenditrici al fine di fornire loro tutti gli strumenti di base affinché l'iniziativa imprenditoriale possa avere elevate probabilità di successo;
- *iniziative di sostegno e tutorship* nel passaggio dall'idea imprenditoriale alla creazione d'impresa e nelle prime fasi di vita dell'impresa (ad esempio, favorendo la costruzione di reti e la cooperazione tra micro-imprese, l'accesso al credito, la partecipazione ad interventi formativi a carattere specialistico o manageriale) anche per contrastare il rischio di mortalità che, soprattutto nel primo anno di vita, mette fine a numerose micro-imprese.

d) *Migliorare le condizioni e di lavoro delle donne.* Oltre che nell'accesso, si osservano *difficoltà anche nella permanenza al lavoro* da parte della componente femminile: di fronte agli oneri derivanti dalla "doppia presenza" molte donne sono infatti costrette a ritirarsi e per porre argine alla fuoriuscita dal lavoro è possibile indicare alcuni possibili interventi come, ad esempio:

- lo sviluppo di accordi decentrati per l'introduzione e la diffusione del telelavoro (evitando, tuttavia, la riproposizione, in altra veste, del lavoro a domicilio) e di forme di riduzione e/o rimodulazione degli orari (ponendo però particolare attenzione ai rischi di segregazione occupazionale e di ostacolo ai percorsi di carriera legati al part-time) che tengano conto dell'esigenza di condividere la responsabilità degli impegni familiari e siano dunque diretti e promossi sia tra i lavoratori che tra le lavoratrici;
- lo sviluppo e la riqualificazione dei servizi – pubblici e privati – di sostegno e sostituzione del lavoro di cura anche in ambiti e con modalità innovativi. Dovranno dunque essere predisposti non soltanto servizi per l'infanzia ma anche per gli anziani e i disabili prevedendo modalità di erogazione originali come ad esempio la non residenzialità di alcune strutture destinate a ospitare gli anziani, la

possibilità di disporre di assistenza per i bambini fin dalla primissima età. la possibilità di disporre di servizi di cura di dimensione ridotta (come, ad esempio, gli asili di condominio) oppure all'interno del posto di lavoro (asili aziendali);

- è inoltre importante tener conto delle specifiche esigenze delle lavoratrici indipendenti che, in molti casi, incontrano particolari difficoltà a conciliare vita privata e lavoro. In questi casi, è stata proposta l'introduzione di "figure di sostituzione" che possano consentire il temporaneo allontanamento dalle attività in relazione ad esigenze di carattere familiare. Si tratta di proposte che spesso trovano difficile applicazione ma che, tuttavia, richiamano l'attenzione su un ambito particolarmente importante e delicato di intervento e che certamente necessita di un avvio di confronto tra i soggetti istituzionali e i rappresentanti degli operatori economici al fine di individuare soluzioni adeguate.

Per migliorare le condizioni di lavoro delle donne occorre però non limitarsi ai soli problemi di conciliabilità. Le indagini sulle disparità lavorative mettono in evidenza elevati differenziali retributivi, difficoltà di accesso per le donne ad alcune professioni, particolari ostacoli all'acquisizione di posizioni di vertice (nel lavoro dipendente e indipendente), maggiore instabilità occupazionale (per la forte presenza di donne nell'ambito del lavoro atipico).

Su ciascuno di questi aspetti è possibile agire:

- fornendo supporto alla contrattazione decentrata e valorizzando le esperienze positive emerse sul territorio e in contesti diversi (con particolare riferimento agli orari, ma anche alle modalità di accesso e di progresso di carriera e alla introduzione di dispositivi di non discriminazione);
- sensibilizzando e informando i datori di lavoro sulle facilitazioni e sull'importanza di riorganizzazioni aziendali che tengano conto delle specifiche esigenze degli uomini e delle donne che vi lavorano;
- studiando, modalità di riconoscimento e valorizzazione delle esperienze positive che offrano un ritorno di immagine per le imprese interessate (come nel caso, ad esempio, del "marchio di qualità sociale");
- studiando e realizzando – con la partecipazione degli organismi di parità presenti sul territorio e delle parti sociali– iniziative e servizi di sostegno alle donne che incontrano difficoltà in ambito lavorativo (si vedano, ad esempio, le iniziative realizzate contro il *mobbing*).

## 6. Parità uomo-donna

### **Obiettivo specifico n° 1: Accrescere i tassi di attività e ridurre la disoccupazione femminile**

- analisi e bilanci delle competenze, anche di quelle acquisite nell'ambito delle attività familiari
- attività di orientamento (individuali o di gruppo) volte a favorire la ricerca di adeguati sbocchi occupazionali
- azioni di sostegno e di accompagnamento nella ricerca e nell'accesso al lavoro
- promozione di iniziative ad hoc realizzate nell'ambito degli "Sportelli Donna" dai Cpi

### **Obiettivo specifico n° 2: Promuovere lo sviluppo dell'imprenditorialità femminile**

- azioni di informazione sugli incentivi disponibili e di orientamento
- consulenza volta ad orientare le aspiranti imprenditrici (ad es. verso i nuovi bacini di impiego)
- formazione sia tecnica che manageriale
- iniziative di sostegno (nell'accesso di credito, nella creazione di reti fra imprese, ecc.) e di *tutorship* nel passaggio dall'idea imprenditoriale alla creazione d'impresa

### **Obiettivo specifico n° 3: Migliorare le condizioni di lavoro delle donne e favorire la conciliazione fra attività lavorative e vita familiare**

- sviluppo di accordi decentrati per l'introduzione e la diffusione del telelavoro e la rimodulazione degli orari di lavoro
- sviluppo dei servizi pubblici e privati a sostegno delle persone che richiedono un'assistenza e più in generale del lavoro di cura
- creazione di tavoli per studiare il ricorso alle "figure di sostituzione" per le lavoratrici autonome

## 6.7. Integrazione persone svantaggiate e discriminazione

### *Analisi dei bisogni e delle potenzialità*

L'obiettivo di assicurare parità di trattamento e di condizioni sul mercato del lavoro non riguarda soltanto le donne e gli uomini, ma più in generale tutti i soggetti, senza nessuna discriminazione in base all'età, al titolo di istruzione, alla presenza di disabilità, alla provenienza etnica, al culto, alle preferenze sessuali e così via. Se si guarda alle categorie tradizionalmente svantaggiate, non c'è dubbio che quella che almeno in prospettiva è destinata ad assumere maggiore rilievo e che quindi dovrà essere la principale destinataria di specifiche politiche sia costituita dagli immigrati extra-comunitari.

Non si dispone attualmente di precise informazioni sul numero effettivo di lavoratori stranieri impiegati sul territorio provinciale, anche perché per una parte di essi sono in corso processi di regolarizzazione. Un'idea del fenomeno può essere comunque ricavata dall'analisi dei dati relativi ai residenti: da questi si evince come i cittadini stranieri regolarmente iscritti nei comuni della nostra provincia risultavano, nel 2000, pari all'1,8% della popolazione residente, rispetto ad una media regionale del

3,2%. Il fenomeno sembrerebbe assumere attualmente dimensioni relativamente contenute, anche se stime attendibili indicano in oltre 10.000 unità il numero di persone straniere realmente soggiornanti nella provincia di Livorno alla fine del 2002. Ma è d'altra parte un dato ormai acquisito che il flusso di manodopera proveniente dall'estero (soprattutto dai paesi extracomunitari) non potrà che aumentare progressivamente nel prossimo futuro ed sarà inevitabilmente destinato a provocare l'insorgere di problematiche complesse, relative a numerose aree della convivenza civile e non solo circoscrivibili al mercato del lavoro.

Un altro *target* delle politiche specificamente rivolte alle categorie svantaggiate che incontrano particolari difficoltà ad inserirsi nel mercato del lavoro è costituito dai soggetti identificabili come portatori di handicap. I dati dei Centri per l'Impiego segnalano come gli iscritti che rientrano nelle categorie "protette" e che beneficiano delle misure previste dalla legge sul collocamento ammontano complessivamente ad oltre 2.515 unità, con una prevalenza femminile. È evidente come questi soggetti debbano essere i destinatari di specifiche misure di intervento volte ad aumentarne l'occupabilità e le prospettive di inserimento nel mondo de lavoro, laddove questo è ovviamente compatibile con la propria situazione individuale. Esperimenti positivi in questo senso sono stati già intrapresi a livello provinciale.

Infine un terzo gruppo che merita una certa attenzione a livello provinciale è quello dei soggetti che hanno sviluppato forme di dipendenza dalle droghe e/o dall'alcol. Come già specificato in precedenza questo è un fenomeno che nella nostra Provincia risulta in forte crescita e che coinvolge attualmente oltre un migliaio di individui.

In sintesi, i principali punti di forza e di debolezza che caratterizzano quest'ambito tematico sono di seguito elencati.

<b>Punti di forza</b>	<b>Punti di debolezza</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• presenza relativamente contenuta di lavoratori extra-comunitari, pur risultando il fenomeno dell'immi-grazione in forte e costante crescita;</li> <li>• minore incidenza rispetto alle altre province toscane del fenomeno dei lavoratori stranieri non regolari;</li> <li>• progressiva crescita del numero di soggetti svantaggiati che partecipano ai corsi di formazione destinati all'inserimento lavorativo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• progressiva crescita del fenomeno della tossicodipendenza che riguarda principalmente oramai i meno giovani (in media 35/36 anni);</li> <li>• elevata presenza di soggetti identificabili come portatori di portatori di handicap che evidenziano notevolissimi problemi di inserimento nel mercato del lavoro.</li> </ul>

### *Obiettivi strategici europei e regionali*

L'intervento comunitario ha costantemente enfatizzato il ruolo delle politiche di inclusione che rappresentano un filo conduttore anche nell'ambito delle strategie a carattere occupazionale. In quest'ottica, diviene fondamentale garantire l'integrazione di quanti incontrano particolari difficoltà nel mercato del lavoro, come i giovani che hanno lasciato la scuola precocemente, i lavoratori poco qualificati, le persone con disabilità, gli immigrati e le minoranze etniche, sviluppandone l'occupabilità, aumentandone le opportunità di lavoro e impedendo ogni forma di discriminazione.

In riferimento ai segmenti di popolazione che presentano particolari difficoltà di inserimento lavorativo, la Regione Toscana ha individuato specifiche modalità di azione (analisi e monitoraggi sistematici sulle condizioni di disagio ai fini di un'adeguata individuazione dell'utenza; creazione di forti rapporti di partenariato con tutti gli attori pertinenti anche attraverso l'inserimento dei temi dell'inclusione sociale nell'ambito delle relazioni sindacali) e interventi destinati ai diversi target:

- per i disabili si punta al potenziamento dell'integrazione e si intende favorire l'inserimento mirato, comprensivo di azioni formative e di tutorship per un efficace collocamento lavorativo;
- per gli immigrati è indicata l'esigenza di predisporre politiche di accoglienza rispettose dei diritti di tutti i lavoratori, di favorire l'emersione dalla condizione di clandestinità, di garantire ai migranti prestazioni sociali e sanitarie, di assicurare la promozione dello studio e della formazione e, più in generale, dei diritti;
- per tutti i soggetti caratterizzati da difficoltà di inserimento si propone, in generale, la progettazione di percorsi d'inserimento lavorativo, lo sviluppo delle misure di accompagnamento, la valorizzazione delle capacità professionali in un quadro di recupero dell'autostima e di rimozione delle diffidenze e dei pregiudizi.

### *Obiettivi strategici locali*

A caratterizzare parte dei soggetti a rischio di esclusione è l'esigenza di contare su un sistema di servizi sociali e una rete di assistenza e di sostegno che li accompagni nelle fasi di ricerca e inserimento lavorativo, come anche in aspetti della vita sociale. A tal fine si intende:

- sostenere lo sviluppo ed il rafforzamento dell'economia sociale per favorire la creazione di un mercato più dinamico dei servizi rivolti ai soggetti svantaggiati;
- sostenere, in linea con gli orientamenti regionali, la nascita di imprese a carattere cooperativo, in quanto questo tipo di imprese sono quelle che più facilmente possono svolgere una duplice funzione di assicurare l'inserimento lavorativo ma anche di creare una comunità di riferimento all'interno della quale il soggetto svantaggiato possa godere di adeguate protezioni;
- predisporre percorsi di alta formazione con gli Atenei toscani per individuare nuovi percorsi di diploma/laurea;
- creare *reti di prossimità sociale* sul territorio per favorire l'integrazione socio-economica di adulti in situazione di svantaggio culturale e cognitivo (immigrati, detenuti, altri soggetti a rischio di esclusione sociale). In quest'ambito, sarà possibile fornire ai soggetti più deboli nel mercato del lavoro strumenti informativi e orientativi per intraprendere percorsi di inserimento sociale attivo;
- sviluppare azioni positive nei confronti delle imprese non soggette agli obblighi di inserimento dei disabili, anche attraverso un potenziamento del tutoraggio;
- accrescere l'utilizzo dei tirocini formativi, dei canali della preformazione, così come dei canali sperimentali di inserimento (estendendo, ad esempio, le azioni già sperimentate nell'ambito del Programma Equal);
- sviluppare azioni volte a favorire l'inserimento degli ex-detenuti e tossicodipendenti (anche in questo caso è possibile ipotizzare l'estensione delle iniziative-pilota realizzate nell'ambito del Programma Equal);
- realizzare azioni di sensibilizzazione – anche attraverso intese con le Associazioni di categoria – rivolte alle imprese non soggette all'obbligo della legge 68 e finalizzate all'inserimento di soggetti disabili.

Alle iniziative genericamente destinate a favorire i processi di inclusione sociale, dovranno però affiancarsi azioni specificamente diretti a target definiti.

- b) Attenzione particolare dovrà essere posta agli *interventi di integrazione per gli immigrati*. Per questo target è possibile ipotizzare i seguenti interventi:
- Avviare le nuove iniziative dello sportello immigrazione per tener conto dei cambiamenti indotti dall'introduzione della nuova legge sull'immigrazione (c.d. Bossi-Fini);

- sviluppare iniziative in grado di favorire l'inserimento lavorativo delle persone immigrate in una logica di integrazione socio-culturale;
- favorire in particolare maggiori opportunità formative su aspetti specifici (apprendimento della lingua, delle conoscenze informatiche di base, delle normative sulla sicurezza dei luoghi di lavoro, ecc.) essenziali per agevolare i processi di integrazione.

### **7. Integrazione persone svantaggiate e discriminazione**

#### **Obiettivo specifico n° 1: Sostenere lo sviluppo dell'economia sociale**

- creazione di reti di prossimità sociale per favorire l'integrazione socio-economica dei soggetti svantaggiati

#### **Obiettivo specifico n° 2: Favorire l'inserimento nel mercato del lavoro**

- progettazione di percorsi di inserimento lavorativo (orientamento, formazione, *tutorship*) tarati sulle caratteristiche dell'utenza (disabili, immigrati, ex detenuti, ecc.)
- utilizzo di tirocini formativi, dei canali della preformazione, così come dei canali sperimentali di inserimento per promuovere l'accesso al lavoro

#### **Obiettivo specifico n° 3: Sostenere la nascita di cooperative sociali**

- diffusione informazioni riguardanti le agevolazioni disponibili e sostegno per l'accesso agli incentivi
- consulenza a carattere orientativo per sviluppare l'idea imprenditoriale
- formazione tecnica e manageriale
- partnership con aziende già esistenti

#### **Obiettivo specifico n° 4: Combattere la discriminazione**

- azioni di sensibilizzazione nei confronti delle imprese non soggette agli obblighi di inserimento dei disabili, anche attraverso un potenziamento del tutoraggio
- azioni specificatamente rivolte agli immigrati per favorire l'emersione delle condizioni di clandestinità
- interventi formativi specificamente rivolti agli immigrati (lingue, informatica, salute e sicurezza sul lavoro, ecc.)
- azioni informative a cura dello "Sportello immigrazione"

## **6.8. Attrattività del lavoro**

### *Analisi dei bisogni e delle potenzialità*

Una strada maestra per aumentare l'occupazione e incoraggiare la partecipazione al mercato del lavoro è quella di migliorare la qualità del lavoro in tutti i suoi aspetti, in modo tale da rendere il lavoro maggiormente attrattivo.

Tanti sono gli elementi che entrano in gioco nel determinare la qua-

lità e quindi l'attrattività del lavoro; i principali sono rappresentati da: la retribuzione; il tipo di attività, i compiti svolti; l'inquadramento e la qualifica professionale; l'ambiente di lavoro e le condizioni di sicurezza e salubrità; gli orari e i ritmi di lavoro; il sistema di garanzie e di tutele a cui è soggetto il lavoratore; ecc..

Se si analizza da questo punto di vista la situazione rilevabile a livello provinciale emerge un quadro che non appare particolarmente edificante, dal momento che: la domanda di lavoro che esprimono le imprese continua ad essere prevalentemente orientata verso la ricerca di profili con un basso livello di istruzione, a cui si associano inevitabilmente retribuzioni abbastanza ridotte; l'entrata nel mercato del lavoro – specialmente per le donne e i giovani – avviene normalmente tramite forme di contratto atipiche e flessibili, quindi senza offrire ai lavoratori le tradizionali tutele e garanzie che caratterizzano il lavoro dipendente a tempo indeterminato; il trattamento economico a cui è soggetto il lavoro impiegatizio nella nostra Provincia risulta significativamente peggiore di quello rilevabile in media sul territorio regionale; i rischi di infortuni sul lavoro continuano ad essere piuttosto elevati, come evidenziano i dati di fonte INAIL.

Tutti gli aspetti appena richiamati, pur necessitando di ulteriori approfondimenti, concorrono a definire un quadro delle condizioni di lavoro che non sembra incoraggiare la partecipazione al mercato del lavoro e che può essere chiamato in causa anche per spiegare l'ampio ricorso al lavoro nero che caratterizza la nostra Provincia.

In sintesi, i principali punti di forza e di debolezza che caratterizzano quest'ambito tematico sono di seguito elencati.

<b>Punti di forza</b>	<b>Punti di debolezza</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• le retribuzioni medie degli operai e degli assimilati risultano essere leggermente superiori a quelle rilevabili in Toscana, per effetto soprattutto della presenza della grande impresa in grado generalmente di offrire condizioni di lavoro e di reddito migliori rispetto alle PMI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• le retribuzioni medie degli impiegati risultano piuttosto ridotte, a riprova della scarsa presenza di attività di servizio qualificate e ad alto valore aggiunto;</li> <li>• la domanda di lavoro che esprimono le imprese continua a privilegiare i profili con un basso livello di scolarizzazione (oltre il 50% riguarda lavoratori in possesso soltanto della scuola dell'obbligo);</li> <li>• incidenza piuttosto elevata degli infortuni sul lavoro.</li> </ul>

### *Obiettivi strategici europei e regionali*

Gli orientamenti europei hanno dedicato, soprattutto a partire dai turni di presidenza affidati a Svezia e Belgio e dai recenti interventi della Commissione<sup>33</sup>, una quota crescente di interesse per il tema del miglioramento delle condizioni e della qualità del lavoro. Ad esso è affidata non solo il compito di connotare positivamente il “modello sociale europeo” ma anche quello di accrescere sviluppo e produttività. Il connubio virtuoso tra qualità e quantità si realizza, in primo luogo, attraverso l’effetto incentivante che la “buona occupazione” può produrre riguardo alla ricerca attiva di lavoro, ma anche rispetto alla permanenza al lavoro e, certamente, al miglioramento delle condizioni di vita e dei livelli di fiducia degli occupati. In altri termini, accrescere la qualità del lavoro significa anche contribuire a risolvere, sul versante della domanda, alcune delle criticità che caratterizzano il panorama socio-economico europeo.

Sul piano degli interventi proposti, la Strategia europea per l’occupazione indica l’opportunità di riformare e integrare i sistemi fiscali e previdenziale e di intervenire, in particolare, a favore dei *poor worker*. Su questo terreno le indicazioni di carattere nazionale e regionale sono ancora scarsamente articolate, soprattutto la Regione però ha predisposto indagini su questo tema al fine di studiare sia le condizioni generali di lavoro, sia quelle riferite ad ambiti definiti (come, ad esempio, il lavoro atipico).

### *Obiettivi strategici locali*

Il tema, ancora poco indagato, della qualità del lavoro costituisce un terreno ampio e articolato di intervento che dovrà tenere conto delle differenze produttive, territoriali e individuali e, a seconda della configurazione assunta dai diversi lavori e degli elementi di criticità che li caratterizzano, sarà possibile predisporre iniziative specifiche. Tuttavia, è possibile indicare alcuni orientamenti per un primo intervento in quest’ambito:

- accrescere le *conoscenze sulle caratteristiche del lavoro* nella nostra provincia. Questo passaggio diviene essenziale sia per orientare gli interventi, sia per razionalizzare l’impiego delle risorse;

---

<sup>33</sup> Commissione delle Comunità europee – Comunicazione della Commissione al Consiglio al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni – “Politiche sociali e del mercato del lavoro: una strategia d’investimento nella qualità”, 20 giugno 2001 – COM (2001) 313.

- predisporre interventi finalizzati a *migliorare la condizione economica* dei lavoratori esposti a rischio di povertà. Si fa, in questo caso, riferimento ai c.d. “lavoratori poveri”, ossia a quanti non riescono, con il reddito da lavoro, a superare la soglia della povertà. Questo fenomeno è particolarmente diffuso tra i lavoratori atipici (caratterizzati da lavoro intermittente e/o da short time) per i quali è, tuttavia, possibile predisporre interventi tesi alla stabilizzazione del lavoro, alla riduzione dei periodi di non lavoro e alla creazione di strumenti per il sostegno a reddito (ad esempio, in caso di particolari necessità come ad esempio le malattie oppure specifiche esigenze familiari);
- aumentare le *iniziative di formazione e informazione riguardo alla salute e alla sicurezza sul lavoro*. Gli interventi potranno essere orientati a professioni e comparti caratterizzati da elevati livelli di rischio (soprattutto in agricoltura e nell’edilizia per quanto riguarda gli infortuni ma anche tutti gli altri ambiti in riferimento a malattie professionali e rischi ambientali);
- interventi per la *rimodulazione dei tempi di lavoro*. Questa misura, come si è accennato nelle pagine precedenti, rappresenta un fattore essenziale per consentire la conciliazione tra vita privata e lavoro e attrarre, dunque, o consentire la permanenza al lavoro di chi ha impegni di tipo diverso (non soltanto la famiglia ma anche lo studio, ad esempio). A tal fine, lo strumento prioritario è costituito dalla promozione di attività negoziali che possono riguardare sia il livello aziendale – modulando gli strumenti di flessibilità disponibili in base alle esigenze delle parti -, sia a livello territoriale (intervendendo, ad esempio, sull’orario dei servizi e sul sistema dei trasporti);
- facilitare lo *sviluppo dei percorsi professionali e di carriera*, integrando strumenti di carattere valutativo e orientativo (come la realizzazione di bilanci di competenze estesa all’insieme degli addetti – come avviene in molte imprese francesi – e finalizzata a definire i fabbisogni formativi del personale); di percorsi di formazione aziendale come elemento permanente di riqualificazione – ma anche di rimotivazione – del personale; di metodologie di valutazione del personale che valorizzino il capitale umano posseduto sia nelle fasi di accesso (contrastando la tendenza alla ricerca di bassi profili professionali), sia in riferimento al successivo percorso di carriera;
- fornire sostegni concreti (formazione, informazione sulle buone prassi – intese come esperienze significative ed esportabili –, valorizzazione e promozione istituzionale) alle attività di *contrattazione decentrata e territoriale* al fine di rafforzare il principale canale di confronto tra i partner sociali con l’obiettivo di sensibilizzare ai temi della qualità

del lavoro e di evidenziare il rilievo che questo tema assume non soltanto in un'ottica di responsabilità sociale dell'impresa ma anche di vantaggio in termini di produttività, miglioramento dei prodotti e delle performance e di riduzione di danni e costi che anche le imprese subiscono a causa delle scarse condizioni di sicurezza, della disaffezione dei lavoratori, dell'incapacità di valorizzarne le potenzialità, e così via.

#### **8. Attrattività del lavoro**

**Obiettivo specifico n° 1: Accrescere la conoscenza sulle caratteristiche del lavoro**

- realizzazione di studi volti ad approfondire la qualità del lavoro in tutti i suoi aspetti principali

**Obiettivo specifico n° 2: Migliorare le condizioni economiche dei lavoratori a rischio di povertà**

- interventi tesi alla stabilizzazione del lavoro, alla riduzione dei periodi di non lavoro e alla creazione di strumenti per il sostegno del reddito

**Obiettivo specifico n° 3: Migliorare la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro**

- azioni di formazione ed informazione specificamente rivolte ai lavoratori più a rischio di infortuni sul lavoro (in particolare in agricoltura e nell'edilizia)

**Obiettivo specifico n° 4: Facilitare lo sviluppo dei percorsi professionali e di carriera**

- realizzazione di bilanci di competenza estesi all'insieme degli addetti di un'azienda
- percorsi di formazione permanente del personale
- definizione di metodologie di valutazione del personale che valorizzino il capitale umano

**Obiettivo specifico n° 5: Migliorare le condizioni di lavoro attraverso la rimodulazione dei tempi di lavoro**

- promozione di accordi aziendali volti a favorire una rimodulazione degli orari di lavoro
- azioni a livello territoriale volte a modificare gli orari dei servizi nelle città

#### **6.9. Lavoro nero**

##### *Analisi dei bisogni e delle potenzialità*

Il lavoro sommerso rappresenta un fenomeno che assume una notevole rilevanza e che non sembra manifestare negli ultimi anni nessuna significativa tendenza al ridimensionamento. In base alle stime recentemente effettuate dall'IRPET<sup>34</sup> nella nostra Provincia la quota di irregola-

<sup>34</sup> "Il fenomeno del lavoro sommerso in Provincia di Livorno", dicembre 2002. La ricerca è stata commissionata all'IRPET dalla Provincia di Livorno.

rità si attesterebbe sul 18,5% del totale, un punto percentuale al di sopra del livello medio stimato per la Toscana (17,5%). Se si considera il dettaglio settoriale emerge come i fenomeni di irregolarità nella nostra Provincia si concentrano prevalentemente nell'agricoltura<sup>35</sup> e nel terziario<sup>36</sup>, riguardando in quest'ultimo caso soprattutto le attività di servizio più direttamente legate al turismo (bar, ristoranti, alberghi, agriturismo, stabilimenti balneari, ecc.), dove è particolarmente significativo anche l'impiego stagionale di lavoratori extra-comunitari non regolarizzati. Una situazione decisamente migliore sembrerebbe caratterizzare sia il comparto industriale che quello delle costruzioni, settori nei quali l'incidenza del lavoro sommerso risulterebbe rispettivamente pari all'11,1% ed al 13,4% del totale, valori che appaiono sostanzialmente in linea con quelli medi regionali.

Al di là dei dettagli settoriali è importante altresì sottolineare come la nostra Provincia, rispetto al dato toscano, si caratterizzi soprattutto per un'elevata quota di irregolarità nell'ambito del lavoro autonomo (10,7% contro il 7,5%), mentre per il lavoro dipendente non si registrano sostanziali differenze (21,9% a Livorno contro il 22,2% in Toscana). Anche in questo caso il fenomeno tende a riguardare innanzi tutto l'agricoltura, comparto nel quale ben il 21,6% dei lavoratori autonomi si trova in una posizione di irregolarità, contro il 5,8% regionale; ma è abbastanza significativo anche nel settore industriale e in quello dei servizi generici, dove le percentuali di irregolarità raggiungono rispettivamente il 6,5% ed il 25,8% del totale, a fronte di valori medi regionali pari al 3,4% ed al 22,9%. Per ciò che riguarda più specificatamente il settore industriale l'elevato tasso di non regolarità riscontrabile nell'ambito del lavoro autonomo è da ricollegare, almeno in parte, alla crescente tendenza da parte delle grandi imprese industriali ad esternalizzare alcune attività di servizio (ad esempio la manutenzione), facendo spesso ricorso alle prestazioni professionali temporanee di singoli operai altamente specializzati che preferiscono rimanere nel sommerso, senza che la loro posizione venga in alcun modo regolarizzata. Qualcosa di simile sembrerebbe verificarsi anche nel settore dell'edilizia, dove il sistema del sub appalto ha sicuramente incentivato lo sviluppo del lavoro nero o comunque di forme di impiego irregolari.

In sintesi, i principali punti di forza e di debolezza che caratterizzano quest'ambito tematico sono di seguito elencati.

---

<sup>35</sup> Secondo le stime la percentuale di irregolarità in questo settore raggiungerebbe il 26% del totale, a fronte del 13,8% appena rilevato in Toscana.

<sup>36</sup> Con riferimento al terziario va tuttavia precisato come la quota di irregolarità relativa alla Provincia di Livorno (20,1%) è sostanzialmente allineata a quella rilevabile a livello regionale (20,5%).

<b>Punti di forza</b>	<b>Punti di debolezza</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• scarsa incidenza del lavoro irregolare nel settore industriale, grazie soprattutto alla significativa presenza delle grandi imprese che ha agito sicuramente da freno allo sviluppo del lavoro non regolare, almeno in confronto a quanto accaduto nelle aree a forte concentrazione di PMI;</li> <li>• minore incidenza del fenomeno dei lavoratori stranieri non regolari.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• significativa diffusione del lavoro irregolare la cui incidenza – a livello aggregato – supera di un punto percentuale quella rilevabile a livello regionale, concentrandosi prevalentemente nell'agricoltura e nelle attività di servizio più direttamente legate al turismo (bar, ristoranti, alberghi, agriturismo, stabilimenti balneari, ecc.), settori dove è particolarmente significativo l'impiego di lavoratori extra-comunitari non regolarizzati;</li> <li>• maggiore concentrazione delle posizioni irregolari nell'ambito del lavoro autonomo, mentre nell'ambito del lavoro dipendente il dato provinciale e quello regionale tendono ad equivalersi;</li> <li>• presenza di una quota abbastanza significativa di lavoratori stagionali con un basso livello di qualifica che spesso rimangono relegati in modo permanente nell'area dell'illegalità;</li> <li>• scarsa conoscenza ed informazione da parte sia di molti piccoli imprenditori che dei lavoratori delle normative sul lavoro e delle nuove forme contrattuali, con conseguente ampio ricorso al lavoro nero ed irregolare.</li> </ul>

#### *Obiettivi strategici europei e regionali*

Gli orientamenti comunitari indicano un ampio ventaglio di misure per il contrasto al lavoro nero: dagli interventi volti alla semplificazione del contesto in cui operano le imprese, alla creazione di incentivi a carattere fiscale e previdenziale, alla predisposizione, infine, di interventi finalizzati a far rispettare le norme.

Gli orientamenti regionali suggeriscono l'importanza di iniziative a carattere preventivo che consentano ai lavoratori di scegliere occupazioni alternative a quelle irregolari, di migliore qualità e che rendano possibile una più adeguata valorizzazione della persona. A tali interventi deve tuttavia associarsi una vasta campagna formativa e informativa in grado di offrire ai cittadini e alle imprese elementi di conoscenza e di riflessione riguardo alle opportunità di regolarizzazione e agli incentivi previsti a tal fine, dalla normativa regionale, nazionale e comunitaria.

### *Obiettivi strategici locali*

Rispetto alle iniziative da attuare in quest'ambito, appare prioritario un intervento di tipo sia formativo che informativo presso i datori di lavoro e i lavoratori troppo spesso portati al sommerso a causa di una scarsa conoscenza delle regole e delle convenienze che possono derivare dalla loro applicazione. A tal proposito, merita senz'altro di essere valorizzato il ruolo dei Centri per l'Impiego, non solo perché si tratta di strutture fortemente calate sul territorio, ma anche perché rappresentano uno dei pochi luoghi in cui è possibile entrare in contatto con almeno una parte di domanda e di offerta potenzialmente coinvolte dal lavoro sommerso. È inoltre importante sottolineare come, a fronte degli esiti non particolarmente incisivi delle iniziative assunte a livello nazionale, si consolidi la convinzione che per essere efficaci le azioni di contrasto al sommerso debbano avere forte radicamento locale, partire da attente analisi di contesto e fornire risposte alle specifiche esigenze rilevate sul territorio.

È dunque possibile indicare alcune delle direzioni che l'intervento di contrasto al lavoro nero può assumere:

- *estensione delle relazioni di cooperazione con le commissioni e gli organismi istituiti per la lotta al sommerso a livello provinciale e regionale* al fine di coordinare gli interventi e di condividere e approfondire le informazioni sulla declinazione locale del fenomeno;
- *promozione di una campagna ad ampio raggio e di servizi di informazione ad hoc* per diffondere conoscenze relative alle misure incentivanti disponibili per l'emersione, ma anche per fornire concrete alternative al lavoro nero (ad esempio, attraverso la pubblicazione e la diffusione di nozioni riguardo alle modalità di impiego non standard);
- *predisposizione di un ventaglio di iniziative a sostegno delle piccole e piccolissime imprese*. L'esame dei processi di emersione mette in luce come, oltre agli effetti prodotti dalle misure incentivanti, una spinta alla regolarizzare sia principalmente connessa alla crescita dimensionale dell'impresa e al rafforzamento sul mercato. Favorire lo sviluppo della micro-imprenditorialità significa dunque favorire anche i processi di emersione;
- *estensione della rete di tutor* che possano seguire le singole realtà.

La funzione di tutorship potrebbe concretizzarsi nella costante fornitura di sostegno al processo di regolarizzazione – ad esempio, favorendo il processo sul versante amministrativo – ma anche di consulenza alle imprese per il miglioramento delle performance aziendali.

### 9. Lavoro nero

#### **Obiettivo specifico n° 1: Trasformare il lavoro nero in occupazione regolare**

- studi volti ad approfondire il fenomeno del lavoro irregolare a livello provinciale e a monitorarne la sua evoluzione nel tempo
- azioni di controllo da concordare con gli organismi preposti alla lotta di sommerso
- campagne informative a vasto raggio per diffondere la conoscenza degli incentivi disponibili per l'emersione
- formazione ed informazione rivolta sia agli imprenditori che ai lavoratori sulle nuove forme contrattuali previste dalla normativa sul lavoro
- sostenere i processi di crescita delle micro imprese le quali molto spesso impiegano lavoratori in forma non regolare
- creazione di una rete di *tutor* da mettere a disposizione delle imprese interessate a seguire un processo di regolarizzazione

## 6.10. Disparità territoriali in materia di occupazione

### *Analisi dei bisogni e delle potenzialità*

Rispetto alle condizioni strutturali del mercato del lavoro, la nostra Provincia non sembra presentare particolari differenziazioni al suo interno. I tassi di occupazione stimati dall'IRPET per i 4 SEL in cui risulta articolato il territorio provinciale oscillano, infatti, fra il 57,2% della Val di Cecina ed il 53,0% della Val di Cornia, con l'area livornese e la zona dell'Arcipelago che si posizionano su livelli intermedi (rispettivamente il 55,1% ed il 52,2%)<sup>37</sup>. Più o meno della stessa entità sono i divari riscontrabili fra i tassi di occupazione relativi alla componente sia maschile, che femminile.

Se si focalizza l'attenzione sulle dinamiche più recenti emerge un quadro molto più articolato, a riprova del fatto che la positiva congiuntura sta generando impatti diversi a seconda della situazione economi-

<sup>37</sup> La stima si riferisce al 2000 e fa riferimento alla componente 15-64.

ca ed occupazionale locale. I dati dei quattro Centri per l'Impiego relativi al biennio '99-'00 segnalano, ad esempio, l'esistenza di una dinamica occupazionale migliore nell'area della Val di Cornia, grazie soprattutto al significativo incremento delle assunzioni sia nell'industria, che nel terziario. Una minore dinamica sembrerebbe aver caratterizzato in questa fase le altre tre ripartizioni territoriali di riferimento, malgrado tutte abbiano comunque registrato un saldo positivo fra avviamenti al lavoro e cessazioni.

È tuttavia evidente come l'andamento del mercato del lavoro a livello locale risulti fortemente condizionato dalle caratteristiche della struttura economica e produttiva. Va ricordato, infatti, come nella nostra Provincia convivano territori con vocazioni economiche fortemente diversificate: l'industria – malgrado il ridimensionamento subito – resta il settore prevalente nell'area livornese, nella Val di Cecina e nella Val di Cornia, ma con specializzazioni produttive fortemente diversificate (rispettivamente la cantieristica e componentistica auto; la chimica-impiantistica; il metallurgico e siderurgico); l'agricoltura, specie quella di maggiore qualità, è particolarmente sviluppata soprattutto nella Val di Cornia e nella zona costiera della Val di Cecina (Castagneto Carducci); infine il turismo costituisce l'attività economica dominante nella zona dell'Arcipelago.

Di fronte a disomogeneità territoriali così marcate non sorprende che anche il ricorso al lavoro nero risulti abbastanza diverso da area ad area: la diffusione maggiore delle forme di lavoro irregolari si riscontra nell'Arcipelago (circa 25%), mentre i livelli più contenuti sono rilevabili in Val di Cornia (13%), con la Val di Cecina (18,7%) e l'area livornese (19,0%) che si collocano su valori intermedi. Inoltre, forti differenze si riscontrano anche in relazione ai settori nei quali il lavoro nero raggiunge l'incidenza più elevata: nell'area livornese questo fenomeno si concentra nei servizi di pulizia per ciò che riguarda le donne e nell'edilizia per gli uomini; in Val di Cecina riguarda soprattutto l'agricoltura; nell'Isola d'Elba chiaramente risulta particolarmente diffuso soprattutto nei servizi legati al turismo.

In sintesi, i principali punti di forza e di debolezza che caratterizzano quest'ambito tematico sono di seguito elencati.

<b>Punti di forza</b>	<b>Punti di debolezza</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• sostanziali omogeneità fra le diverse realtà del territorio provinciale sono riscontrabili in termini sia di propensione da parte della popolazione ad offrirsi sul mercato del lavoro, sia di tasso di occupazione;</li> <li>• presenza sul territorio di vocazioni economiche fortemente diversificate: l'industria è forte soprattutto nelle aree di Livorno, Rosignano e Piombino, ma con differenti specializzazioni (rispettivamente la cantieristica e componentistica auto; la chimica-impiantistica; il metallurgico e siderurgico); l'agricoltura, specie di maggiore qualità, è particolarmente sviluppata soprattutto in Val di Cornia e nella zona costiera della Val di Cecina (Castagneto, Suvereto); infine il turismo è ovviamente l'attività economica trainante sia nell'Isola d'Elba, che nelle località costiere.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• in alcune aree del territorio provinciale il ricorso al lavoro nero risulta particolarmente esteso: la diffusione maggiore si riscontra nell'arcipelago (circa 25%), mentre i livelli più contenuti sono rilevabili in Val di Cornia (13%); una situazione intermedia si registra sia in Val di Cecina (18,7%) che nell'area livornese (19,0%);</li> <li>• forti differenze si riscontrano anche in merito ai settori nei quali il lavoro nero raggiunge l'incidenza più elevata: nell'area livornese questo fenomeno si concentra nei servizi di pulizia per le donne e nell'edilizia per gli uomini; in Val di Cecina riguarda soprattutto l'agricoltura; nell'Isola d'Elba chiaramente risulta particolarmente diffuso soprattutto nei servizi legati al turismo.</li> </ul>

### *Obiettivi strategici europei e regionali*

Le indicazioni comunitarie suggeriscono di sviluppare una strategia di ampio respiro finalizzata a ridurre le disparità territoriali in materia di occupazione. A tal fine, è necessario sostenere il potenziale locale riguardo alla creazione di posti di lavoro, sviluppando anche l'economia sociale e rafforzando il partenariato fra tutti gli operatori interessati.

### *Obiettivi strategici locali*

L'analisi delle caratteristiche rilevate nella nostra provincia evidenzia la necessità di predisporre, da un lato, *politiche del lavoro* volte orientare, formare e riqualificare la forza lavoro al fine di rispondere alle esigenze di professionalità espresse dalle imprese; assistere le aziende nelle selezione e gestione del personale, dall'altra, *politiche di sostegno all'impresa* che, sulla base di una analisi approfondita delle potenzialità e delle criticità locali, sappiano orientare i nuovi insediamenti, favo-

rire le riconversioni verso produzioni adeguate alle caratteristiche del territorio e agli spazi di mercato, facilitino i rapporti con la Pubblica amministrazione e garantiscano livelli qualitativamente elevati di concertazione con le parti sociali, anche finalizzati al contrasto del fenomeno del sommerso.

Sulla base delle analisi effettuate, il comparto turistico rappresenta uno degli ambiti produttivi caratterizzati da maggiori criticità, sia per l'elevata presenza di lavoro irregolare, sia per il sotto-utilizzo di forza lavoro (impiegata soltanto nella stagione estiva).

Queste e altre operazioni analoghe di riconversione e di arricchimento della gamma di attività produttive può essere condotta attraverso:

- la definizione di un forte rapporto di partenariato con i soggetti interessati – soggetti istituzionali, economici e sociali – nel quale si concordino obiettivi, modalità di intervento e reciproci impegni
- l'individuazione di una gamma di servizi e incentivi che facilitino l'orientamento delle attività produttive verso ambiti caratterizzati da maggiori possibilità di successo, più elevata e stabile crescita occupazionale e maggiore diversificazione per ridurre i rischi legati a crisi settoriali. Un importante campo di applicazione di tali misure è rappresentato dal sostegno alla creazione di impresa, attraverso il quale è possibile facilitare lo sviluppo di attività a carattere innovativo, che rispondano ad esigenze non ancora soddisfatte sul territorio, che rappresentino un'occasione di crescita professionale e che offrano opportunità occupazionali anche a segmenti di popolazione che non trova facilmente collocazione lavorativa (si pensi all'imprenditorialità femminile, a quella giovanile e a quella straniera).

A tali fini, particolare attenzione dovrà essere prestata alle necessità di differenziare le attività per sostenere meglio le potenzialità locali e soddisfare le diverse esigenze che provengono dal mondo del lavoro e dell'impresa. I quattro SEL della Provincia presentano, infatti, vocazioni e caratteristiche differenti che dovranno essere tenuti in debita considerazione nell'orientare le attività dei vari attori locali: Centri per l'Impiego e altri soggetti in relazione alle loro competenze. Ci si riferisce ad esempio:

- alla forte specializzazione nella cantieristica e nella componentisti-

ca auto riscontrabile nell'area di Livorno/Collesalveti, accanto ovviamente all'insieme delle attività di servizio legate ai traffici in transito dal Porto di Livorno: ne deriva la necessità di concentrare l'attenzione soprattutto: sulla formazione continua dei lavoratori impiegati nelle grandi aziende (ad esempio nella componentistica auto); sulla riconversione dei lavoratori della cantieristica; sulla formazione di nuove figure professionali qualificate da inserire nell'ambito dei servizi avanzati e delle attività connesse al sistema dei trasporti e della logistica;

- a sua volta, l'area della Val di Cecina presenta una struttura economica caratterizzata dall'industria chimico-impiantistica, con un ruolo non trascurabile del terziario legato in vario modo alla filiera turistica soprattutto nel periodo estivo; l'offerta formativa dovrà pertanto orientarsi, in questo caso, verso quelle professionalità più direttamente legate a questi settori, oltre che in grado di favorire un allargamento della filiera turistica, anche in connessione con lo sviluppo di un'agricoltura di qualità;
- l'area della Val di Cornia presenta una struttura economica fortemente diversificata: accanto al tradizionale ruolo svolto dall'industria siderurgica e metallurgica, va sottolineata l'importanza crescente che va assumendo sia la filiera del turismo-ambiente-beni culturali, sia le attività agricole che stanno conoscendo una fase di forte rilancio. In questo caso gli interventi sul mercato del lavoro dovranno essere prevalentemente indirizzati a consolidare la diversificazione della struttura economica locale, valorizzando da un lato il contributo che può essere offerto dai diversi fattori di sviluppo già presenti nel territorio (grande industria, turismo balneare, ecc.), ma dall'altro anche le potenzialità esistenti, a cominciare da quelle connesse allo sviluppo rurale ed alla valorizzazione dei beni ambientali e culturali;
- infine l'Isola d'Elba presenta una consolidata vocazione turistica che necessita tuttavia di una specifica attività di orientamento dell'offerta formativa, sia a favore degli imprenditori che dei lavoratori, rivolta ai settori direttamente impegnati nel turismo ma anche alle altre attività della filiera (servizi, beni ambientali e culturali, ecc.). Inoltre un'attenzione particolare dovrà essere riservata ai lavoratori stagionali e al lavoro nero che in quest'area risulta particolarmente diffuso.

## 10. Disparità territoriali

### ***Obiettivo specifico n° 1: Differenziare le attività in funzione delle caratteristiche del contesto socio-economico di riferimento***

- nell'**area di Livorno** si dovrà concentrare la attenzione soprattutto: sulla formazione continua dei lavoratori impiegati nelle grandi aziende (ad es. componentistica auto); sulla riconversione dei lavoratori della cantieristica; sulla formazione di nuove figure professionali qualificate da inserire nell'ambito dei servizi avanzati e delle attività connesse al sistema dei trasporti e della logistica
- nell'**area della Val di Cecina** si dovranno orientare gli interventi: da un lato verso la formazione di nuove figure professionali in grado di favorire un allargamento della filiera turistica ed una sua qualificazione, anche in connessione con lo sviluppo di un'agricoltura di qualità; dall'altro verso la formazione di figure tecniche da impiegare nel settore chimico ed in quello dell'impiantistica
- nell'**area della Val di Cornia** l'azione dovrà essere finalizzata a consolidare la diversificazione della struttura produttiva locale, privilegiando da un lato lo sviluppo delle PMI a maggior contenuto tecnologico ed innovativo; dall'altra della filiera turistica che necessitano anche in questo caso di una maggiore qualificazione
- infine nell'**isola d'Elba** ci si dovrà rivolgere prioritariamente da un lato agli imprenditori, dall'altro ai lavoratori della filiera turistica, con l'obiettivo di qualificare l'offerta, diversificare ed integrare i "prodotti" esistenti e ridurre i fenomeni di stagionalità. Inoltre un'attenzione particolare dovrà essere riservata ai lavoratori stagionali e al lavoro nero in quest'area risulta particolarmente diffuso



## 7. GLI STRUMENTI PER L'IMPLEMENTAZIONE E L'ATTUAZIONE DEL PAL

### 7.1. L'attuazione del PAL

Sul piano strategico il PAL assume, in primo luogo, quale riferimento e orientamento le linee guida della Regione Toscana per la gestione degli interventi del DOCUP. In particolare le linee guida prevedono di:

- potenziare, migliorare e perfezionare l'assetto amministrativo, organizzativo, tecnico e funzionale attraverso il rafforzamento del processo di semplificazione amministrativa delle modalità di attuazione e gestione degli interventi del programma;
- fare ricorso, in modo più sistematico, agli strumenti esistenti intesi ad accelerare il processo decisionale, principalmente nel settore dei lavori pubblici ("conferenze di servizi", "accordi di programma");
- favorire la massima integrazione tra l'amministrazione degli interventi cofinanziati dalla programmazione comunitaria e quelli ordinari;
- estendere, anche a livello locale, la piena applicazione del principio di sussidiarietà e di coinvolgimento del partenariato locale.

Sul piano della metodologia attuativa, il PAL fa esplicito riferimento al Piano di Indirizzo Generale Integrato della Regione Toscana, formulando gli indirizzi per gli interventi da realizzarsi fino a tutto il 2005, individua le strategie di intervento nell'area di specifica competenza e focalizza l'attenzione verso i temi dello sviluppo economico e della qualificazione dell'apparato produttivo regionale: l'innovazione dei settori tradizionali, sia nell'area dell'agricoltura che in quella dell'industria e del terziario, lo sviluppo di nicchie produttive di qualità, l'applicazione scientifica e tecnologica per l'ampliamento dell'area dei settori avanzati.

L'elemento più significativo del Piano è la logica dell'integrazione globale, sia dal punto di vista dei settori di intervento (orientamento, formazione, educazione, politica del lavoro), che di quello istituzionale (modello della *governance* cooperativa e della sussidiarietà) e della logica organizzativa (l'offerta dei servizi in base alla tipologia della domanda, superando il modello dei servizi autoreferenziali).

In particolare, il processo avviato dal Piano di indirizzo della Regione, rispetto agli specifici settori di intervento, si basa sui seguenti principi:

- garantire nell'ambito dell'istruzione liceale la possibilità di acquisire esperienze legate al mondo del lavoro e di acquisire crediti formativi per un'eventuale conseguimento di una qualifica professionale;
- garantire nell'ambito della formazione e dell'istruzione professionale lo sviluppo di conoscenze e saperi trasversali, sia per facilitare eventuali passaggi nei canali dell'istruzione scolastica, che per il proseguimento degli studi superiori;
- garantire lo sviluppo di competenze professionali, attraverso le agenzie formative accreditate del sistema della FP, le strutture regionali per la FAD, i processi di formazione/lavoro nelle imprese, consentendo le esperienze di formazione/lavoro e tirocini aziendali solo ai giovani che abbiano compiuto il quindicesimo anno di età;
- sviluppare, attraverso i centri per l'impiego, un sistema di recupero dell'abbandono di percorsi formativi per i giovani tra i 15 e i 18 anni di età, (apprendistato, percorsi formativi e di alternanza personalizzati).

Si prevede, pertanto, di realizzare come modello di *governance* locale, una sorta di cabina di Regia con un approccio metodologico a due livelli:

- a. politico-gestionale, con il compito di:
  - i. supportare le strutture provinciali, gli enti e gli attori locali nell'attivazione del PAL;
  - ii. ricomporre nel quadro degli obiettivi individuati dal PAL gli interventi ordinari della Provincia e gli atti derivanti da strumenti statali e comunitari;
  - iii. partecipare alle attività di partenariato con le parti sociali;
  - iv. concorrere alla definizione della programmazione finanziaria, coordinando le risorse attivabili a livello nazionale e comunitario, regionale e locale.
- b. tecnico, con il compito di:
  - i. monitorare lo stato di avanzamento dei programmi attivati nell'ambito del PAL;
  - ii. valutare i risultati conseguiti in relazione agli indicatori individuati nell'ambito del PAL.

Il PAL rappresenterà, quindi, il quadro di riferimento entro il quale dovranno essere ricollocate e razionalizzate le attività di programmazione settoriali e territoriali che riguardano la Provincia (Programmazione FESR e FSE, PTC, piani provinciali per l'istruzione e la Rete scolastica, ecc.), ricollegando insieme i diversi strumenti di programmazione riferiti agli specifici ambiti di intervento. I Piani settoriali futuri dovranno così contenere indicazioni in grado di rafforzare, con istanze dirette o indirette, gli snodi prioritari programmatici su cui agiscono gli obiettivi del PAL, configurando un sistema flessibile di miglioramento continuo del processo programmatorio.

Nell'implementazione del PAL la Provincia avvierà azioni atte a promuovere l'integrazione dei partner socio-economici. Il coinvolgimento degli attori istituzionali e socio-economici sarà, infatti, essenziale in tutte le fasi della programmazione operativa delle azioni: dalla predisposizione dei progetti, all'elaborazione dei criteri di selezione; dal finanziamento, fino alla valutazione degli interventi; questo nell'ottica di garantire anche una più rapida riprogrammazione *in itinere* delle decisioni.

Il partenariato dovrà contare su una struttura stabile, ma anche flessibile, per poter rispondere all'evoluzione delle esigenze locali durante la fase di attuazione dei progetti. I partenariati si integrano, infatti, in un ambiente dinamico che talvolta loro stessi fanno evolvere, adattando le loro strutture, i loro obiettivi ed i loro metodi a questi cambiamenti.

Sarà dedicata particolare attenzione al funzionamento ed al rafforzamento delle strutture e dei processi decisionali del partenariato lungo tutto l'arco della sua esistenza. Sarà dunque essenziale una valutazione permanente della validità e dell'utilità del dispositivo di partenariato, in funzione del contesto prevalente.

Al fine di valorizzare il ruolo del partenariato, affinché possa diventare un elemento sistematico e continuo del processo di programmazione, le strutture provinciali responsabili della programmazione assumeranno un ruolo forte di guida e di coordinamento. Verranno, pertanto, definite le procedure e le modalità di partenariato in modo chiaro, condiviso e trasparente (prevedendo ad esempio lo svolgimento di riunioni bilaterali, o multilaterali, con le principali categorie di attori coinvolti per la discussione delle proposte; le modalità ed i tempi di raccolta di eventuali proposte di intervento; i referenti provinciali a cui fare riferimento per avanzare eventuali proposte e così via), ma saranno anche esplicitati – per ciascun partecipante – gli oneri e le responsabilità attuative ed operative collegate all'esercizio del rispettivo ruolo.

In particolare, i soggetti pubblici e privati individuati dalla Provincia

di Livorno, all'interno del proprio territorio di competenza di programmazione, che hanno partecipato fattivamente per la costruzione sperimentale e concertata del Piano di Azione Provinciale, che potranno contribuire a svolgere un ruolo fondamentale nella fase attuativa sono riportati nel seguente schema, con le relative competenze istituzionali:

<b>IL PARTENARIATO ATTIVATO NELL'AMBITO DEL PROGETTO "IN ADVANCE"</b>	
<b>Partner</b>	<b>Competenze</b>
<b>Autorità pubbliche</b> - Circondario della Val di Cornia - Comuni di Livorno, Portoferraio, Piombino, Collesalveti, Cecina, Rosignano Marittimo	Assicurano che i servizi locali siano favorevoli all'occupazione, promuovono l'inserimento della dimensione occupazionale in tutte le loro politiche, garantiscono attenzione alla creazione di imprese e di posti di lavoro sui propri territori di competenza amministrativa.
<b>Società di sviluppo</b> - Provincia di Livorno Sviluppo - Consorzio Pisa Ricerche	Garantisce l'implementazione e il coordinamento del partenariato, promuove iniziative per diffondere il Piano;  Contribuisce all'individuazione degli indicatori socio-economici del sistema GIS, all'elaborazione e all'applicazione della metodologia di analisi
<b>Organismi di Parità</b> - Commissione Pari Opportunità	Contribuisce all'attuazione delle politiche di pari opportunità attraverso la promozione e l'accesso all'avanzamento di carriera delle donne, valorizza la capacità e l'esperienza femminile all'interno dei nuovi bacini di impiego, favorisce l'adozione di strategie di <i>mainstreaming</i> , e l'adozione di misure specifiche per le donne.
<b>Associazioni di categorie</b> - Associazione Industriali - API - CNA - Confesercenti - Confcommercio - CIA	<i>Le Associazioni di Categoria</i> , apportano il loro contributo per il massimo sviluppo occupazionale, per l'identificazione dei fabbisogni formativi degli occupati e per l'individuazione dei profili professionali più spendibili sul mercato
<b>Parti sociali</b> - CiGL - UST - CISL - UIL	<i>I sindacati</i> contribuiscono all'attuazione del PAL promuovendo accordi per garantire l'equilibrio tra flessibilità e sicurezza; contribuiscono inoltre al miglioramento qualitativo della occupazione e a favorire l'incontro fra l'offerta e la domanda di lavoro.

In tale contesto, preliminare, ma fondamentale per un'efficace azione partenariale, appare la definizione di modalità organizzative e l'individuazione di responsabilità di processo all'interno delle strutture pro-

vinciali. Essenziale per il conseguimento degli obiettivi programmati è, infatti, che l'attuazione del partenariato istituzionale sia imperniato sulle strutture provinciali (Assessorati, Dipartimenti, Direzioni) responsabili della programmazione, che tuttavia devono, nel contempo, assicurare un processo di consultazione continua e uno scambio di informazioni e di collaborazioni con le strutture regionali di settore. A tal fine la Provincia provvederà a:

- definire le modalità di integrazione e coinvolgimento dei partner
- precisare il ruolo da questi esercitato in fase di attuazione, sorveglianza e valutazione del PAL
- e sviluppare un processo di scambio di informazioni periodiche con le autonomie locali e le parti economiche e sociali al fine di ricevere suggerimenti e osservazioni da utilizzare per un'efficace attuazione del PAL.

Sul piano operativo, la Provincia di Livorno, attraverso la sua competenza in materia di Servizi Pubblici per l'Impiego e di Politiche Attive del Lavoro utilizzerà la rete dei Centri per favorire l'incontro domanda/offerta, l'analisi dettagliata dei bisogni del mercato del lavoro locale, la sperimentazione di approcci integrati di relazione tra la disoccupazione con gli altri bisogni sociali, interfaccia tra utenti, imprese e strutture di formazione.

In quanto titolare delle risorse FSE delegate dalla Regione, programma e attua gli interventi di politica attiva del lavoro.

## **7.2. L'attività di monitoraggio e valutazione**

L'attività di monitoraggio e di valutazione è una condizione fondamentale per garantire la piena efficienza ed efficacia della spesa pubblica, anche al fine di riorientarne nel corso degli anni la programmazione. Si dovrà pertanto, dopo aver selezionato un valutatore indipendente, completare e sviluppare una adeguata strumentazione in grado di garantire:

- il *monitoraggio* delle attività programmate, attraverso la raccolta sistematica ed organica dei dati relativi all'avanzamento finanziario, procedurale e fisico degli interventi previsti;
- la *valutazione ex-ante*, in itinere ed *ex-post* delle spese sostenute;
- il *controllo* di gestione delle risorse utilizzate.

A tal fine l'auspicabile attività di monitoraggio e di valutazione delle azioni programmatiche promosse con il PAL necessita di un sistema di indicatori (di realizzazione, di risultato e di impatto) in grado di consentire il riscontro fra gli obiettivi prefissati e i risultati ottenuti. A tale scopo si dovrà tener conto in primo luogo delle indicazioni formulate in tal senso a livello comunitario, che prevedono in particolare:

- *Indicatori qualitativi*, per valutare i cambiamenti indotti dalle attività del progetto rispetto alla situazione di partenza, tenendo conto delle finalità poste dalla Commissione alla base delle azioni innovative.
- *Indicatori quantitativi*, in grado di fornire indicazioni circa i beneficiari diretti, ovvero le imprese (per numero, dimensione e settore), le persone (per numero, genere e fasce d'età) e le altre tipologie (per numero e tipo di organizzazione)
- *Indicatori di risultato*, ottenuti rispetto ai risultati previsti originariamente dal progetto presentato, attraverso la quale elaborare i consueti indicatori di efficienza ed efficacia.
- *Analisi degli obiettivi*. Si tratta in questo caso di tener conto dei risultati conseguiti in termini di effetti prodotti nei settori rilevanti e/o sui beneficiari nonché in termini di buon funzionamento del progetto, del partenariato e così via.
- *Analisi organizzativa*. Ci si riferisce all'esame dei metodi impiegati per la gestione, la comunicazione interna e la direzione del progetto.

Se per le singole linee di intervento è possibile ed opportuno avvalersi degli indicatori che saranno utilizzati nell'attività di monitoraggio e valutazione del DOCUP e del POR 2000-2006, sarà tuttavia necessario disporre anche di una serie di indicatori in grado di misurare il conseguimento degli obiettivi prioritari individuati nel PAL. Si tratta di indicatori, che misurando il successo della strategia complessiva del PAL siano connessi con variabili che esprimono i principali fenomeni dell'economia provinciale.

L'attività di monitoraggio dovrà, oltretutto, seguire la tempistica già stabilita per la programmazione comunitaria, anche al fine di conseguire un opportuno raccordo con essa. In particolare, il monitoraggio finanziario dovrà avere scadenza trimestrale, il monitoraggio procedurale dovrà avere scadenza semestrale ed infine il monitoraggio fisico dovrà prevedere scadenze annuali.

Come è stato precedentemente indicato, dovrà essere il "Comitato di coordinamento" ad esercitare il controllo sull'attività di monitoraggio, verificando lo stato di avanzamento dei programmi attivati nell'ambito del PAL e valutando i risultati conseguiti in relazione agli obiettivi.

### **7.3. Il quadro generale delle risorse finanziarie per l'implementazione del PAL**

La predisposizione del PAL avviene in una fase caratterizzata da profonde innovazioni sul piano istituzionale destinate a influenzare profondamente le capacità di spesa e riscossione sia delle Amministrazioni regionali che degli Enti locali. Cambiamenti destinati a produrre effetti positivi ma al tempo stesso non privi di rischi: se un corretto uso dell'autonomia finanziaria rappresenta indubbiamente un obiettivo indispensabile per una più attenta ed efficace politica di programmazione rivolta allo sviluppo locale, è anche evidente il rischio di ampliare il divario nelle dotazioni finanziarie tra le diverse realtà locali. Le Province, in particolare, in quanto istituzioni essenzialmente a finanza derivata, ovvero con scarsa autonomia impositiva, ricavano le loro risorse in gran parte grazie ai trasferimenti provenienti da altre amministrazioni. Una condizione che ne limita fortemente la capacità di adozione di iniziative di sviluppo e la stessa pianificazione delle attività di supporto. Il rispetto del Patto di Stabilità interno pone, inoltre, stringenti vincoli alla crescita della spesa degli Enti Locali.

Poiché le compatibilità della finanza provinciale appaiono per il futuro non meno stringenti che in passato, rimane prioritaria un'attenta politica di gestione del bilancio della Provincia, volta alla prosecuzione del processo di contenimento dei costi e alla riqualificazione della spesa.

Accanto all'obiettivo strategico strutturale della razionalizzazione della spesa, tanto più necessaria in una fase di scarsità di risorse, assumono un'importanza altrettanto significativa le operazioni rivolte ad allargare lo spettro delle entrate. In questo quadro una particolare priorità dovrà essere assegnata alla capacità di attivazione da parte della stessa Provincia dei fondi strutturali e nazionali, e soprattutto di quelli in grado di attivare quote di finanziamento privato. In questo quadro, la capacità della Provincia di dotarsi di strategie e strumenti capaci di massimizzare l'attivazione di risorse finanziarie private e assicurare in tutti i casi possibili il cofinanziamento dei fondi nazionali e comunitari, rappresenta la vera sfida per il prossimo futuro.

Queste ultime comprendono certamente:

- le risorse provenienti dal FSE nell'ambito del PO obiettivo 3 2000-2006;
- le risorse del FESR Obiettivo 2 e di Interreg III A (Programma di Iniziativa Comunitaria sulla cooperazione transfrontaliera con Corsica e Sardegna);

- le risorse che proverranno dal PISL, che verrà presentato entro il 15 Ottobre alla Regione Toscana e per il cui eventuale finanziamento occorrerà comunque aspettare i primi mesi dell'anno prossimo;
- le eventuali risorse previste dai diversi piani di settore coperte da specifiche leggi di spesa.

Al fine di offrire un primo quadro di massima delle disponibilità finanziarie, si forniscono alcune prime indicazioni sulle principali fonti di finanziamento su cui potrà contare la nostra Provincia nel corso dei prossimi anni.

### *7.3.1. Le risorse del FSE*

Il meccanismo attraverso il quale avviene l'erogazione alle Province dei finanziamenti stanziati dal POR Obiettivo 3 è stato recentemente modificato dalla DGR 738/02<sup>38</sup> e dalla successiva DGR 174/2003. Tali delibere ripartiscono i fondi relativi al periodo 2003-2006 fra la Regione Toscana e le Province e fra le singole Province. La prima delibera prevede che "una prima quota del finanziamento annuale, pari al 50% dell'annualità 2000, viene mantenuta a titolo di acconto; le ulteriori quote saranno erogate ogni 3 mesi in base al totale provinciale delle certificazioni di spesa rilasciate dai beneficiari finali per il trimestre precedente e che risultano inserite nel sistema informativo regionale".

In particolare, il modello di ripartizione delle risorse finanziarie del POR tra gli enti responsabili dell'attuazione delle Misure: Regione (per l'attività cosiddetta riservata) e Province (per l'attività cosiddetta delegata), tiene conto sia dei "parametri di riferimento delle misure del POR", che delle differenti condizioni strutturali che caratterizzano i mercati provinciali del lavoro.

Uno degli elementi centrali che emergono, infatti, dalla lettura della strategia regionale per lo sviluppo delle risorse umane è proprio la considerazione delle "differenze territoriali legate ai diversi gradi di sviluppo e di sensibilità delle strutture economiche e produttive locali nel percepire e affrontare i processi di ristrutturazione e innovazione"<sup>39</sup>. Le differenze territoriali cui la strategia del POR si riferisce hanno connotazioni signifi-

<sup>38</sup> "Riparto risorse finanziarie F.S.E. fra Regione e Province ed approvazione indirizzi per l'attuazione del POR per il quadriennio 2003/2006".

<sup>39</sup> Cfr. POR Toscana.

cative sulla struttura dei mercati locali del lavoro, sulla gravità delle discriminazioni di genere, sulla durata della disoccupazione, e così via.

Il percorso attuativo che è stato prescelto dalla Regione Toscana prevede che nella seconda fase della programmazione FSE (2003/2006) le risorse delle Misure A1, C1, D4, e F2 siano riservate alla Regione Toscana. Le risorse delle rimanenti Misure (A2, A3, B1, C2, C3, C4, D1, D2, D3, E1 e F1) siano soltanto in una parte minoritaria riservate alla Regione, mentre la quota prevalente è trasferita alle Province. In particolare, nello schema seguente è riportata la ripartizione delle risorse delegate per Misura in riferimento alla Provincia di Livorno.

<b>Mis. POR</b>	<b>Provincia di Livorno</b>	<b>%</b>
A2	6.779.001	25,4
A3	4.339.932	16,3
B1	1.231.260	4,6
C2	1.421.286	5,3
C3	3.068.534	11,5
C4	1.747.064	6,5
D1	2.651.685	9,9
D2	533.238	2,0
D3	1.341.839	5,0
E1	3.400.812	12,7
F1	136.866	0,5
F2	51.600	0,2
<b>Totale</b>	<b>26.703.116</b>	<b>100,0</b>

Nel complesso le risorse del POR trasferite direttamente alla Provincia di Livorno per il periodo 2003-2006 ammontano nel complesso a oltre 26,7 milioni di €.

### *7.3.2. Le risorse del FESR e del PISL*

Tutta la Provincia di Livorno rientra nelle aree Ob. 2 e, quindi, beneficia delle risorse FESR ricomprese nelle misure del Docup Toscana 2000-2006.

Per l'intero periodo di riferimento del piano il Docup Ob. 2 prevede una spesa di 1.133,6 Meuro, di cui 322,5 di risorse comunitarie

In particolare, le misure del Docup che sono direttamente rilevanti per l'implementazione del PAL sono di seguito elencate:

- Misura 1.4 Aiuti agli investimenti per servizi di consulenza
- Misura 1.6 Aiuti per la creazione di nuove imprese

- Misura 1.7 Trasferimento dell'innovazione alle PMI
- Misura 1.8 Aiuti alla ricerca industriale e precompetitiva
- Misura 2.5 Infrastrutture sociali
- Misura 2.6 Infrastrutture per la formazione e per l'impiego
- Misura 2.7 Marketing territoriale strategico

Parte di queste risorse proverranno alla Provincia attraverso il PISL "Qualificazione e sostenibilità dello sviluppo", presentato alla Regione il 15 ottobre. Il PISL si pone l'obiettivo di "promuovere il più elevato incremento possibile del livello di qualità del sistema produttivo, mediante una serie di operazioni integrate relative sia al sistema delle infrastrutture che a quello delle imprese".

Il Progetto Integrato di Sviluppo Locale della Provincia di Livorno si muoverà in coerenza con gli obiettivi del DOCUP Ob.2 ed è rivolto a promuovere e sostenere iniziative in linea con le priorità, programmatiche e territoriali, che la Provincia ha individuato, nell'ambito del percorso di concertazione con le parti economiche, sociali e istituzionali. Lo specifico problema a cui il PISL vuole rispondere è quello indicato come la "qualificazione delle infrastrutture produttive, turistiche, commerciali, culturali e delle PMI collegate, in direzione della diversificazione dell'offerta turistica". Occorre precisare che, nell'intento del PISL, qualificare e diversificare l'offerta turistica non significa intervenire sul "settore" tradizionalmente inteso, ma agire su uno dei possibili "motori dello sviluppo locale" che, in quanto tale, interagisce profondamente con una serie composita ed ampia di attività economiche, sociali e culturali, rispetto alle quali esercita una funzione di traino o di condizione esterna di successo.

Il PISL presentato dalla provincia prevede un volume di investimenti di circa 39,7 milioni di Euro, di cui 30,2 milioni di € a valere sui fondi pubblici. Tuttavia, per conoscere l'ammontare definitivo del finanziamento che sarà concesso effettivamente dalla Regione al PISL occorrerà aspettare i primi mesi dell'anno prossimo.

### 7.3.3. *Le risorse del PIC Interreg III A*

I programmi INTERREG sono concepiti con lo scopo di ridurre gli effetti limitativi che le frontiere fra gli Stati creano alle popolazioni confinanti, in aree che già all'interno dei propri Stati risentono della marginalità tipica delle zone di frontiera. Il programma che direttamente coin-

volge la Provincia di Livorno, congiuntamente alla Sardegna e alla Corsica, si pone in particolare i seguenti obiettivi generali:

- aumentare le possibilità e le modalità di collegamento tra le tre regioni;
- promuovere uno sviluppo economico sostenibile attraverso interventi che promuovano direttamente e indirettamente il turismo;
- incoraggiare gli scambi, i trasferimenti e le diverse cooperazioni tra attori economici, istituzionali, culturali e sociali in modo da favorire una cooperazione dinamica della zona transfrontaliera.

Per l'intero arco di riferimento del programma le risorse assegnate alla Toscana, e quindi essenzialmente alla Provincia di Livorno, ammontano a quasi 24,2 milioni di €, di cui il 40% per la realizzazione di reti e servizi e il 30% a valere sull'asse "Ambiente, Turismo e sviluppo economico".

#### *7.3.4. Le risorse dei Piani Locali di Sviluppo Rurali*

Sul territorio provinciale agiscono due Piani Locali di Sviluppo Rurali. Il primo che riguarda la Comunità Montana dell'Elba e Capraia e si riferisce a tutti i comuni dell'isola d'Elba ed a quello dell'isola di Capraia e quello riguardante il resto della provincia ed in particolare i comuni di Bibbona, Campiglia Marittima, Castagneto Carducci, Cecina, Collesalveti, Livorno, Piombino, Rosignano Marittimo, San Vincenzo, Sassetta e Suvereto. Nel complesso i PLSR hanno stanziato per l'intero periodo 2001-2006 risorse pubbliche pari a 17.114.818 €, concentrata per circa il 75% nelle annualità del 2004, 2005 e 2006.

#### *7.3.5. Le risorse a supporto della Formazione e l'Istruzione*

Il Piano di Indirizzo generale Integrato (L.R. 32/2002) definisce il sistema integrato regionale dell'educazione, istruzione, orientamento, formazione e politiche del lavoro, con l'obiettivo di dar vita ad un sistema che realizzi, attraverso il diritto all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, la libertà individuale e l'integrazione sociale.

A supporto del Piano d'Indirizzo sono iscritte al Bilancio pluriennale programmatico della Regione Toscana risorse finanziarie pari a oltre 572 milioni di Euro per il periodo 2003-2005, di cui 272 milioni di € per

l'attuazione del programma del FSE e 217 milioni di € per le spese del sistema dell'educazione e dell'istruzione. Per quest'ultima voce si può stimare, nell'ipotesi che la distribuzione delle risorse sul territorio avvenga in misura analoga a quanto avvenuto nel periodo 2001-2002, che le risorse complessivamente destinate a favore della Provincia ammontano ad oltre 7 milioni di Euro per l'intero periodo 2003-2005. La Delibera 939 del 22 settembre 2003 stabilisce inoltre la ripartizione tra le Province delle risorse per il diritto allo studio finanziate sempre dalla L.R. 32/02, che ammontano per la Provincia di Livorno a 1,2 milioni di € per l'anno scolastico 2003/04. Tali risorse sono per 394 mila € finalizzati alla realizzazione dei progetti integrati d'area e per circa 800 mila € alla erogazione di misure in denaro per l'acquisto di libri di testo e borse e assegni di studio.

#### *7.3.6. Le risorse a supporto delle Politiche sociali*

Un ultimo riferimento è infine rappresentato dalle risorse attivabili con riferimento alle politiche sociali.

A partire dal 1997, in attuazione della legge regionale 72/1997, la Regione Toscana ha istituito il Fondo Regionale per l'Assistenza Sociale (FRAS), determinato annualmente con legge di bilancio. Anche dal punto di vista delle risorse finanziarie disponibili ciò ha rappresentato una svolta significativa rispetto alla visione precedente, frammentaria, discontinua e settoriale, del finanziamento delle politiche sociali.

Il Piano Integrato Sociale Regionale per il triennio 2002-2003 costituisce inoltre un punto di riferimento essenziale, definendo i caratteri essenziali, gli obiettivi strategici e gli strumenti operativi, che orientano la definizione della programmazione in ambito zonale.

Per l'anno 2002 le risorse complessive a disposizione del PISR attraverso il Fondo Sociale effettivamente disponibili sono risultate pari ad Euro 86.545.247,58, di cui 32.953.252 € a valere sul FRAS e 53.591.995,58 € a valere sul FNPS. Tali somme sono programmate crescere a 89.054.937,07 € nel 2003 e a 90.054.937,07 € nel 2004.

Per il 2002 le risorse del Fondo Sociale sono risultate così ripartite:

- 32.000.000,00 €, di cui 31.239.002,86 € effettivamente disponibili, per i Comuni come quota indistinta;
- 30.694.672,06 € quale quota attribuita alle zone socio sanitarie per il finanziamento dei progetti approvati in attuazione dei Piani Zonali di assistenza sociale;

- 5.376.082,00 € per il Progetto Toscana Sociale finalizzato alla sottoscrizione di accordi territoriali per azioni innovative e per lo sviluppo di esperienze di buone pratiche;
- 9.808.333,58 € per finanziare, quale quota-parte per il 2002, il programma triennale di investimenti;
- 5.440.445,00 €, di cui 3.667.076,76 € effettivamente disponibili per finanziare i Programmi di Iniziativa Regionale, comprese le azioni di sviluppo del Sistema Informativo Sociale e di “Avvio della Riforma” del Piano Sociale Nazionale;
- 3.792.462,45 € per il sostegno alla realizzazione di azioni prioritarie per il contrasto alla povertà;
- 1.967.617,87 € per il sostegno alla realizzazione di azioni previste da normative regionali relativa a favorire la mobilità di cittadini con disabilità (legge regionale 23 dicembre 1998, n. 100).

Per quanto riguarda la quota indistinta attribuita ai Comuni, alla Provincia di Livorno sono state attribuite per l'anno 2002 risorse per un ammontare complessivo di oltre 3 milioni di €.