

VI. POLITICHE PER IL MERCATO DEL LAVORO, DEL CREDITO E PER L'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE REGIONI

VI.1 Politiche per il mercato del lavoro

VI.1.1 Monitoraggio delle politiche del lavoro

Nel 2004, ultimo anno per cui sono disponibili dati completi ricostruiti a cura del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la spesa per politiche attive del lavoro¹ è diminuita, anche in valore assoluto (cfr. fig. VI.1).

Figura VI.1 - SPESA PER POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO¹, ANNI 1996-2004 (milioni di euro a prezzi correnti)



¹ Gli incentivi per la domanda di lavoro includono le agevolazioni collegate ai contratti a causa mista (apprendistato e formazione e lavoro) e il complesso dei diversi regimi agevolativi delle assunzioni. Tra le politiche attive sono qui comprese anche le politiche di orientamento e per la formazione professionale.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Al contempo è da registrare un'inversione di tendenza nella composizione della spesa per il complesso delle politiche del lavoro. Per la prima volta dal 2000 sono infatti state impiegate per interventi di sostegno al reddito dei disoccupati (politiche passive) risorse maggiori (circa 8,7 miliardi di euro, lo 0,64 per cento del Pil) rispetto a quelle per le politiche attive (7,6 miliardi di euro, lo 0,56 rispetto al Pil)².

¹ Seguendo la metodologia Eurostat sono definite politiche attive del lavoro (*Active Labour Market Policies*) tutti quegli interventi pubblici nel mercato del lavoro che agiscano per favorire gruppi con difficoltà occupazionali.

² Per maggiori dettagli sull'evoluzione recente delle politiche del lavoro e sulla classificazione dei diversi interventi considerati si veda l'*Aggiornamento del quadro informativo sulle politiche del lavoro* (novembre 2005) a cura del Gruppo di lavoro per il monitoraggio degli interventi di politica occupazionale e del lavoro, disponibile sul sito web del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (www.welfare.gov.it).

Le politiche attive

La diminuzione delle spese per politiche attive è dovuta in primo luogo alla flessione, già in atto nel 2003, delle risorse per strumenti di incentivazione alla domanda di lavoro (da 7,3 miliardi di euro nel 2003 a 5,8 nel 2004). Diminuiscono in particolare nel 2004 gli incentivi alle assunzioni (da 4,1 miliardi di euro a 2,8 miliardi), con un'ulteriore contrazione del credito di imposta per nuova occupazione (introdotto dalla legge finanziaria per il 2001), il cui ridimensionamento è anche legato alla riforma del 2002, che ha stabilito che la concessione del sussidio sia collegata all'accettazione di un'istanza presentata dall'impresa. Si è passati dunque dai circa 1,1 miliardi di euro del 2003 ai 194 milioni di euro del 2004, mentre i lavoratori beneficiari di questa misura sono stati circa 56.000, contro oltre 190.000 dell'anno precedente³.

Incentivi specificamente destinati al Mezzogiorno

Un'ulteriore e rilevante componente del calo è inoltre da attribuire al graduale esaurirsi degli sgravi annuali e triennali specificamente destinati alle nuove assunzioni nel Mezzogiorno, previsti dalle leggi finanziarie tra il 1999 e il 2001, a parziale compensazione dell'abolizione degli incentivi al mantenimento dell'occupazione nell'area, definitivamente esauritisi con la fine, nel 2001, dell'operatività dello sgravio capitaro⁴. Il venire progressivamente meno di tali componenti di incentivazione potrebbe quindi aver contribuito, congiuntamente al peggioramento del ciclo, a rendere più debole la domanda di lavoro nel Mezzogiorno, come i dati evidenziano a partire dal 2003 (cfr. cap. I). Questa evoluzione ha portato nel 2004 a un'ulteriore riduzione dell'incidenza percentuale degli incentivi alla domanda di lavoro specificamente destinati al Mezzogiorno (cfr. fig. VI.2).

Contratti a causa mista

Calano inoltre le spese (da 2,5 miliardi a circa 2,3 miliardi di euro) e il totale dei partecipanti dei contratti a causa mista (formazione e lavoro, apprendistato). In particolare diminuiscono in entrambe le macro-aree gli individui che hanno un contratto di formazione e lavoro, a causa del progressivo venir meno di questo tipo di contratti, per effetto della legge 30/2003 e del successivo d.lgs 276/2003, che ha reso il contratto di apprendistato l'unica tipologia contrattuale nel campo dei contratti a causa mista. La nuova normativa prevede tre tipologie di contratto di apprendistato: per il conseguimento del diritto-dovere all'istruzione; apprendistato professionalizzante e apprendistato per l'ottenimento del diploma di alta formazione. Tuttavia le riforme introdotte non sono ancora state di fatto completamente attuate, a causa dell'ancora non pieno completamento dei processi con cui le Regioni e le parti sociali devono definire gli aspetti applicativi della nuova disciplina a loro demandati. Di conseguenza i nuovi contratti di apprendistato non erano ancora disponibili per le imprese nel 2004, e il numero complessivo e le spese relative a questo tipo di contratti fanno registrare un incremento solo moderato.

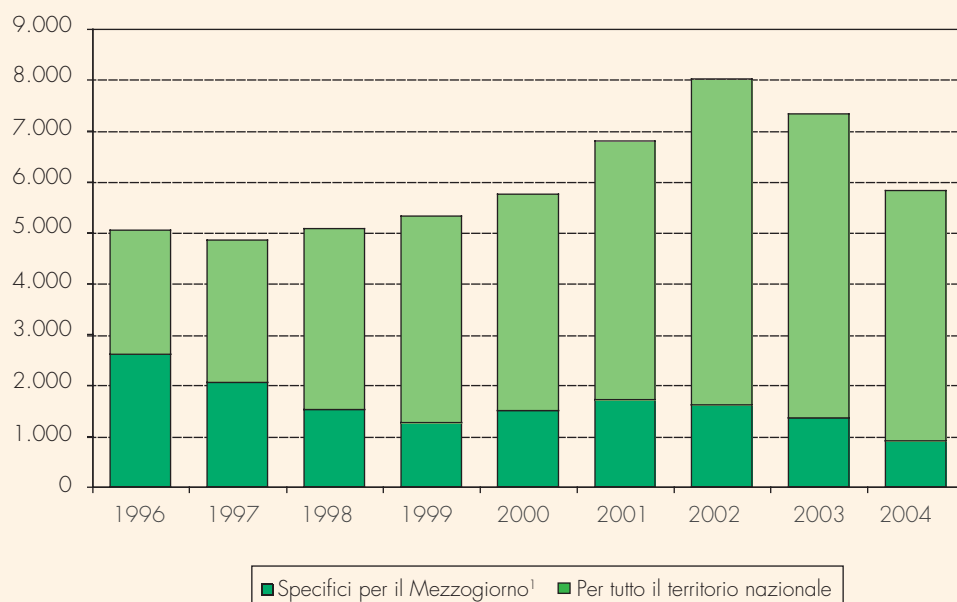
Creazione diretta di posti di lavoro, autoimpiego

Un altro fattore che ha inciso sulla riduzione della spesa per le politiche attive è stato, soprattutto nel Mezzogiorno, l'ulteriore contenimento delle risorse erogate

³ Si noti che per il credito d'imposta per la nuova occupazione, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali opera riattribuzioni temporali dei crediti compensati in modo da stimare la dimensione del beneficio effettivamente usufruito nell'anno e di conseguenza lo stock dei beneficiari. Gli importi possono quindi differire da quelli relativi alle compensazioni effettuate nell'anno dai datori di lavoro.

⁴ Per una trattazione più dettagliata degli sgravi alle assunzioni nel Mezzogiorno, si veda il Rapporto DPS 2004, par. VI.1.

Figura VI.2 - SPESA PER INCENTIVI ALLA DOMANDA DI LAVORO PER IL TOTALE NAZIONALE E SPECIFICAMENTE DEDICATI AL MEZZOGIORNO (milioni di euro a prezzi correnti)



¹ Sono considerati gli incentivi destinati esclusivamente al Mezzogiorno: sgravio in forma capitolaria, sgravio annuale e triennale per nuove assunzioni, credito d'imposta per assunzioni obiettivo 1 (L.449/97 e 488/98), ulteriore credito d'imposta di cui art.7 L.388/2000 destinato al Mezzogiorno (cfr. tavola VI.1), vecchi sgravi contributivi nel Mezzogiorno e sgravi a favore dei datori di lavoro del settore agricolo nel Mezzogiorno. Al Mezzogiorno va comunque anche una quota degli incentivi operanti nell'intero territorio nazionale.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

per la creazione diretta dei posti di lavoro (da 369 a 135 milioni di euro), dovuto al proseguire della flessione nel numero di lavoratori socialmente utili, peraltro ancora significativo in considerazione del fatto che la misura di politica attiva non è operativa per nuovi ingressi da diversi anni (i beneficiari passano da 5.009 a 3.997 unità nel Centro-Nord e da 53.453 a 46.864 unità nel Mezzogiorno; cfr. tav. VI.1).

Aumentano invece, seppur lievemente, le risorse utilizzate per l'autoimpiego, superando i 600 milioni di euro.

Per ciò che concerne le politiche passive, l'incremento della spesa va attribuito alla situazione di difficoltà del sistema produttivo correlata alla fase negativa del ciclo economico e all'ampliarsi dei casi di crisi aziendale: questo ha comportato nel 2004 un aumento delle risorse sostanzialmente uniforme per tutte le politiche di sostegno del reddito (con l'eccezione dei prepensionamenti). Aumentano dunque le spese per l'indennità di mobilità (da circa 1,4 a 1,5 miliardi di euro), per la Cassa Integrazione Guadagni (che passano da 1,2 a 1,4 miliardi di euro), così come le risorse erogate per l'indennità di disoccupazione (da 4 a quasi 4,9 miliardi di euro). All'ottobre 2005 si stima, per il complesso dell'industria e del settore edile, un ulteriore incremento di spesa per la Cassa Integrazione Guadagni (rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente) pari al 6,3 per cento⁵.

Le politiche passive

⁵ Dati INPS. La variazione percentuale si riferisce ai valori cumulati.

Tavola VI.1 - POLITICHE DEL LAVORO PREVISTE DA DISPOSITIVI NAZIONALI¹

Tipologia di intervento	Beneficiari ²					Spesa (migliaia di euro) ³				
	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004
Politiche attive										
Contratti a causa mista										
Apprendistato	461.587	480.567	488.124	494.798	560.523	1.567.392	1.635.615	1.769.164	1.969.153	1.981.306
Centro-Nord	390.990	404.707	406.225	402.517	445.588					
Mezzogiorno	70.597	75.860	81.899	92.281	114.935					
Contratti di formazione e lavoro	313.247	265.392	228.785	190.731	127.407	882.272	784.206	721.864	552.581	357.130
Centro-Nord	232.528	200.268	174.497	144.362	92.419					
Mezzogiorno	80.719	65.124	54.288	46.368	34.988					
Incentivi all'occupazione dipendente										
Contratti di apprendistato trasformati a tempo indeterminato	56.534	68.980	74.775	79.431	70.607	270.103	320.935	347.140	453.379	417.257
Centro-Nord	50.403	61.760	66.305	69.886						
Mezzogiorno	6.132	7.220	8.470	9.545						
Contratti di formazione e lavoro trasformati a tempo indeterminato	16.820	15.558	14.879	12.959	10.876	8.556	31.150	38.005	70.779	54.877
Centro-Nord	155	184	151	85	83					
Mezzogiorno	16.665	15.374	14.728	12.875	10.793					
Incentivi per nuove assunzioni a tempo parziale (a)	3.346	3.300	2.752	n.d.	n.d.	45	2.446	2.011	1.299	236
Centro-Nord	2.954									
Mezzogiorno	392									
Assunzioni agevolate disoccupati di lunga durata (b)	316.684	347.488	400.170	401.066	373.868	985.814	1.133.000	1.202.132	1.386.693	1.278.328
Centro-Nord	120.498	123.810	125.341	108.502	86.531					
Mezzogiorno	196.186	223.678	274.829	292.565	287.337					
Assunzioni agevolate dalle liste di mobilità (e relative trasformazioni) (c)	82.802	81.154	74.285	75.125	94.168	452.035	468.703	489.792	446.385	536.763
TD Italia	43.103	40.248	35.278	40.730	54.658					
Centro-Nord	39.070	36.167	30.939	35.270	47.182					
Mezzogiorno	4.033	4.081	4.339	5.461	7.477					
TI Italia	21.948	21.798	20.617	18.914	21.040					
Centro-Nord	17.483	17.007	15.957	14.337	14.653					
Mezzogiorno	4.465	4.791	4.660	4.577	6.386					
S Italia	17.751	19.108	18.391	15.482	18.470					
Centro-Nord	16.993	18.268	17.390	14.507	16.449					
Mezzogiorno	758	840	1.001	975	2.021					
Altre assunzioni agevolate (d)	1.158	1.070	629	540	842	5.677	6.143	6.518	2.548	3.950
Centro-Nord	935	964	468	392	565					
Mezzogiorno	223	106	161	148	277					
Sgravi contributivi e incentivi alle assunzioni nel Mezzogiorno										
Sgravio in forma capitaria (e)	307.644	259.077	15.310	-	-	208.385	164.595	32.097	0	36
Sgravio annuale e triennale nuove assunzioni	116.697	190.326	208.691	198.501	131.239	668.411	1.025.246	1.115.248	1.073.315	749.447
Sgravio totale triennale	111.628	189.207	208.448	198.501	131.239	595.362	1.009.126	1.111.744	1.072.573	748.150
Sgravio totale annuale vecchi sgravi contributivi nel Mezzogiorno non operativi su beneficiari (f)	5.069	1.119	243	-	-	73.049	16.120	3.504	742	1.297
- Credito d'imposta assunzioni ob. 1 (L.449/97 e 488/98) (g)	42.982	5.911	228	-	-	79.184	17.203	4.835	0	1.760
- Credito d'imposta ass. a tempo indeterminato adulti art. 7 L.388/2000 (generale e Mezzogiorno) (h)						3.316	631.421	1.837.506	1.097.423	194.234
Credito d'imposta ass. a TI adulti art. 7 L.388/2000 (generale)	599	107.295	301.038	191.067	55.747	2.971	531.975	1.492.560	840.934	71.222
Centro-Nord	460	67.179	161.889	93.751	21.577					
Mezzogiorno	139	40.116	139.149	97.316	34.170					
Credito d'imposta art. 7 L.388/2000 (ult. Mezzogiorno)						345	99.446	344.946	256.490	123.012
Integrazione dei disabili										
Lavoratori svantaggiati presso cooperative sociali con sgravio contributivo totale	12.060	12.637	13.960	14.961	16.910	38.667	43.566	46.226	56.187	56.672
Centro-Nord	10.865	11.488	12.483	13.153	14.754					
Mezzogiorno	1.195	1.149	1.477	1.808	2.156					
Assunzioni agevolate di disabili (i)	n.d.	7	423	1.385	2.168	n.d.	30.987	30.987	30.987	30.987
Centro-Nord		260	779	1.790						
Mezzogiorno		163	606	378						
Creazione diretta di posti di lavoro										
Lavori socialmente utili	132.434	98.402	72.711	58.463	50.860	712.649	556.861	450.207	365.801	135.200
Centro-Nord	21.962	11.367	6.097	5.009	3.997					
Mezzogiorno	110.473	87.035	66.614	53.454	46.864					
Incentivi all'imprenditoria giovanile e all'autoimpiego										
Incentivi alla imprenditorialità giovanile (l)	380	395	61	104	146	117.090	108.600	17.100	34.800	204.590
Centro-Nord	26	30	6	7						
Mezzogiorno	354	365	55	97						

segue: Tavola VI.1 - POLITICHE DEL LAVORO PREVISTE DA DISPOSITIVI NAZIONALI¹

Tipologia di intervento	Beneficiari ²					Spesa (migliaia di euro) ³				
	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004
Prestito d'onore (m)	9.722	19.585	-	12.753	13.584	283.210	561.100	0	435.840	622.522
Centro-Nord	362	589	0	702	904					
Mezzogiorno	9.360	18.996	-	12.051	12.680					
Sgravi per i lavoratori autonomi con meno di 32 anni che avviano l'attività	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	144.011	251.932	246.482	148.833	40.477
Esperienze lavorative										
Piani di inserimento professionale (n)	15.395	11.658	7.446	2.336	5.179	40.165	44.082	27.620	9.080	8.700
Centro-Nord	6.259	3.380	1.365	941	1.596					
Mezzogiorno	9.136	8.278	6.081	1.395	3.583					
Politiche passive (sostegno al reddito dei disoccupati)										
Indennità di mobilità	78.735	83.589	88.784	96.573	100.379	1.243.480	1.264.227	1.380.962	1.511.968	1.599.500
Centro-Nord	44.439	47.819	50.479	56.013	57.993					
Mezzogiorno	34.296	35.770	38.305	40.559	42.386					
Indennità di disoccupazione (o)	326.149	341.966	351.695	366.849	378.420	3.930.545	4.269.591	4.443.694	4.026.798	4.882.900
Indennità non agricola						1.911.576	2.534.238	2.888.828	2.623.686	3.209.100
ordinaria non ag requisiti pieni	71.139	75.544	86.082	99.579	115.363	945.136	1.133.721	1.510.351	1.309.859	1.739.300
Centro-Nord	41.129	42.748	49.367	57.906	65.073					
Mezzogiorno	30.010	32.796	36.715	41.673	50.290					
ordinaria non ag requisiti ridotti	110.035	112.079	108.198	107.746	108.058	966.440	1.400.517	1.378.477	1.313.828	1.469.800
Centro-Nord	58.099	59.372	57.136	56.117	59.176					
Mezzogiorno	51.936	52.707	51.062	51.629	48.882					
Indennità edilizia	10.996	16.733	17.807	18.351	19.049	176.664	176.749	170.847	63.962	112.500
Centro-Nord	2.235	2.976	2.914	3.023	3.238					
Mezzogiorno	8.762	13.757	14.894	15.328	15.811					
Indennità agricola	133.979	137.610	139.608	141.173	135.950	1.842.305	1.558.604	1.384.019	1.339.150	1.561.300
Centro-Nord	3.479	22.203	22.226	23.139	22.986					
Mezzogiorno	130.500	115.407	117.382	118.034	112.965					
Cassa Integrazione Guadagni (p)	84.618	87.503	101.958	130.839	131.031	858.605	928.138	932.140	1.121.444	1.417.000
Centro-Nord	49.053	55.542	68.701	91.033	90.236					
Mezzogiorno	35.565	31.962	33.257	39.806	40.795					

NOTE

¹ La tavola non esaurisce il totale della spesa per le politiche del lavoro, ma presenta solo le voci per le quali è disponibile la disaggregazione territoriale dei soggetti beneficiari delle politiche indicate. Rispetto al complesso della spesa attivata nel 2004, a tali voci corrisponde circa l'85 per cento della spesa per le politiche attive e oltre il 90 per cento di quella per le politiche passive.

² I dati relativi ai beneficiari sono tratti da archivi amministrativi e riguardano nella quasi totalità dei casi posizioni e non individui. I dati riguardano lo stock dei beneficiari medio annuo. Altre informazioni sono fornite nelle note specifiche alle voci considerate.

³ Per la quasi totalità delle politiche i dati sono tratti dalle tavole di Monitoraggio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dell'INPS. I dati relativi ai crediti di imposta sono di fonte Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento per le Politiche Fiscali. Altre informazioni sono fornite nelle note alle specifiche voci considerate.

(a) Nel 2000: numero di contratti stipulati. I contratti stipulati nel 2000 sono risultati il 58 per cento dei contratti ammissibili; le risorse effettivamente spese, poco più di 5 miliardi di vecchie lire, hanno però costituito una parte modesta delle somme stanziata. Nel 2001-2002 dato stimato sulla base del flusso e della spesa annui.

(b) Sono considerate le assunzioni agevolate di lavoratori disoccupati da almeno 24 mesi, o beneficiari di CIGS da almeno 24 mesi, o di giovani già impegnati in borse di lavoro.

(c) Sono considerati i seguenti schemi: TD, incentivi all'assunzione a tempo determinato; TI, incentivi all'assunzione a tempo indeterminato; S, incentivi alla stabilizzazione di lavoratori in precedenza assunti a tempo determinato.

(d) Sono considerate le assunzioni agevolate con contratto di reinserimento e di lavoratori in CIGS da almeno 3 mesi.

(e) Lo sgravio si è formalmente concluso a fine 2001. I dati relativi al 2002 e anni successivi riguardano code amministrative e rimborsi. Per ciascuno degli anni considerati, una quota di circa il 5 per cento delle posizioni stimate si riferiscono a lavoratori la cui impresa ha sede contributiva nelle regioni del Centro-Nord.

(f) Gli incentivi considerati includono disposizioni derivanti da leggi non più operative (sgravio decennale e altre) e le somme stanziata si riferiscono quasi totalmente alla copertura di oneri per diritti maturati in anni precedenti, talora riconosciuti a seguito di procedimenti contenziosi.

(g) Dato sui beneficiari stimato in base alla spesa annua.

(h) Il dato sui beneficiari si riferisce alla media nell'anno delle assunzioni semestralmente stimate come base per la maturazione dei crediti d'imposta compensati (per una descrizione del metodo di stima si rimanda al rapporto di monitoraggio del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali - 2003-2 p. 62). La scomposizione tra Mezzogiorno e Centro-Nord è effettuata sulla base dell'utilizzo dell'ulteriore credito d'imposta per l'area e potrebbe pertanto sottostimare la quota attribuita alle regioni del Mezzogiorno. Si noti che sono state eseguite riattribuzioni della spesa all'anno 2002 di compensazioni effettuate nel 2003, ma relative a benefici maturati nel 2002 sulla base dei codici tributo utilizzati per le compensazioni.

(i) Il dato sui beneficiari si riferisce al numero di coloro che anno effettivamente fruito degli sgravi (fonte INPS), quello sulle spese si riferisce invece alle somme trasferite dal Ministero del Lavoro alle Regioni e non alle effettive erogazioni.

(l) I valori sono relativi agli strumenti di cui al Titolo I del d.lgs. 185/2000 e sono di fonte Sviluppo Italia S.p.A. Il dato sui beneficiari si riferisce ai soci delle imprese che usufruiscono dei contributi agevolativi e quello sulle spese al corrispondente impegno di spesa assunto. Non è ancora disponibile la distribuzione territoriale dei beneficiari per il 2004.

(m) I valori sono relativi agli strumenti di cui al Titolo II del d.lgs. 185/2000 e sono di fonte Sviluppo Italia S.p.A. Il dato sui beneficiari si riferisce al numero di domande ammesse e quello sulle spese al corrispondente impegno di spesa assunto.

(n) I dati del 2004 sono provvisori.

(o) Il dato sui beneficiari riguarda i beneficiari nell'anno di riferimento al netto di chi percepisca più volte il trattamento.

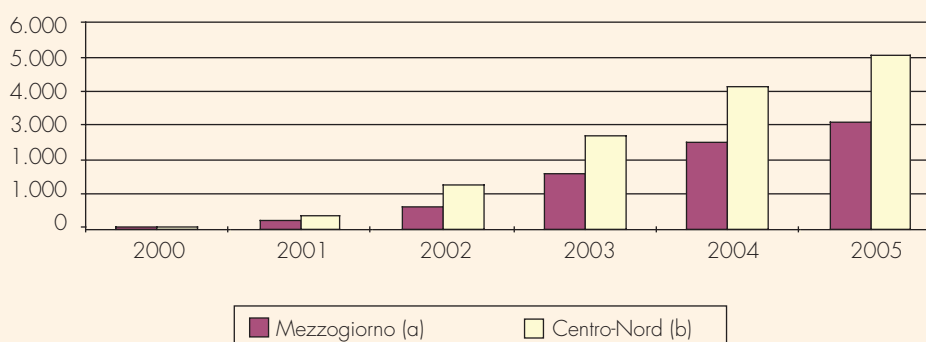
(p) Il dato sui beneficiari riguarda gli occupati equivalenti, stimati in base alle ore autorizzate della gestione ordinaria (interventi ordinari e straordinari) e della gestione speciale edilizia.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Rapporti di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del Lavoro

Interventi del Fondo Sociale Europeo

I dati derivati dal monitoraggio della spesa dei programmi dei fondi strutturali confermano, sia per il Centro-Nord che per il Mezzogiorno, l'incremento della spesa degli interventi di politica per le risorse umane finanziati dal Fondo Sociale Europeo⁶, che ha raggiunto complessivamente valori cumulati pari a circa 6.635 milioni di euro nel 2004 e 8.177 milioni di euro nel 2005⁷ (cfr. fig. VI.3).

Figura VI.3 - SPESA CUMULATA PER ANNO DEGLI INTERVENTI DEL FONDO SOCIALE EUROPEO¹ (milioni di euro)



¹ I dati di spesa si riferiscono a valori cumulati al 31 ottobre 2005 per l'Obiettivo 1 e al 30 settembre 2005 per l'Obiettivo 3.
 (a) Nel Mezzogiorno, dove il Fondo Sociale Europeo interviene perlopiù a titolo dell'Obiettivo 1, è incluso anche il Programma Operativo Regionale dell'Abruzzo in cui il Fondo Sociale Europeo interviene a titolo dell'Obiettivo 3. Sono inoltre inclusi i pagamenti derivanti dall'attuazione di altri programmi a titolarità di amministrazioni centrali, ma dedicati alle Regioni in Obiettivo 1.
 (b) Nel Centro-Nord, dove il Fondo Sociale Europeo interviene a titolo dell'Obiettivo 3, non è considerato il Programma Operativo Regionale dell'Abruzzo, che è incluso nel Mezzogiorno; è inoltre incluso il Programma di azioni di sistema a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Ragioneria Generale dello Stato-MONIT

L'avanzamento della spesa rispetto alle dotazioni finanziarie è maggiore nel Centro-Nord (circa il 47 per cento della relativa dotazione finanziaria a fine 2004 e il 59 per cento ai primi nove mesi del 2005) rispetto al Mezzogiorno (dove tali percentuali risultano pari al 35 per cento a fine 2004 e a circa il 43 per cento ai primi dieci mesi del 2005)⁸.

Da un esame della composizione della spesa realizzata dal 2000 al 2005 risulta che, a livello nazionale (considerando quindi gli interventi del Fondo Sociale Europeo sia a titolo dell'Obiettivo 1, sia dell'Obiettivo 3), il 32 per cento di tali pagamenti è stato finalizzato all'implementazione di politiche attive del lavoro, rivolte sia al miglioramento del sistema dei servizi pubblici per l'impiego, sia a politiche attive di contrasto alla disoccupazione. Una quota ulteriore delle spese, il 5 per cento, è stata inoltre esplicitamente rivolta a favorire l'occupazione di particolari categorie di soggetti svantaggiati sul mercato del lavoro. Le politiche

⁶ Tali programmi sono per la maggior parte a titolarità regionale (Programmi Operativi Regionali). Nel caso dell'Obiettivo 1, vi è una quota di interventi, pari a circa il 27 per cento del totale delle risorse disponibili, attuato attraverso programmi a titolarità di amministrazioni centrali (Programmi Operativi Nazionali). Per l'Obiettivo 3, questa quota è assai inferiore, pari a circa il 5 per cento, e assorbita da un programma di azioni di sistema a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Tale Ministero opera con azioni similari anche in Obiettivo 1, pur se nel quadro di un programma a titolarità del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

⁷ I dati relativi al 2005 sono parziali, si veda la nota alla Figura VI.3.

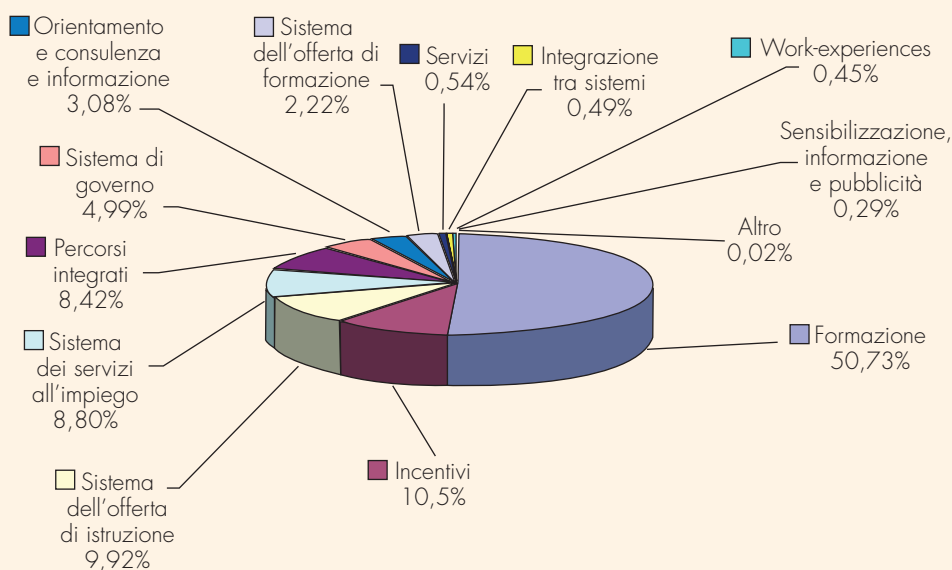
⁸ I dati di monitoraggio di riferimento si riferiscono infatti ai valori cumulati di spesa al 31 ottobre 2005 per l'Obiettivo 1, e al 30 settembre 2005 per l'Obiettivo 3.

più strettamente correlate ai sistemi dell'istruzione e della formazione hanno beneficiato del 28 per cento dei pagamenti, mentre il 16 per cento delle spese è stato rivolto al miglioramento delle risorse umane occupate nelle imprese o nelle Pubbliche Amministrazioni, all'imprenditorialità, alla formazione per la ricerca. Per gli interventi specificamente dedicati al miglioramento della situazione femminile nel mercato del lavoro è stato speso circa l'8 per cento. Ulteriori spese sono dirette ad interventi di supporto – per lo più per interventi di formazione – ad iniziative di sviluppo in diversi ambiti, nonché ad azioni di assistenza tecnica o ad azioni di sistema (in particolare di sostegno all'implementazione di innovazioni nel sistema della formazione e nelle politiche del lavoro).

Le spese per interventi di politica per le risorse umane finanziati dal Fondo Sociale Europeo sono anche classificate nel sistema di monitoraggio per categorie omogenee di tipologia di progetto. Considerando i soli programmi dell'Obiettivo 1 (sia quelli a titolarità delle Regioni, sia quelli a titolarità di Amministrazioni centrali) emerge la preponderanza di attività rivolte a singoli destinatari. Si tratta principalmente di attività formative, di cui il 41 per cento è realizzato nell'ambito dei programmi a titolarità delle Amministrazioni centrali, principalmente nel settore della ricerca e la restante prevalente quota del 59 per cento nell'ambito dei programmi a titolarità delle Regioni. Piuttosto consistente è anche la quota di interventi realizzati all'interno del sistema dell'istruzione, in preponderanza progetti realizzati da singole scuole in attuazione del programma a titolarità del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. Sono state attuate anche forme di

Interventi del Fondo Sociale Europeo nel Mezzogiorno

Figura VI.4 - SPESA CUMULATA DEL FONDO SOCIALE EUROPEO IN OBIETTIVO 1 PER TIPOLOGIA DI PROGETTO ¹ (valori percentuali)



¹ Dati al 31 ottobre 2005. Si noti che la spesa relativa al Programma Operativo Nazionale Scuola a titolarità del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca è parzialmente riclassificata nella categoria Sistemi dell'offerta di istruzione.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Ragioneria Generale dello Stato-MONIT

incentivazione⁹ e interventi più articolati, i cd. percorsi integrati, che vedono la compresenza di diverse tipologie di attività all'interno di un progetto unitario, spesso indirizzato all'inserimento lavorativo. Un'ulteriore rilevante quota di risorse è stata dedicata al sistema dei servizi per l'impiego, nonché al miglioramento della capacità amministrativa ("sistema di governo") (cfr. fig. VI.4).

Nel complesso degli interventi finanziati dal Fondo Sociale Europeo vi sono misure espressamente dedicate alle politiche attive del lavoro che prevedono azioni esplicitamente finalizzate al contrasto della disoccupazione, di breve o lunga durata. Tuttavia, interventi per l'inserimento o il reinserimento al lavoro sono inclusi anche in alcuni degli altri campi di intervento del Fondo Sociale Europeo, quali le politiche rivolte a specifici target di utenza svantaggiata (richiamate anche prima), ad esempio particolari categorie di soggetti con difficoltà soggettive di inserimento nel mercato del lavoro o la popolazione femminile. Anche nell'ambito delle politiche a favore del miglioramento del capitale umano nelle imprese (formazione continua), sono stati, però, realizzati interventi che di fatto costituiscono un sostegno all'inserimento al lavoro. Si tratta di incentivi concessi alle imprese ai fini di formazione del personale in vista della sua assunzione nell'impresa stessa. L'attività formativa è rivolta a permettere all'impresa di beneficiare di personale già dotato delle competenze necessarie a ricoprire il ruolo vacante nell'impresa stessa al momento dell'assunzione, ed è quindi subordinato, in tutto o pro quota, all'assunzione a tempo indeterminato degli allievi. Tale tipologia di incentivo è stata attuata in varie Regioni; nella Regione Campania in particolare è stato realizzato il progetto "Accordo Inserimento Formativo per l'Assunzione" (AIFA), che ha assorbito una quota consistente delle risorse del Fondo Sociale Europeo¹⁰.

Le attività realizzate nei programmi del Mezzogiorno¹¹, all'interno delle misure di politica attiva del lavoro (cfr. tav. VI.2), sono quasi interamente rivolte a singoli destinatari (trattamento di singoli individui), mentre quasi nulla è ancora l'attuazione, pur prevista nei documenti di programmazione, di azioni cosiddette di accompagnamento, in cui sono classificate azioni, anch'esse a beneficio degli utenti, erogate attraverso forme di servizi, per favorire la loro partecipazione al mercato del lavoro o agli interventi di politica attiva, e dirette in generale a migliorare il grado di proattività delle politiche. Anche per le politiche attive del lavoro, si rileva la prevalenza di attività formative¹².

⁹ Si tratta della possibilità di erogare contributi diretti a persone (per la loro formazione o per esperienze formative o professionali al di fuori della Regione di residenza, ma anche a supporto di progetti di auto-imprenditoria) o a imprese (piccoli sussidi alle imprese sociali, aiuti all'occupazione o incentivi per l'innovazione).

¹⁰ Il progetto AIFA è scaturito da un accordo siglato il 27 ottobre 2000 dalle Associazioni sindacali Confederali CGIL - CISL - UIL e dalla Confapi Campania, concordato allo scopo di sperimentare percorsi formativi finalizzati all'assunzione, che permettano agli allievi di acquisire le competenze tecnico-professionali richieste dalla stessa azienda. Sono stati emanati tre bandi per complessivi 112 milioni di euro circa, con un processo di affinamento successivo delle caratteristiche dell'intervento. Complessivamente – come riportato nei risultati preliminari del rapporto di valutazione tematica definito nel corso del 2005 – sono stati presentati 2.989 progetti, in larga parte di piccolissime imprese, dei quali 1.644 sono stati finanziati. Per il primo ed il secondo bando sono state effettuate 3.784 assunzioni sulle 4.581 previste; per il terzo bando le attività sono ancora in corso, pertanto è disponibile solo il dato delle assunzioni previste, quantificate in 4.964 unità.

¹¹ Includendo quindi anche l'Abruzzo, in cui gli interventi del Fondo Sociale Europeo operano a titolo dell'obiettivo 3.

¹² Gli interventi del Fondo Sociale Europeo vedono una prevalenza di attività formative anche nel Centro-Nord. Il sistema della formazione è da anni oggetto di riflessione per un miglioramento della sua efficacia, infatti,

Tavola VI.2 - RIPARTIZIONE DELLE SPESE DEL FONDO SOCIALE EUROPEO PER POLITICHE ATTIVE NEL MEZZOGIORNO PER TIPOLOGIA DI PROGETTO NEL PERIODO 2000-2005¹ (valori percentuali)

	Totale	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Molise	Puglia	Sardegna	Sicilia
Azioni rivolte alle persone	99,78	97,42	99,94	99,55	99,99	100,00	100,00	99,65	100,00
Orientamento e consulenza e informazione	7,41	2,42	4,81	1,34	8,20	46,17	--	--	26,56
Work-experiences,	1,46	0,36	14,57	1,54	--	--	--	--	0,15
di cui:									
<i>Tirocini</i>	0,51	--	3,90	1,54	--	--	--	--	0,15
<i>Piani di inserimento professionale</i>	0,02	0,36	--	--	--	--	--	--	--
<i>Altre forme</i>	0,94	--	10,67	--	--	--	--	--	--
Formazione,	56,42	56,89	72,94	96,67	67,79	49,90	0,04	62,00	72,86
di cui:									
<i>all'interno dell'obbligo formativo</i>	20,26	19,39	3,41	--	13,74	9,57	--	57,58	29,21
<i>post-obbligo formativo e post-diploma</i>	25,90	35,60	68,82	--	54,05	21,70	0,04	0,50	39,87
<i>nell'ambito dei contratti di formazione e lavoro</i>	0,03	--	0,38	--	--	--	--	--	--
<i>nell'ambito dell'apprendistato post-obbligo formativo permanente</i>	0,67	--	0,16	--	--	--	--	--	3,56
<i>finalizzata al reinserimento lavorativo</i>	7,14	--	--	80,32	--	--	--	--	--
<i>per la creazione di impresa</i>	2,41	1,90	--	16,35	--	18,63	--	3,92	0,21
<i>per la creazione di impresa</i>	0,02	--	0,18	--	--	--	--	--	--
Percorsi integrati (per l'inserimento lavorativo)	28,14	1,03	7,62	--	0,07	3,93	99,96	37,65	0,31
Incentivi,	6,34	36,72	--	--	23,93	--	--	--	0,12
di cui:									
<i>alle persone per la mobilità geografica</i>	4,77	--	--	--	23,93	--	--	--	0,12
<i>alle imprese per l'occupazione</i>	1,57	36,72	--	--	--	--	--	--	--
Azioni rivolte ai sistemi	0,11	0,71	--	0,17	0,01	--	--	0,35	--
Sistema dell'offerta di formazione (orientamento, consulenza e formazione del personale)	0,08	0,41	--	--	--	--	--	0,35	--
Integrazione tra i sistemi (costruzione e sperimentazione di prototipi e modelli)	0,00	0,07	--	--	--	--	--	--	--
Sistema di governo,	0,03	0,23	--	0,17	0,01	--	--	--	--
di cui:									
<i>Studio e analisi</i>	0,00	0,23	--	--	--	--	--	--	--
<i>Monitoraggio e valutazione</i>	0,01	--	--	0,13	--	--	--	--	--
<i>Trasferimento buone prassi</i>	0,00	--	--	--	0,01	--	--	--	--
<i>Creazione e sviluppo reti/partenariati</i>	0,00	--	--	0,04	--	--	--	--	--
Azioni di accompagnamento	0,11	1,87	0,06	0,28	--	--	--	--	--
Servizi (alle persone)	0,01	--	0,06	--	--	--	--	--	--
Sensibilizzazione, informazione e pubblicità	0,10	1,87	--	0,28	--	--	--	--	--
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Totale (migliaia di euro)	612.072	26.097	53.942	54.381	121.518	2.910	123.516	116.431	113.127

¹ La tavola considera la spesa delle misure del Fondo Sociale Europeo dei Programmi Operativi dedicate al contrasto della disoccupazione di breve e di lunga durata cumulata dall'avvio dei programmi nel 2000 fino all'ottobre 2005 per le regioni Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna in cui il Fondo Sociale Europeo interviene a titolo dell'Obiettivo 1 e fino al settembre 2005 per l'Abruzzo in cui il Fondo Sociale Europeo interviene a titolo dell'Obiettivo 3. Le tipologie di progetto considerate sono quelle presenti nel sistema di monitoraggio dei fondi strutturali (MONIT); il segno -- indica che la tipologia non è presente nei dati di attuazione registrati nel sistema.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Ragioneria Generale dello Stato-MONIT

Risorse regionali aggiuntive

Pur scontando alcuni errori di classificazione¹³, la situazione è differenziata tra regioni. In particolare, le Regioni Molise e Sicilia hanno destinato una quota rilevante dei pagamenti all'orientamento; la Regione Basilicata all'attuazione di *work experiences*; la Regione Campania agli incentivi per la realizzazione di esperienze al di fuori del territorio campano ("incentivi per la mobilità geografica")¹⁴.

Accanto alle misure esplicitamente previste da dispositivi nazionali, e a quelle adottate nell'ambito del Fondo Sociale Europeo, altre politiche occupazionali sono finanziate da risorse aggiuntive regionali, di provenienza nazionale o regionale e provinciale¹⁵. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali stima che nel 2004 la spesa complessiva per questi interventi sia stata di 160 milioni di euro. Rispetto al 2003, il Centro-Nord avrebbe registrato una riduzione delle risorse da fondi statali, a fronte di un aumento delle risorse da fondi regionali o provinciali; nelle regioni meridionali si sarebbe invece assistito a un incremento dell'utilizzo di risorse statali a fronte di una flessione delle risorse regionali e provinciali.

Servizi per l'impiego

Il sistema dei servizi per l'impiego è stato oggetto negli ultimi anni di profonde modifiche, a partire dal decreto legislativo 496/1997 fino al decreto legislativo 276/2003, con la finalità di trasformare gradualmente un sistema originariamente a monopolio pubblico e basato su un governo amministrativo dell'avviamento al lavoro (il collocamento), verso un sistema di erogazione di servizi, che faciliti l'incontro tra domanda e offerta e sostenga le persone con maggiori difficoltà, orientandole a programmi di politica attiva. Il sistema è stato anche trasformato da pubblico a misto, aperto quindi a operatori privati, in un quadro di sostanziale modifica della titolarità delle competenze, da centrali a territoriali. Per effetto di queste modifiche legislative i diversi soggetti privati che operano nel mercato del lavoro possono essere autorizzati a svolgere contemporaneamente più attività tra quelle di somministrazione del lavoro¹⁶, supporto alla ricollocazione professionale, intermediazione, ricerca e collocazione del personale. Oltre che dai Centri per l'impiego pubblici, che operano in quasi tutte le regioni con un coordinamento operato dalle province, tali attività possono essere svolte – senza necessità di preventiva formale autorizzazione – da altri operatori quali Università, comuni, camere di commercio, istituti di scuola secondaria di secondo grado, le parti sociali, gli enti bilaterali e la fondazione costituita dai consulenti del lavoro. I soggetti autorizzati, pubblici e privati, dovrebbero interagire

nonostante in alcune regioni il sistema formativo presenti molti punti di forza e talora esperienze di eccellenza, la formazione nel suo complesso, segnatamente nel Mezzogiorno, presenta a giudizio di molti osservatori carenze qualitative, in generale aggravate dalla mancanza di un sistema nazionale di certificazione.

¹³ Ai fini del miglioramento dell'informazione sugli interventi finanziati dal Fondo Sociale Europeo, è stato inserito, nel nuovo sistema di premialità per il Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1, finanziato attraverso il Fondo per le Aree Sottoutilizzate, uno specifico criterio di attribuzione di quote premiali.

¹⁴ Dati al 31 ottobre 2005 per l'Obiettivo 1, e al 30 settembre 2005 per l'Obiettivo 3.

¹⁵ Al fine di avere un quadro più completo delle risorse impiegate dalle Regioni in interventi di politica attiva del lavoro, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha raccolto, con la collaborazione delle Regioni e Province Autonome, i dati riguardanti le spese sostenute nel 2004 per misure di politica occupazionale, con l'esclusione di quanto cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo. Le cifre ottenute vanno considerate come indicative, non essendo del tutto attendibili soprattutto a causa del problema dei doppi conteggi. Le somme provenienti da fondi nazionali potrebbero infatti essere già conteggiate nel quadro generale delle risorse spese per dispositivi nazionali. Inoltre due regioni (Calabria e Basilicata) non hanno fornito i dati.

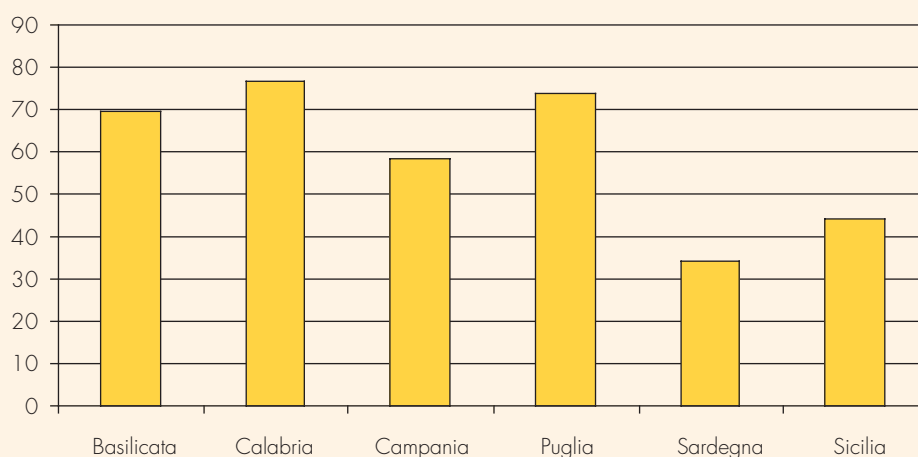
¹⁶ La "somministrazione di lavoro" è la nuova definizione della normativa per le attività delle agenzie di lavoro interinale e staff-leasing.

in una logica di rete attraverso il sistema informativo della Borsa nazionale del lavoro, istituito a supporto dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro anche al di là dei mercati locali, cui è richiesto a tali soggetti di collegarsi¹⁷.

Le Agenzie private per il lavoro che al giugno 2005 avevano soddisfatto i requisiti giuridici e finanziari previsti dalla legge, e che risultavano quindi autorizzate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali a svolgere le proprie funzioni, erano 442. Di queste, 70 espletano attività di somministrazione, 355 di ricerca e selezione del personale, 14 di intermediazione e 3 di ricollocazione professionale. I Centri per l'impiego presenti complessivamente sul territorio nazionale erano invece, al 2004, 536¹⁸.

Come già si è ricordato in precedenti edizioni del Rapporto, al progresso dei servizi per l'impiego nelle regioni meridionali ha anche contribuito la riserva nazionale di premialità del 6 per cento del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1, che aveva previsto tra gli indicatori rilevanti uno riguardante il grado di avanzamento della riforma dei servizi per l'impiego. Anche se il meccanismo per l'attribuzione di risorse premiali si è esaurito nel 2003, è proseguito il monitoraggio dello stato di attuazione della riforma e del grado di consolidamento degli obiettivi raggiunti. Tutte le regioni obiettivo 1 hanno progressivamente completato l'iter legislativo necessario all'inizio dell'effettiva erogazione dei servizi sul territorio; al dicembre 2004 quasi tutte registravano un numero di centri attivati tale da garantire una copertura della popolazione regionale pari ad almeno il 50 per cento (cfr. fig. VI.5).

Figura VI.5 – COPERTURA DELLA POPOLAZIONE REGIONALE GARANTITA DAI CENTRI PUBBLICI PER L'IMPIEGO AL DICEMBRE 2004 (valori percentuali)



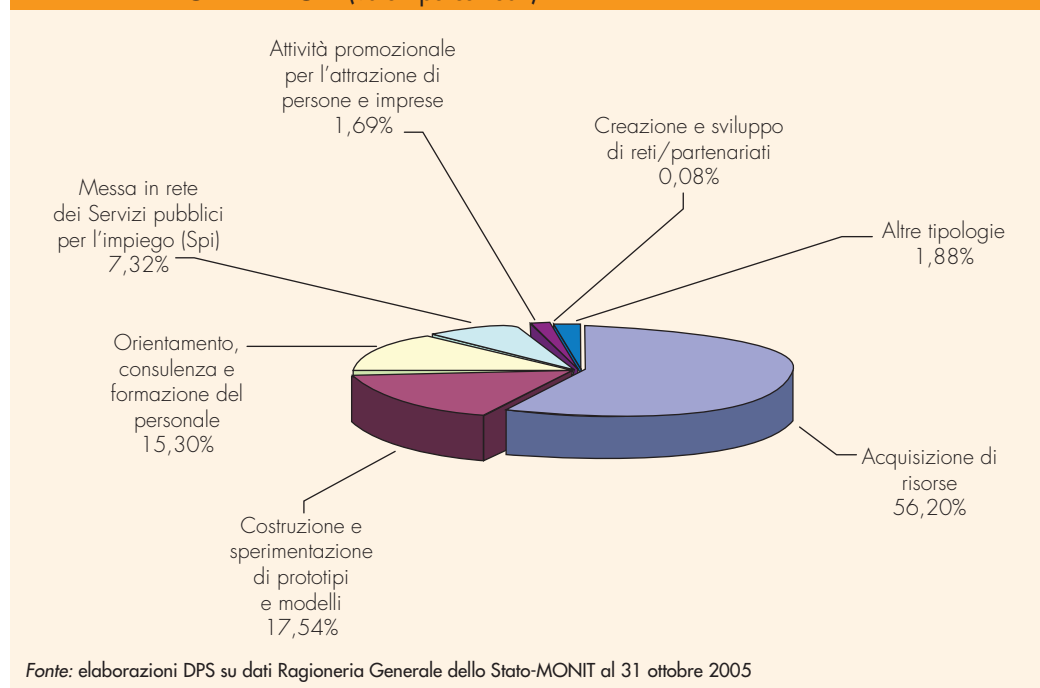
Fonte: elaborazioni DPS su dati ISFOL

¹⁷ La borsa nazionale del lavoro è in via di attuazione. I risultati finora raggiunti sono però ancora parziali, in parte per il non pieno funzionamento a regime dei sistemi regionali, in parte per la relativa novità dello strumento per il caso italiano e, probabilmente, anche per alcune diffidenze degli operatori privati verso un sistema che ha previsto un obbligo di connessione e condivisione di informazioni.

¹⁸ A questi devono aggiungersi i 220 sportelli multifunzionali attivati dal 2002 dalla Regione Sicilia.

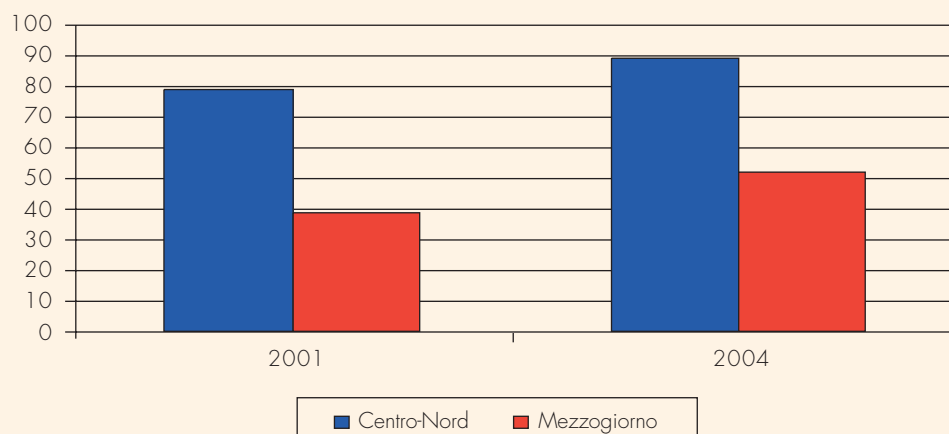
Il sistema dei servizi per l'impiego, anche su stimolo dell'UE, ha ricevuto una forte attenzione nella programmazione comunitaria in corso, con l'apporto di risorse e azioni di sistema. Al suo rafforzamento è stato infatti dedicato l'8,8 per cento delle risorse finanziarie del Fondo Sociale Europeo spese nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1. Dai dati emerge la prevalenza di voci relative all'acquisizione di risorse (soprattutto risorse professionali dedicate all'avvio delle nuove funzioni), nonché alla sperimentazione di modelli e alla formazione del personale. Tuttavia, le spese cominciano a diversificarsi includendo attività di altra natura, quali la messa in rete di tali Servizi (cfr. fig. VI.6).

Figura VI.6 - DISTRIBUZIONE DELLA SPESA DEL FONDO SOCIALE EUROPEO PER IL SOSTEGNO DEI SERVIZI PUBBLICI PER L'IMPIEGO NELLE REGIONI OBIETTIVO 1 (valori percentuali)



Nonostante i progressi, le differenze di funzionamento dei Centri per l'impiego operanti nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno permangono. Il Rapporto ISFOL 2005 mostra come mentre nell'area centro-settentrionale i Centri che al 2004 avevano attivato tutti i servizi previsti dalla riforma del 1997 (accoglienza e informazione, orientamento, inserimento lavorativo, incontro domanda/offerta, consulenza alle imprese, spazi per l'autoconsultazione, diffusione informazioni di offerte) erano l'88 per cento del totale, nelle regioni meridionali questa percentuale era ancora solo del 51,4. Il differenziale tra le due macro-aree è, però, lievemente diminuito (di circa 3 punti percentuali) nei dati relativi al 2004 rispetto al 2001 (cfr. fig. VI.7). In generale nel Mezzogiorno si rilevano ancora difficoltà nell'allontanarsi dalle funzioni tradizionalmente svolte (fornitura di elenchi nominativi alle imprese, servizi attivati per l'utenza disabile) per offrire invece servizi più avanzati (di mediazione domanda e offerta e di progetti professionali individuali).

Figura VI.7 – CENTRI PER L'IMPIEGO CHE ATTIVANO TUTTI I SERVIZI PREVISTI DALLA RIFORMA DEL 1997: DATI AL 2001 E AL 2004 PER MACROAREA
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Rapporto ISFOL 2005

Anche la qualità dei servizi offerti differisce, stando alle valutazioni degli utenti, tra macroaree¹⁹. La preparazione e la disponibilità del personale sono percepite come di qualità “alta” o “medio alta” da oltre il 60 per cento dei giudizi in tutte le regioni del Centro-Nord, mentre nel Mezzogiorno i giudizi positivi sono poco sopra il 50 per cento. Analogamente le opportunità lavorative concretamente offerte dai centri registrano solo un 12 per cento di giudizi positivi nelle regioni del Mezzogiorno, un valore più basso della media nazionale (14,3).

Per quanto riguarda la domanda, è possibile ricavare alcune informazioni indirette dall'indagine Istat sulle Forze di lavoro. Secondo le stime relative al 2003, si sono rivolti ai servizi pubblici per l'impiego circa 2,3 milioni di soggetti nelle Regioni dell'Obiettivo 1. Inoltre, con l'apertura anche al settore privato, tra il 1999 e il 2003 si è verificata una diminuzione nel numero di individui che hanno dichiarato di aver utilizzato, accanto ad altri canali, anche i servizi pubblici per trovare lavoro: si passa, sempre nelle regioni Obiettivo 1, dal 38,2 al 23,8 per cento, mentre il ruolo dei soggetti privati aumenta dal 3 al 12 per cento. Nei dati medi annui più recenti relativi al 2004, che peraltro non sono strettamente confrontabili con i precedenti a causa dei forti cambiamenti nell'impianto dell'indagine dell'Istat²⁰, si registra una minore incidenza di offerte di lavoro o di formazione ricevuta dagli utenti dei servizi pubblici nel Mezzogiorno rispetto alle altre circoscrizioni e, per il totale Italia, una maggiore capacità delle agenzie private di fornire offerte di lavoro ai propri utenti (che risultano però molto inferiori nel numero) rispetto ai servizi pubblici²¹.

¹⁹ Rapporto ISFOL 2005. L'indagine PLUS (Participation Labour Unemployment Survey) definisce gli “utenti” dei centri per l'impiego come soggetti che, in un determinato momento, dichiarano di essere in contatto con un centro per l'impiego.

²⁰ L'indagine sulle Forze di lavoro è diventata da trimestrale a continua, il questionario è stato modificato in modo significativo e anche variata è la tecnica di somministrazione.

²¹ Per maggiori dettagli si rimanda al Rapporto di aggiornamento del quadro informativo sulle politiche del lavoro del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (novembre 2005), capitolo II.

VI.1.2 Imprenditorialità e autoimpiego

Alcuni elementi di novità introdotti dal processo di riforma del sistema degli incentivi hanno riguardato nel 2005 anche le misure di promozione dell'imprenditorialità e dell'autoimpiego²² che hanno carattere misto e si possono considerare a metà strada tra politiche attive del lavoro e politiche di incentivazione.

In relazione alle prime, le modifiche apportate hanno inciso sui requisiti soggettivi per l'ammissione alle agevolazioni, resi più ampi con riferimento all'età e alla residenza nelle aree eleggibili²³; sui massimali applicabili per la determinazione delle agevolazioni, che sono ora quelli, maggiori, previsti dalla normativa comunitaria per gli investimenti di giovani imprenditori agricoli; sulla tipologia degli investimenti, estesa, in presenza di determinate condizioni, anche agli ampliamenti di iniziative già esistenti. È stata inoltre prevista la possibilità che il Cipe riservi una quota delle risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate a nuove iniziative di imprenditoria giovanile realizzate nell'ambito dei distretti tecnologici e caratterizzate da un elevato contenuto tecnologico²⁴. La delibera per l'individuazione di tale riserva – su proposta del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e di concerto con il Ministro delle Attività Produttive – di ulteriori caratteristiche delle iniziative beneficiarie e dei requisiti soggettivi dei soci non è stata peraltro ancora emanata.

Per quanto riguarda l'autoimpiego, in particolare il lavoro autonomo, è stato assai mitigato il requisito della disoccupazione, che ora è sufficiente sia verificato nel giorno della presentazione della domanda e non più per i sei mesi ad esso precedenti.

Per entrambi i gruppi di misure, inoltre, nei casi in cui sono previsti limiti massimi agli investimenti agevolabili – per tutti tranne il *franchising* – è stata stabilita la possibilità di variazione degli stessi da parte del Cipe, che però non si è finora avvalso di tale facoltà.

²² Gestiti dalla Società Sviluppo Italia S.p.A. e riorganizzati nei titoli I – e II del decreto legislativo n. 185/2000, rappresentano strumenti territorializzati di politica attiva del lavoro e di promozione dell'imprenditorialità. Le misure del titolo I, di promozione dell'imprenditorialità, precedentemente regolate da singole leggi, agevolano le iniziative proposte da: società nuove ed esistenti da almeno tre anni, costituite prevalentemente da giovani, operanti nei settori della produzione di beni e servizi alle imprese e della fornitura di servizi (leggi n. 95/95, riguardante il settore della produzione di beni e servizi alle imprese, e n. 236/93, riguardante quello della fornitura di servizi); da giovani che subentrino nella conduzione dell'azienda agricola familiare (legge n. 135/97); da cooperative sociali con almeno il 30 per cento dei soci rappresentati da soggetti svantaggiati e, se nuove, per la quota restante prevalentemente da giovani (legge n. 488/99). Le misure dell'autoimpiego – titolo II – agevolano le iniziative realizzate da: ditte individuali nuove costituite da disoccupati (*lavoro autonomo, già prestito d'onore*); nuove società di persone costituite da disoccupati con non più di 10 dipendenti e che soddisfino i requisiti di fatturato e di indipendenza della piccola impresa (*microimpresa*) e da ditte individuali e nuove società in qualità di franchise (*franchising*). Tutte le misure citate prevedono: agevolazioni per gli investimenti, in forma di contributo a fondo perduto e di mutuo agevolato, agevolazioni per la gestione, in forma di contributo a fondo perduto e assistenza tecnica in fase di realizzazione degli investimenti e di avvio delle iniziative.

²³ La previsione precedente per cui la maggioranza dei soci doveva essere prevalentemente di età compresa fra i 18 e i 29 anni ed esclusivamente fra i 18 e i 35 è stata sostituita con quella che dispone la prevalenza dei soci con età fra i 18 e i 35 anni; per quanto riguarda la residenza nei territori agevolabili, essa in precedenza era riferita ad una data fissa – 1° gennaio 2000 – ora, in alternativa, ai sei mesi precedenti la data di presentazione della domanda.

²⁴ Art. 6, comma 5, decreto legge n. 35/2005 convertito dalla legge n. 80/2005; il provvedimento non specifica però cosa si debba intendere per "distretti tecnologici".

Infine ha trovato applicazione, nel 2005, la previsione normativa per la quale l'importo del contributo concedibile a fondo perduto non può superare la metà di quello complessivo²⁵.

Gli effetti delle modifiche introdotte, peraltro non del tutto operative, finalizzate a valorizzare il ricorso alle misure, non risultano apprezzabili in termini di domande presentate, anche se sembrano mostrare effetti in termini di maggiore qualità delle proposte.

In relazione all'autoimpiego, a fronte della generale mitigazione dei requisiti necessari per l'accesso alle agevolazioni, l'andamento nel 2005 delle diverse misure è stato differenziato (cfr. tav. VI.3). Le domande complessivamente presentate sono nel complesso diminuite (circa 15.700 nel 2005 contro 20.200 del 2004), ma tale riduzione è stata dovuta ad una netta flessione delle domande per il prestito d'onore, ora lavoro autonomo. Il numero di domande per questa misura nel 2005 (poco più di 10.100) si è infatti ridotto del 36 per cento circa rispetto a quello registrato nel 2004, peraltro già inferiore al livello medio annuo che ha caratterizzato la misura dall'inizio della sua operatività, pari a circa 24.000. La flessione dell'interesse per lo strumento potrebbe in parte essere ricollegata alla sua progressiva trasformazione in direzione dei soggetti relativamente "più forti" (è stata infatti abolita la componente formativa e, nella sostanza, innalzati i requisiti per la presentazione della domanda, ora proponibile solo attraverso una procedura informatica), che peraltro costituivano la maggioranza dei soggetti ammessi all'agevolazione nelle precedenti edizioni della misura²⁶. È invece continuata la crescita di interesse per la misura destinata alla microimpresa, che ha fatto registrare quasi 5.200 domande (in crescita del 29 per cento rispetto all'anno precedente). Il *franchising*, registrando circa 400 domande, ha sostanzialmente mantenuto il suo tasso di gradimento rispetto ai numeri del 2004. La preferenza espressa dai territori per le tre misure è differenziata. Microimpresa e *franchising* incidono infatti nel Centro-Nord rispettivamente per il 58 e il 7 per cento della domanda complessiva; per il Sud esse rappresentano rispettivamente il 30 e il 2 per cento.

L'attività di valutazione realizzata nel 2005 ha riguardato quasi 12.000 domande, riguardanti per il 75 per cento il lavoro autonomo, per il 23 per cento la microimpresa e per il 3 per cento il *franchising*. La distribuzione delle domande approvate ha relativamente favorito la microimpresa, se si riconsiderano le percentuali di ammissione tra i diversi strumenti (lavoro autonomo: 75 per cento, microimpresa: 84 per cento, *franchising*: 37 per cento).

²⁵ Legge n. 289/2002, art. 72, comma 2.

²⁶ Come argomentato nel Rapporto del 2004 (cfr. Rapporto Annuale DPS 2004 – Riquadro Z), il prestito d'onore aveva finito per adempiere a una pluralità di funzioni e a indirizzarsi verso categorie molto varie di soggetti e tale circostanza ne imponeva un ripensamento e un'eventuale riarticolazione. L'evoluzione della misura a favore di categorie relativamente meno svantaggiate, peraltro, suggerisce la necessità di ulteriori approfondimenti sia in relazione al necessario potenziamento o introduzione di strumenti meno complessi a favore di categorie di soggetti più deboli (cioè più tipicamente assimilabili agli interventi cd. di microcredito), sia all'adeguatezza della conformazione della misura così come oggi si presenta rispetto a debolezze residue dei destinatari target (ad esempio di necessità di formazione imprenditoriale), sia sui tempi prospettici di mantenimento a totale conduzione pubblica di uno strumento (ormai esplicitamente riorientato a categorie diverse dai disoccupati in senso stretto), in considerazione dell'emergere di alcune iniziative unilaterali del settore bancario a favore degli start-up di impresa, peraltro ancora rare.

Autoimpiego

Tavola VI.3 - GESTIONE DEGLI STRUMENTI DI AUTOIMPIEGO: ANNO 2005

Misura agevolativa	Numero domande presentate	Numero domande ammesse	Agevolazioni agli investimenti (milioni di euro)		Contributo per la gestione (milioni di euro)	Assistenza tecnica (milioni di euro)	Totale (milioni di euro)
			C/capitale	C/mutuo			
Lavoro autonomo ¹	10.140	6.177	53,43	85,31	31,89	23,20	193,83
Microimpresa	5.161	2.819	66,78	212,44	128,51	10,59	418,32
Franchising	378	118	2,26	7,72	4,23	0,44	14,65
Totale titolo II	15.679	9.114	122,47	305,47	164,63	34,23	626,80

¹ Precedentemente denominato "prestito d'onore".
Fonte: elaborazioni DPS su dati Sviluppo Italia S.p.A.

I differenti valori medi di agevolazioni richieste e riconosciute, collegati ai diversi ammontare massimi concedibili in base alle caratteristiche delle tre misure²⁷, hanno nel corso del tempo attenuato, rispetto alla distribuzione del numero delle domande agevolate, la prevalenza del prestito d'onore in termini di risorse impiegate. Nel 2005 per la prima volta la misura agevolativa della microimpresa diviene, in termini di agevolazioni concesse, la più importante fra le tre misure dell'autoimpiego. Considerando infatti i contributi concessi, sia per gli investimenti che per la gestione, il 66,8 per cento del totale delle agevolazioni è stato impegnato nella promozione della microimpresa, il 30,9 per cento nel lavoro autonomo e il 2,3 per cento nel *franchising*. Caratteristica fondamentale di queste misure è l'agevolazione estesa alle spese di gestione. L'incidenza è, però, diversa fra lavoro autonomo e le altre due misure di promozione dell'autoimpiego, anche in funzione di limiti differenti ai contributi massimi concedibili. Solo il 19 per cento, sul totale delle agevolazioni concesse (escluse quelle per assistenza tecnica) è destinato alla contribuzione alle spese di funzionamento per il lavoro autonomo, a fronte di un'incidenza di circa un terzo delle agevolazioni in conto gestione, sul totale, per la microimpresa e il *franchising*. L'impatto occupazionale delle iniziative ammesse nel 2005 per l'insieme delle misure è previsto in quasi 14.000 nuove unità.

Considerando le tre misure nella loro esperienza cumulata, a partire dal 1996, esse sono state complessivamente interessate da quasi 241.000 domande (di cui 228.000 circa per il lavoro autonomo), provenienti per il 95 per cento del totale dal Mezzogiorno; di queste ne sono state ammesse 71.000, per un ammontare di agevolazioni concesse pari a circa 2.700 milioni di euro ed un impatto occupazionale di quasi 92.000 unità. Al 31 dicembre 2005 risultano erogati, sulle risorse impegnate, quasi 1.500 milioni di euro, di cui 311 milioni nel corso dell'anno.

Per il complesso delle misure di promozione dell'imprenditorialità (cfr. tav. VI.4), nel 2005 si è registrata, rispetto al 2004, una leggera ripresa nella presentazione di domande, il cui livello rimane comunque molto al di sotto di quello medio, superiore alle 400 domande, riferito all'intero periodo di operatività delle misure.

²⁷ Per il lavoro autonomo il contributo a fondo perduto e il mutuo agevolato sugli investimenti non possono superare rispettivamente 15.493 e 10.329 euro; il contributo a fondo perduto per la gestione non può eccedere 5.165 euro. Per le altre misure vale il limite del *de minimis*.

Tavola VI.4 - GESTIONE DEGLI STRUMENTI DI PROMOZIONE DELL'IMPRENDITORIALITÀ: ANNO 2005

Misura agevolativa	Numero domande presentate	Numero domande ammesse	Agevolazioni agli investimenti (milioni di euro)		Contributo per la gestione (milioni di euro)	Totale Agevolazioni (milioni di euro)
			C/capitale	C/mutuo		
Legge 95/95 (già legge 44/86)	95	47	32,45	34,60	1,24	68,29
Legge 236/93	47	9	1,31	1,34	0,02	2,67
Legge 135/97	19	27	8,49	9,53	0,39	18,41
Legge 448/98	7	6	0,17	0,32	0,10	0,59
Totale titolo I	168	89	42,42	45,79	1,75	89,96

Fonte: elaborazioni DPS su dati Sviluppo Italia S.p.A.

Per numero di anni di operatività, per livello massimo di investimenti ammissibili, per generalità della fattispecie economico-produttiva a cui si rivolge, la misura per l'imprenditoria giovanile nei settori della produzione dei beni e dei servizi è predominante per numero di iniziative agevolate e per risorse impiegate (rispettivamente 86 e 96 per cento del totale; tali valori salgono al 97 e al 99 per cento se si considera anche la misura volta ad agevolare l'imprenditorialità giovanile nel settore dei servizi). Tuttavia nel corso del 2005 le misure volte ad incentivare l'imprenditorialità in agricoltura e le cooperative sociali hanno avuto approvate domande, sebbene si tratti di valori assoluti molto piccoli, in un numero superiore al totale di quelle approvate su tutto il loro periodo di operatività. Nel 2005 si osserva, per il complesso delle misure del titolo I, un'incidenza delle agevolazioni per le spese di funzionamento contenuta in meno del 2 per cento del totale; si tratta di un valore inferiore, ma dello stesso ordine di grandezza, di quello relativo al 2004 e diverso da quello degli anni precedenti che sul complesso di tutte le misure e nell'intero periodo di loro operatività era, invece, in media pari a circa il 23 per cento.

Nel complesso del titolo I, sono pervenute, a partire dal 1986 e fino al 31 dicembre 2005, poco più di 8.500 domande provenienti per il 91 per cento dal Sud. Le agevolazioni concesse, in relazione alle oltre 1.700 domande ammesse, sono state pari a circa 2.700 milioni di euro (importo equivalente a quello delle misure del titolo II); considerando sia i soci delle nuove imprese che i nuovi addetti, le iniziative agevolate hanno interessato oltre 38.000 soggetti (i primi rappresentano circa il 25 per cento del totale). Le risorse erogate ammontano, al 31 dicembre 2005, a circa 2.100 milioni di euro, di cui circa 71 milioni erogati nel 2005.

VI.1.3 Gli interventi diretti all'emersione

Il permanere in Italia, e in particolare nel Mezzogiorno, di un'ampia area di economia e lavoro operanti in condizioni di irregolarità costituisce, contemporaneamente, sintomo e concausa del cattivo rapporto tra pubblico e privato, questione che limita fortemente lo sviluppo del Mezzogiorno e del Paese nel suo complesso.

La rilevanza del fenomeno e la sua diffusione territoriale (intensità e tipologie di irregolarità sono più gravi in alcune aree del Mezzogiorno – dove circa il 23 per cento del lavoro è sommerso – ma interessano l'intero paese, con circa il 10 per cento di incidenza nel Centro-Nord in termini di unità di lavoro) si impongono in modo crescente all'attenzione della comunità che si occupa di politiche per lo sviluppo, in particolare alle parti sociali. Non è possibile, infatti, prescindere nel programmare e nell'attuare politiche di sviluppo. La diffusione del sommerso altera, in modo imprevedibile, l'attuazione di qualsiasi strategia di sviluppo e l'attivazione degli strumenti di intervento. Molte ricerche disponibili segnalano, infatti, che il mondo dell'irregolarità non è separato, ma è spesso connesso al sistema produttivo regolare che ne risulta committente²⁸.

Un articolato sforzo di policy da rilanciare

L'articolato sforzo attuato per sostenere i processi di emersione e per legare tale sostegno alle politiche di sviluppo economico appare negli ultimi anni rallentato. È proseguita, soprattutto a livello territoriale, l'attività del Comitato per l'Emersione e di molte Commissioni regionali e provinciali, ma molti strumenti sono stati ridimensionati o interrotti nell'applicazione²⁹. Permane, inoltre, da parte di molti policy-maker, a livello sia centrale, sia locale, il pregiudizio, diffuso non solo nel Mezzogiorno, secondo il quale puntare su politiche di emersione in un momento di difficoltà per le imprese sia addirittura controproducente³⁰. Di fronte alla rilevanza del fenomeno, è necessario – come anche riproposto in più sedi dalla Commissione europea – rilanciare lo sforzo di policy, anche sulla base dell'apprendimento sulle caratteristiche del fenomeno, dell'esperienza delle politiche realizzate e del cospicuo patrimonio di idee ormai costituitosi sul tema³¹.

Gli interventi diretti per l'emersione nel Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 2000-2006

In questa edizione del Rapporto, si fa un primo tentativo di rendere conto dell'attuazione di un particolare sotto-insieme di interventi, relativo alle misure dirette all'emersione contenute nelle programmazioni regionali e nazionali cofinanziate dall'Unione Europea nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 2000-2006³². Si tratta di un insieme di interventi non ingenti per ammontare relativo di risorse dedicate esplicitamente (meno del 2 per cento del totale del Fondo Sociale Europeo) o per la loro rilevanza nella politica complessiva per

²⁸ Esempi di ricerche sono, ad esempio, in Comitato Nazionale per l'Emersione del Lavoro non Regolare (2003), *L'economia sommersa nel Mezzogiorno d'Italia*, Documento preparato per la conferenza europea sulle politiche del lavoro e dell'emersione, Catania 11-12 Dicembre 2003, <http://www.emersionelavorononregolare.it/catania/doc/ITsummaries.PDF>

²⁹ L'evoltersi delle politiche di emersione è documentato nelle precedenti edizioni di questo Rapporto. Informazioni sul Comitato per l'emersione del lavoro non regolare si possono ottenere sul sito www.emersionelavorononregolare.it.

³⁰ Le difficoltà che stanno incontrando le Piccole e Medie Imprese meridionali, infatti, possono portare a vedere nel ricorso al sommerso una soluzione capace di garantire, almeno nel breve termine, la sopravvivenza: "l'aggravamento della situazione occupazionale autoctona ha generato nel Sud, insieme ad un risveglio dell'emigrazione, una forte ripresa delle spinte assistenziali. La cosiddetta politica di stabilizzazione ha preso il sopravvento su quella di mobilitazione del mercato del lavoro e dell'induzione dell'emersione." Comitato Nazionale per l'Emersione del Lavoro non Regolare, Aggiornamento della XII Relazione, Dicembre 2005.

³¹ L'esigenza di un rilancio di attenzione al tema è stata riproposta con forza anche dal partenariato economico e sociale in occasione dell'avvio del processo di preparazione del prossimo ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013 e di ciò si trova testimonianza nei documenti strategici preliminari già redatti (cfr. cap. IV).

³² In questo paragrafo si riportano evidenze derivanti da una ricerca su queste misure in corso di realizzazione all'interno del Programma di Diffusione delle Conoscenze (PDC) del DPS. La ricerca in oggetto è ancora nella fase di esame delle evidenze documentali, cui seguirà un'indagine di campo.

l'emersione. Gli interventi espressamente dedicati sono contenuti in sole sette misure – sei dei Programmi Operativi Regionali (POR) e una misura del Programma Operativo Nazionale (PON) Sicurezza, cui si aggiungono due progetti del PON Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema (ATAS)³³. L'osservazione specifica di tali misure, tuttavia, costituisce un punto di osservazione significativo. Innanzitutto, perché i progetti rappresentano comunque somme relativamente cospicue (sono stati ammessi al co-finanziamento dell'Unione Europea finora più di 35 milioni di euro). Inoltre, perché la loro osservazione consente di indagare sul se e attraverso quali meccanismi le politiche strutturali siano riuscite ad intercettare fenomeni di rafforzamento ed emersione dei sistemi di impresa e se e come siano riuscite a collegarsi ad iniziative di emersione o di sviluppo locale messe in atto da altri soggetti, come sarebbe auspicabile.

Il Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 fa specifico riferimento all'economia sommersa e ad interventi per favorirne l'emersione nell'asse III, dedicato alle risorse umane, e nell'asse IV, dedicato allo sviluppo locale. La strategia considera l'economia sommersa come un freno alla capacità delle imprese di competere con successo e quindi come fenomeno che riguarda l'impresa nel suo complesso, anzi i sistemi di imprese. Gli interventi di emersione sono pertanto considerati come occasione di rafforzare i sistemi produttivi. Entrambe le strategie degli assi richiamano la necessità di comprendere a fondo il funzionamento dei sistemi produttivi e dei meccanismi del mercato del lavoro, e di raccordarsi con il sistema Comitato-Commissioni per l'emersione del lavoro non regolare come fonte di informazioni ed indicazioni. Questo raccordo nell'attuazione delle misure dei Programmi Operativi non è stato effettivamente realizzato se non in casi isolati, a segnalare che esiste un potenziale ancora inesplorato di sinergie per l'azione³⁴.

La strategia dell'asse IV non prevede interventi specifici per favorire l'emersione, ma richiama la necessità di orientare gli interventi dell'asse a favorire il consolidamento e l'emersione dei sistemi di imprese, in un'ottica "trasversale". La strategia dell'asse III include azioni specifiche di informazione e accompagnamento per la nascita di imprese, disseminazione di strumenti di emersione normativi e contrattuali, consulenza per la rimodulazione degli orari e per l'organizzazione del lavoro, oltre che azioni di formazione per lavoratori e imprenditori. Tali interventi vanno inquadrati in un'ottica di sostegno alle imprese e ai lavoratori sommersi che desiderino emergere.

**L'emersione
come politica di
rafforzamento dei
sistemi produttivi
in una strategia di
sviluppo locale**

³³ Le misure dirette non esauriscono, tuttavia, il campo degli interventi contenuti nel sistema del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) che possono impattare positivamente il fenomeno, innescando o accompagnando fenomeni di emersione: data l'ubiquità del sommerso, ed il suo essere inserito strettamente nelle maglie dell'economia del Mezzogiorno, è presumibile che molti altri interventi co-finanziati dai Fondi Strutturali abbiano prodotto effetti di emersione o, al contrario, di immersione. Si tratta di effetti che vanno concettualizzati e letti attraverso indagini fini. È da segnalare come in alcuni casi i valutatori indipendenti dei Programmi Operativi e del QCS affermino che alcuni progetti abbiano avuto effetti indiretti di emersione (cfr. ad esempio la Valutazione indipendente del POR Campania).

³⁴ Per le misure direttamente dedicate all'emersione, ci sono evidenze di un collegamento con le locali Commissioni per l'emersione del lavoro non regolare in Sicilia per quanto riguarda le ricerche e, in Calabria, per la specificazione della strategia da seguire e l'individuazione di un progetto d'urto per l'occupazione, e di sinergie tra il Ministero dell'Interno e il Comitato per l'Emersione relativamente al progetto del PON Sicurezza. È interessante notare come, al di fuori del quadro degli interventi strutturali, i raccordi tra Regioni e Commissione Regionale o Comitato siano stati intensi.

Un quadro
programmatico
variegato

Le indicazioni di strategia generale sono state tradotte nei documenti di programmazione in modo eterogeneo. Ciascuno dei Programmi Operativi che includono esplicitamente azioni per l'emersione appare dare un'interpretazione diversa della tematica e dei modi per affrontarla³⁵.

In particolare, la Campania orienta la misura esplicitamente dedicata all'economia sommersa alla fornitura di servizi di consulenza alle imprese. La Regione Calabria presenta una strategia articolata, basata su una successione ben strutturata di azioni. Basilicata, Molise e Puglia hanno inserito interventi per l'emersione nell'ambito di misure centrate sull'imprenditorialità. La Sardegna non prevede, invece, esplicitamente il tema dell'emersione. Il Programma Operativo Nazionale Sicurezza (e anche il Programma Operativo Nazionale Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema) non ha misure esplicitamente dedicate, ma presenta alcuni progetti di interesse (cfr. tav. VI.5).

Tavola VI.5 - IL QUADRO PROGRAMMATICO DELLE MISURE DEDICATE ALL'EMERSIONE NEI PROGRAMMI DEL QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO OBIETTIVO 1

PROGRAMMA	Misura esclusivamente dedicata a emersione	Titolo della Misura	Assistenza a Imprese ¹	Formazione e orientamento per lavoratori irregolari ²	Inserimento lavorativo ³	Sostegno e tutoraggio per la creazione di imprese ⁴	Studi e Ricerche, sistema di gestione ⁵	Comunicazione, Sensibilizzazione ⁶
BASILICATA		III.1.D.3: Sviluppo e consolidamento dell'imprenditorialità ed emersione del lavoro irregolare	X	X	X	X	X	
CALABRIA	X	3.12: Sostegno all'imprenditorialità, al lavoro regolare e all'emersione delle attività non regolari	X			X	X	X
CAMPANIA	X	3.12: Promozione dell'emersione del lavoro irregolare			X	X		X
MOLISE		3.9: Sviluppo e consolidamento dell'imprenditorialità con priorità ai nuovi bacini d'impiego e sostegno all'imprenditorialità, al lavoro regolare ed all'emersione delle attività non regolari		X	X	X		X
PUGLIA		3.11: Sviluppo e consolidamento dell'imprenditorialità, emersione del lavoro non regolare	X		X	X	X	
SICILIA	X	3.11: Sostegno al lavoro regolare e all'emersione delle attività non regolari	X				X	X
SICUREZZA		II.3: Risorse umane per la diffusione della legalità						X

¹ "Assistenza a Imprese" include Formazione per imprenditori, consulenze ad imprese, scambio di buone pratiche, internazionalizzazione (nei casi di Basilicata e Calabria).

² "Formazione e orientamento per lavoratori irregolari" include azioni specificatamente rivolte ai lavoratori irregolari, sia come riqualificazione professionale, sia come attività di orientamento.

³ "Inserimento lavorativo" include aiuti alle imprese per l'assunzione, *work experiences*, incentivi all'assunzione di categorie svantaggiate.

⁴ "Sostegno e tutoraggio per la creazione di impresa" include tutte le attività mirate alla creazione di nuova impresa, orientamento, formazione e tutoraggio.

⁵ "Studi e ricerche, sistema di gestione" include le attività orientate al sistema di gestione, quali studi e ricerche e (nel caso della Calabria) attività di formazione per agenti di sviluppo e del sistema di controllo.

⁶ "Comunicazione, sensibilizzazione" include le attività di sensibilizzazione.

Fonte: elaborazioni DPS sui dati dei Complementi di programmazione dei Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 successivi alla revisione di medio termine del 2004

³⁵ In tutti i Programmi Operativi Regionali, le misure fanno parte delle strategie dell'asse III, finalizzato alle risorse umane, e sono co-finanziate dal Fondo Sociale Europeo.

Nel quadro programmatico che risulta dalla lettura dei documenti di programmazione (Programmi Operativi e Complementi di Programmazione) sono preponderanti gli interventi di formazione, sia finalizzati all'inserimento lavorativo o per lavoratori che operino al nero, sia per imprenditori, all'interno della più generale categoria dell'assistenza alle imprese, sia, ancora, all'interno di interventi finalizzati a sostenere la creazione di impresa e l'autoimpiego, sia, infine, per operatori. Interventi diretti a sostenere la creazione di impresa sono presenti in quasi tutti i Programmi Operativi. A questi si accompagnano azioni di studio (nei Programmi Operativi Regionali Sicilia, Calabria e Puglia), di sensibilizzazione (Sicurezza, Molise, Calabria, Campania e Puglia), di ascolto del territorio e attivazione di partenariati locali (Sicilia).

Per l'attuazione delle misure si prevede, in alcuni casi, l'inserimento delle misure in Progetti Integrati Territoriali (è il caso ad esempio del Programma Operativo Regionale Campania, e del Programma Operativo Regionale Basilicata dopo la revisione di metà periodo), una indicazione che ne conferma il carattere di interventi finalizzati a sostenere il consolidamento di sistemi territoriali. A questo corrisponde un interesse dei territori: ad esempio, in Calabria i Progetti Integrati Territoriali utilizzano spesso il tema del sommerso come strategia fondamentale per avviare politiche di sviluppo, le Commissioni per l'emersione provinciali sono state riferimento istituzionale nei tavoli per la progettazione, e alcuni Progetti Integrati Territoriali, come quello "Aspromonte", includono azioni dirette al sostegno alle imprese e alle politiche di emersione.

In qualche caso, appare anche la consapevolezza che gli interventi di emersione richiedono che il settore pubblico interagisca in modo diverso con le imprese e i lavoratori: sono da interpretare in questo senso la previsione sia di studi e ricerche, sia di iniziative di formazione per operatori degli istituti di vigilanza e di operatori per l'emersione. Appare, da queste previsioni, progredire la consapevolezza che sia necessario formare operatori pubblici che siano in grado di gestire il sostegno alle imprese e il rapporto con i cittadini non solo sulla base di bandi o anche di meccanismi a sportello, ma attraverso una proiezione degli operatori sul territorio, quasi "porta a porta", scoprendo le dinamiche effettive del territorio e dell'economia. È infatti noto, da precedenti esperienze e ricerche, che l'adozione, da parte del settore pubblico, di un approccio più intenzionale e avvertito nell'interazione con imprese e lavoratori è cruciale per l'efficacia degli interventi, e che procedure a bando o anche a sportello non risultano efficaci. Al contrario, l'impegno diretto degli operatori sul territorio è necessario sia per raccogliere sul campo le conoscenze necessarie e per interpretare correttamente le evidenze amministrative e statistiche già disponibili, sia per costruire rapporti di fiducia con imprese e lavoratori che tendono a sottrarsi al contatto. È, tuttavia, da verificare se questa crescente consapevolezza e queste intenzioni si siano tradotte in effettivi mutamenti di comportamento.

Il quadro dell'attuazione, ricostruito sulla base dei dati di monitoraggio, restituisce una minore articolazione, per ciascun Programma Operativo, delle azioni effettivamente attivate rispetto alla varietà degli interventi originariamente previsti. Se ciò è da attendersi (perché i documenti di programmazione sovente considerano tipologie di

**Prime evidenze
sull'attuazione**

interventi ampie per poter poi definire quelle più opportune nel corso dell'attuazione), va però verificato quanto ciò rappresenti una individuazione delle opportunità più promettenti per ciascun territorio o dipenda, piuttosto, dalla relativa consuetudine con alcune azioni (ad esempio di formazione) rispetto ad altre più innovative. Considerati nel loro complesso, invece, gli interventi appaiono mantenere una grande varietà, perché le realizzazioni tra Programmi Operativi risultano di tipo diverso.

Non è chiaro, inoltre, fino a che punto i progetti siano effettivamente stati finalizzati all'emersione. Questa incertezza deriva in parte dal fatto che alcune misure sono "miste", hanno, cioè, anche altri obiettivi e includono altri strumenti. Anche nei casi delle misure esplicitamente finalizzate all'emersione, tuttavia, va valutato quanto i progetti siano riusciti ad intercettare o suscitare casi di emersione, il che non è direttamente desumibile dai dati di monitoraggio. Non si riscontrano evidenze che la questione dell'emersione sia stata considerata in modo integrato rispetto agli interventi finalizzati al sostegno alle imprese e al mercato del lavoro, che, pure, producono impatti indiretti. Il Programma Operativo Regionale Puglia conteneva un riferimento ai contratti di riallineamento, con l'intenzione di costruire un collegamento con tale tipo di intervento particolarmente utilizzato nella regione. Tuttavia, lo strumento nazionale dei contratti di riallineamento è stato interrotto nel 2000 e dal sistema di monitoraggio non è possibile evincere se ci sia stato effettivamente un sostegno dedicato alle imprese che ne avessero completato o ne stessero completando uno.

Le informazioni sull'attuazione³⁶ si basano allo stato esclusivamente su dati di monitoraggio (aggiornati ad ottobre 2005) e sulla lettura dei bandi, ove disponibili³⁷. I progetti inclusi nei dati di monitoraggio segnalano risorse destinate pari a 35.623 migliaia di euro (incluso il progetto del Programma Operativo Nazionale Sicurezza). Si tratta di un ammontare considerevole, soprattutto ove si consideri che i progetti hanno natura immateriale. Tale ammontare rappresenta il 41,7 per cento di quanto programmato³⁸, con, però, una grande disomogeneità tra Programmi Operativi. Per alcuni Programmi Operativi gli interventi definiti si concentrano su un numero limitato di progetti (la Sicilia su cinque e la Campania su dieci). Altri Programmi Operativi mostrano, invece, una modalità di spesa più frammentata.

Considerando, in aggregato, la distribuzione delle risorse finanziarie complessivamente spese per tipologia di azione così come indicata nel sistema di monitoraggio³⁹ (cfr tav. VI.6), la categoria che ha assorbito maggiori risorse (più di 13 milioni di

³⁶ Le informazioni sull'attuazione si riferiscono ai Programmi Operativi Regionali e al Programma Operativo Nazionale Sicurezza. Per restituire un quadro più completo si riportano nel testo anche gli interventi co-finanziati all'interno del Programma Operativo Nazionale Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema, ma, per chiarezza espositiva, questi progetti non sono riportati nelle tabelle.

³⁷ Il monitoraggio ha permesso di ricostruire almeno la macroarea cui ciascun progetto fa riferimento, anche se il sistema di catalogazione di ciascun progetto non permette di catturare la complessità di certe azioni (ad esempio, un progetto catalogato sotto la voce "formazione" può contenere anche altre azioni).

³⁸ La media è stata calcolata escludendo il Programma Operativo Nazionale Sicurezza che, avendo un solo progetto in una misura molto più ampia, avrebbe alterato i risultati.

³⁹ La classificazione, non omogenea rispetto a quella degli interventi contenuti nei documenti di programmazione, ha un valore puramente indicativo per due motivi: da una parte, non è possibile discernere, all'interno delle misure, e sulla base soltanto dei dati di monitoraggio, tra azioni specificatamente finalizzate all'emersione e le altre. Dall'altra, è frequente il caso che azioni diverse vengano catalogate sotto una stessa categoria, nel caso di progetti integrati. Tuttavia, l'osservazione di questi dati fornisce informazioni utili ad una prima ricognizione e ad orientare successive ricerche sul campo.

Tavola VI.6 - TIPOLOGIA DI AZIONI REALIZZATE PER L'EMERSIONE DAI PROGRAMMI DEL QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO OBIETTIVO 1

Tipologia di Azione	Tipologia di Progetto	Costo ammesso (migliaia di euro)	Totale per tipologia di Azione (migliaia di euro)
Formazione	Per occupati	9.030,4	11.938,6
	Permanente	2.110,1	
	Per il reinserimento lavorativo	62,3	
	Per la creazione di imprese	735,8	
Incentivi	Imprese per occupazione	11.112,3	13.408,5
	Per lavoro autonomo	2.296,2	
Percorsi Integrati	Per l'inserimento lavorativo	1.637,6	2.727,7
	Per la creazione di imprese	1.090,1	
Dispositivi di qualificazione del sistema di governo	Monitoraggio e Valutazione	136,7	466,8
	Studio e Analisi economica e sociale	330,1	
Sensibilizzazione, Informazione, Pubblicità		30,6	30,6
Orientamento, consulenza, informazione		681,6	681,6
Servizi	alle imprese	622,2	6.370
	alle persone	5.747,7	
Totale		35.623,7	35.623,7

Fonte: elaborazione su dati di monitoraggio dei Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 al 31 ottobre 2005

euro) appare quella degli incentivi, tra cui appaiono prevalenti quelli alle imprese per favorire l'aumento di occupazione regolare. Segue (quasi 12 milioni di euro) la formazione, per varie categorie di destinatari (per gli occupati, per il reinserimento, per la creazione di impresa, per preparare operatori) cui bisogna aggiungere almeno una quota delle azioni che rientrano nella categoria dei percorsi integrati (2,7 milioni di euro). Le azioni di sensibilizzazione, peraltro probabilmente quelle meno costose, assorbono la quantità minore di risorse (poco più di 30.000 euro). Le azioni di studio appaiono sottodimensionate rispetto a quanto preannunciato nei documenti di programmazione, ma esistono evidenze che tali azioni sono state svolte più di quanto non risulti dai dati. Ad esempio, in Sicilia sono state svolte due ricerche, che facevano parte di progetti aventi componenti importanti di formazione e che sono state, di conseguenza, catalogate nel monitoraggio sotto la voce "formazione".

Con riferimento alla tipologia di progetto, si osserva che una quota abbastanza significativa di risorse, ancorché non preponderante (approssimativamente il 12 per cento delle risorse, circa 4 milioni di euro) è stata dedicata a varie forme di sostegno alla creazione di impresa (sotto forma di formazione ad aspiranti imprenditori, di percorsi integrati, di incentivi per il lavoro autonomo e la microimpresa, servizi alle persone⁴⁰), probabilmente almeno in parte nella convinzione, suffragata

⁴⁰ Le prime interviste hanno condotto ad interpretare in questo senso gli interventi della Regione Campania.

da passate esperienze, che alcuni percorsi di regolarizzazione siano favoriti da questo tipo di sostegno e che l'imprenditorialità diffusa aumenti la capacità dei sistemi produttivi locali di offrire occupazione regolare. Solo approfondite valutazioni, che prendano in esame nel concreto quanto è avvenuto a livello territoriale e settoriale, tuttavia, potranno indicare l'effetto di tali progetti. Il sostegno alle imprese già esistenti (nelle varie forme della formazione per gli occupati, degli incentivi, della consulenza e dei servizi alle imprese) appare avere assorbito la quota più elevata di risorse: ben il 60 per cento, circa 21 milioni di euro. Questi risultati appaiono influenzati dall'orientamento di Basilicata e Puglia, che, tuttavia, presentano misure non esclusivamente dedicate all'emersione ma che includono sostegno fornito alla creazione di impresa e alle imprese dei nuovi bacini di occupazione.

Dall'analisi svolta sulla base dei documenti e dati di monitoraggio (cfr. Quadro AF) e quindi non in grado di restituire una valutazione degli effetti, risulta che nell'ambito del sistema del Quadro Comunitario di Sostegno i progetti dedicati in modo specifico all'emersione sono ancora pochi, e hanno presumibilmente assorbito una quota ancora modesta delle risorse delle misure in cui sono contenuti gli interventi. Dalle prime evidenze appare che anche per i programmi più esplicitamente orientati a interventi nel campo della promozione della regolarità delle attività economiche, come il Programma Operativo Regionale Calabria, difficoltà di attuazione hanno fatto sì che azioni siano state attuate utilizzando altre fonti finanziarie o che solo di recente siano stati avviati interventi potenzialmente più incisivi. Alcuni programmi (Basilicata, Puglia e Molise) sembrano avere orientato la loro misura, pur esplicitamente dedicata, più su generali azioni di formazione e di sostegno alle imprese che non su una strategia organica per innescare un processo di emersione dell'economia locale. Va comunque ancora ribadito che saranno necessarie indagini più fini, e di campo, per comprendere gli effetti degli interventi e poter giudicare i meccanismi che nella realtà effettivamente vengono innescati. Non meno importante, in prospettiva, è indagare sull'effettiva costruzione di sinergie, nell'attuazione di misure non dedicate, con soggetti in grado di fornire orientamento, come i soggetti del sistema del Comitato-Commissioni per l'emersione del lavoro non regolare.

RIQUADRO AF - EVIDENZE SULL'ATTUAZIONE DI PROGETTI PER L'EMERSIONE NEI PROGRAMMI DEL QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO: UN QUADRO ETEROGENEO

L'esame dei dati di monitoraggio (cfr. tav. AF.1), ancorché sintetici e non omogenei, offre una prima possibilità di orientarsi e porsi domande sull'attuazione degli interventi potenzialmente diretti alla promozione della regolarizzazione delle attività economiche.

In Basilicata, circa tre quarti delle risorse della misura considerata (non unicamente dedicata all'emersione) sono stati destinati ad incentivi alle imprese per occupazione, distribuiti su un territorio apparentemente piuttosto vasto (dal sistema di monitoraggio risultano circa 34 comuni), con una dimensione molto varia (da 3.600 euro ad 1,6 milioni

Tavola AF.1 - PROGETTI IN MISURE PER L'EMERSIONE RILEVATI NEI DATI DI MONITORAGGIO DEI PROGRAMMI OPERATIVI¹

PROGRAMMA	TIPOLOGIA DI AZIONE	NUMERO VOCI	COSTO AMMESSO (migliaia di euro)
BASILICATA	Formazione (per occupati)	20	803,8
	Incentivi (imprese per occupazione)	55	10.016,6
	Incentivi (per lavoro autonomo)	14	2.296,2
	Percorsi Integrati (per l'inserimento lavorativo)	18	1.637,6
CALABRIA	Dispositivi di qualificazione del sistema di governo (Monitoraggio e Valutazione)	10	136,7
	Dispositivi di qualificazione del sistema di governo (Studio e analisi economica e sociale)	3	330,1
	Formazione (permanente)	262	2.076,1
	Sensibilizzazione, informazione, pubblicità	1	30,6
	Orientamento, Consulenza, Informazione	19	128,2
	Servizi (alle imprese)	2	622,2
CAMPANIA	Servizi (alle persone)	11	5.747,7
MOLISE	Formazione (per il reinserimento lavorativo)	1	62,3
	Formazione (per la creazione di imprese)	9	735,8
	Formazione (permanente)	1	34,0
	Orientamento, Consulenza, Informazione	1	142,0
PUGLIA	Incentivi (imprese per occupazione; aiuti utenza specifica)	33	1.095,7
	Percorsi Integrati (per la creazione di imprese)	18	1.090,1
SICILIA	Formazione (per occupati/Continua)	18	8.226,6
SICUREZZA	Orientamento, Consulenza, Informazione	1	411,4
Totale		497	35.623,7

¹ Il numero dei progetti non è immediatamente leggibile dai dati di monitoraggio, a causa della grande eterogeneità tra Programmi Operativi nei criteri di inserimento dei dati. La tavola include una colonna dal titolo "numero voci", che riporta il numero di record desumibili dal sistema di monitoraggio. A volte questo numero coincide con il numero di progetti finanziati (ad esempio, nel caso della Sicilia). Altre volte, ad ogni beneficiario è stata attribuita una singola voce; ad esempio, buona parte delle 297 voci della Calabria riguardano il progetto degli agenti di sviluppo, con un singola voce per ciascun corsista e docente.

Fonte: elaborazione DPS su dati di monitoraggio dei Programmi Operativi; dati al 31 ottobre 2005

di euro), in cui tuttavia, la maggior parte dei singoli finanziamenti supera i 100.000 euro (la mediana è intorno ai 128.000 euro). Ciò suggerisce che i progetti siano fortemente disomogenei. Le risorse non assorbite dal sostegno alle imprese risultano destinate essenzialmente a corsi di formazione rivolti ai lavoratori autonomi e hanno per oggetto principalmente il campo dell'edilizia (normativa sismica, gestione proprietà immobiliare, controllo statico di strutture, autocad, valorizzazione centri storici) e l'aggiornamento delle competenze giuridiche rilevanti per alcune questioni legate al sommerso (diritto societario, riforma del mercato del lavoro, riforma fiscale, arbitrato).

Il Complemento di Programmazione della Puglia riserva il 25 per cento delle risorse della misura considerata all'emersione. Gli interventi censiti dal sistema di monitoraggio appaiono riferirsi a due specifici bandi emessi dalla regione Puglia¹, rispettivamente per azioni a sostegno all'autoimprenditorialità (azioni di orientamento e tutoraggio, sostegno all'imprenditorialità) e per aiuti all'occupazione (finanziamenti alle imprese per assunzioni a tempo indeterminato)².

L'attuazione della misura per l'emersione in Calabria appare divisa in due periodi distinti: in una prima fase, il progetto più rilevante appare l'attività di formazione di 120 agenti di emersione, il cui scopo è quello di realizzare ricerche sull'economia sommersa nella regione e fornire servizi di consulenza e di ascolto del territorio³. In una seconda fase, più recente, la Regione si è impegnata nel progetto "un'onda d'urto per l'occupazione", classificato sotto la voce "servizi alle imprese" e appena avviato. Il caso della Calabria è emblematico: la Regione si è dotata di un impianto programmatico interessante e ben articolato per l'emersione, che prevede una ben congegnata successione di azioni: animazione territoriale, studio e ricerca; politiche di emersione (sostegno alle imprese per associazionismo, internazionalizzazione, accesso al credito, ecc.), sensibilizzazione, informazione e pubblicità e formazione. I dati di monitoraggio mostrano una attivazione della misura solo parziale. Tuttavia, la strategia complessiva è in fase di attuazione più avanzata, perché i progetti del programma operativo sono connessi con altre azioni (per l'accesso al credito, la formazione e i progetti d'area per la creazione e il sostegno alle imprese) finanziate con fondi nazionali e regionali e attuate in sinergia con soggetti locali (Fondazione FIELD, Commissione regionale per l'emersione), nazionali (Comitato per l'emersione) e internazionali (Lehigh University, USA).

La Campania ha finora puntato su un unico progetto per la creazione di impresa, attuato tramite un bando per agevolazioni sia economiche, sia in termini di servizi come formazione o tutoraggio. Il bando, finalizzato alla creazione di ditte individuali, è esplicitamente rivolto a persone che lavorano irregolarmente, cui è chiesto di autocertificare il proprio stato, ed esclude alcuni settori (settore agricolo, trasporti, servizi assistenziali e formazione). Il bando richiede inoltre che i candidati si dichiarino "non occupati" da almeno sei mesi, il che esclude altre categorie⁴. Il contributo a fondo perduto riguarda il 60 per cento degli investimenti ammessi (fondamentalmente acquisti di attrezzature e spese varie di gestione per il primo anno di attività) fino ad un massimo di 15.000 euro circa, cui si aggiunge un ulteriore contributo per le spese di gestione del primo anno pari a 5.000 euro circa. La selezione delle domande individuali e l'accompagnamento sono attribuite ad agenzie.

In Molise, l'attuazione ha riguardato essenzialmente corsi di formazione, per la mag-

¹ Bollettino Ufficiale Regione Puglia 14 agosto 2002 e 12 dicembre 2002.

² La maggior parte dei progetti non raggiungono i 50.000 euro; molti progetti riportano lo stesso importo: 44.000 euro. Spiccano, per aver assorbito maggiori risorse, un progetto sul reinserimento lavorativo dell'immigrato per 160.000 euro e un progetto "vogliamo lavorare" che ne vale 103.000.

³ I costi di questo progetto si ritrovano sia sotto la voce formazione permanente sia come quota della voce dispositivi di qualificazione del sistema di governo.

⁴ Cfr. Bollettino Ufficiale Regione Campania n.55 del 13 novembre 2002, deliberazione n.4.752 dell'11 ottobre 2002: "Secondo quanto previsto dalla vigente normativa, si considerano occupati i lavoratori dipendenti (a tempo determinato o indeterminato, anche part-time o in cassa integrazione), i liberi professionisti (iscritti a un ordine che presuppone l'esercizio professionale dell'attività), i lavoratori autonomi titolari di partita IVA, o comunque, i titolari di lettera di incarico o contratti di collaborazione coordinata e continuativa, gli artigiani, gli imprenditori, i familiari e i coadiutori di imprenditori, i commercianti".

gior parte finalizzati alla creazione e alla gestione di impresa, che potrebbero includere anche servizi di consulenza, ed un progetto “informare per emergere” nel cui ambito sono state realizzate ricerche e, presumibilmente, azioni di sensibilizzazione.

Per la Sicilia risultano partiti 5 progetti⁵, di cui due, collegati tra loro, prevedono ricerche e erogazione di servizi di consulenza⁶. Il GAL Ulixes delle isole trapanesi ha promosso un progetto per la regolarizzazione dei mercati settimanali della provincia trapanese.

Nei documenti di programmazione dei Programmi Operativi Nazionali non viene trattato esplicitamente il tema dell'emersione. Da una prima ricognizione emergono però alcuni progetti che, finanziati dai Programmi Operativi Nazionali, affrontano il problema dell'economia sommersa. Il primo è il progetto del Programma Operativo Nazionale, Sicurezza “Una rete socio-istituzionale per contrastare l'illegalità favorendo la crescita della cultura del lavoro regolare”, che oltre a prevedere incontri di sensibilizzazione e seminari informativi, mira a costruire una rete di soggetti che si attivi sulla questione del sommerso (hanno aderito sindacati, enti locali, Commissioni locali per l'emersione, Inps, Inail, Ispettorato del lavoro, associazioni). Il progetto è in corso e sono stati realizzati diversi incontri di sensibilizzazione in diverse aree del Mezzogiorno. Nell'ambito del Programma Operativo Nazionale, Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema, invece, il Rapporto di Valutazione Intermedia segnala la realizzazione di una ricerca svolta dalla fondazione Censis e un intervento di tutoraggio ai Centri per l'Impiego attuato in Campania e in Puglia.

⁵ Alcuni progetti prevedono cifre ingenti: “Emergendo” 2 milioni di euro; “I mercati regionali di Trapani”, 1 milione di euro. Il Bollettino Ufficiale Regione Sicilia del 23 dicembre 2004 riporta una graduatoria di 25 progetti da finanziare con i fondi della misura 3.11. I progetti risultano proposti da una vasta gamma di soggetti, enti locali (p.es. la provincia di Palermo) e società.

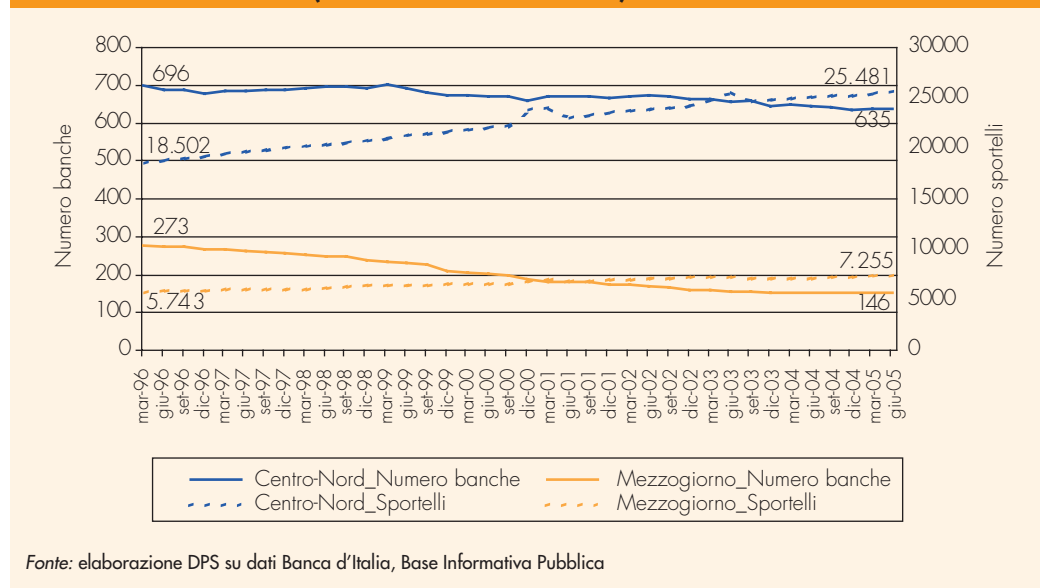
⁶ Come si comprende dalle informazioni disponibili su internet all'indirizzo <http://www.emersionesicilia.it>, “Oro nero” ed “Emergendo” sono due progetti simili proposti rispettivamente nelle province di Palermo e Caltanissetta che prevedono lo studio del fenomeno del sommerso e azioni di accompagnamento alle imprese. Le due ricerche restituiscono un quadro della dimensione del fenomeno del sommerso nelle due province. I due progetti sono gestiti da una società di servizi e dall'Università di Palermo; a Caltanissetta ha aderito anche la Confartigianato locale.

VI.2 Politiche del credito

A partire dai primi anni '90 – in concomitanza con una fase negativa del ciclo economico e con l'improvvisa conclusione dell'intervento straordinario – il settore bancario è stato destinatario di riforme che hanno esposto agli effetti della concorrenza l'intero settore e segnatamente le banche meridionali, non tutte esenti da fenomeni di “cattura” da parte di sistemi di interesse e di norma meno efficienti e competitive di quelle settentrionali. In questo contesto, gli istituti di credito settentrionali hanno incorporato o acquisito buona parte delle banche meridionali. Questo processo ha fatto sì che tra il settembre 1992 e il giugno 2005 il numero delle aziende bancarie con sede legale nel Mezzogiorno si sia ridotto da 299 a 146 (nello stesso periodo, per effetto della concentrazione del mercato, le banche del Centro-Nord sono passate da 729 a 635).

Il fenomeno di incorporazione delle banche

Figura VI.8 - NUMERO DI BANCHE (PER SEDE AMMINISTRATIVA) E SPORTELLI BANCARI (PER AREA TERRITORIALE) 1996-2005



Le strategie bancarie verso le famiglie...

Il nuovo sistema bancario è nettamente orientato al *retail*⁴¹, con prodotti standard per il grande pubblico. I soli servizi (negoiazione titoli, gestioni patrimoniali, ecc.) incidono per oltre il 40 per cento sui ricavi⁴². Dal 1998 al 2005 gli impieghi concessi alle famiglie consumatrici sono cresciuti a un tasso medio annuo nell'ordine del 9 per cento. La circostanza che questi segmenti di domanda, con il più elevato tasso di crescita, siano molto parcellizzati può essere posta in relazione con l'espansione della rete degli sportelli tanto nel Centro-Nord quanto nel Mezzogiorno.

...e verso le medie e grandi imprese

Il modello organizzativo destinato alla clientela delle imprese medie e grandi è oggi per lo più basato sull'accentramento dei processi decisionali in sedi distanti dal territorio e su regole sempre più standardizzate e allineate ai principi di "Basilea 2"⁴³. Tale modalità operativa può risultare di freno al *relationship banking*

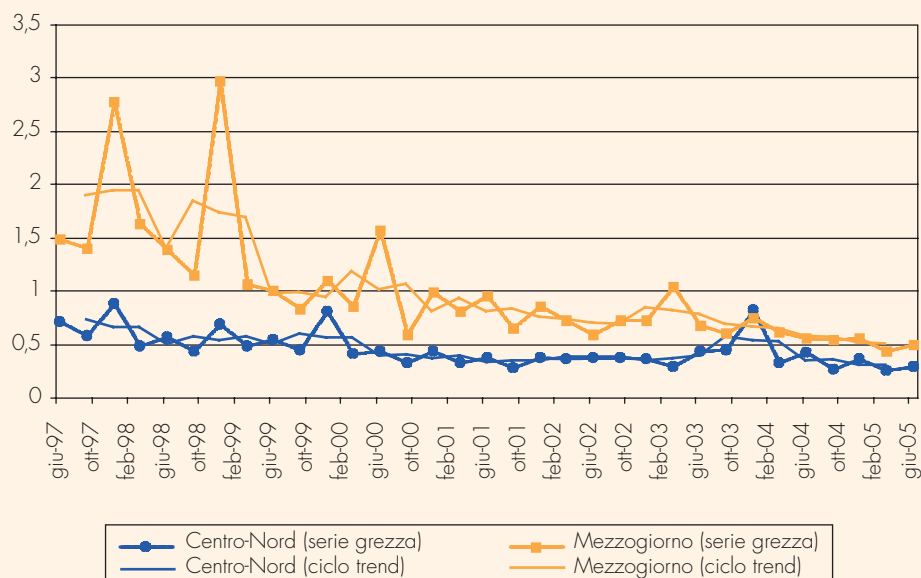
⁴¹ Quello del *retail banking* è il mercato su cui opera la banca che intrattiene rapporti con una clientela numerosa e diversificata (essenzialmente famiglie e piccole medie imprese) grazie a una rete di sportelli diffusa sul territorio. Pertanto ha per oggetto una raccolta capillare e frazionata, prestiti di importo unitario ridotto, servizi finanziari standardizzati.

⁴² Dal *Rapporto sul sistema bancario italiano. Bilanci al 31 dicembre 2004*, edito dall'ABI, che descrive in forma consolidata il bilancio delle aziende bancarie italiane, si evince la crescita dell'incidenza dei ricavi da servizi sul totale del margine di intermediazione (dal 38,1 per cento del 2001 al 43,6 del 2004) ed il calo della quota del margine di interesse (dal 44,7 al 44,9).

⁴³ Il Comitato di Basilea per la Vigilanza Bancaria opera nell'ambito della Banca dei Regolamenti Internazionali, un'organizzazione che promuove la cooperazione fra banche centrali e altre agenzie equivalenti in materia finanziaria e creditizia. Le "linee guida" del Comitato, di norma, vengono recepite in oltre cento Paesi. Risale al 1988 il primo "Accordo di Basilea" che, tra l'altro, definiva l'obbligo per le aziende di credito di accantonare in un'apposita riserva (cosiddetto capitale di vigilanza) risorse pari all'8 per cento dei prestiti accordati alle imprese.

Il secondo Accordo di Basilea, firmato il 26 giugno del 2004, consta di tre pilastri: requisiti patrimoniali minimi; processo di controllo prudenziale; disciplina di mercato. Tra le principali innovazioni del nuovo Accordo vi sono le prescrizioni che stabiliscono una relazione tra la valutazione del rischio di *default* (insolvenza del prestatore) e la misura degli accantonamenti a riserva che, evidentemente, non sono più uguali per tutti. L'Accordo offre alle banche la possibilità di calcolare i requisiti patrimoniali minimi avvalendosi di differenti metodologie. La prima

Figura VI.9 - TASSO DI DECADIMENTO TRIMESTRALE E RELATIVO CICLO TREND¹ - DINAMICA: 1997-2005 (valori percentuali)²



¹ Calcolato con medie mobili centrate a tre termini.

² Le categorie di prenditori qui considerate sono le "società non finanziarie" e le "famiglie produttrici".

Fonte: elaborazione DPS su dati Banca d'Italia, Base informativa pubblica

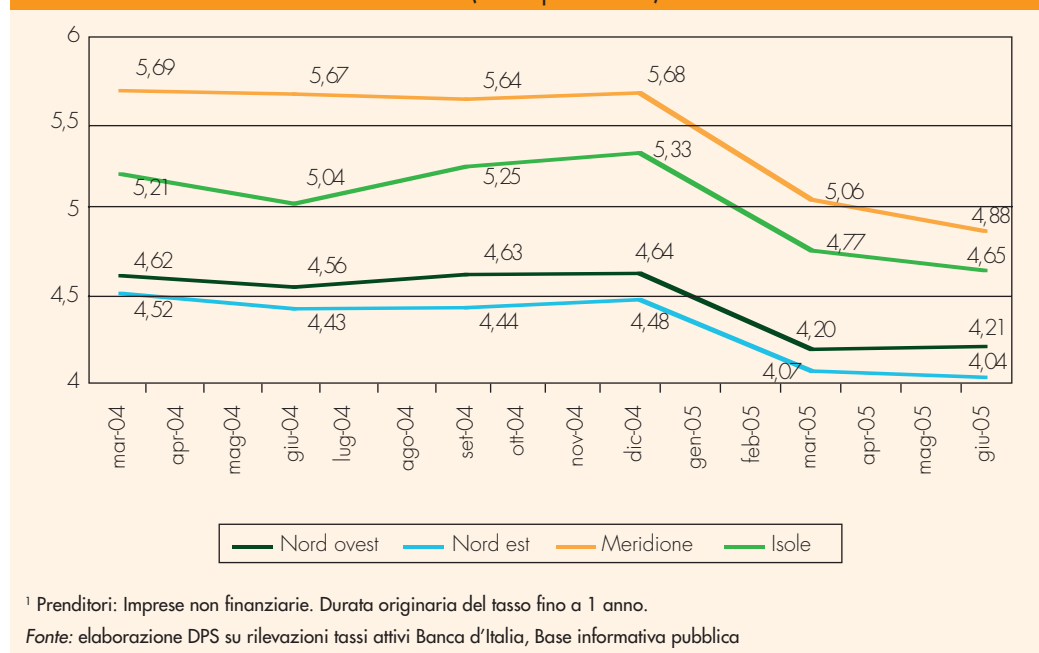
ovvero ai rapporti fiduciari di lungo periodo tra l'impresa e la banca disposta a investire costantemente nella raccolta di informazioni sul cliente per ridurre il costo di transazione correlato all'asimmetria informativa. Difatti la banca che conosce in modo approfondito la propria clientela, basandosi oltre che su documenti su notizie informali, è agevolata nel processo valutativo finalizzato a misurare il rischio di insolvenza e a decidere del prezzo, delle garanzie e dei volumi di credito da mettere a disposizione dei prenditori⁴⁴. Su questo punto sono di grande interesse gli andamenti degli impieghi ordinati per localizzazione della clientela e gruppi dimensionali di banche. Se nel Mezzogiorno nel giugno 1999 le banche minori piccole e medie totalizzavano il 41 per cento degli impieghi nell'area, mentre le grandi e le

consiste in un metodo standard – molto semplificato e in linea con il primo Accordo – eventualmente integrato da valutazioni esterne del merito creditizio rese da specifiche agenzie di *rating*. In alternativa, previa approvazione dell'autorità di vigilanza, le banche possono codificare e impiegare propri sistemi di *rating* (interni): (i) rating interno base: la banca stima solo la *probabilità di default* (probabilità di inadempienza) e attinge ad altri parametri dall'esterno; (ii) rating interno avanzato: la banca stima anche la *loss given default* (perdita in caso di inadempienza), l'*exposure at default* (esposizione in caso di inadempienza) e la *maturità*. (durata effettiva del prestito). Queste metodologie, organizzando le informazioni sui singoli prenditori in forma di giudizio sintetico, hanno lo scopo di valutare i clienti della banca e suddividerli in un numero limitato di classi omogenee, ciascuna con una data probabilità di *default*. Al rating attribuito per ciascuna impresa, e in funzione dei diversi metodi di valutazione utilizzati, sono correlate non solo la quantificazione degli accantonamenti a riserva, ma anche le decisioni sull'*am*, il *quantum* e il prezzo (tasso di interesse) dei rapporti creditizi.

⁴⁴ Per una approfondita disamina sullo stato del dibattito in argomento di *relationship banking*, si può fare riferimento a P. Bongini e G. Ferri "Il sistema Bancario meridionale", Laterza, 2005, pagg. 76 e seguenti e pagg. 118 e seguenti.

maggiori ne detenevano il 59 per cento, nel giugno 2005 i due raggruppamenti si attestavano, rispettivamente, al 51,7 e al 48,3 per cento. Analogò è l'andamento registrato nel Centro-Nord. Rispetto ai tempi in cui il sistema creditizio presentava connotati oligopolistici talmente marcati da essere descritto con la metafora della "foresta pietrificata", questa dinamica delle quote di mercato evidenzia una maggiore concorrenza che si riflette nella diversificazione delle strategie attuate

Figura VI.10 - TASSI ATTIVI SUI FINANZIAMENTI PER CASSA¹ PER AREA TERRITORIALE. DINAMICA 2004-2005 (valori percentuali)



oggi dalle aziende bancarie. Ci sono difatti banche settentrionali che investono nel meridione più di quanto vi raccolgono⁴⁵ e banche con sede nel Mezzogiorno che si comportano in modo opposto; ci sono banche che applicano tassi di interesse mediamente più bassi di quelli dei concorrenti ma hanno impieghi abbastanza contenuti rispetto alla raccolta e, per converso, banche che applicano tassi più elevati ma sono meno restie a concedere credito⁴⁶.

La ridefinizione delle scelte allocative delle banche ha comportato un progressivo miglioramento della qualità dei prenditori, con una drastica riduzione del differenziale di rischio tra le due aree del Paese (cfr. fig. VI.10) cui, stando alla rilevazione campionaria della Banca d'Italia (cfr. fig. VI.11), ha corrisposto l'altrettanto drastica contrazione del differenziale di tasso⁴⁷.

⁴⁵ Sul punto P. Bongini e G. Ferri "Il sistema Bancario meridionale", Laterza, 2005, pag. 97 e ss.

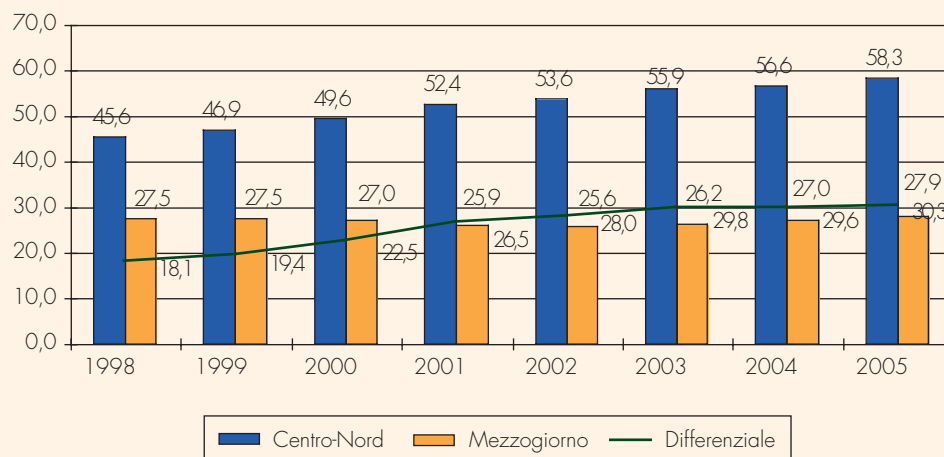
⁴⁶ Cfr. Mattesini e M. Messori, *L'evoluzione del sistema bancario meridionale: problemi aperti e possibili soluzioni*, Il Mulino, 2004.

⁴⁷ La rilevazione campionaria trimestrale sui tassi di interesse attivi e passivi, istituita ai sensi dell'art. 51 del Testo unico bancario, è attualmente regolata dalla Circolare n. 251 del 17 luglio 2003 della Banca d'Italia ("Rilevazione analitica dei tassi d'interesse. Istruzioni per le banche segnalanti"), in vigore a partire dalla data contabile di marzo 2004. Tale circolare disciplina la metodologia di rilevazione del fenomeno in modo del tutto diverso rispetto a quella previgente, sicché i risultati della vecchia e della nuova serie non possono essere comparati.

E tuttavia il rapporto banca-impresa rimane nel Mezzogiorno decisamente arretrato. Osservando la serie storica 1998-2005 (cfr. fig. VI.11) del rapporto Impieghi/Pil si registra che il divario con il Centro-Nord è cresciuto in modo sostanziale⁴⁸. Ciò significa che l'accelerazione della crescita economica registrata fino al 2003 nelle regioni meridionali non è certo stata trainata dal credito. Infatti, nel Mezzogiorno, solo nel 2005 l'indicatore di intensità creditizia ha superato il valore del 1998.

Occorre comprendere se l'effetto inibitore sugli impieghi, esercitato dai più rigorosi criteri allocativi adottati dall'industria bancaria, debba essere interpretato come strutturale (visto che il mercato del credito è correlato al livello di sviluppo delle

Figura VI.11 - RAPPORTO IMPIEGHI BANCARI¹(CONSISTENZA MEDIA ANNUA)/PIL (PREZZI CORRENTI)². DINAMICA 1998/2005 (valori percentuali)



¹ I dati degli impieghi bancari si riferiscono alle categorie prenditrici "imprese" e "famiglie produttrici". Per il 2005 sono disponibili i dati dei primi due trimestri.

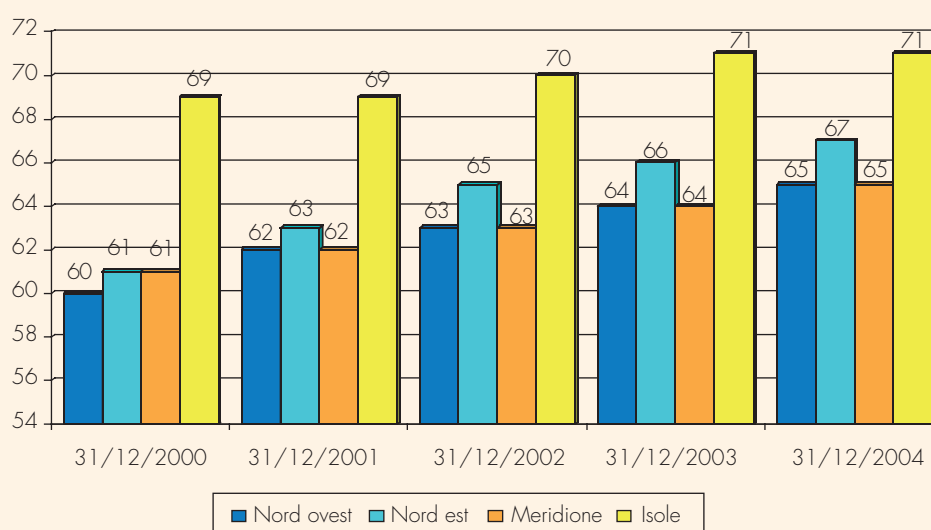
² Stima del Pil a prezzi correnti 2004 e 2005 per ripartizione a cura del DPS.

Fonte: elaborazione DPS su dati Banca d'Italia, Base informativa pubblica (per i dati relativi agli impieghi) e Istat (per i dati relativi al Pil)

⁴⁸ I valori dell'indicatore Impieghi/Pil, qui utilizzati sono quelli della banca dati "indicatori regionali per la valutazione delle politiche di sviluppo" (www.istat.it/dati/db_siti/contesto/). Per altre metodologie utilizzate in letteratura, si veda la rassegna critica in Bongini e Ferri (Il sistema bancario meridionale, Bari, 2005, pagg. 79 e ss.). Senza dubbio, l'indicatore qui adottato tende a sottovalutare il grado di finanziarizzazione del Mezzogiorno a causa del fatto che la sede legale di imprese medie e medio-grandi operanti nel Sud e alle quali sono imputati gli impieghi, è dislocata al Nord; ma tale distorsione non altera la dinamica nel tempo del rapporto – in crescita al Centro-Nord e stazionario al Sud – poiché non è certo cresciuto nel Sud il peso degli stabilimenti di imprese esterne all'area. Non convincente (cfr. ancora Bongini e Ferri) appare, poi, il metodo di calcolo che nel computo degli impieghi aggiunge alle sofferenze gli importi delle cartolarizzazioni e dei crediti ceduti alle cd. bad banks. Quanto all'ipotesi di correggere il denominatore, il prodotto interno lordo per tenere conto della diversa sua composizione nelle due aree, la correzione dà effetti modesti se effettuata per tenere conto del maggiore peso della Pubblica Amministrazione nel Sud (peso, peraltro, non in aumento), mentre appare impropria se riferita al maggiore peso del sommerso o delle micro imprese: se è evidente che tali componenti del sistema imprenditoriale presentano maggiori problemi di affidamento bancario (o, in genere, di apporto di capitale di terzi), ciò non fa che confermare le difficoltà del rapporto banca-impresa. Le imprese piccole e sommerse non chiedono/ricevono credito; il fatto di non chiedere/ricevere credito le mantiene piccole e sommerse.

economie regionali e, quindi, alle specificità del tessuto imprenditoriale – settori di appartenenza, dimensione media, ecc. – presente sul territorio) oppure transitorio (in quanto il miglioramento della qualità dei prenditori è preconditione per la crescita dei volumi di credito)⁴⁹. A favore della seconda e più ottimistica visione, secondo la quale vi sono banche che riconoscono nel credito alle imprese del Mezzogiorno un'occasione di profitto, milita l'evoluzione dei dati sul multi affidamento (che offrono informazioni sulla propensione al *relationship banking*) (cfr. fig. VI. 12).

Figura VI.12 - PLURIAFFIDAMENTO: QUOTA DEL FIDO GLOBALE ACCORDATO DALLA PRIMA BANCA. DINAMICA 2000-2004¹



¹ Classe di grandezza compresa tra 500.000 e 2.500.000 euro.

Fonte: elaborazione DPS su dati Banca d'Italia, Base informativa pubblica

Questa tecnica di mitigazione del rischio, basata sulla condivisione della clientela tra più aziende di credito concorrenti tra loro, scoraggia i processi di reciproca fidelizzazione tra banca e impresa e, di conseguenza, approfondimenti conoscitivi costanti e costosi. Nelle aree del Sud continentale, per la classe di grandezza del fido globale accordato compresa tra 500 mila e 2,5 milioni di euro, nel marzo 2000 si registrava un numero medio di banche per affidato pari a 3,0 e una quota di fido accordato dalla prima banca pari al 60 per cento. Nel dicembre 2004 questi valori mutano raggiungendo, rispettivamente, 2,7 e 65 per cento. Analoghi sono i trend per le maggiori classi di fido e per l'Italia Insulare. La prima banca, quindi, ha accordato all'impresa meridionale una fiducia via via crescente e questo in una fase nella quale non è raro che i rapporti con la clientela siano stati instaurati o consolidati di recente, come suggerisce la riarticolazione delle quote di mercato cui si è fatto cenno.

⁴⁹ Per una approfondita disamina sullo stato del dibattito in argomento cfr. P. Bongini e G. Ferri, Il sistema bancario meridionale, Laterza, 2005, pagg. 76 e ss. nonché 118 e ss.

Insieme ad altri fattori, i segnali positivi dal mercato creditizio meridionale (timida crescita degli impieghi rispetto al Pil, miglioramento del tasso di decadimento e della propensione al *relationship banking*) hanno ispirato l'intervento pubblico di riforma dei sistemi di incentivazione nazionali per il Mezzogiorno – operato dalla finanziaria per il 2005 e dalla legge 80 di quello stesso anno – affinché essi cessino di sostituirsi al ruolo proprio del sistema bancario per integrarsi con questo in modo più sinergico (vedi anche il par. IV.3.5.2). Si tratta di una innovazione che, nel dare luogo all'integrazione tra finanza agevolata e finanza bancaria, riducendo il costo degli interessi a carico delle imprese, offrendo al sistema bancario un partner del rischio di credito (la Cassa Depositi e Prestiti) che non è una banca concorrente, costituisce potenzialmente occasione per consolidare i rapporti tra banche e imprese incrementando i volumi degli impieghi.

VI.3 L'apertura internazionale regionale

VI.3.1 Iniziative di internazionalizzazione nelle regioni

Lo sviluppo del Mezzogiorno si fonda anche su una sua crescente proiezione internazionale. L'azione pubblica per lo sviluppo e la coesione territoriale ha messo in evidenza questa dinamica, riconoscendo l'internazionalizzazione economica e culturale delle regioni come uno degli elementi utili ad indurre significative variazioni nella crescita del Mezzogiorno⁵⁰.

Elementi di criticità delle iniziative di internazionalizzazione, ancora oggi, sono la frammentarietà delle collaborazioni tra istituzioni e imprenditori (dell'economia, della cultura e del sociale) ed una ancora limitata capacità di programmazione a fronte, tuttavia, di una forte "domanda" di internazionalizzazione da parte sia delle Regioni che del sistema regionale complessivamente considerato. Per le Regioni obiettivo 1, si aggiunge l'ancora carente presenza di strutture dedicate all'internazionalizzazione e la conseguente difficoltà nel creare reti. Per questo, l'attuazione della programmazione dei Fondi Strutturali ha inteso fornire un sostegno alle regioni del Mezzogiorno, promuovendo attività volte a migliorare la capacità delle istituzioni regionali di sviluppare partenariati e di attuare un'organica azione di apertura internazionale, in coerenza con le strategie di sviluppo regionali perseguite e gli orientamenti della politica di sviluppo delle relazioni internazionali definiti a livello nazionale e comunitario.

Il Programma Operativo Nazionale "Assistenza tecnica e azioni di sistema" (PON ATAS) del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1 ha previsto diversi interventi. I campi principali nei quali si attua l'attività di assistenza e supporto tecnico riguardano: l'assistenza all'elaborazione dei programmi regionali per l'internazionalizzazione, l'affiancamento e il supporto istituzionale sul parte-

⁵⁰ Il Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per le regioni Obiettivo 1 ha considerato, ad esempio, la capacità di esportare e, in particolare, di esportare prodotti a elevata o crescente produttività e la capacità di attrarre investimenti esteri tra le "variabili di rottura" sulle quali orientare in modo adeguato le scelte strategiche, in relazione ai punti critici del funzionamento del modello socioeconomico del Mezzogiorno, generando le necessarie discontinuità.

nariato euromediterraneo, l'assistenza tecnica all'elaborazione dei progetti-paese; l'assistenza all'attuazione dei Programmi Operativi Regionali sui temi dell'internazionalizzazione economica, culturale e istituzionale, il supporto all'ottimizzazione degli interventi regionali per l'internazionalizzazione delle imprese; un'azione mirata all'internazionalizzazione dei Progetti Integrati Territoriali. Molte regioni Obiettivo 1 si sono dotate di un Programma regionale per l'internazionalizzazione, in questo modo avviando una riflessione sistematica sulle prospettive di apertura internazionale, necessaria per sopperire alle carenze di attività di carattere internazionale, sinora connotate soprattutto da episodicità e labilità dei partenariati. Sicilia e Campania hanno predisposto progetti-paese che, a partire da una ricognizione delle potenzialità del territorio regionale hanno individuato aree geografiche prioritarie e soggetti del tessuto produttivo, istituzionale, sociale e culturale delle aree geografiche di interesse con cui rapportarsi⁵¹.

All'interno del Programma Operativo Nazionale Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema è anche finanziata una ricerca periodica per conoscere la percezione e l'immagine della realtà delle regioni del Sud Italia da parte di operatori economici stranieri finalizzata a fornire ulteriori elementi informativi per l'impostazione delle strategie di internazionalizzazione (cfr. Riquadro AG).

RIQUADRO AG - L'IMMAGINE DEL MEZZOGIORNO NEL CONTESTO INTERNAZIONALE

Il rilancio economico del Mezzogiorno d'Italia, avviatosi dalla metà degli anni Novanta, trova un limite nell'immagine che quest'area del Paese ha nella stessa Italia e nel resto del Mondo. Il fattore "immagine" assume particolare peso presso gli operatori economici dai quali dipendono scelte d'investimento nel nostro Paese. Anche nella prospettiva di uno sviluppo delle attività di marketing internazionale del Mezzogiorno che tenesse conto della situazione di partenza da cui muovere, è stata commissionata la realizzazione di una ricerca quadriennale finalizzata a rilevare e ad analizzare la percezione delle potenzialità/difficoltà delle Regioni del Sud Italia presso gli operatori economici stranieri (imprenditori, manager, tour operator, importatori, consulenti, economisti, rappresentanti di associazioni di categoria e opinion leader). L'immagine è stata analizzata distintamente con riguardo alla capacità del Mezzogiorno di attrarre investimenti esteri, di espandere la propria quota di esportazioni e di incrementare il turismo.

I paesi presso i quali si è svolta l'indagine sono dieci: Brasile, Egitto, Francia, Germania, Giappone, Gran Bretagna, Russia, Singapore, Stati Uniti e Svezia. Ad essi si aggiunge il Centro-Nord Italia, il cui modello di ricerca, per finalità di benchmarking, doveva essere uguale a quello utilizzato nel caso dei Paesi stranieri. Ai fini della ricerca, il Centro-Nord Italia è stato pertanto considerato come undicesimo Paese di indagine. I primi due cicli di rilevazione si sono svolti rispettivamente nel dicembre 2003 e 2004.

⁵¹ La Regione Siciliana ha sviluppato progetti-paese per la Romania e la Tunisia, mentre la Campania ha predisposto un progetto-paese per la Cina.

Un terzo e un quarto ciclo di indagini sono previsti nei mesi di dicembre 2005 e 2006. In tutte le annualità d'indagine è inclusa una rilevazione sugli operatori economici degli undici paesi: nella prima (2003) e nell'ultima (2006) sono inoltre incluse rilevazioni su campioni rappresentativi dei cittadini adulti.

L'indagine costruisce annualmente alcuni indicatori elaborati sulla base delle risposte degli intervistati in reazione ad affermazioni "positive" predefinite a loro sottoposte e relative (i) alla conoscenza globale del Mezzogiorno, misurata con una domanda diretta; (ii) ai canali di formazione dei giudizi, individuati mediante domande dirette; (iii) all'"immagine", ricostruita a partire da una serie di items; (iv) all'"interesse", misurato con una domanda diretta. Le risposte sono rielaborate su una scala da 0 a 100 (nella quale 0 indica il massimo disaccordo dell'intervistato rispetto a un'affermazione proposta, 100 il massimo accordo e 50 rappresenta lo spartiacque tra punteggi negativi e positivi).

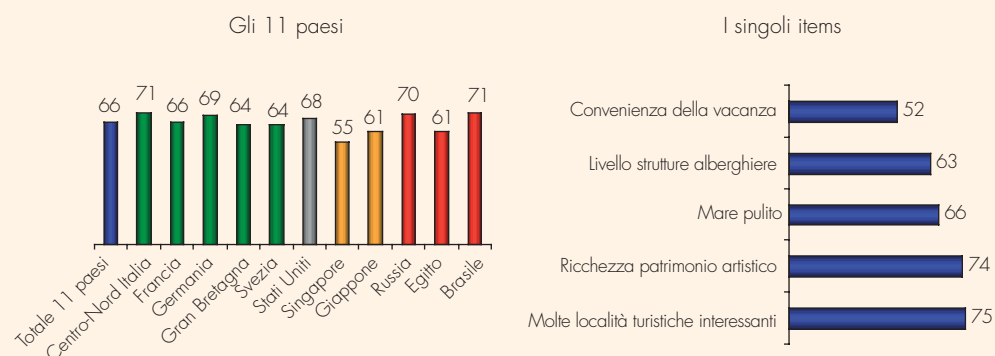
Considerando i risultati dell'indagine svolta nel 2004, la grande maggioranza degli operatori economici esteri ha sentito parlare del Sud Italia: ne ha sentito parlare più del 90 per cento degli operatori di Germania, Svezia e Giappone e più del 70 per cento degli operatori di tutti gli altri paesi. Fa eccezione l'Egitto, dove solo il 29 per cento degli operatori afferma di averne sentito parlare. La conoscenza più precisa, escludendo il Centro-Nord Italia, è però decisamente più limitata: si va dal 44 per cento della Gran Bretagna a valori inferiori al 40 per cento per gli altri Paesi europei e per gli Stati Uniti e, infine, a valori ben al di sotto del 20 per cento per i restanti Paesi. Oltre il 40 per cento degli operatori dei paesi europei e degli Stati Uniti ha accesso a fonti dirette di conoscenza del Mezzogiorno (viaggi, relazioni di affari, conoscenti, parenti). Per questi Paesi, inoltre, la copertura delle fonti dirette si sovrappone significativamente a quella dei mass media, mentre altrove la principale fonte di informazione è rappresentata proprio da questi ultimi. Evidentemente la sovrapposizione di canali diretti e indiretti gioca un ruolo importante nel dare un'immagine più precisa del Sud Italia.

Passando ai tre temi in analisi (turismo, investimenti esteri ed esportazioni), dalla rilevazione emerge che il turismo rappresenta l'area di maggiori e più immediate possibilità di sviluppo rispetto agli investimenti esteri e alle esportazioni (il punteggio medio ottenuto è pari a 66 contro 50 per gli investimenti esteri e 57 per le esportazioni).

In particolare, per quanto riguarda l'immagine del Mezzogiorno d'Italia come meta turistica (cfr fig. AG.1), gli aspetti più apprezzati dagli operatori sono la ricchezza di località turistiche interessanti (75) e del patrimonio artistico e culturale (74). Il consenso diminuisce quando si analizza il livello delle strutture ricettive (63) e la convenienza di una vacanza (52).

Tra i Paesi, quelli con atteggiamento più favorevole rispetto al turismo nel Sud sono il Centro-Nord Italia, il Brasile, la Germania, la Russia e gli Stati Uniti (con punteggi intorno a 70). I meno favorevoli sono il Giappone, l'Egitto e soprattutto Singapore (con punteggi che vanno da circa 60 a 55). Dal punto di vista dell'interesse dichiarato la valutazione rimane positiva (il punteggio medio degli undici paesi è ancora 66), tuttavia spicca il fatto che gli operatori economici del Centro-Nord Italia e della Germania riducono le proprie valutazioni rispetto all'immagine percepita (da 71 a 64 per il Centro-Nord, da 69 a 64 per la Germania), mentre per i restanti Paesi non si osservano variazioni particolarmente significative.

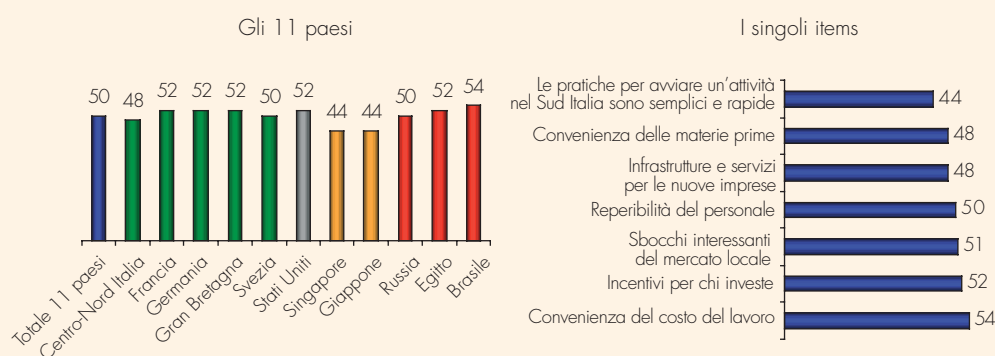
Figura AG.1 - IMMAGINE DEL MEZZOGIORNO COME META TURISTICA
(valori da 0 a 100)



Fonte: elaborazioni GPF&Associati e ISPO

Sia l'immagine percepita sia, soprattutto, l'interesse dichiarato per investimenti nel Mezzogiorno evidenziano un atteggiamento critico da parte degli operatori esteri (cfr. fig. AG.2) che mostrano di avere un'immagine del Mezzogiorno come area di investimento che arriva alla soglia della sufficienza.

Figura AG.2 - IMMAGINE DEL MEZZOGIORNO COME AREA PER INVESTIRE
(valori da 0 a 100)

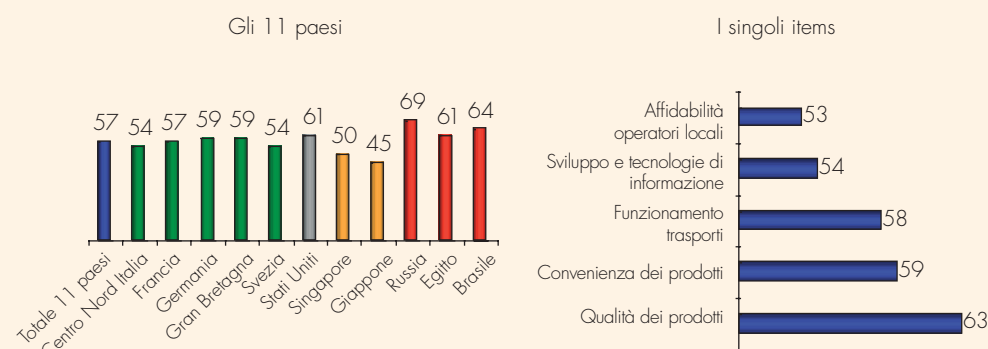


Fonte: elaborazioni GPF&Associati e ISPO

Qualche aspetto appena positivo si ritrova nella convenienza a fare investimenti, negli sbocchi offerti dal mercato locale (51) e negli incentivi offerti agli investitori (52). Opinioni critiche sono invece espresse in merito alla reperibilità di personale qualificato (50) e delle materie prime (48), all'adeguatezza di infrastrutture e servizi per le imprese (48) e alle procedure di avvio di un'attività imprenditoriale (44). Tra i Paesi che sollevano le maggiori riserve spiccano, evidentemente con motivazioni contrapposte, il Centro-Nord Italia (48) da un lato, e Singapore e il Giappone (44) dall'altro. In termini di interesse dichiarato l'atteggiamento diventa ancora più critico (47 per il complesso degli operatori) e, in particolare, ciò si evidenzia nel Centro-Nord Italia (da 48 a 44) e in misura ancora maggiore in Germania (da 52 a 42).

A proposito delle esportazioni di prodotti, l'immagine del Mezzogiorno come partner commerciale appare controversa (cfr. fig. AG.3): da un lato c'è un unanime giudizio positivo sulla qualità dei prodotti (63), e prevalgono valutazioni positive sulla competitività dei prezzi (59) e sull'adeguatezza dei trasporti (58). Valutazioni più critiche riguardano invece l'affidabilità degli operatori (53) e l'uso delle tecnologie di comunicazione (54). Il Mezzogiorno viene percepito come partner potenziale molto positivamente da Russia, Brasile, Egitto e Stati Uniti (con punteggi superiori a 60) e in maniera più critica dal Centro-Nord Italia, Svezia, Singapore e Giappone (con punteggi che vanno da 54 a 45). Passando all'interesse percepito, il giudizio globale si riduce (55) a causa del livellamento delle valutazioni degli operatori esteri: anche i Paesi che in termini di immagine riconoscevano delle potenzialità al Mezzogiorno dovendo esprimere il proprio interesse concreto mostrano delle riserve.

Figura AG.3 – IMMAGINE DEL MEZZOGIORNO COME PARTNER PER LE IMPORTAZIONI (valori da 0 a 100)



Fonte: elaborazioni GPF&Associati e ISPO

Oltre all'attività di assistenza tecnica alle singole regioni, sono stati avviati progetti speciali multiregionali che hanno riguardato principalmente attività di dibattito e di networking: tra queste, in particolare, rientra l'organizzazione di seminari internazionali, costruiti intorno a grandi linee tematiche⁵², con i quali si cerca di promuovere la partecipazione delle regioni a progetti interregionali e transnazionali e di favorire la realizzazione di accordi di partenariato internazionale. Facendo seguito a un ciclo di seminari realizzato nel 2004, durante il semestre italiano di Presidenza dell'UE, nel corso del 2005 sono stati realizzati altri seminari internazionali, sulle stesse grandi aree tematiche: a Napoli, sullo sviluppo socio-economico e a Cagliari, sullo sviluppo sostenibile. Si tratta di occasioni utili ad aprire "finestre" di dialogo tra gli attori regionali e locali e gli organismi inter-

I progetti multiregionali

⁵² Interconnessioni infrastrutturali, materiali e immateriali, in funzione di facilitazione dei rapporti per l'integrazione dei mercati; ambiente e sviluppo sostenibile; sviluppo socio-economico, anche in previsione della zona di libero scambio, dialogo sociale e culturale, mobilità e qualificazione delle risorse umane e collaborazione in campo scientifico ed universitario.

nazionali e i potenziali partner nei paesi con i quali gli strumenti della politica di coesione comunitaria e nazionale e della politica europea di prossimità consentono di sviluppare attività di cooperazione territoriale. Alcuni progetti specifici, come *Cinema Sud*, serviranno a veicolare all'estero, con il supporto della rete diplomatica e consolare italiana, una rappresentazione significativa del Mezzogiorno⁵³.

Per accompagnare l'internazionalizzazione economica sono stati costituiti presso le Regioni dei Presidi Regionali, costituiti con il supporto tecnico del Ministero delle Attività Produttive, ubicati presso gli Sportelli Regionali per l'Internazionalizzazione. Si è in questo modo agito a sostegno dell'avvio di questi sportelli, cercando di ottenere la massima sinergia tra la strumentazione nazionale per l'internazionalizzazione e le iniziative promosse dalle amministrazioni regionali, cercando, ad esempio, di mettere questi sportelli nelle condizioni migliori per poter svolgere un efficace funzione di interfaccia con gli Sportelli Italia all'estero, introdotti dalla nuova normativa in materia di internazionalizzazione delle imprese⁵⁴. Nei confronti delle imprese, oltre ad offrire azioni di *scouting* dei mercati esteri e delle opportunità da questi offerte, è stata avviata un'azione di "tutoraggio all'internazionalizzazione" che mira ad affiancare più imprenditori in una logica di costruzione di filiere internazionali, con la verifica progressiva delle precondizioni per avviare e rendere sostenibile un progetto di internazionalizzazione. Si è cercato, cioè di favorire l'aggregazione in filiera delle imprese, sulla base di un'idea progetto, consentendo alle imprese di affrontare efficacemente le difficoltà tecniche e operative che rappresentano spesso ostacoli insormontabili per azioni di internazionalizzazione delle piccole e medie imprese.

Sono state promosse anche iniziative specifiche di animazione e promozione di legami stabili tra l'economia del Mezzogiorno e gli italiani all'estero, nella convinzione che queste particolari comunità rappresentino una risorsa di capacità professionali, di potenzialità economiche e sociali e di conoscenze specifiche dei paesi esteri su cui possono fondarsi reti solide e buoni punti di appoggio per lo sviluppo di internazionalizzazione regionale⁵⁵.

L'azione pubblica ha cercato sia di stimolare lo sviluppo di una "cultura dell'internazionalizzazione", sia di fornire utili orientamenti alle amministrazioni regionali per individuare schemi innovativi di sostegno tecnico e finanziario, tali da garantire la continuità delle iniziative individuate.

⁵³ D'intesa con le Regioni del Mezzogiorno sono stati selezionati alcuni film, considerati particolarmente significativi non solo per la promozione del territorio del Mezzogiorno d'Italia, ma anche per i contenuti innovativi e l'ampio spettro culturale delle tematiche trattate. *Cinema Sud* si propone due obiettivi: valorizzare il territorio e la cultura del Sud Italia offrendo immagini di forte impatto visivo, collegate alla modernità e ai cambiamenti intervenuti negli ultimi anni in Italia, in particolare nel Mezzogiorno; valorizzare il Cinema italiano e una leva di giovani autori meridionali che negli ultimi anni hanno saputo andare alla riscoperta del nuovo Sud, delle sue tradizioni e della sua cultura millenaria.

⁵⁴ Legge 56/2005 "misure per l'internazionalizzazione delle imprese e riordino degli enti di settore".

⁵⁵ Il progetto ITENETS sta creando reti tematiche sulla formazione e il lavoro, mettendo in collegamento i sistemi formativi e dell'impiego regionali con altre reti culturali ed economiche italiane all'estero, in particolare mediante la realizzazione di una rete di Osservatori regionali sul lavoro degli italiani all'estero che consente di esaminare, raccogliere ed elaborare informazioni utili agli operatori in Italia e nei paesi esteri coinvolti, specialmente per quanto riguarda il mercato del lavoro, i sistemi di welfare, i sistemi educativi/formativi. Molte reti e partenariati sono, inoltre, stati attivati sia mediante una selezione competitiva di progetti per la creazione di reti formative e imprenditoriali, sia mediante uno specifico programma di animazione dei reti integrate di cooperazione tra attori economici, culturali e sociali (PPTIE-Programma di Partenariato territoriale con gli Italiani all'estero).

Non sono ancora disponibili analisi e valutazioni specifiche dei risultati e degli effetti di queste attività, molte delle quali sono state concretamente avviate nel 2005.

Molte attività hanno comunque consentito di approfondire il grado di collaborazione tra le amministrazioni centrali tradizionalmente coinvolte in attività di sostegno all'internazionalizzazione e amministrazioni regionali e locali del Mezzogiorno⁵⁶, sempre più protagoniste dei processi di sviluppo economico e culturale dei propri territori. Va tenuto presente, tuttavia, che la natura trasversale delle politiche di internazionalizzazione ha determinato sovente sovrapposizione di ruoli, dispersione di interventi, diseconomie di scala.

Nuovi modelli operativi sono stati comunque testati e sono state identificate aree geografiche di interesse, nella prospettiva della Cooperazione territoriale e delle politiche di Vicinato e Pre-adesione, delineando, inoltre, prime ipotesi di partenariato stabile su cui avviare la predisposizione di progetti di cooperazione.

All'azione di affiancamento e partenariato sistematico posta in essere dal Programma Operativo Nazionale Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema 2000-2006 si aggiungono le esperienze, i partenariati e le capacità organizzative acquisite dalle regioni nell'ambito dell'attuazione dei programmi di iniziativa comunitaria Interreg, che, a partire dal 1990, hanno promosso progressivamente lo sviluppo di cooperazioni territoriali di livello frontaliere, transnazionale e interregionale.

Le Regioni del Mezzogiorno hanno partecipato, in maniera crescente, ai programmi di cooperazione transnazionale che, a partire dal 1997, hanno interessato due vaste macroregioni: il Mediterraneo occidentale⁵⁷ e il Mediterraneo centrale e orientale⁵⁸. Inoltre, la Puglia attua fin dal 1994 programmi di cooperazione frontaliere con la Grecia e con l'Albania, mentre partecipa, insieme a tutte le altre regioni adriatiche italiane al programma di cooperazione frontaliere Adriatico. Tutte le regioni italiane partecipano, infine, ai programmi di cooperazione interregionale Interreg III C, che consentono lo sviluppo di programmi quadro regionali condivisi tra più regioni d'Europa, di reti tematiche europee, di progetti integrati interessanti tutto il territorio europeo. Queste esperienze hanno rappresentato un'occasione di confronto internazionale e di acquisizione di preziosi elementi informativi sull'assetto economico, sociale, istituzionale, delle regioni mediterranee europee, individuando potenziali interessi comuni da sviluppare e conflitti da mediare. Una parte della crescente consapevolezza delle opportunità connesse alla centralità delle regioni del Mezzogiorno rispetto al Mediterraneo si è probabilmente alimentata proprio a partire dalle opportunità offerte dai programmi Interreg. Inoltre, tali

Collaborazione tra le amministrazioni regionali

I programmi di cooperazione transnazionale

⁵⁶ In particolare è stato avviato il progetto operativo "Italia Internazionale 6 Regioni per 5 Continenti" la cui realizzazione è stata affidata in parte al Ministero per gli Affari Esteri (MAE) e in parte al Ministero delle Attività Produttive (MAP). A questo si è affiancata un'attività a carattere formativo realizzata dal MAE e rivolta ai funzionari regionali coinvolti nelle politiche di internazionalizzazione e cooperazione internazionale, mentre sono state avviate, sempre dal MAE, specifiche iniziative di animazione e promozione di legami stabili tra l'economia del Mezzogiorno e gli italiani residenti all'estero.

⁵⁷ Spazio di cooperazione MEDOC, nel quale sono comprese Sardegna, Sicilia, Campania, Basilicata e Calabria.

⁵⁸ Spazio ARCHIMED, nel quale sono comprese Campania, Puglia, Calabria, Basilicata e Sicilia.

Il sostegno del
Fondo per le Aree
Sottoutilizzate

attività hanno inserito le regioni del Mezzogiorno in un contesto di collaborazione-competizione con le regioni italiane del Centro-Nord, alla ricerca di alleanze, progetti, partenariati che hanno certamente stimolato l'interesse verso lo sviluppo di progetti più complessi e realizzati in comune, anche se sovente si riscontra il permanere di visioni ancora circoscritte e poco lungimiranti che ostacolano la costruzione di progetti di rilievo nazionale ed europeo.⁵⁹

Per sperimentare modalità efficaci di costruzione di simili progetti, la politica regionale nazionale ha avviato un programma di sostegno alla cooperazione regionale, finanziato con risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate. L'iniziativa, che per le sue intrinseche difficoltà è solo di recente entrata in fase attuativa, mira alla realizzazione di due programmi relativi l'uno al bacino del Mediterraneo e l'altro all'area dei Balcani. Essa è anche diretta a sperimentare nuove modalità e campi di intervento del Fondo per le Aree Sottoutilizzate e ad individuare anche in questo ambito elementi utili per la costruzione del futuro processo di programmazione unitaria della politica di coesione regionale nazionale e comunitaria.

Per ottenere elementi solidi di scenario sulle prospettive di relazioni con l'area Balcanica e fornire altresì indicazioni sulle strategie più promettenti è stato anche promosso nel 2004 e completato nel 2005 uno studio specifico, focalizzato sulla relazione tra crescita potenziale dell'interscambio commerciale e sistema dei collegamenti con l'area balcanica (vedi Riquadro AH) sulla base dei cui risultati sono state formulate proposte operative sottoposte all'approvazione del Cipe.

Complessivamente la numerosità delle esperienze realizzate e in realizzazione, nonché la graduale maturazione osservata induce a ritenere che le Regioni possano affrontare efficacemente il periodo 2007-2013, gestendo in maniera ormai matura e consapevole le accresciute responsabilità in campo internazionale che la riforma del Titolo V della Costituzione ha loro affidato e che pertanto le occasioni offerte dalla programmazione prospettica consentiranno di raggiungere obiettivi solidi per quanto riguarda l'apertura internazionale dei territori regionali, passando da una fase di scambio di esperienze, di avvio di partenariati, di creazione di basi informative e analitiche condivise ad una fase di realizzazione di progetti concreti, di supporto allo sviluppo economico e sociale regionale.

RIQUADRO AH - LE OPPORTUNITÀ DEL MEZZOGIORNO NELL'AREA BALCANICA: UN PROGETTO OPERATIVO

L'area balcanica (Albania, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Macedonia, Romania, Serbia-Montenegro) è da alcuni anni avviata ad una stabilizzazione macroeconomica ed è in sensibile ripresa. L'area è aperta al commercio e ha buone prospettive di crescita, nonostante i notevoli deficit commerciali (solo in parte coperti da rimesse dall'estero), l'integrazione economica interna assai modesta e le incognite politico-istituzionali relative ad alcuni Paesi (Serbia-Montenegro e Bosnia-Erzegovina).

⁵⁹ Per avere una panoramica delle iniziative realizzate da questi programmi Interreg si può fare riferimento ai seguenti siti web: www.interreg-medocc.org, www.interreg.gr/en/, www.interreg3c.net

Spesso, in passato, si è discusso astrattamente delle prospettive economiche del Mezzogiorno in quest'area. Ora in uno specifico progetto avviato dal Dipartimento per le politiche di sviluppo, d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture, sono state verificate le possibilità di sviluppo delle relazioni commerciali tra le Regioni balcaniche e le Regioni del Mezzogiorno e individuate le principali difficoltà di comunicazione che scoraggiano la penetrazione nel Sud-Est Europa, partendo dai porti italiani adriatici centro-meridionali. L'iniziativa intende coinvolgere le amministrazioni pubbliche e il settore privato nella ricerca di una strategia per identificare e rimuovere gli ostacoli di varia natura che frenano le relazioni commerciali degli imprenditori italiani e impediscono all'economia del nostro Paese di trarre beneficio dalla normalizzazione dei mercati balcanici.

La presenza commerciale italiana è elevata in tutta l'area balcanica (eccetto la Macedonia) ed è relativa sia ad export di prodotti (tessili-abbigliamento, macchinari, cuoio-calzature, come punti di forza) per il mercato interno, sia ad operazioni di delocalizzazione della produzione. Le nostre quote di mercato (import dall'Italia su import totale) sono alte e crescenti - 4 volte le quote medie italiane nel mondo e molto superiori a quelle in Europa centro-orientale¹. Le esportazioni italiane verso i sette Paesi balcanici nel 2003 risultavano pari a 8,8 miliardi di euro (il 3,4 per cento del totale delle esportazioni); le importazioni a 7,3 miliardi di euro (circa il 3 per cento del totale delle importazioni). L'interscambio complessivo è stato pertanto pari a circa 16 miliardi di euro; Veneto e Lombardia raggiungono insieme il 50 per cento di tale cifra. Un quarto del totale dell'interscambio è rappresentato dalle Regioni del Centro-Sud (circa 4 miliardi di euro). Per il Mezzogiorno il primo partner è l'Albania, seguita da Romania, Serbia, Bulgaria e infine Croazia (cfr. tav. AH.1).

L'export italiano nei Balcani è in parte frutto della capacità delle imprese, anche di piccole dimensioni, di approdare su mercati nei quali la stabilizzazione politica, la crescita economica e la prossimità geografica e culturale creano una domanda particolarmente interessante. Ma è anche il prodotto di una espansione multinazionale delle imprese del "made in Italy", che si traduce in flussi commerciali assai intensi nelle due direzioni. Dell'export italiano solo il 10 per cento proviene dalle imprese del Sud (856 milioni di euro), e riguarda essenzialmente i settori del tessile-abbigliamento e del cuoio-calzature ed è in larghissima parte connesso ad operazioni di decentramento internazionale della produzione (in particolare in Albania e in Romania). La presenza delle imprese delle Regioni del Centro-Nord è più consistente nel settore industriale, in quello bancario e in quello energetico. La quota italiana di investimenti diretti nell'area balcanica è invece piuttosto ridotta (7 per cento dello stock totale di investimenti esteri nei Balcani) e segue quella di Austria, Germania, Olanda e USA². Dopo un trend positivo nel periodo 1998-2001, si è verificato un rallentamento coincidente con il calo generale degli investimenti italiani all'estero nell'ultimo triennio. I settori in cui l'Italia è più debole sono quelli del terziario (telecomunicazioni, insediamenti turistici, distribuzione, attività immobiliari e utilities), dove invece sono concentrati la maggior parte degli investimenti esteri nei Balcani, a eccezione del settore bancario che sta recuperando posizioni (salvo che in Macedonia), con il duplice effetto positivo di conquistare quote di mercato e accompagnare l'imprenditoria italiana.

¹ Cfr. Comtrade Database ONU.

² Cfr. Cerpem su dati WIIW.

**Tavola AH.1 – INTERSCAMBIO DELLE REGIONI DEL CENTRO-SUD CON I BALCANI
NEL 2003** (export+import, valori in milioni di euro¹)

	Albania	Bosnia Erze- govina	Croazia	Mace- donia	Serbia Monte- negro	Bulgaria	Romania	SEE7
Toscana	31	20	101	46	88	131	691	1106
Umbria		12	13	22	39	22	139	253
Marche	68	23	85	14	51	133	663	1038
Lazio	18		126		29	38	115	340
Abruzzo	32		42		23	37	111	251
Molise	12						12	38
Campania	46		47		67	31	83	285
Puglia	321		40	16	83	102	137	705
Basilicata			19		16		10	53
Calabria								12
Sicilia		25	92			45	41	213
Sardegna			54				12	76
Centro	123	62	325	88	207	324	1609	2736
Sud	419	25	149	22	198	175	358	1345
Isole	5	25	147	1	11	47	53	289
ITALIA	844	705	3.225	250	1.296	1.965	7.736	16.019
quota Centro-Sud	65	16	19	44	32	28	26	27
quota Sud e Isole	50	7	9	9	16	11	5	10

¹ Solo valori superiori ai 10 milioni di euro.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat

Ma il risultato più rilevante dell'analisi è stato che il Sud ha un potenziale assai elevato di export non realizzato, pari 1,4 miliardi di euro, e che tale sottoutilizzo può essere superato se si aggrediscono precise strozzature nei collegamenti con i Balcani.

I collegamenti con i Balcani

Le direttrici di trasporto lungo le quali l'interscambio con i Balcani si sviluppa sono costituite, da un lato, dai collegamenti via mare con la costa adriatica orientale, l'Egeo e il Mar Nero, e, dall'altro, dai collegamenti via terra sulle due direttrici a Nord e a Sud delle Alpi. Più precisamente:

- *la direttrice terrestre (da Nord) stradale e ferroviaria – verso Croazia, Bosnia-Erzegovina, Serbia, Macedonia, Bulgaria (corridoio V) fino a Lubiana e poi via Zagabria lungo la “transbalcanica” (corridoio X). Per andare in Romania si può utilizzare anche il collegamento ferroviario (corridoio V) fino a Budapest, per poi scendere a Sud-Est, o il percorso austriaco a Nord delle Alpi (Udine-Tarvisio-Vienna-Budapest).*

- *La direttrice marittima (da Sud) – costituita dalle linee Ro-Ro (traghetti roll-on/roll-off per carico/scarico di veicoli) che collegano i porti italiani del Centro-Sud con Split (per Croazia), Ploce (per Bosnia-Erzegovina), Bar (per Serbia-Montenegro), Durazzo, Valona (per Albania e Macedonia), Igoumenitsa, Patrasso (per Serbia, Bulgaria e Romania).*

Per l'Italia centro-settentrionale il problema principale è la scarsa possibilità di usufruire di trasporti efficienti via terra lungo i corridoi V (fino allo snodo di Budapest sul quale confluiscono anche le direttrici concorrenti settentrionali) e X. Per il Mezzogiorno un aspetto critico è costituito dalla mancanza di collegamenti mare-terra tra i porti dell'Adriatico e le aree interne del Sud-Est Europa, per raggiungere direttamente il Danubio e il Mar Nero attraverso direttrici orizzontali. Ciò costringe Regioni come la Puglia, l'Abruzzo e la Campania a concentrare la propria operatività in Albania e in misura minore lungo la fascia costiera di Montenegro e Croazia e solo marginalmente arrivano in Romania e Bulgaria.

Sul versante adriatico i traffici di merci dall'Italia meridionale si concentrano soprattutto a Durazzo (Albania) e Bar (Montenegro), con possibilità di sviluppo differenziate secondo lo stato dei collegamenti con l'area interna.

Le modalità di trasporto per l'interscambio

Il traffico complessivo tra l'Italia e i Balcani, pari a 14,8 milioni di tonnellate (di cui il 67,9 per cento in importazione), si distribuisce nel 2003 (limitatamente alle modalità: strada, ferrovia, mare): per il 61,8 per cento via mare, per il 32 per cento via reti stradali, per il 6,2 per cento attraverso reti ferroviarie, con una tendenza all'incremento del trasporto su strada.

Rispetto all'Italia settentrionale e centrale la collocazione geografica del Mezzogiorno (Sud ed isole) è svantaggiata e il suo interscambio con i Balcani (il 10,2 per cento del totale italiano in valore e il 19,8 per cento in quantità) è infatti svolto quasi esclusivamente via mare (93 per cento). La maggior parte dei traffici passa attraverso l'Adriatico e lo Ionio, con il trasporto della merce via mare su camion, utilizzando le linee marittime Ro-Ro esistenti (soprattutto "miste" cioè con la presenza stagionale di forti flussi turistici) e gli accessi dai porti balcanici.

Per l'Italia sarebbe indispensabile una organizzazione logistica in loco, legata ai traffici di cabotaggio e al trasferimento delle merci dall'Adriatico orientale all'interno della Regione balcanica, sfruttando maggiormente i porti. Il valore dell'interscambio del Mezzogiorno con Serbia e Montenegro, rispetto al totale dell'intera area, rappresenta solo il 12,7 per cento, di cui una parte consistente è assorbita dal Montenegro, paese rivierasco; raggiungere il mercato serbo comporta oneri ingenti in termini di relazioni/comunicazioni, che risultano ridotti con altri partner. La situazione del trasporto delle merci è tuttavia migliorabile in tempi abbastanza contenuti sfruttando, con alcuni interventi tecnici e organizzativi, le vie di comunicazione esistenti³.

³ Bar-Belgrado (Montenegro-Serbia); Durazzo-Varna (Albania-Macedonia-Bulgaria-Corridoio VIII).

Le potenzialità di sviluppo dell'export del Mezzogiorno

Il potenziale di crescita delle esportazioni dal Mezzogiorno ai Balcani è elevato.

Considerando esclusivamente la crescita fisiologica delle economie delle regioni interessate, senza prevedere un'intensificazione dei traffici e un miglioramento delle vie di trasporto, si stima che attraverso l'asse Bar-Belgrado, a fronte di un export di 465 milioni di euro nel 2003, si registrerebbe un export pari a 617 milioni di euro nel 2009. Invece, ipotizzando un miglioramento delle vie di comunicazione, un aumento della presenza italiana nell'area e un rafforzamento dei legami culturali, l'export verso Serbia-Montenegro, Romania, Ungheria aumenterebbe fino a 1.700 milioni di euro. Allo stesso modo, attraverso l'asse Durazzo, Skopje, Sofia, Varna (corridoio VIII) a fronte di un export di 361 milioni di euro nel 2003, si determinerebbe, in assenza di interventi infrastrutturali e di altri fattori che incidono sul contesto, un export pari a 439 milioni di euro. Per effetto di interventi migliorativi l'export potenziale verso Albania, Macedonia e Bulgaria potrebbe invece aumentare fino a 792 milioni di euro. L'export del Mezzogiorno verso questi Paesi potrebbe dunque complessivamente ammontare nel 2009 a 2,5 miliardi di euro. In assenza degli interventi infrastrutturali si perderebbero 1,4 miliardi di euro⁴.

Sulla base delle analisi effettuate si ritiene che alla domanda di trasporto generata dal commercio attuale e potenziale con il Mezzogiorno si debba aggiungere anche quella proveniente potenzialmente da altre regioni del Mediterraneo, i cui commerci con i Balcani transitano attualmente lungo la direttrice da Nord, scendendo dall'Austria, da Sud attraverso la Grecia. Un più efficiente sistema di accesso ai porti adriatici dei Balcani e al loro hinterland potrebbe dirottare parte di tali traffici sull'asse Bari-Brindisi-porti balcanici, creando così opportunità di crescita economica per le regioni del Mezzogiorno.

⁴ Cfr. Isdee e Cerpem (2005), Lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto nei Balcani e il loro impatto sull'economia italiana e del Mezzogiorno – le questioni fondamentali. Disponibile sul sito: <http://www.dps.tesoro.it/internazionale.asp>.

VI.3.2 Progetti di gemellaggio istituzionale

Il Programma Twinning

Il processo di allargamento dell'Unione Europea ha generato un'intensa attività di cooperazione interistituzionale, volta a rafforzare la capacità amministrativa e istituzionale dei paesi in via di adesione. La Commissione Europea ha creato uno specifico strumento, il programma *Twinning* che, a partire dal 1998, consente alle Amministrazioni Pubbliche dei paesi interessati da un processo di avvicinamento all'UE di usufruire dell'expertise specifica delle Amministrazioni Pubbliche degli Stati membri dell'UE, per attuare l'*acquis communautaire* o adeguarvisi quanto più possibile. Il programma *Twinning* offre diversi tipi di sostegno promuovendo: attività di accompagnamento alla transizione, per i nuovi Stati membri dell'UE (attuali e futuri), nei primi anni di permanenza nell'Unione Europea; attività di attuazione dell'*acquis communautaire* per i paesi in preadesione o candidati all'adesione⁶⁰; attività di sviluppo istituzionale ed economico negli altri paesi interessati

⁶⁰ Attualmente: Bulgaria, Romania, Croazia, Turchia e FYROM-First Yugoslavian Republic of Macedonia.

dalla politica di preadesione⁶¹. Da poco il programma *Twinning* interessa anche i paesi interessati dalla politica di vicinato (i paesi del bacino del Mediterraneo e quelli dell'Europa orientale e dell'Asia centrale) promuovendo attività di supporto alla crescita della capacità amministrativa delle Amministrazioni pubbliche, nel quadro degli accordi di associazione e dello sviluppo di relazioni di prossimità tra questi paesi e l'Unione Europea.

Il programma gode di un indubbio successo: più di mille progetti, avviati nel periodo 1998-2005, hanno agito da catalizzatore nel mettere in moto le riforme strutturali e amministrative nei paesi beneficiari⁶². I progetti *Twinning*, inoltre, non solo forniscono assistenza amministrativa ai paesi beneficiari, ma aiutano anche a costruire relazioni stabili tra vecchi, nuovi e futuri Stati membri dell'UE, mettendo le diverse amministrazioni, sia quelle beneficiarie che quelle che forniscono *expertise*, in condizione di entrare in contatto diretto con la diversità delle prassi amministrative ricorrenti nell'Unione europea. Questo consente anche alle Amministrazioni degli Stati membri dell'Unione europea di poter meglio orientare gli attori locali, pubblici e privati, nel cogliere le opportunità che i paesi candidati o in preadesione offrono, mettendo a disposizione degli *stakeholder* nazionali preziosi elementi di conoscenza dei sistemi amministrativi vigenti e dei processi di riforma strutturale in corso.

Il programma si sta rivelando, quindi, uno strumento importante di sostegno al rafforzamento della politica di coesione, soprattutto se questa include obiettivi di più ampia portata, che concorrono al miglioramento della competitività complessiva dell'Unione Europea, facendo leva sulla diffusione della conoscenza e sullo sviluppo delle risorse umane. Condividere le regole comunitarie e comprenderne l'impatto potenziale e reale nei processi di sviluppo regionale riveste, infatti, un significato strategico da non sottovalutare.

I progetti di gemellaggio producono anche un effetto di crescita della capacità istituzionale delle Amministrazioni degli Stati membri dell'UE: per concorrere con successo nell'aggiudicazione e nell'attuazione di un progetto *Twinning* le Amministrazioni devono sviluppare competenze tecniche e linguistiche, capacità di coordinamento, rafforzamento, sistematizzazione e consolidamento del proprio *know-how*, approfondimento di tutti gli aspetti di programmazione e attuazione delle discipline comunitarie, autostima e capacità di relazionarsi verso interlocutori esterni.

I *Twinning* sono un importante strumento anche per la politica regionale. Ciò è stato colto dal DPS d'intesa con le Regioni italiane, in particolare quelle del Mezzogiorno. I progetti di gemellaggio in cui figura il DPS sono sinora nove, tre dei quali conclusi e sei in corso di realizzazione (cfr. tav. VI.7). I progetti toccano i principali aspetti della programmazione e attuazione della politica comunitaria di coesione, dalla concezione strategica al coordinamento dell'attuazione, al monitoraggio e valutazione e alla costruzione e gestione del partenariato.

⁶¹ Albania, Bosnia-Erzegovina, Serbia-Montenegro.

⁶² Cfr: *Twinning: a tested experience in a broader European context*, European Commission, Directorate General Enlargement, Institution Building Unit, 2005.

Tavola VI.7 – PROGETTI TWINNING PER LA POLITICA REGIONALE				
	PAESE	PROGETTO	Amministrazione beneficiaria	Amministrazioni partner negli Stati membri UE
Progetti conclusi	MALTA	Assistenza per la preparazione ai Fondi Strutturali e al Fondo di Coesione	Opm-Office of the Prime Minister	MEF-DPS (LP), Regione Sardegna
	REPUBBLICA CECA	Sviluppare la Capacità attuativa per il programma operativo congiunto regionale e il Quadro Comunitario di Sostegno	Ministero dello Sviluppo Regionale	MEF-DPS (LP), Regioni Basilicata e Friuli-Venezia Giulia, East of Scotland European Partnership
	UNGHERIA	Programma Preparatorio Regionale per l'attuazione dei Regolamenti dei Fondi Strutturali	Ministero dell'Agricoltura e dello Sviluppo regionale, Ufficio del Primo Ministro	MEF-DPS (LP), Regioni Basilicata, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia e Piemonte, Land di Brandeburgo
Progetti in corso	BULGARIA	Rafforzamento della capacità di monitoraggio e valutazione della Direzione Fondi Europei del Ministero delle Finanze	Ministero delle Finanze	MEF-DPS (LP), Regioni Campania e Sicilia, Ministeri dello Sviluppo Regionale e delle Finanze della Repubblica Ceca, East of Scotland European Partnership
	BULGARIA	Rafforzare la capacità di attuazione e gestione del Programma Operativo Ambiente 2007-2013	Ministero dell'Ambiente e Acqua	MEF-DPS (LP), Ministero dell'Ambiente, Regioni Basilicata e Toscana
	MAROCCO	Migliorare la pianificazione in materia di ambiente e promuovere una politica di gestione integrata e razionale in osservanza delle regole comunitarie	Ministero dell'Ambiente e dell'Assetto del Territorio	Ministero Ambiente e Tutela del territorio (LP), MEF-DPS, Regione Basilicata, Agenzia per la Protezione ambientale austriaca
	POLONIA	Attuazione a livello centrale e regionale del Programma operativo Integrato Regionale	Ministero dell'Economia e del Lavoro	MEF-DPS (LP), Regioni Basilicata, Emilia Romagna e Friuli-Venezia Giulia, DATAR
	ROMANIA	Supportare lo sviluppo della capacità del Ministero dell'economia e del Commercio di coordinare la politica industriale e la gestione dei Fondi Strutturali per il miglioramento della competitività	Ministero dell'Economia e del Commercio	MEF-DPS (LP), Ministeri Attività Produttive e Ambiente e Tutela del Territorio
	TURCHIA	Assistenza al rafforzamento della capacità amministrativa e istituzionale dell'SPO	Spo-State Planning Organization, Direzione Generale per lo Sviluppo regionale	MEF-DPS (LP), Regioni Emilia Romagna e Puglia

Nota: LP = Leading Partner (Amministrazione capofila).
Fonte: elaborazione DPS

Quattro progetti hanno riguardato gemellaggi con nuovi Stati membri: Ungheria, Repubblica Ceca, Polonia e Malta. I gemellaggi con le amministrazioni ungheresi, polacche e ceche hanno affrontato il tema della predisposizione e l'attuazione dei programmi regionali nell'ambito del Quadro comunitario di Sostegno, affrontando non solo le questioni tecniche della gestione dei Fondi strutturali, ma anche il concetto di *governance multilivello* e la rilevanza del processo di decentramento amministrativo. Il gemellaggio con l'Ufficio del Primo Ministro maltese si è concentrato su aspetti di gestione operativa del Quadro Comunitario di Sostegno, con particolare riferimento ai problemi di rendicontazione, monitoraggio e controllo, ma ha riservato anche una parte considerevole delle attività allo sviluppo dei programmi di cooperazione frontiera, transnazionale e interregionale finanziati dall'Iniziativa comunitaria Interreg⁶³. Tre progetti riguardano i due paesi in via di adesione: Romania e Bulgaria. Il primo riguarda lo sviluppo della politica industriale in Romania e il sostegno allo sviluppo delle imprese nell'ambito dei programmi finanziati dai fondi strutturali⁶⁴. Il progetto di gemellaggio con il Ministero delle Finanze bulgaro riguarda il processo di monitoraggio e valutazione nella programmazione e gestione dei Fondi comunitari. Il progetto ha l'ambizione di sostenere l'introduzione e la diffusione della cultura della valutazione in un paese che si propone di compiere un percorso importante verso la trasparenza e l'efficacia della spesa pubblica. Il secondo progetto di gemellaggio con la Bulgaria riguarda la creazione di un'Autorità di gestione del programma operativo nazionale sull'ambiente e il coordinamento tra la sua azione e l'attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno in generale: al progetto partecipa il Ministero dell'Ambiente, coadiuvato dall'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente. I progetti di gemellaggio in cui il Dipartimento partecipa insieme al Ministero dell'Ambiente sono ormai tre: in Romania, in Bulgaria e in Marocco. Il tema della tutela ambientale e dello sviluppo sostenibile è, infatti, uno dei temi che hanno maggiore rilievo nei processi di attuazione dell'*acquis communautaire* ed è, contemporaneamente, un tema in cui l'esperienza condotta in seno al Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per le Regioni Obiettivo 1 è di estremo interesse per i Paesi beneficiari⁶⁵. Questo tipo di partenariati strutturati con altre Amministrazioni centrali di settore sarà importante soprattutto per l'introduzione e lo sviluppo dell'approccio territoriale

⁶³ Questo ha consentito di promuovere lo sviluppo del programma di cooperazione frontiera Italia-Malta, che riguarda tutta la Sicilia meridionale, accompagnando e facilitando la fase di predisposizione del programma operativo e incoraggiando lo sviluppo di una cooperazione bilaterale stabile tra Regione Siciliana e Repubblica maltese nell'ambito della politica di coesione 2007-2013 (azioni di cooperazione nel mainstream dei programmi operativi, programmi di cooperazione frontiera, transnazionale e interregionale per l'obiettivo di cooperazione territoriale, cooperazione frontiera nei programmi della politica di vicinato).

⁶⁴ La presenza, nel partenariato di progetto, del Ministero delle Attività Produttive (MAP), assistito anche dall'Istituto per la Promozione Industriale, consentirà di acquisire una conoscenza approfondita della prassi amministrativa dei due paesi, che potrà essere riversata nelle azioni di sostegno e affiancamento alla internazionalizzazione delle imprese italiane che il MAP promuove.

⁶⁵ L'interesse è collegato all'esperienza maturata soprattutto in relazione al processo di riorganizzazione complessiva della gestione delle risorse idriche e dei rifiuti, ma anche per gli elementi innovativi di coordinamento e integrazione che sono stati introdotti nella governance dell'attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno in relazione al mainstream della dimensione ambientale (Rete delle Autorità ambientali e delle Autorità di gestione, task-force e gruppi di lavoro dedicati).

allo sviluppo economico nei paesi interessati dalla politica di prossimità (paesi del bacino del Mediterraneo, dell'Europa orientale e dell'Asia centrale). In questi paesi, infatti, la politica di sviluppo economico è condotta con un approccio marcatamente settoriale e l'avvicinamento alla normativa comunitaria riguarderà alcuni grandi temi: ambiente, sicurezza, risorse umane che implicano forti interazioni con lo sviluppo regionale.

Una menzione specifica, infine, va fatta per il progetto di gemellaggio con la Turchia: in questo caso si tratta di una cooperazione interistituzionale tra due Istituzioni omologhe, il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e la *State Planning Organization*, che hanno in entrambi i paesi il compito di coordinare la politica regionale. Il rapporto di collaborazione e affiancamento dello *State Planning Organization* avviatosi nel progetto di gemellaggio rappresenta un pilastro fondamentale nel complesso processo di adesione all'UE. La rilevanza dello sviluppo di una politica regionale in Turchia, che faciliti il rafforzamento della coesione economica e sociale, in vista del suo possibile ingresso nell'UE, è, infatti, di grande rilievo nel Paese che presenta un divario est-ovest che richiama quello nord-sud italiano.

**Prospettive
di sviluppo
territoriale**

Lo sviluppo dei progetti di gemellaggio costituisce elemento portante per la creazione di relazioni con i Paesi terzi in materia di politiche di sviluppo territoriale, perché consente di costruire basi solide, impostate su rapporti di stima e di credibilità, tra gli attori pubblici che hanno competenze e responsabilità in materia di sviluppo regionale. Su queste basi possono crescere e svilupparsi altri progetti di cooperazione che coinvolgono i territori, che in parte sono già in corso di realizzazione e potranno estendersi in futuro. In generale, uno degli effetti positivi generati dall'esperienza condotta è senz'altro costituito dal traino che questa ha creato per lo sviluppo di attività di cooperazione tra regioni italiane, soprattutto del Mezzogiorno, e regioni dei paesi interessati dai progetti.

INDICE DELLE FIGURE E DELLE TAVOLE DEL RAPPORTO

FIGURE

I. TENDENZE ECONOMICHE E SOCIALI DEI TERRITORI

Figura I.1	Pil per ripartizione: 1996-2005	2
Figura I.2	Indicatori del ciclo congiunturale: 1999-2005	3
Figura I.3	Quota Pil pro capite Mezzogiorno su Centro-Nord: 1995-2004	4
Figura I.4	Pil regionale e media Italia nel decennio 1995-2004	4
Figura I.5	Andamento demografico 1995-2004	5
Figura I.6	Pil pro capite regionale e media Italia: crescita annua nel decennio 1995-2004	5
Figura A.1	Ammontare degli immigrati residenti per regione	6
Figura A.2	Popolazione residente appartenente alle forze lavoro per regione	7
Figura A.3	Popolazione straniera residente per settori di attività e per regione	8
Figura I.7	Quote investimenti su Pil: 1995 e 2003	11
Figura I.8	Andamento delle esportazioni italiane per ripartizione geografica: 1999-2005	12
Figura I.9	Esportazioni al netto dei prodotti petroliferi per ripartizione geografica	12
Figura I.10	Esportazioni regionali: crescita annua 1995-2004	13
Figura B.1	Andamento delle esportazioni delle province italiane nel periodo 1999-2004	14
Figura I.11	Presenze turistiche nel Mezzogiorno	16
Figura I.12	Presenze turistiche per regione	17
Figura I.13	Occupati e forze di lavoro per ripartizione: 1993-2005	18
Figura I.14	Tasso di disoccupazione per ripartizione: 1999-2005	18
Figura C.1	Forze di lavoro per sesso, classi di età e per ripartizioni	21
Figura C.2	Inattivi di 15-64 anni per ripartizione	21
Figura I.15	Contributi alla crescita del reddito disponibile periodo 1995-2003	22
Figura I.16	Reddito disponibile: componente primaria e redistributiva 1995 e 2003	23
Figura I.17	Concentrazione di unità locali e di occupati nei nuovi Sistemi locali del lavoro al 2001	25
Figura I.18	Percentuale di occupati nei tre macro settori per Sistemi locali del lavoro al 2001	26
Figura I.19	Produttività del lavoro nelle province	27
Figura D.1	Dimensione media delle unità locali per settori	29
Figura D.2	Unità locali settore manifatturiero (0-99 addetti)	29
Figura D.3	Unità locali settore manifatturiero (100 e più addetti)	30
Figura E.1	Progressi nell'adozione e nell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione dal 2003 al 2004	31
Figura E.2	Indice di diffusione della banda larga nelle imprese	32
Figura E.3	Variazione dal 2003 al 2004 dell'indice di diffusione della banda larga nelle imprese	32
Figura E.4	Indice di diffusione del personal computer nelle imprese	33

Figura E.5	Indice di diffusione dei siti web nelle imprese	33
Figura F.1	Flussi Investimenti diretti esteri	34
Figura F.2	Imprese estere per regione nel 2004	35
Figura I.20	Crescita del Pil nel Mezzogiorno: 1999-2009	37
Figura I.21	Variatione percentuale media annua del Pil nel Mezzogiorno: differenziale rispetto allo scenario controfattuale	40
Figura I.22	Variatione del Pil nel Mezzogiorno e nella UE-15: confronto tra scenari del modello econometrico di offerta	40
Figura G.1	Previsioni 2001-2004 del Pil Mezzogiorno e Italia	42
Figura H.1	Efficacia regionale dello stock totale di capitale pubblico: 1989-1995	44
Figura I.23	Percentuale della popolazione che ha completato la scuola secondaria superiore in classi di età. Anno 2003	43
Figura I.24	Tasso di partecipazione nell'istruzione secondaria superiore: totale iscritti sulla popolazione residente nella classe d'età 14-18 anni. Anni scolastici 1994-1995 e 2003-2004	47
Figura I.25	Probabilità di conseguire il diploma per gli studenti iscritti che hanno iniziato il ciclo di istruzione secondario superiore cinque anni prima - a. s. 2003/2004	48
Figura I.1	Punteggio medio e percentuale di studenti quindicenni con capacità matematiche tali da risolvere problemi complessi per macroarea e tipo di scuola	51
Figura I.2	Varianza dei risultati degli studenti quindicenni all'interno delle scuole e tra le scuole - confronto tra Paesi	51
Figura I.3	Indice medio di percezione della propria competenza in matematica e punteggio medio	52
Figura I.26	Famiglie povere e non povere in base a diverse linee di povertà, Italia e Mezzogiorno	54
Figura I.27	Andamento della povertà nel periodo 1997-2004: incidenza della povertà relativa per macroarea	55
Figura I.28	Incidenza della povertà per regione. Anni 2003 e 2004	56
Figura I.29	Omicidi volontari per 100 mila abitanti	59
Figura I.30	L'immagine sulle aree turistiche italiane giudizi sull'Italia	61
Figura I.31	Delittuosità per macroaree, confronto 1996-2004	66
Figura I.32	Ripartizione per macroarea degli omicidi: 1996-2004	67
Figura I.33	Confronto fra andamento delitti e percezione del rischio criminalità 1993-2004	69
Figura I.34	Famiglie che ritengono a rischio la zona in cui vivono - anno 2004	70
Figura I.35	Sicurezza: indicatori della spesa	70
Figura I.36	Variatione annuale della spesa in conto capitale pro capite 1999-2003	71
Figura I.37	Sicurezza: politiche regionali	72
Figura I.38	Distribuzione territoriale del prodotto pro capite regionale nell'UE-25	75
Figura I.39	Tasso di crescita medio annuo del Pil pro capite nell'UE-25, 1995-2002	76
Figura I.40	Relazione tra livello e dinamica del Pil pro capite regionale nell'UE-25, 1995-2002	77
Figura I.41	Crescita del Pil pro capite nelle aree Obiettivo 1 dell'UE-25, 1995-2002	78
Figura I.42	Produttività e disoccupazione nelle aree Obiettivo 1 dell'Unione Europea - anno 2002	78
Figura I.43	Crescita economica e disparità regionali nell'Unione Europea, 1995-2002	81

II.	QUALITÀ DEI SERVIZI INFRASTRUTTURALI PER LA COMPETITIVITÀ E LA FRUIZIONE DEI TERRITORI	
Figura II.1	Superficie protetta per regione	85
Figura II.2	Attrattività dei Parchi Nazionali: movimento della popolazione	87
Figura II.3	Attrattività delle aree protette rispetto al contesto regionale in cui sono inserite	88
Figura II.4	Specializzazione occupazionale dei comuni in aree protette in attività e servizi per il turismo	89
Figura II.5	Composizione dell'occupazione in attività e servizi per il turismo nei comuni in aree protette	90
Figura II.6	Complessità amministrativo-gestionale delle aree protette per regione	91
Figura II.7	Superficie protetta per stato di avanzamento degli adempimenti normativi e regione al 31.12.2004	92
Figura II.8	Incassi lordi da servizi aggiuntivi per macroarea, anni 2000-2004	97
Figura J.1	Intensità di emissione di gas a effetto serra (CO ₂ , CH ₄ e N ₂ O), per raggruppamento di attività economica (tonnellate di CO ₂ equivalente per milioni di euro di valore aggiunto). Lazio e Italia, 2000	102
Figura J.2	Investimenti "end of pipe" per la protezione dell'aria e clima e emissioni di gas ad effetto serra per attività economica del settore manifatturiero. Italia, 2001	104
Figura II.9	Distribuzione delle presenze per le prime 10 province italiane per le più importanti circoscrizioni turistiche, 2003	107
Figura II.10	Composizione dell'offerta alberghiera per ripartizione geografica e categoria, anni 1996-2004	109
Figura II.11	Valore aggiunto attivato direttamente e indirettamente dalla spesa turistica nel Mezzogiorno, 2004	110
Figura II.12	Valore aggiunto turistico: effetti trasmessi, effetti ricevuti e saldo nel Mezzogiorno, 2004	110
Figura II.13	Scambi con il resto del mondo e l'Europa a 25, Centro-Nord e Mezzogiorno	116
Figura II.14	Famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua	125
Figura II.15	Famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua nelle Regioni dell'Obiettivo 1	126
Figura II.16	Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 – Ciclo integrato delle acque. Numero e dimensione finanziaria media degli interventi per tipologia progettuale	127
Figura II.17	Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 – Dimensione finanziaria media degli interventi di erogazione dei pagamenti per regione	127
Figura II.18	Percentuali di raccolta differenziata dei rifiuti urbani nel 2004 e tendenza, 2000-2004	130
Figura II.19	Composizione della raccolta differenziata per tipo di materiale e percentuali rispetto alla raccolta differenziata della macroarea, 2004	130
Figura II.20	Fabbisogno teorico di discarica per regione in base al sistema di gestione, 2004	132
Figura II.21	Tipologie di intervento del settore rifiuti nei Programmi Operativi Regionali del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006	135
Figura II.22	Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 – Numero e dimensione finanziaria media degli interventi per tipologia progettuale	136
Figura II.23	Prezzi di vendita sulla borsa elettrica sul "mercato del giorno prima"	139

Figura II.24	Servizio elettrico: numero medio di interruzioni lunghe senza preavviso subite dagli utenti Enel in bassa tensione	140
Figura II.25	Interventi prioritari per il sistema elettrico	140
Figura K.1	Potenza efficiente lorda delle fonti rinnovabili (escluso idroelettrico) su potenza efficiente lorda totale per macroaree regionali	143
Figura II.26	Concentrazione territoriale e popolazione nei Sistemi Locali del Lavoro con oltre 150 mila abitanti	146
Figura II.27	Indicatori demografici e di attrattività economica delle aree urbane	149
Figura II.28	Spesa pubblica in R&S per obiettivi socio-economici (intra-muros)	156
Figura II.29	Spesa dei diversi settori in prodotti di ricerca agro-alimentare	157
Figura II.30	Spesa in innovazione per settori industriali	160
Figura II.31	Aziende alimentari che innovano per classi di dimensioni	160
Figura M.1	Napoli e provincia, sezioni censuarie classificate per gruppi di disagio sociale	166
III.	LA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE PER LO SVILUPPO	
Figura III.1	Settore Pubblico Allargato: spesa pubblica totale	169
Figura III.2	Settore Pubblico Allargato: confronto tra la spesa pubblica totale pro capite e il Pil pro capite – media 1996-2003	170
Figura III.3	Settore Pubblico Allargato: spesa corrente pro capite per regione: media 1996-2003	171
Figura III.4	Settore Pubblico Allargato: spesa pubblica in conto capitale coerente con la contabilità nazionale	171
Figura III.5	Pubblica Amministrazione: spesa pubblica in conto capitale coerente con la contabilità nazionale	172
Figura III.6	Pubblica Amministrazione: spesa in conto capitale di contabilità nazionale. Nel Sud – anni 1999-2004	176
Figura III.7	Settore pubblico allargato/Pubblica Amministrazione: spesa in conto capitale di contabilità nazionale: quota del Sud sul totale Italia, 1999-2004	177
Figura III.8	Spesa in conto capitale pro capite: investimenti e trasferimenti	181
Figura III.9	Quota degli investimenti sul totale della spesa in conto capitale di CN nel Mezzogiorno – anni 1999/2004	181
Figura III.10	Settore pubblico allargato: spesa per livelli di governo/media 1999-2003	181
Figura III.11	Settore pubblico allargato: spesa pro capite in conto capitale di CN per livelli di governo - media 1999-2003	184
Figura III.12	Composizione settoriale della spesa in conto capitale: Sud e Centro Nord 2003	185
Figura III.13	Settore Pubblico Allargato: spesa in conto capitale di contabilità nazionale, per settori (industria e servizi, trasporti, viabilità ed edilizia) e per ente – anno 2003	187
Figura III.14	Spesa in conto capitale pro capite per settori: Sud e Centro Nord 2003	188
Figura O.1	Spesa in conto capitale per unità locale nei settori delle infrastrutture economiche – confronto Centro Nord mezzogiorno – anno 2003	189
Figura P.1	Spesa in conto capitale Settore Pubblico Allargato pro capite e per turista – anno 2002	192
Figura III.15	Spesa in conto capitale aggiuntiva destinata alle aree sottoutilizzate	196
Figura III.16	Quote della spesa pubblica in conto capitale nel Mezzogiorno	189

IV. GLI STRUMENTI PER LO SVILUPPO

Figura IV.1	Integrazione fra politica economica ordinaria e politica regionale	208
Figura IV.1	Cronogramma del percorso di programmazione del ciclo 2007-2013	217
Figura IV.2	Composizione delle assegnazioni Cipe per le aree sottoutilizzate al 31 dicembre 2005	233
Figura IV.3	Distribuzione delle risorse aggiuntive assegnate al 2005 per investimento pubblico nel periodo 2000-2008 per settore dei Conti Pubblici Territoriali nel Mezzogiorno	234
Figura IV.4	Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 – grado di realizzazione del “valore obiettivo” delle domande di pagamento al 31 dicembre 2005 per programmi	237
Figura IV.5	Fondi strutturali nel Mezzogiorno: allocazione programmatica e spesa cumulata per settore Conti Pubblici Territoriali fino a giugno 2005	240
Figura IV.6	Distribuzione della spesa Fondo per le Aree Sottoutilizzate realizzata in Accordo di Programma Quadro nel 2004 per settore Conti Pubblici Territoriali	242
Figura IV.7	Composizione percentuale della spesa realizzata in Accordi di Programma Quadro nel 2004 per settore Conti Pubblici Territoriali	243
Figura IV.8	Composizione della spesa per il Fondo per le Aree Sottoutilizzate: consuntivo 2003 e 2004 e stime 2005-2009	244
Figura IV.9	Composizione della spesa effettuata nel Mezzogiorno dai fondi strutturali	245
Figura X.1	Confronto fra importo medio annuo pro capite dei bandi di gara per lavori ed impiantistica	246
Figura IV.10	Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 2000-2006 – profilo Programmatico di spesa	249
Figura IV.11	Obiettivo 2 - 2000-2006 – dotazione totale dei documenti unici di programmazione	258
Figura IV.12	Obiettivo 2 – 2000-2006 - pagamenti cumulati dati al 30.09.2005	259
Figura IV.13	Obiettivo 2 – 2000-2006 – ripartizione degli impegni al 30.09.2005 dei documenti unici di programmazione	259
Figura IV.14	Ripartizione delle fonti di copertura al 31 dicembre 2005	272
Figura IV.15	Fonti di copertura degli Accordi di Programma Quadro per anno e area geografica	272
Figura IV.16	Accordi di Programma Quadro: risorse complessive e spesa realizzata	276
Figura Y.1	Schema sintetico dei principali vincoli introdotti dalle delibere Cipe	278
Figura IV.17	Distribuzione della spesa per gli Accordi di Programma Quadro	281
Figura IV.18	Interventi operativi per anno di avvio	282
Figura IV.19	Rappresentazione geografica dell’anno medio di spesa (totale e Fondo per le Aree Sottoutilizzate) per Regione	283
Figura IV.20	Cumulate relative di spesa per le risorse Fondo per le Aree Sottoutilizzate per delibera Cipe di assegnazione	284
Figura IV.21	Spesa R&S 2003, alcuni indicatori	293
Figura IV.22	Spesa in R&S 2003: il peso dei settori istituzionali per area geografica	294
Figura IV.23	La spesa R&S dei settori istituzionali per macroaree nel 2003	295
Figura IV.24	Spesa pro capite R&S per area geografica nel 2003	295
Figura IV.25	Aiuti di Stato in percentuale del Pil: UE-25, UE-15, 10 nuovi Stati membri – anno 2004	300
Figura IV.26	Aiuti di Stato in percentuale del Pil: UE-25 – anno 2004	301

Figura IV.27	Aiuti di Stato orizzontali: UE-25 – anno 2004	302
Figura IV.28	Contratti di programma 1996-2005: investimenti e contributo pubblico	317
V. MODERNIZZARE E DARE CAPACITÀ ALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE		
Figura AA.1	Programma diffusione conoscenze, articolazione delle risorse per modalità attuativa	324
Figura AA.2	Programma diffusione conoscenze, articolazione degli output per linea progettuale	325
Figura V.1	Studi di fattibilità affidati all'advisoring di Sviluppo Italia S.p.A.	340
Figura V.2	Numero di indicatori regionalizzati disponibili nella banca dati, di cui indicatori che misurano servizi o percettivi della qualità dei servizi – situazione a fine 2005	347
VI. POLITICHE PER IL MERCATO DEL LAVORO, DEL CREDITO E PER L'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE REGIONI		
Figura VI.1	Spesa per politiche attive del lavoro, anni 1996-2004	355
Figura VI.2	Spesa per incentivi alla domanda di lavoro per il totale nazionale e e specificamente dedicati al Mezzogiorno	357
Figura VI.3	Spesa cumulata per anno degli interventi del Fondo Sociale Europeo	360
Figura VI.4	Spesa cumulata del Fondo Sociale Europeo in Obiettivo 1 per tipologia di progetto	361
Figura VI.5	Copertura della popolazione regionale garantita dai Centri pubblici per l'impiego al dicembre 2004	365
Figura VI.6	Distribuzione della spesa del Fondo Sociale Europeo per il sostegno dei servizi pubblici per l'impiego nelle regioni Obiettivo 1	366
Figura VI.7	Centri per l'impiego che attivano tutti i servizi previsti dalla riforma del 1997: dati al 2001 e al 2004 per macroarea	367
Figura VI.8	Numero di banche e sportelli bancari 1996-2005	382
Figura VI.9	Tasso di decadimento trimestrale e relativo ciclo trend. Dinamica: 1997-2005	383
Figura VI.10	Tassi attivi sui finanziamenti per cassa, per area territoriale. Dinamica 2004-2005	384
Figura VI.11	Rapporto impieghi bancari/Pil . Dinamica 1998/2005	385
Figura VI.12	Pluriaffidamento: quota del fido globale accordato dalla prima banca. Dinamica 2000-2004	386
Figura AG.1	Immagine del Mezzogiorno come meta turistica	390
Figura AG.2	Immagine del Mezzogiorno come area per investire	390
Figura AG.3	Immagine del Mezzogiorno come partner per le importazioni	391

TAVOLE

I.	TENDENZE ECONOMICHE E SOCIALI DEI TERRITORI	
Tavola I.1	Le componenti della crescita del Pil pro capite: produttività e occupazione	8
Tavola I.2	Valore aggiunto territoriale per settori	9
Tavola I.3	Variazioni del Pil e delle sue componenti per macroarea	10
Tavola B.1	Esportazioni delle regioni meridionali per alcuni settori manifatturieri	15
Tavola I.4	Principali indicatori del mercato del lavoro per Mezzogiorno e Italia nel terzo trimestre 2005	19
Tavola C.1	Bilancio demografico 2003-2004 per ripartizione	20
Tavola I.5	Caratteristiche dei nuovi sistemi locali del lavoro	24
Tavola D.1	Unità locali e addetti per classi dimensionali nel 2001	28
Tavola I.6	Posizione dell'Italia rispetto ai benchmark della strategia di Lisbona su "istruzione e formazione"	45
Tavola I.7	Andamento della povertà nel periodo 2003-2004	53
Tavola I.8	Spesa media mensile delle famiglie per capitolo e ripartizione geografica, anno 2004	55
Tavola I.9	Famiglie residenti e famiglie povere, incidenza di povertà e intervallo di confidenza. Anno 2004	57
Tavola I.10	Tipologia di delitti per ripartizione nel 2004	62
Tavola I.11	Furti commessi nel 2004 su base regionale	63
Tavola I.12	Omicidi commessi su base regionale – anno 2004	64
Tavola I.13	Famiglie che dichiarano difficoltà a raggiungere polizia e carabinieri anno 2004	71
Tavola I.14	Andamento dei divari di Pil pro capite tra regioni e tra Paesi: 1995-2002	79
II.	QUALITÀ DEI SERVIZI INFRASTRUTTURALI PER LA COMPETITIVITÀ E LA FRUIZIONE DEI TERRITORI	
Tavola II.1	Superficie e comuni in aree protette con relative tendenze demografiche. Anni 2002-2004	86
Tavola II.2	Visitatori e introiti lordi da biglietteria	94
Tavola II.3	Introiti lordi per visitatore, composizione per macroarea degli introiti e quota di visitatori non paganti, 2004	95
Tavola II.4	Attivazione dei servizi aggiuntivi negli istituti statali, 1997-2004	97
Tavola II.5	Introiti dell'amministrazione generati dai biglietti di ingresso e dai servizi aggiuntivi, 2004	97
Tavola II.6	Propensione alla spesa per servizi aggiuntivi ed entrate delle Soprintendenze, 2004	99
Tavola II.7	Composizione degli incassi lordi per tipologia di servizio e macroarea, 2004	99
Tavola J.1	"Domande" di policy e "risposte" dei conti ambientali: alcuni esempi	104
Tavola II.8	Arrivi di turisti internazionali per destinazione, 1990-2004	106
Tavola II.9	Arrivi e presenze di italiani e stranieri in strutture alberghiere ed extralberghiere, 2004	107
Tavola II.10	Estensione della rete ferroviaria in Europa: 1990 e 2003	112
Tavola II.11	Densità territoriale della rete ferroviaria in Europa nel 2003	112
Tavola II.12	La rete per l'alta velocità: 2003 e 2010	113
Tavola II.13	Rete autostradale dei Paesi europei, al 1990 e 2003	113
Tavola II.14	Quantità importate ed esportate: 1995-2004	116
Tavola II.15	Percentuali di arrivi e spedizioni di merce, nazionali e internazionali, per strada, ferrovia e nave, Centro-Nord e Mezzogiorno	119

Rapporto Annuale del DPS - 2005

Tavola II.16	Fusioni e acquisizioni nel settore logistica e trasporto merci in Europa (1999/2001)	120
Tavola II.17	Principali acquisizioni effettuate dalle Poste europee in segmenti diversi dal segmento "servizi postali"	120
Tavola II.18	Attuazione della legge Galli negli Ambiti Territoriali Ottimali	122
Tavola II.19	Comuni con affidamento del Servizio Idrico Integrato effettuato al 30 giugno 2005	122
Tavola II.20	Gare svolte nel Servizio Idrico Integrato al 30 novembre 2005 nel Mezzogiorno	123
Tavola II.21	Compostaggio di rifiuti selezionati: capacità degli impianti e quantità trattate, 2000-2004	133
Tavola II.22	Biostabilizzazione e produzione di Combustibile Derivato dai Rifiuti: capacità degli impianti e quantità trattate, 2000-2004	134
Tavola II.23	Incenerimento e termovalorizzazione dei rifiuti: capacità degli impianti ed energia prodotta, anno 2004	134
Tavola K.1	Potenza efficiente lorda delle fonti rinnovabili per fonte e macroaree regionali	144
Tavola II.24	Articolazione e dinamica dei sistemi urbani	147
Tavola II.25	Funzioni urbane superiori (Sistemi Locali del Lavoro urbani)	151
Tavola II.26	Spesa in ricerca agro-alimentare (pubblica e privata) su valore aggiunto agricolo: confronto europeo	154
Tavola II.27	Peso dell'agroalimentare e spesa in R&S delle aziende alimentari per ripartizioni geografiche	158
Tavola M.1	Caratteristiche del disagio sociale nelle 23 province metropolitane - valori medi per classi di aggregazione di sezioni censuarie, 2001	165
Tavola M.2	Medie per provincia sulle componenti dell'indice di disagio	165
III.	LA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE PER LO SVILUPPO	
Tavola III.1	Indicatori della distribuzione territoriale di popolazione, Pil e spesa del Settore Pubblico Allargato: anni 1996-2003	167
Tavola N.1	Classificazione degli enti della componente allargata locale	174
Tavola III.2	Pubblica Amministrazione: ripartizione territoriale della spesa pubblica in conto capitale	178
Tavola III.3	Settore Pubblico Allargato: ripartizione territoriale della spesa pubblica in conto capitale	178
Tavola P.1	La spesa per il turismo: spesa corrente e in conto capitale per livello di governo e ripartizione territoriale – media 1999-2003	191
Tavola P.2	Articolazione della spesa in conto capitale tra investimenti, trasferimenti e partite finanziarie – media 1999-2003	191
Tavola III.4	Quadro finanziario unico: spesa in conto capitale per fonte di finanziamento	198
Tavola III.5	Fondo aree sottoutilizzate: risorse spendibili	202
IV.	GLI STRUMENTI PER LO SVILUPPO	
Tavola S.1	Politica regionale nazionale: sinossi dei sistemi di <i>governance</i>	211
Tavola IV.1	Prospettive finanziarie Unione Europea 2007-2013	220
Tavola IV.2	Prospettive finanziarie 2007-2013 – risultati dell'Italia	227
Tavola IV.3	Prospettive finanziarie 2007-2013 per l'Italia: risultati per la politica di coesione	227
Tavola W.1	Aiuti di Stato a finalità regionale sulla base dei nuovi orientamenti 2007-2013	230

Tavola IV.4	Fondi strutturali comunitari per l'Italia 2000-2006: "valore obiettivo" e risultati al 31.12.2005	236
Tavola IV.5	Fondi strutturali comunitari per l'Italia 2000-2006: "valore obiettivo" e risultati al 31.12.2005 per il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale	237
Tavola IV.6	Fondi strutturali per l'Italia 2000-2006: Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1. Grado di realizzazione del "valore obiettivo" delle domande di pagamento al 31 dicembre 2005 per programmi e fondi	238
Tavola IV.7	Documenti Unici di Programmazione Obiettivo 2, 2000-2006. Grado di realizzazione del "valore obiettivo" delle domande di pagamento al 31 dicembre 2005	239
Tavola IV.8	Spesa del Fondo per le Aree Sottoutilizzate per strumenti di intervento, anno 2004: stime	241
Tavola X.1	Importo annuo per macroarea dei bandi di gara per lavori ed impiantistica	247
Tavola IV.9	Programma infrastrutture strategiche - progetti Delibera Cipe n. 21/2004. Tempistica delle spese 2004-2005	267
Tavola IV.10	Accordi di Programma Quadro stipulati per anno, valore e area geografica	271
Tavola IV.11	Accordi di Programma Quadro stipulati per asse, valore e macroarea al 31 dicembre 2005	274
Tavola IV.12	Programmazione delle risorse stanziato sul Fondo Aree Sottoutilizzate	275
Tavola IV.13	Accordi di Programma Quadro: impegni contrattualizzati su valore totale	275
Tavola Z.1	Piani di settore in corso di attuazione approvati dal Cipe	289
Tavola IV.14	Interventi aggiudicati e previsti dal Piano delle Priorità di investimento per Regioni del Mezzogiorno	292
Tavola IV.15	La spesa per ricerca e sviluppo in Italia	293
Tavola IV.16	La ricerca e la società dell'informazione nella Delibera Cipe di ripartizione del Fondo per le Aree Sottoutilizzate 2005	296
Tavola IV.17	Credito d'imposta investimenti: anni 2003-2004-2005	304
Tavola IV.18	Bonus occupazione nazionale: anni 2003-2004-2005	306
Tavola IV.19	Bonus occupazione Mezzogiorno: anni 2003-2004-2005	309
Tavola IV.20	Progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno: numerosità e valori percentuali sulle risorse pubbliche dei Programmi Operativi Regionali	311
Tavola IV.21	Classificazione sintetica degli interventi appartenenti ai Progetti Integrati Territoriali e ai Programmi Operativi Regionali Obiettivo 1: importi ammessi a finanziamento in valore e in percentuale al 30/10/2005	313
Tavola IV.22	Contratti di localizzazione approvati dal Comitato Operativo	319
V.	MODERNIZZARE E DARE CAPACITÀ ALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	
Tavola V.1	I progressi delle Amministrazioni rispetto agli indicatori della premialità nazionale del 6 per cento	327
Tavola V.2	I progressi rispetto all'indicatore relativo al proseguimento degli incarichi dirigenziali per le Amministrazioni centrali	329
Tavola V.3	Aggiornamento degli indicatori della premialità relativi al servizio idrico integrato e alla gestione dei rifiuti	330
Tavola V.4	Aree di intervento del programma operativo "Azioni pilota in aree PIT"	341

V.I	POLITICHE PER IL MERCATO DEL LAVORO, DEL CREDITO E PER L'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE REGIONI	
Tavola VI.1	Politiche del lavoro previste da dispositivi nazionali	358
Tavola VI.2	Ripartizione delle spese del Fondo Sociale Europeo per politiche attive nel Mezzogiorno per tipologia di progetto nel periodo 2000-2005	363
Tavola VI.3	Gestione degli strumenti di autoimpiego: anno 2005	370
Tavola VI.4	Gestione degli strumenti di promozione dell'imprenditorialità: anno 2005	371
Tavola VI.5	Il Quadro Programmatico delle misure dedicate all'emersione nei programmi del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1	374
Tavola VI.6	Tipologia di azioni realizzate per l'emersione dai programmi del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1	377
Tavola AF.1	Progetti in misure per l'emersione rilevati nei dati di monitoraggio dei Programmi Operativi	379
Tavola AH.1	Interscambio delle Regioni del Centro-Sud con i Balcani nel 2003	396
Tavola VI.7	Progetti Twinning per la politica regionale	400

Si ringrazia la Biblioteca Civica Raccolta Stampe "Achille Bertarelli", Milano, per l'autorizzazione a riprodurre l'incisione di Filippo Conti raffigurante gli Stati europei nel 1788.

