

membri ed altri soggetti sono chiamati a realizzare per dare compiuta realizzazione al Libro Bianco.

Il Ministero delle Politiche Giovanili e delle Attività Sportive ha attivato, tramite il CIACE, il coordinamento interministeriale per raccogliere e formulare la posizione rispetto al Libro Bianco, che il Ministro ha presentato ai colleghi europei sotto forma di una serie di proposte che integrano il Libro Bianco, che verranno discusse con i partner europei nel corso del 2008.

In ambito delle politiche dello sport va poi ricordato che la riforma dei Trattati ha introdotto la “comunitarizzazione” dello sport, che entra così per la prima volta nel novero delle competenze dell'Unione. Questa importante innovazione implica che, una volta che i nuovi Trattati entreranno in vigore, la cooperazione in materia sportiva assumerà natura formale e, con ogni verosimiglianza, si espanderà considerevolmente.

1.5 Politica per il lavoro

L'azione politica e legislativa in ambito comunitario nel corso del 2007, in merito alle tematiche dell'occupazione si è incentrata sulla implementazione della qualità ed efficienza della amministrazione pubblica e sul miglioramento della qualità dei servizi pubblici in linea con la Strategia Europea che declina questi impegni in tre obiettivi strategici: piena occupazione; qualità e produttività del lavoro; coesione e integrazione sociale, il cui raggiungimento richiede riforme strutturali concentrate su dieci priorità fondamentali, interconnesse tra loro.

La legge 17 luglio 2006, n. 233 ha determinato, come è noto, un profondo mutamento della struttura amministrativa nel suo complesso a causa della istituzione di diverse strutture amministrative per la gestione di settori precedentemente unificati.

Tale complesso riassetto ha comportato, attraverso azioni sinergiche e decisioni condivise, un notevole impegno da parte di tutte le amministrazioni coinvolte (Ministero del lavoro e della previdenza sociale, Ministero della solidarietà sociale, Dipartimento politiche per la famiglia, Dipartimento politiche giovanili e attività sportive presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri), ai fini di una puntuale definizione degli aspetti funzionali, organizzativi e logistici.

In linea con le priorità politiche indicate dal Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale nella Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2007, il Programma del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale ha riguardato i seguenti obiettivi :

1. incrementare e migliorare le opportunità occupazionali e la partecipazione al mercato del lavoro;
2. potenziare gli interventi volti a contrastare il lavoro nero ed irregolare e sviluppare contestualmente gli strumenti per l'emersione del sommerso;

3. definizione della normativa di settore e sviluppo degli strumenti finalizzati al pieno esercizio del diritto dei cittadini alla tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro.

L'azione amministrativa del Governo e del Ministero in attuazione della strategia di Lisbona, ha realizzato, in stretta cooperazione con le parti sociali, la crescita della partecipazione al mercato del lavoro, soprattutto per alcune categorie di soggetti che presentano tassi di occupazione inferiori alla media europea, quali, ad esempio, giovani, donne, lavoratori anziani e disabili, con particolare riferimento alle seguenti priorità strategiche :

- Rafforzare le politiche per l'occupazione, le riforme del mercato del lavoro e la crescita economica.
- Combattere l'esclusione sociale e favorire la conciliazione tra vita professionale e familiare, con particolare riferimento al ruolo della famiglia.
- Promuovere una strategia europea contro il lavoro irregolare (con riferimento alla sicurezza sul lavoro, alle nuove tipologie contrattuali, alla fiscalità).

In questo contesto è stato siglato nel luglio 2007 il protocollo sul welfare che ha costituito la piattaforma normativa della disciplina contenuta nella Legge 24 dicembre 2007 n. 247 che rappresenta un passaggio decisivo per la definitiva implementazione della strategia del Governo diretta a garantire trasparenza ed efficienza al mercato del lavoro e per accrescere, anche attraverso azioni di contrasto al lavoro nero e irregolare, la partecipazione più ampia possibile al mercato del lavoro, soprattutto dei soggetti a rischio di esclusione sociale (donne, anziani, disoccupati di lungo periodo) e in particolare nelle aree del Mezzogiorno.

E' rilevante l'impegno anche per garantire la migliore qualità e stabilità del lavoro, in modo da valorizzare le forme di buona flessibilità e contrastare tipologie contrattuali che comportano situazioni di lavoro precario.

In particolare sono state favorite le forme di incentivazione del lavoro a tempo indeterminato (cd. "standard"), anche attraverso l'aumento dei contributi previdenziali per i lavoratori parasubordinati .

C'è stato un notevole impegno per contrastare l'uso improprio del rapporto di lavoro a progetto e sono stati previsti strumenti di sostegno dei collaboratori, facilitazioni nel settore della formazione, forme di integrazione del reddito, nonché programmi di riqualificazione professionale e di reinserimento occupazionale.

In tal senso, ad esempio, si sottolineano le recenti misure ed interventi volti alla estensione dei diritti di maternità e paternità e di malattia ai lavoratori precari, nonché a favorire la conciliazione tra vita lavorativa e cura familiare, anche in modo da incrementare i tassi di occupazione femminile (articolo 1, commi 788 e ss.).

In tale contesto, sono stati previsti accordi aziendali ovvero territoriali per la stabilizzazione dei rapporti di lavoro (articolo 1, commi 1202 e ss., legge 27 dicembre 2006, n. 296 – legge finanziaria 2007).

Si segnalano, altresì, le disposizioni riguardanti il rifinanziamento delle attività previste per l'implementazione dei Servizi per l'impiego (articolo 1, comma 1165).

Nell'ambito della strategia politica europea per l'occupazione, il problema del lavoro irregolare è stato affrontato in una visione globale, mediante misure di tipo preventivo, per incoraggiare i soggetti ad operare nel contesto dell'economia ufficiale e dell'occupazione regolare e attraverso il rafforzamento del sistema sanzionatorio.

Tra le principali misure introdotte nella legge finanziaria 2007, sono previsti l'obbligo della preventiva comunicazione dell'instaurazione del rapporto di lavoro (articolo 1, commi 1180 e ss) e l'adeguamento degli importi delle sanzioni amministrative in materia di lavoro, di legislazione sociale e di documentazione obbligatoria, i cui maggiori introiti andranno ad incrementare le risorse del Fondo per l'occupazione (articolo 1, commi 1177). Inoltre, è definita una particolare procedura di regolarizzazione per favorire l'emersione nelle imprese, da attivarsi con il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali, attraverso la stipula di accordi aziendali (articolo 1, commi 1192 e ss).

Le attività volte a contrastare il lavoro nero ed irregolare sono state realizzate attraverso una azione sinergica tra i servizi ispettivi degli uffici del lavoro.

A tali fini, è stata costituita la cabina di regia nazionale di coordinamento, che concorre allo sviluppo di piani territoriali di emersione di occupazione irregolare, nonché alla valorizzazione dei CLES (articolo 1, comma 1156, lettera a) .

E' stata prevista, inoltre, la costituzione di un fondo per l'emersione del lavoro irregolare (FELI), diretto al finanziamento di servizi di supporto allo sviluppo delle imprese che attivino processi di emersione (articolo 1, comma 1156, lettera a) e la formulazione degli indici di congruità.

Inoltre, si segnalano le recenti misure dirette a valorizzazione il documento unico di regolarità contributiva (DURC), che diventa un presupposto indispensabile per il riconoscimento dei benefici contributivi e normativi, nonché l'estensione dell'obbligo della dichiarazione preventiva dell'instaurazione del rapporto di lavoro (articolo 1, commi 1175 e ss.).

2. POLITICA PER LA SALUTE

Il Governo italiano, nel corso del 2007, ha contribuito attivamente al perseguimento degli obiettivi fissati dall'Unione Europea nel campo della salute.

Settore di particolare rilievo che ha connotato l'azione comunitaria e nazionale nel campo della salute è dato dalla partecipazione di rappresentanti italiani ai Consigli Informali e Formali dei Ministri della Salute.

Il 19 e 20 aprile 2007 si è svolto il Consiglio Informale dei Ministri della Salute presso la località di Aachen: in questa sede è stato fatto il punto della situazione riguardo al processo di consultazione sui servizi sanitari avviato dalla Commissione nella seconda parte del 2006. L'Italia ha risposto puntualmente ai quesiti posti dalla Commissione, illustrando il quadro della situazione giuridica nazionale e mettendo in luce le istanze meritevoli di una regolamentazione su scala comunitaria aventi al centro dell'attenzione il paziente europeo.

L'esecutivo italiano ha partecipato alle riunioni dei Consigli Formali dei Ministri della Salute che hanno cadenzato i semestri tedesco e portoghese dell'Unione Europea nel corso del 2007, in cui, di volta in volta, sono state presentate e risolte questioni programmatiche e normative di rilievo, e affrontate e dibattute proposte e problematiche. Di seguito si riportano le riunioni dei Consigli e i contributi della Commissione europea oggetto di dibattito consiliare o di mera informazione:

Consiglio Formale dei Ministri della Salute, Bruxelles, 31 maggio 2007 su:

- ✓ “Pacchetto sui miglioratori alimentari”: il Consiglio dei Ministri ha analizzato un articolato dossier licenziato dalla Commissione il 28 luglio 2006, costituito da una proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio per istituire una procedura uniforme di autorizzazione per gli additivi, gli enzimi e gli aromi alimentari; una proposta di regolamento relativa agli additivi alimentari; una proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa agli enzimi alimentari; una proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa agli aromi e a certi ingredienti alimentari aromatizzanti.
- ✓ Progetto di Risoluzione del Consiglio riguardante la Strategia europea per la politica dei consumatori: il Consiglio ha adottato il testo che recepisce le linee basilari della strategia messa a punto dalla Commissione sull'ammodernamento del quadro normativo o acquis comunitario, sul rafforzamento del sistema di esecuzione delle norme e sviluppo di strumenti risarcitori, sulla sicurezza dei mercati con potenziamento del sistema di allarme RAPEX, sull'orizzontalità politica dei consumatori e sull'informazione agli utenti e consumatori.
- ✓ Conclusioni del Consiglio sulla promozione della salute attraverso la nutrizione e l'attività fisica: il Consiglio dell'UE ha adottato un testo contenente una serie di indirizzi atti a consolidare la prevenzione dell'obesità in un approccio multisetoriale, inserendo la

salute in tutte le politiche riguardanti la realizzazione di un ambiente fisico e sociale più favorevole all'adozione di comportamenti salutari.

- ✓ Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sui medicinali per terapie avanzate, recante modifica della direttiva 2001/83 e del regolamento (CE) n. 726/2004: il Consiglio ha approvato il testo emendato votato dal Parlamento europeo e già licenziato dalla Commissione nel mese di novembre 2005. Il progetto prevede una dettagliata disciplina su una serie di terapie innovative, quali la "terapia genica" (basata su prodotti derivanti da una serie di processi produttivi mirati all'impianto di un gene in cellule umane o animali), la "terapia cellulare somatica" (impennata sull'uso nell'uomo di cellule modificate per ottenere un effetto terapeutico, diagnostico o preventivo) e la terapia che utilizza prodotti di ingegneria tessutale (cellule o tessuti vitali o non vitali).
- ✓ Conclusioni del Consiglio sulle questioni emerse di recente riguardo all'HIV-AIDS: il Consiglio ha adottato un testo che comprende una serie di raccomandazioni destinate a promuovere, negli Stati membri, i diritti delle donne e delle ragazze, il miglioramento dello "status" delle donne nella società, la lotta contro le varie forme di violenza sessista, una maggiore partecipazione femminile nelle sedi di discussione delle politiche in materia di AIDS e la valorizzazione di tutti gli aspetti della prevenzione.

Le proposte della Commissione europea oggetto di dibattito consiliare hanno riguardato il "Libro Verde della Commissione "Verso un'Europa libera dal fumo di tabacco: opzioni politiche a livello UE":, presentato nel 2007, che include una scrupolosa analisi delle conseguenze sanitarie, economiche e sociali del fumo passivo del tabacco.

Le informazioni della Commissione hanno toccano i seguenti temi:

- ✓ Convenzione-Quadro per la lotta al tabacco: aggiornamento sullo stato dei lavori in merito all'applicazione del testo in vista della seconda riunione di Bangkok della Conferenza delle Parti;
- ✓ Regolamenti Sanitari Internazionali: contributi conoscitivi sull'attuazione del Regolamento Sanitario Internazionale prevista per il 15 giugno 2007;
- ✓ Comunicazione della Commissione sulla Strategia Europea in materia di dieta, attività fisica e salute;
- ✓ Comunicazione della Commissione sulla salute mentale della popolazione;
- ✓ Comunicazione della Commissione su organi e trapianti;
- ✓ Comunicazione della Commissione sull'attività del Comitato di Sicurezza istituito nel 2001.

Consiglio Formale dei Ministri della Salute, Bruxelles, 6 dicembre 2007.

In questa sede sono stati affrontati i seguenti dossiers:

- ✓ Conclusioni del Consiglio sulla salute e migrazione nell'UE: il Consiglio ha adottato un testo con cui ha illustrato gli indirizzi che la Commissione e gli Stati membri devono tenere in debito conto nel predisporre politiche intersettoriali, quali i fattori sociali, culturali, economici e di genere, determinanti per la salute dell'intera popolazione, compresa la salute dei migranti, i rischi per la loro salute che possono essere evitati prendendo in considerazione i diversi antecedenti dei migranti stessi, e l'interscambio delle conoscenze e delle analisi dei dati sulla salute dei migranti, al fine di fornire una solida base per il coordinamento dei lavori futuri;
- ✓ Conclusioni del Consiglio sul Libro Bianco della Commissione (documento di indirizzo con proposte ufficiali in settori specifici) "Un impegno comune per la salute: Approccio strategico dell'UE per il periodo 2008/2013": il Consiglio dei Ministri, sulla scia di questo fondamentale documento programmatico della Commissione, ha adottato il testo in parola contenente una sequela di azioni concrete destinate a implementare la strategia europea, utilizzando apposite leve finanziarie, indicatori sanitari pertinenti per il monitoraggio della strategia sanitaria e idonei strumenti operativi per le valutazioni di impatto sulla salute e sui sistemi sanitari, sfruttando la strategia come fattore di sviluppo di capacità a livello nazionale;
- ✓ Conclusioni del Consiglio sulla donazione e il trapianto di organi: il Consiglio dei Ministri dell'UE ha adottato il testo in esame, facendo proprie le tesi della Commissione di cui alla Comunicazione del 31 maggio 2007 ed enunciando una serie di proposte operative indirizzate distintamente alla Commissione (in vista dell'analisi di un quadro dell'UE per la qualità e sicurezza degli organi di origine umana e della promozione della cooperazione interstatale in materia di donazione e trapianto) e agli Stati membri (nella prospettiva di migliorare il funzionamento dei sistemi di trapianto, raccogliere dati utili a definire politiche di settore e scambiare buone pratiche ed esperienze su donazione e trapianto di organi).
- ✓ Conclusioni del Consiglio concernenti l'avvio di una strategia dell'UE sugli aspetti sanitari connessi all'alimentazione, al sovrappeso e all'obesità: il Consiglio, sulla scorta della pubblicazione del Libro Bianco della Commissione, ha adottato un progetto finalizzato a delineare un insieme di azioni tematiche rivolte alla Commissione e agli Stati. L'esecutivo di Bruxelles è chiamato a: dare seguiti operativi al Libro Bianco; presentare proposte specifiche in materia di etichettatura nutrizionale per una tutela più incisiva dei consumatori; sostenere gli Stati membri nello sforzo teso a utilizzare le leve finanziarie per sviluppare infrastrutture che promuovono l'attività fisica; sviluppare attività di ricerca in tema di alimentazione, comportamento dei consumatori e attività fisica. Gli Stati nazionali sono chiamati a collaborare per mettere a punto azioni comuni con le realtà associative e la Commissione al fine di provocare un cambiamento positivo del comportamento in materia di salute; a sostenere attività finalizzate alla riformulazione

degli alimenti per far decrescere i livelli di sostanze nocive per lo sviluppo di patologie croniche, sovrappeso ed obesità; a sviluppare azioni consistenti in campagne mediatiche sull'alcool; a sostenere l'OMS e la Commissione per la messa a regime di un sistema di sorveglianza comune per verificare l'impatto operativo delle azioni intraprese; a stimolare le istituzioni educative a valorizzare un'alimentazione sana per i bambini; a promuovere azioni di partenariato per incentivare un'alimentazione sana, la pratica sportiva e occasioni di tempo libero; a sviluppare azioni di contesto destinate a creare un ambiente fisico e sociale propizio all'effettuazione di scelte alimentari sane ed equilibrate.

Le informazioni della Commissione europea presentate nel semestre portoghese di presidenza dell'UE riguardano:

- ✓ Quadro comunitario sui servizi sanitari: produzione di testi concorrenti (della Rappresentanza tedesca ed italiana presso l'UE) che si affiancano alla proposta informale della Commissione europea e che sono destinati a rifluire in uno schema di proposta ufficiale della Commissione stessa;
- ✓ Comunicazione della Commissione su una strategia europea in materia di salute mentale: tentativo di dare un seguito operativo al processo di consultazione avviato a Bruxelles fin dal 2005 con la pubblicazione del Libro Verde su "Miglioramento della salute mentale della popolazione. Verso una strategia sulla sanità mentale per l'Europa" e proseguito con la stesura del Libro Bianco "Insieme per la salute. Un approccio strategico per l'Europa 2008-2013", documento che a sua volta presenta proposte ufficiali e azioni operative conseguenti;
- ✓ Argomenti correlati alla sicurezza sanitaria: note molteplici fornite dalla Commissione in merito al Comitato Sicurezza Sanitaria (modifica del suo mandato prevista in funzione di un approccio più efficace verso le minacce sanitarie su scala europea), all'Iniziativa Sanitaria Globale (foro di discussione varato nel 2001 su iniziativa degli U.S.A.) e all'aggiornamento dei lavori condotti dal Centro Europeo Prevenzione e Controllo delle Malattie;
- ✓ Gruppo ad Alto Livello sui servizi sanitari e le cure mediche: la nota riepiloga i risultati tecnici forniti dai sottogruppi in vista della preparazione di un quadro comunitario in materia di servizi sicuri, di alta qualità ed efficienti;
- ✓ Convenzione-Quadro sul controllo del tabacco: nota di aggiornamento relativa agli esiti della seconda Conferenza delle Parti, svoltasi nella capitale thailandese dal 30 giugno al 6 luglio 2007.

Nell'ambito della complessa e variegata attività europea il Ministero della salute ha elaborato documenti predisposto fascicoli cartacei e digitali strumentali alla partecipazione ai lavori delle sessioni consiliari del Consiglio EPSCO, i cui ordini del giorno hanno determinato la discussione e in vari casi l'approvazione dei progetti di atti che, seppur classificabili nella categoria degli "atti atipici comunitari" (è il caso delle risoluzioni e delle conclusioni del

Consiglio), costituiscono un utile supporto operativo per consentire al Consiglio dell'UE di esprimere il proprio punto di vista su determinate questioni oggetto di intervento comunitario e di aprire eventualmente la strada a ulteriori interventi del legislatore comunitario con gli atti tipici previsti dall'art. 249 del Trattato istitutivo della CE (regolamenti, direttive e decisioni).

Nell'ambito degli assi prioritari individuati dalla Commissione del miglioramento dei servizi sanitari e di una maggiore efficacia nella risposta alle minacce sanitarie mondiali, il Governo italiano, ha partecipato ai lavori del Gruppo di Alto Livello sui servizi sanitari e le cure mediche.

Operante presso la Commissione europea, il predetto Gruppo si articola in sei sottogruppi:

1. "cross border healthcare purchasing and provisions" (elabora linee guida per la stipula di contratti di acquisto di prestazioni sanitarie all'estero conclusi tra rappresentanti governativi delle amministrazioni interessate);
2. "health professionals" (analizza l'impatto della mobilità dei professionisti sanitari nell'Unione Europea, le migliori pratiche per il loro reclutamento e il continuo accrescimento professionale);
3. "centres of reference" (discute i criteri per l'individuazione di centri di riferimento europei, con particolare attenzione al tema delle malattie rare);
4. "patient safety" (sviluppo di procedure che consentano agli Stati della Comunità di sviluppare i programmi nazionali di sicurezza del paziente e la condivisione delle informazioni relative ad eventi avversi);
5. "health impact assessment and health systems" (compie valutazioni del grado di impatto che ha sui sistemi sanitari la salute e la sicurezza sul lavoro);
6. "information and e-health" (compie elaborazioni di pacchetti minimi di dati sul paziente da scambiare in via elettronica).

L'Italia ha partecipato attivamente ai lavori del gruppo, portando i contributi degli esperti del settore, rappresentando le problematiche e le istanze provenienti dai cittadini e le politiche sanitarie da sostenere, raccogliendo le documentazioni provenienti dall'Unione europea e promuovendo la partecipazione attiva degli esperti italiani.

Con riguardo al fenomeno della mobilità sanitaria dei pazienti, è continuato l'impegno del Ministero della salute di condividere con le Regioni la competenza in materia di mobilità sanitaria internazionale in termini di strategie propositive nei rapporti con le istituzioni comunitarie.

All'inizio dell'anno l'Italia ha presentato la propria risposta alle nove domande della consultazione lanciata dalla Commissione il 26 settembre 2006, relativamente all'impatto della sanità transnazionale sulla sostenibilità dei sistemi sanitari, all'individuazione delle responsabilità e degli strumenti di risarcimento in caso di danni alla persona e all'individuazione delle aree in cui l'azione europea può supportare gli Stati membri. In merito

alla predetta consultazione del settembre 2006 e sulla base delle risposte acquisite da tutti gli Stati membri, nell'ambito di diversi incontri con le Regioni è stata esaminata una proposta informale di direttiva elaborata dalla Commissione europea.

Il Ministero della salute ha partecipato attivamente anche ai lavori del Gruppo sanità, operante presso la Commissione europea, con particolare riguardo alla discussione ed approvazione del secondo Programma-quadro di sanità pubblica (2007 – 2013). Trattasi di un lavoro particolarmente importante soprattutto in considerazione delle tematiche prese in considerazione dal documento programmatico. Si fa riferimento alla politica attuata in materia di sicurezza sanitaria dei cittadini, o ancora alla promozione della salute al fine di favorire la prosperità e la solidarietà, ed infine all'attività di diffusione di conoscenze sulla salute.

Altro momenti saliente che ha contrassegnato la partecipazione dell'Italia ai processi comunitari nella fase ascendente e discendente è costituito dalla partecipazione del Ministero della Salute ai lavori del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (c.d. CIACE). In questa sede il Ministero della salute, in linea con le linee programmatiche governative, ha continuato a sostenere la centralità del tema salute e lo sviluppo di iniziative volte a promuovere processi di valutazione degli impatti di tutte le politiche non sanitarie sulla salute dei cittadini. Il Ministero ha collaborato a due dei lavori più importanti che ha prodotto il Comitato interministeriale: il "Secondo rapporto sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Riforma" presentato nel quadro della rinnovata Strategia di Lisbona, approvato lo scorso 23 ottobre ed il Rapporto 2007 di attuazione della Strategia europea per lo sviluppo sostenibile, adottata dal Consiglio europeo il 15/16 giugno 2006, approvato lo scorso 15 giugno.

Si ritiene opportuno segnalare, anche per quest'anno, la partecipazione dell'Italia ad HOPE ("European Hospital and Healthcare Federation") finanziato con la legge 2 dicembre 2005, n. 248. In particolare, si pone l'attenzione sul ruolo che sta svolgendo il Ministero nell'ambito dell'"Exchange programme for hospital and healthcare professionals", uno specifico programma di scambio indirizzato a manager ospedalieri ed altre figure di professionisti ospedalieri con responsabilità manageriali che abbiano già lavorato in ospedale o altre strutture sanitarie. L'iniziativa promuove lo scambio delle conoscenze e delle buone pratiche e, nello spirito dell'integrazione comunitaria, favorisce processi di coesione tra gli stati membri e la formazione di un comune sentire di appartenenza e di cittadinanza europea.

Per concludere, preme evidenziare l'attività svolta dal Ministero della salute con specifico riguardo all'assistenza erogata in favore di cittadini non appartenenti all'Unione europea, coordinando il lavoro delle Regioni e intervenendo attraverso chiarimenti sugli aspetti più critici relativi all'argomento.

In particolare, con una prima nota esplicativa, avente ad oggetto "Chiarimenti in materia di assistenza sanitaria ai cittadini extracomunitari a seguito delle recenti Direttive emanate dal Ministero dell'interno", sono state date indicazioni relativamente alle procedure inerenti al primo rilascio del permesso di soggiorno per attività di lavoro subordinato, al rinnovo

del permesso di soggiorno ed a minori adottati o in affido a scopo di adozione. Con una seconda nota, avente ad oggetto "Iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale di studenti non appartenenti all'Unione europea", sono state fornite delucidazioni in ordine all'iscrizione ed al rinnovo dell'iscrizione stessa al SSN per motivi di studio. Con una recente nota, infine, riguardante l'"Iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale di cittadini non appartenenti all'Unione europea in attesa di rilascio del permesso di soggiorno per motivi familiari e nuova disciplina introdotta con il D.lgs. 10 agosto 2007, n. 154", ci si è soffermati sulle novità introdotte dal decreto legislativo n. 154/2007, emanato in attuazione della direttiva 2004/114/CE, relativamente all'ingresso ed il soggiorno dei cittadini stranieri che partecipano ad un programma di volontariato, nonché al soggiorno di studenti, scambio di alunni e tirocinio professionale.

3. POLITICA PER L'ISTRUZIONE E LA FORMAZIONE

Introduzione

A partire dal Consiglio europeo di Lisbona l'istruzione e la formazione hanno assunto un ruolo centrale nell'ambito della cooperazione europea.

I ministri dell'Istruzione hanno concordato un programma di lavoro "Istruzione e formazione 2010" orientato su obiettivi comuni, individuando aree prioritarie di intervento e ponendo in essere il c.d. processo di Copenhagen sul rafforzamento della cooperazione in materia di istruzione e formazione professionale.

I Consigli Europei di primavera hanno costantemente ribadito la rilevanza delle politiche educative per la formazione ai fini della crescita economica e della coesione sociale.

Nel corso del 2007 i principali documenti approvati sono stati:

- ✓ le conclusioni su un quadro coerente di indicatori per monitorare i progressi nella realizzazione degli obiettivi di Lisbona in materia di istruzione e formazione;
- ✓ le conclusioni sul miglioramento della qualità della formazione degli insegnanti;
- ✓ la risoluzione su nuove competenze per nuovi lavori;
- ✓ la risoluzione su istruzione e formazione quali propulsori fondamentali della strategia di Lisbona.

L'incremento del livello quantitativo e qualitativo della cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione e l'insieme degli orientamenti comunitari finalizzati alla progressiva costruzione di uno spazio europeo dell'istruzione e della formazione, hanno determinato la necessità di garantire, nel rispetto delle diverse esperienze locali e dell'autonomia scolastica, un'efficace ed efficiente implementazione sul territorio, delle opportunità offerte dalla cooperazione transnazionale.

Il processo "L'Europa dell'istruzione", avviato al fine di potenziare il coinvolgimento del territorio nell'attiva partecipazione alle iniziative comunitarie, ha ricevuto nuovo impulso nel 2007 con l'emanazione delle "Linee di indirizzo per la promozione e valorizzazione della dimensione europea dell'educazione. Più scuola in Europa, più Europa nella scuola". Il documento prevede che ogni Ufficio scolastico regionale, tramite i propri nuclei di intervento, predisponga un Piano territoriale integrato che permetta di valorizzare le energie dei vari attori e le specificità locali, in un'azione convergente a sostegno dei comuni obiettivi europei.

Sono state individuate alcune aree tematiche prioritarie collegate agli obiettivi di Lisbona, con particolare riferimento alle competenze chiave per l'apprendimento permanente, ai percorsi formativi flessibili, alla cittadinanza attiva, ai legami scuola-lavoro-ricerca.

Nel corso del 2007 è stata, inoltre, lanciata la Campagna per un Manifesto degli alunni e delle alunne europee: gli studenti hanno elaborato un documento espressione delle loro riflessioni ed aspirazioni, che si è concretizzato nella stesura di un manifesto nel quale vengono evidenziate istanze comuni nel percorso della crescita formativa, con la finalità di

avviare un'ampia adesione delle scuole e di altri organismi interessati, al manifesto stesso. Al Manifesto hanno aderito oltre 300 istituzioni scolastiche, italiane e straniere, nonché Enti locali e associazioni. A ciascuna istituzione che ha aderito è stato inviato un kit di materiali utili per la diffusione del Manifesto e dei suoi contenuti: l'adesione infatti comporta l'impegno ad attivare azioni concrete volte alla realizzazione delle richieste espresse dagli studenti.

A partire dal Manifesto sono state attivate molte iniziative a carattere locale e a livello nazionale è stato lanciato il Concorso musicale "Musica per un Manifesto", rivolto alle scuole di ogni ordine e grado. Per gli alunni delle scuole elementari è stato elaborato il "Manifesto delle bambine e dei bambini europei", corredato da moduli didattici per il concreto utilizzo nelle classi.

Nell'ambito dei processi di convergenza delle politiche educative e della formazione dell'Unione, è stata assicurata la partecipazione nelle principali sedi negoziali dell'Unione Europea, contribuendo alla predisposizione degli emendamenti ai documenti proposti dalla Commissione o dalla Presidenza del Consiglio e predisponendo gli elementi informativi per la rappresentanza politica dell'U.E. In particolare, nell'anno 2007 l'attenzione è stata rivolta alla redazione del rapporto nazionale sullo stato di attuazione del programma di lavoro "Istruzione e formazione 2010".

Attuazione delle politiche di coesione nel settore istruzione

Le politiche di coesione nel settore dell'Istruzione sono state realizzate con le risorse dei Fondi Strutturali Europei mediante l'attuazione del Programma Operativo Nazionale "La Scuola per lo sviluppo" rivolto alle scuole del mezzogiorno e riguardante il periodo 2000/2006.

Il Programma, sin dal suo avvio, ha visto la realizzazione di interventi in linea con gli obiettivi che di lì a poco sarebbero stati fissati a Lisbona e che rappresentano oggi un ineludibile punto di riferimento per i sistemi educativi di tutti i Paesi europei; infatti, tutte le "misure" previste corrispondono pienamente ai tredici obiettivi definiti per i sistemi educativi nell'ambito del processo avviato con la Decisione di Lisbona (v. Allegato n.1).

Lo stato di attuazione del programma è stato efficiente e regolare. Sono stati raggiunti e superati sia i traguardi di spesa prefissati, sia tutti gli indicatori fisici previsti come si può constatare in base agli elementi esposti di seguito.

Di seguito si riporta l'avanzamento finanziario distinto per Fondo, aggiornato al 31/12/2007.

Fondo	Contributo Totale	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
				%	%
FSE	6 10.382.571	663.359.490	546.109.358	108,7	89,5
FESR	2 19.632.000	226.113.148	211.021.128	103	96,1
Totale	8 30.014.571	889.472.638	757.130.486	107,2	91,2

In rapporto a questi obiettivi, il Programma Operativo ha trovato attuazione, da un lato, mediante iniziative capillarmente diffuse e attuate dalle singole scuole nell'ambito del loro naturale bacino d'utenza e, dall'altro, mediante iniziative orientate a promuovere e sostenere l'azione di istituti scolastici in grado di assumere il ruolo di punto di riferimento per altre scuole e per altri soggetti operanti nel territorio.

In entrambi i casi, grazie al PON, che si è avvalso del Fondo Sociale Europeo e del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, è stato possibile integrare, in maniera complementare e aggiuntiva, gli interventi finanziati specificatamente con le risorse nazionali del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi (legge 440/1997), in funzione del raggiungimento dei medesimi obiettivi.

Alcuni dati quantitativi e qualitativi evidenziano il patrimonio di strutture, infrastrutture e competenze diffuse presso un numero rilevante di istituzioni scolastiche situate nelle regioni dell'Obiettivo 1.

Dal 2000 al 2007 sono state avviate e concluse oltre 24 procedure di selezione di progetti per le diverse Misure del Programma, quattro bandi di gara a procedura aperta, 80 interventi di supporto alla realizzazione degli interventi attraverso attività di animazione e formazione, seminari e incontri.

Le attività promosse attraverso il PON Scuola, ad oggi, hanno complessivamente coinvolto circa 1.036.000 utenti: un numero di allievi/e delle scuole secondarie di secondo grado, pari a circa il 50% della popolazione scolastica di questo grado di scolarità presente nel Mezzogiorno, mentre le alunne e gli alunni della scuola del primo ciclo che hanno partecipato alle attività promosse dal PON hanno superato il 6% di tutta la popolazione scolastica di riferimento. In particolare, sono stati realizzati 42.961 progetti, di cui 35.973 con le risorse del FSE e 6.988 con le risorse del FESR.

La programmazione, in coerenza con quella del QCS 2000-2006, è stata scandita in due fasi, la prima relativa al periodo 2000/2003, la seconda al periodo 2004/2006, dal momento che gli esiti della valutazione intermedia e l'assegnazione di ulteriori risorse con il meccanismo della premialità hanno reso necessaria la riorganizzazione degli interventi.

In considerazione del fatto che il Programma Operativo Nazionale "La Scuola per lo sviluppo" ha raggiunto gli indicatori prefissati, sia a livello comunitario che nazionale, ed ha pertanto beneficiato di un incremento di risorse, la dotazione finanziaria del Programma ha raggiunto complessivamente un ammontare pari a 830.014.571 Euro. L'importo complessivo delle premialità, corrispondente a 111.608.571 Euro è stato destinato, nel rispetto degli obiettivi fissati dai Consigli Europei di Lisbona (2000) e Göteborg, al rafforzamento degli interventi riguardanti sia le Misure cofinanziate dal Fondo Sociale (Euro 43.608.571), sia gli interventi del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR 68.000.000).

Grazie all'andamento positivo della programmazione 2000/2006 per il periodo 2007-2013 il Mezzogiorno potrà beneficiare di risorse finanziarie aggiuntive e di un programma (risorse comunitarie e nazionali) dedicato all'Istruzione con un incremento di circa quattro volte rispetto al settennio precedente (anche a seguito degli effetti positivi sulla dispersione scolastica messi in evidenza dalle valutazioni condotte nell'ambito dello programma comunitario del precedente settennio).

Il QSN assegna all'istruzione nelle regioni del Mezzogiorno un volume di risorse pari a circa 5 per cento del totale delle risorse aggiuntive programmate per il 2007-2013. Circa 3,6 miliardi di euro sono stati attribuiti al Programma Nazionale sull'Istruzione per le otto regioni del Mezzogiorno e altri 600 milioni di euro confluiscono nei Programmi Operativi Regionali (POR). Rispetto a precedenti interventi delle politiche di sviluppo a favore della scuola, il Programma Nazionale sull'Istruzione 2007-2013 affidato al Ministero della Pubblica Istruzione è più ambizioso e, in ragione della sua dimensione finanziaria, è più chiaramente orientato al raggiungimento di risultati in merito a:

il conseguimento di più elevate e più diffuse competenze e capacità di apprendimento continuo;

la riduzione della dispersione scolastica, la maggiore attrattività della scuola, il suo ruolo come motore per l'inclusione sociale, e per il contrasto all'illegalità;

la messa a punto di strumenti a sostegno degli obiettivi precedenti e del miglioramento a regime della qualità del servizio scolastico e di istruzione in generale (valutazione, certificazione, etc.).

Per alcuni di questi obiettivi – che contribuiscono direttamente al percorso di avvicinamento ai traguardi su Istruzione e Formazione condivisi in sede europea nell'ambito della Strategia di Lisbona – si è ritenuto opportuno fissare degli indicatori con target vincolanti, allo scopo di dare centralità al raggiungimento di risultati visibili nel settore di intervento considerato e di mobilitare gli attori coinvolti e il dibattito pubblico. La percentuale di giovani (nella classe d'età 18-24) con titolo di studio inferiore al diploma di scuola secondaria superiore e che non partecipa ad ulteriore istruzione o formazione e la percentuale di studenti quindicenni con competenze inferiori al primo livello (come da grafico precedente), saranno oggetto di monitoraggio nel corso degli anni; per entrambi verranno fissati valori target da raggiungere entro la fine del periodo di programmazione, al cui conseguimento è collegato un meccanismo di incentivazione che comprende anche un premio finanziario per le Amministrazioni regionali e il Ministero della Pubblica Istruzione.

In base a quanto previsto nel QSN, il Ministero ha elaborato e proposto due Programmi Operativi: "Competenze per lo Sviluppo" a valere sul Fondo Sociale Europeo e "Ambienti per l'Apprendimento" approvati dall'Unione Europea con le Decisioni del 7.8.2007 e 7.11.2007.

Le relative attività sono in corso di avvio.

Fase ascendente

Il Consiglio "Istruzione" ha avviato una riflessione generale sugli obiettivi concreti futuri dei sistemi d'istruzione, che tenesse conto delle preoccupazioni e delle priorità comuni, stabilendo un piano di lavoro per il loro raggiungimento, e momenti di verifica del processo attivato.

Il Consiglio del 16 febbraio 2007 ha adottato una serie di messaggi chiave nel settore dell'istruzione, intesi come contributo alle conclusioni del Consiglio europeo di primavera 2007, che riguardano:

- istruzione e formazione come prerequisiti per un triangolo della conoscenza (istruzione-ricerca-innovazione) che sia ben funzionante. Esse hanno un ruolo chiave nella promozione della crescita e dell'occupazione, e nell'assicurare uguali opportunità e coesione sociale per tutti i cittadini. I programmi di riforma nazionali indicano promettenti sviluppi in fase di attuazione o in fase di progettazione in vari Stati membri, ma sono necessari sforzi ancora maggiori per attuare le riforme e per concretizzare pienamente il programma di lavoro "Istruzione e formazione 2010", anche rafforzando gli scambi di buone pratiche tra gli Stati membri. Ampie strategie di lifelong learning basate su efficienza e equità devono essere ancora messe in atto nella maggior parte degli Stati membri.

- investimenti in istruzione e formazione cruciali per il futuro dell'Europa. Nello stesso tempo, le politiche e le pratiche educative richiedono una più forte base di evidenza: bisogna sviluppare una cultura della valutazione, promuovere ulteriormente la ricerca e utilizzare al pieno le opportunità offerte dai Fondi Strutturali e dal Life Long Learning Programme (LLP) 2007-2013.

Per iniziare una riflessione sul futuro quadro strategico per l'azione dell'Unione europea nel settore dell'istruzione e della formazione, il Consiglio ha avuto uno scambio di vedute sul futuro del programma di lavoro "Istruzione e formazione 2010" (Guardare al di là del 2010. Sviluppare il programma di lavoro "Istruzione e formazione 2010").

Nella Riunione informale dei Ministri dell'Istruzione dei Paesi membri dell'Unione Europea, che si è tenuta ad Heidelberg l'1 e il 2 marzo 2007, erano presenti anche numerosi Paesi partners dell'area balcanica, riprendendo la consuetudine di questo settore di allargare ogni due anni una riunione informale di Ministri ai Paesi dell'est europeo.

Il Consiglio del 24 e 25 maggio 2007 ha adottato le Conclusioni su un quadro coerente di indicatori e benchmarks per monitorare il progresso verso gli obiettivi di Lisbona nell'istruzione e nella formazione. Le conclusioni si basano sulla Comunicazione della Commissione, di pari titolo, nella quale venivano proposti 26 indicatori, inclusi i 5 benchmarks iniziali, dei quali 16 sono stati inclusi nelle Conclusioni. Con l'adozione delle Conclusioni si è dato un chiaro mandato alla Commissione per il proseguimento dei lavori in questo settore. L'adozione è stata accompagnata da un dibattito guidato, tra i Ministri, sul tema del "dopo 2010" e, quindi, sulle future prospettive della cooperazione comunitaria nella politica educativa.

Questo argomento ha già ispirato una Conferenza, tenutasi a Francoforte nello scorso mese di marzo, dal titolo "Conoscere per agire".

Al Consiglio Istruzione del 15-16 novembre 2007 sono stati approvati i seguenti documenti ed atti:

- ✓ Risoluzione del Consiglio "Istruzione e Formazione come forza motrice della Strategia di Lisbona". La risoluzione sottolinea il ruolo chiave dell'istruzione e della formazione al fine di realizzare gli obiettivi della strategia di Lisbona, soprattutto in vista del prossimo ciclo di tale strategia. Il testo approvato afferma che l'istruzione e la formazione – uno dei vertici del triangolo della conoscenza – non sono soltanto strumenti determinanti per la crescita economica, la competitività, l'efficienza, l'innovazione e la creatività, ma anche per rafforzare la coesione sociale, la cittadinanza attiva, la realizzazione personale ed il dialogo interculturale. Nell'ambito della discussione di questo punto, la Commissione ha presentato il rapporto congiunto 2008 sugli sviluppi del programma "Istruzione e Formazione 2010".
- ✓ Risoluzione del Consiglio "Nuove competenze per nuovi lavori". La Risoluzione evidenzia la necessità di integrare le politiche educative e formative con quelle sociali e del lavoro. L'enfasi principale viene posta sulla necessità che l'apprendimento risulti in sintonia con il mercato del lavoro, anticipandone gli sviluppi e le necessità.
- ✓ Conclusioni del Consiglio e dei Rappresentanti dei Governi degli Stati membri sul miglioramento della qualità della formazione degli insegnanti. Il documento riconosce che la qualità dell'insegnamento e la formazione dei docenti rappresentano elementi fondamentali per migliorare i sistemi d'istruzione che, a loro volta, costituiscono un prerequisito per assicurare la competitività a lungo termine dell'Unione europea, sulla base degli obiettivi della Strategia di Lisbona. Le Conclusioni riaffermano il ruolo fondamentale dei docenti nella società attuale.
- ✓ Risoluzione "Modernizzare le università per la competitività dell'Europa in una economia globale della conoscenza". La Risoluzione mette in luce la necessità di avanzare nel processo di modernizzazione delle università europee, considerando - nel contesto degli obiettivi individuati dalla Strategia di Lisbona - i ruoli integrati dell'istruzione, della ricerca e dell'innovazione (triangolo della conoscenza). Inoltre, il testo sottolinea l'importanza dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e della mobilità degli studenti come elementi chiave per la competitività e per l'economia europea.

E' stato approvato l'Accordo politico sulla Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio per la creazione di un Quadro europeo delle Qualifiche (European Qualification Framework - EQF) per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. L'EQF definisce una serie di "descrittori" (in allegato alla Raccomandazione) destinati a rendere più trasparenti le qualifiche acquisite nei percorsi formativi e le competenze professionalmente spendibili da parte di un giovane o di un adulto in mobilità.

Il 17 e 18 maggio 2007 si è svolta a Londra la quinta Conferenza dei Ministri dell'Istruzione Superiore dei Paesi aderenti al Processo di Bologna. Come ogni Forum intergovernativo che ha vissuto un rapido allargamento, anche il Processo di Bologna è oggi in una fase che contempla soprattutto il consolidamento dei risultati acquisiti, l'aiuto ai Paesi membri più recenti per l'implementazione delle riforme e la condivisione delle buone pratiche.

Gli impegni assunti dai Ministri per il 2009, come dettagliato nel Comunicato, si focalizzano nei seguenti ambiti:

- ✓ Mobilità: incentivare le azioni a livello nazionale per promuovere la mobilità degli studenti e dei docenti.
- ✓ Dimensione sociale: attuare politiche e strategie nazionali relative alla dimensione sociale, coinvolgendo tutti gli attori sociali, con piani d'azione che prevedano la valutazione della loro efficacia.
- ✓ Raccolta dati: migliorare la disponibilità di dati sulla mobilità e sulla dimensione sociale in tutti i paesi aderenti al Processo di Bologna. I Ministri hanno quindi rivolto una richiesta alla Commissione europea (Eurostat) di elaborare, congiuntamente ad Eurostudent, degli indicatori e dei dati comparabili ed affidabili sulla dimensione sociale, mobilità degli studenti e dei docenti, e riguardo all'equità nella partecipazione all'istruzione superiore e l'occupabilità dei laureati.
- ✓ Occupabilità: migliorare l'occupabilità per i titoli rilasciati in ciascuno dei tre cicli, e anche nel contesto dell'apprendimento permanente, coinvolgendo tutti i portatori di interesse; garantire che le opportunità di impiego e la struttura delle carriere nella pubblica amministrazione siano del tutto compatibili con il nuovo sistema di titoli accademici.
- ✓ Lo Spazio europeo dell'istruzione superiore in un contesto globale: migliorare le informazioni disponibili sullo Spazio europeo dell'istruzione superiore facendo tesoro del "Manuale per l'attuazione del Processo di Bologna" della European University Association -EUA.
- ✓ Verifica (Stocktaking): proseguire il processo di verifica, sulla base dei rapporti nazionali, con attenzione ad una sempre più approfondita analisi quantitativa dei diversi aspetti caratterizzanti il Processo.

Fase discendente

Nel nostro Paese si stanno completando le riforme del sistema d'istruzione superiore, in piena aderenza ai principi del Processo di Bologna e in armonia con gli indirizzi dell'Unione europea. Tra i provvedimenti più recenti, va ricordata la revisione generale di tutti i percorsi di laurea, che dovrà essere completata entro il 2010-2011. l'obiettivo prioritario è di incentivare ed elevare il grado di qualità del sistema universitario italiano. Gli atenei sono chiamati non solo a ridurre il numero degli esami con una coerente riorganizzazione degli insegnamenti e riduzione del numero dei corsi di laurea (stimata intorno al 20-30 per cento), ma a monitorare efficacemente i processi di miglioramento della qualità verificandoli in termini di risultati. A tutto