

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 2003, ultimo anno per cui sono disponibili le stime generali del Ministero del Lavoro¹, la spesa per politiche attive del lavoro - che comprendono tutti gli interventi pubblici nel mercato del lavoro che agiscono a favore di particolari categorie (disoccupati, occupati a rischio, ecc.)² - è stata pari a circa 9 miliardi e mezzo di euro, circa lo 0,7 per cento del Pil, mentre era arrivata a circa lo 0,75 l'anno precedente. Il valore del 2002 aveva peraltro costituito un picco anomalo, a causa della componente di incentivazione alla domanda di lavoro assai accresciutasi per il forte utilizzo del regime agevolativo del credito d'imposta per nuova occupazione (art. 7 legge 388/2000, cd. bonus occupazione, fig.VI.1)³.

Le politiche attive

L'assenza di programmazione finanziaria e l'entità delle agevolazioni capitarie avevano dato luogo all'esaurimento delle risorse disponibili per il bonus occupazione alla metà del 2002 e hanno indotto, dopo un iniziale blocco dell'operatività, alla riforma dello strumento (operata dall'articolo 63 della legge 289/2002), che ne ha subordinata l'assegnazione a una istanza preventiva. La spesa imputabile al 2003 è stimata attorno ai 940 milioni di euro, circa la metà di quella del 2002, e lo stock di soggetti agevolati è valutabile in 136 mila (120 mila dei quali riferibili alla prosecuzione di rapporti di lavoro già agevolati in virtù della normativa antecedente il luglio 2002), di cui circa il 46 per cento nel Mezzogiorno. Dalla metà del 2003, periodo in cui è divenuto operativo l'obbligo di presentazione di richiesta all'Agenzia delle entrate, al settembre 2004 sono state accolte 126.154 istanze per l'utilizzo del nuovo regime, di cui circa il 36 per cento relative a rapporti di lavoro instauratisi negli anni precedenti ma eleggibili comunque al beneficio⁴.

Il bonus occupazione

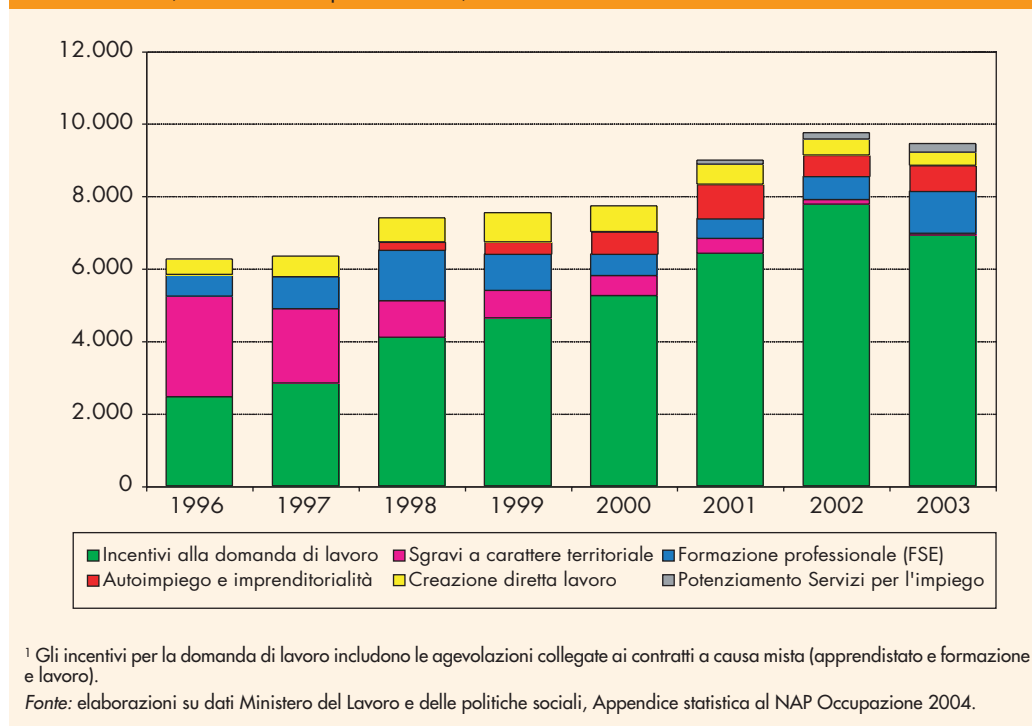
¹ Il quadro contabile delle politiche del lavoro è ricostruito nell'appendice statistica al Piano nazionale per l'occupazione 2004 e si riferisce alle voci di spesa a carattere nazionale e alle misure cofinanziate nell'ambito della programmazione del Fondo Sociale Europeo.

² La definizione corrisponde a quella dell'Eurostat (*Labour Market Policy Database Methodology*, doc. 3/2001/EN/No2, Luxembourg 2000). Le categorie particolari comprendono: disoccupati, occupati a rischio di perdita involontaria del proprio lavoro, persone inattive che intendono entrare nel mercato del lavoro e sono in qualche modo svantaggiate. Sono considerati all'interno delle politiche attive del lavoro anche alcuni sgravi territoriali, sgravi contributivi corrisposti in relazione ai lavoratori aventi sede di lavoro in aree geografiche specifiche, caratterizzate da minore sviluppo a prescindere da requisiti relativi all'incremento dell'occupazione (sgravi che hanno avuto un forte peso nel passato, ma che si sono ormai quasi del tutto esauriti).

³ Si noti che nella ricostruzione della spesa per politiche attive, allo scopo di valutarne correttamente gli effetti, il Ministero del Lavoro opera riattribuzioni temporali delle spese per crediti di imposta imputandole, per quanto possibile, agli anni di effettiva maturazione dei presupposti, piuttosto che ai periodi di compensazione degli importi. Ne possono quindi derivare apparenti disomogeneità con altre fonti che rappresentano i crediti di imposta con un criterio di cassa.

⁴ Per maggiori informazioni sul funzionamento del credito di imposta per nuove assunzioni (cd. bonus occupazione), si veda in questo Rapporto il paragrafo IV.3.5.2, nonché i precedenti Rapporti annuali (2003 e 2001-2002) e il Box 1 dell'Appendice al Piano nazionale per l'occupazione 2004 curata dal Ministero del Lavoro.

Figura VI.1 - SPESA PER POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO¹, ANNI 1996-2003
(milioni di euro a prezzi correnti)



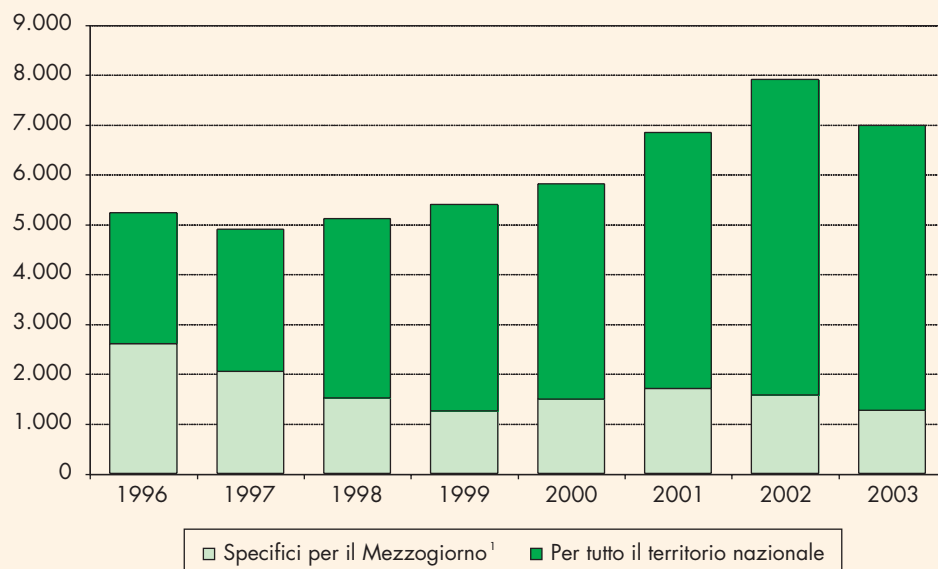
Incentivi
specificamente
dedicati al
Mezzogiorno

Escludendo, comunque, il picco del 2002, si osserva nel complesso del periodo un trend di crescita a prezzi correnti, in moderato incremento in relazione al Pil, e una forte ricomposizione degli interventi che riflette una modifica degli orientamenti di *policy*: al progressivo venir meno degli sgravi contributivi a carattere territoriale, seguita agli accordi con l'Unione europea di metà anni novanta, si accompagna l'affermazione degli strumenti per l'autoimpiego e l'imprenditorialità giovanile (cfr. par. VI.1.2) e il significativo incremento degli incentivi collegati alle assunzioni.

Nei dati relativi al 2003, con il definitivo esaurirsi delle "code" dello sgravio capitaro la cui vigenza è terminata a fine 2001⁵ e la cui spesa relativa si è ridotta negli anni fino ad azzerarsi (vedi anche tav. VI.1), anche gli incentivi specificamente destinati al Mezzogiorno sono ormai concessi solo a fronte di incrementi dell'occupazione. Complessivamente, il peso degli incentivi specificamente destinati all'area è valutabile attorno al 20 per cento del totale della spesa per incentivi alla domanda di lavoro, mentre era dell'ordine di circa il 50 per cento ancora alla metà degli anni novanta⁶ (cfr. fig. VI.2).

⁵ Lo sgravio capitaro per le unità impiegate nei territori del Mezzogiorno, negoziato nel 1997 con la CE quale regime di *phasing out* nei contributi al mantenimento dell'occupazione cui l'Italia aveva rinunciato in linea di principio a seguito del cd. accordo Pagliarini-van Miert del 1995, è stato vigente nel periodo 1998-2001 e prevedeva la possibilità per le imprese operanti nel Mezzogiorno di usufruire di uno sgravio in cifra fissa per le unità occupate a fine 1997.

⁶ Le valutazioni risentono dell'impossibilità di tenere conto con precisione di incentivi derivanti da disposizioni regionali. Il permanere di una quota di incentivi specificamente riservata all'area, per quanto riguarda le disposizioni di livello nazionale, deriva dal succedersi nel tempo di alcune norme che hanno introdotto regimi di sgravio di durata annuale o triennale per nuovi assunti a incremento delle unità occupate nei relativi periodi di riferimento (al momento non vigenti), ovvero per il collegamento a incentivi concessi sull'intero territorio nazionale di benefici ulteriori per i territori del Mezzogiorno, quale è il caso del credito ulteriore per il Mezzogiorno (peraltro in regime di *de minimis*) collegato al credito d'imposta generale per nuova occupazione. Sul punto si vedano le precedenti edizioni del Rapporto del DPS e i Rapporti di Monitoraggio sulle politiche occupazionali curati dal Ministero del Lavoro.

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

¹ Sono considerati gli incentivi destinati esclusivamente al Mezzogiorno: sgravio in forma capitaria, 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. tav. 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 su dati Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Appendice statistica al Piano nazionale per l'occupazione 2004.

La spesa per il sostegno ai contratti a causa mista (apprendistato e formazione e lavoro) è stabile rispetto al passato. All'interno di questa spesa è in atto un maggiore utilizzo del contratto di apprendistato e una flessione dei contratti di formazione e lavoro (CFL). La situazione è in fase di cambiamento per la riforma, operata dal decreto legislativo 276/2003, che ha soppresso i contratti di formazione e lavoro, introdotto i contratti di inserimento lavorativo (CIL) e esteso il limite di età per il contratto di apprendistato.

Contratti a causa mista, creazione posti di lavoro e imprenditorialità

Ancora in diminuzione appare nel 2003 la componente relativa alla creazione diretta di posti di lavoro (spese per lavori socialmente utili, LSU, e strumenti assimilabili), che si va progressivamente esaurendo. Una rilevazione condotta a cura dal Ministero del lavoro segnala, peraltro, che sono in corso alcuni progetti di estensione delle attività di LSU su fondi resi disponibili dalle regioni, in particolare da quelle del Mezzogiorno.

Gli impegni di spesa connessa agli incentivi per l'imprenditorialità e l'autoimpiego, dopo la stasi del 2002, sono risaliti ad oltre 700 milioni di euro, 430 dei quali per gli incentivi all'autoimpiego di cui al titolo I del decreto legislativo 185/2000. Come mostra il paragrafo VI.1.2, tali incentivi hanno confermato il loro rilievo anche nel 2004.

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

Tipologia di intervento	Beneficiari ²				Spesa (migliaia di euro) ³			
	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
POLITICHE ATTIVE								
Contratti a causa mista								
Apprendistato	458.274	475.473	488.139	465.072*	1.567.392	1.635.615	1.769.164	1.969.153
Centro-Nord	388.155	400.381	479.944					
Mezzogiorno	70.119	75.092	8.195					
Contratti di formazione e lavoro	310.291	259.211	221.197	186.576*	882.272	784.206	721.864	552.581
Centro-Nord	230.427	195.771	169.869					
Mezzogiorno	79.864	63.440	51.328					
Incentivi all'occupazione dipendente								
Contratti di apprendistato trasformati a tempo indeterminato	56.535	69.050	74.823	75.685*	270.103	320.935	347.140	453.379
Centro-Nord	50.403	61.803	64.972					
Mezzogiorno	6.132	7.247	8.488					
Contratti di formazione e lavoro trasformati a tempo indeterminato	19.892	17.840	17.875	15.558*	8.556	31.150	38.005	70.779
Centro-Nord	3.444	3.060	3.104					
Mezzogiorno	16.448	14.780	14.771					
Incentivi per nuove assunzioni a tempo parziale (a)	3.346	3.300	2.752		45	2.446	2.011	1.299
Centro-Nord	2.954							
Mezzogiorno	392							
Assunzioni agevolate disoccupati di lunga durata (b)	312.401	333.742	397.940	369.201*	985.814	1.133.000	1.202.132	1.386.693
Centro-Nord	119.422	119.531	124.904					
Mezzogiorno	192.979	214.211	273.036					
Assunzioni agevolate dalle liste di mobilità (e relative trasformazioni) (c)	82.643	79.272	74.254	69.737*	452.035	468.703	489.792	446.385
TD Centro-Nord	38.843	35.400	30.904					
Mezzogiorno	4.010	4.019	4.333	36.285*				
TI Centro-Nord	17.637	16.460	15.965					
Mezzogiorno	4.437	4.663	4.666	17.836*				
S Centro-Nord	16.960	17.898	17.385					
Mezzogiorno	756	832	1.001	15.616*				
Altre assunzioni agevolate (d)	1.246	1.149	628	445*	5.677	6.143	6.518	2.548
Centro-Nord	985	979	467					
Mezzogiorno	261	170	161					
Sgravi contributivi e incentivi alle assunzioni nel Mezzogiorno								
sgravio in forma capitaria (e)	307.644	259.077	16.729		208.384	164.595	32.097	
sgravio annuale e triennale nuove assunzioni (f)	116.697	190.326	208.691	127.612*	668.411	1.025.246	1.115.248	1.073.315
sgravio totale triennale (f)	111.628	189.207	208.448	127.612*	595.362	1.009.126	1.111.744	1.072.573
sgravio totale annuale (f)	5.069	1.119	243		73.049	16.120	3.504	742
vecchi sgravi contributivi nel Mezzogiorno non operativi su beneficiari (g)					500.278	394.472	113.484	
Credito d'imposta assunzioni ob. 1 (L. 449/97 e 488/98) (f)	42.982	5.911	228		79.184	17.203	4.835	
Credito d'imposta ass. a tempo indeterminato adulti art. 7 L. 388/2000 (generale e Mezzogiorno) (h)					3.316	631.421	1.722.575	945.639
Credito d'imposta ass. a TI adulti art. 7 L.388/2000 (generale)	599	107.295	283.534	135.926	2.971	531.975	1.405.772	778.852
Centro-Nord	460	67.179	155.737	72.536				
Mezzogiorno	139	40.116	127.797	63.390				
Credito d'imposta art. 7 L.388/2000 (ult. Mezzogiorno)					345	99.446	316.803	166.787
Integrazione dei disabili								
Lavoratori svantaggiati presso cooperative sociali con sgravio contributivo totale	12.016	12.267	13.899	14.202	38.667	43.566	46.226	56.186
Centro-Nord	10.744	11.119	12.428					
Mezzogiorno	1.272	1.148	1.471					
Assunzioni agevolate di disabili	n.d.	7	423	448	n.d.	35.687	32.886	36.116
Centro-Nord	260	403						
Mezzogiorno	163	45						
Creazione diretta di posti di lavoro								
Lavori socialmente utili	132.542	98.363	72.656	58.467	712.649	556.861	450.207	365.801
Centro-Nord	21.991	11.368	6.097	5.010				
Mezzogiorno	110.551	86.994	66.559	53.457				

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

Tipologia di intervento	Beneficiari ²				Spesa (migliaia di euro) ³			
	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
Incentivi all'autoimpiego								
Incentivi alla imprenditorialità giovanile (i)	380	395	61	104	117.090	108.600	17.100	34.800
Centro-Nord	26	30	6	7				
Mezzogiorno	354	365	55	97				
Prestito d'onore (l)					283.210	561.100	0	432.610
Corsi di Formazione	11.199	30.269						
Centro-Nord	289	1.202						
Mezzogiorno	10.910	29.067						
Agevolazioni	9.722	19.585		12.753				
Centro-Nord	362	589		702				
Mezzogiorno	9.360	18.996		12.051				
Sgravi per i lavoratori autonomi con meno di 32 anni che avviano l'attività					144.011	251.932	246.482	148.833
Esperienze lavorative								
Piani di inserimento professionale	15.145	11.080	7.489	1.886	40.165	44.082	27.620	9.080
Centro-Nord	6.182	3.269	1.337					
Mezzogiorno	8.963	7.811	6.152					
POLITICHE PASSIVE (sostegno al reddito dei disoccupati)								
Indennità di mobilità	93.542	93.778	104.132		1.243.480	1.264.227	1.380.962	1.511.968
Centro-Nord	52.589	53.682	59.333					
Mezzogiorno	40.953	40.096	44.799					
Indennità di disoccupazione (m)	1.213.322	1.260.814	1.270.070	1.304.306	3.930.545	4.268.808	4.443.694	4.026.798
Indennità non agricola (ordinaria)					1.911.576	2.534.238	2.888.828	2.623.686
ordinaria non ag requisiti pieni								
Centro-Nord	121.968	132.837	151.724	172.280				
Mezzogiorno	69.744	83.729	89.981	101.277				
ordinaria non ag requisiti ridotti								
Centro-Nord	213.288	217.814	205.649	203.420				
Mezzogiorno	173.845	179.906	172.509	174.737				
Indennità edilizia (ordinaria)					176.664	175.966	170.847	63.962
Centro-Nord	10.014	9.924	9.220	9.265				
Mezzogiorno	36.674	41.637	42.208	40.827				
Indennità agricola					1.842.305	1.558.604	1.384.019	1.339.150
Centro-Nord	85.523	85.704	85.152	87.899				
Mezzogiorno	502.266	509.263	513.627	514.601				
Cassa Integrazione Guadagni (n)	84.618	87.503	108.076	130.839	858.605	928.138	932.140	1.121.444
Centro-Nord	49.064	55.541	70.704	91.033				
Mezzogiorno	35.556	31.962	37.372	39.806				

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. In particolare non vengono considerate le politiche cofinanziate dal Fondo sociale e le spese per l'attivazione per gli Servizi per l'impiego; rispetto al resto della spesa per politiche attive, le politiche qui rappresentate ne coprono comunque, nel 2003, il 97 per cento; per le politiche passive si arriva all'83 per cento (il rimanente è attribuibile a voci di spesa connesse a prepensionamenti a ad alcuni altri strumenti attivi nel settore agricolo).

² I dati relativi ai beneficiari sono tratti da archivi amministrativi e riguardano nella quasi totalità dei casi posizioni e non individui. Per il 2003 non è ancora disponibile la disaggregazione territoriale dei dati per tutte le voci, inoltre, ove specificato con *, i dati per il 2003 riguardano lo stock dei beneficiari medio del primo semestre. Altre informazioni sono fornite nelle note specifiche alle voci considerate.

³ Per la quasi totalità delle politiche i dati sono tratti dal bilancio INPS, nell'ultima edizione approvata: si tratta, per il 2000, 2001, 2002 e 2003 dei bilanci a consuntivo. I dati relativi ai crediti di imposta sono di fonte Ministero dell'Economia e Finanze-Dipartimento per le Politiche Fiscali. Altre informazioni sono fornite nelle note alle specifiche voci considerate.

* Dato per il 2003 relativo al solo I semestre.

(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 stanziato. Nel 2001-2003 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 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) Dato stimato sulla base della spesa annua.

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

(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- 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 sottovalutare 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) I valori sono relativi agli strumenti di cui al Titolo I del decreto legislativo n. 185/2000 e sono di fonte Sviluppo Italia - Spa. 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, al netto delle spese di gestione.

(l) I valori sono relativi agli strumenti di cui al Titolo II del decreto legislativo n. 185/2000 e sono di fonte Sviluppo Italia - Spa. I dati di spesa si riferiscono alle sole agevolazioni concesse e al corrispondente impegno di spesa assunto, al netto delle spese di gestione.

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

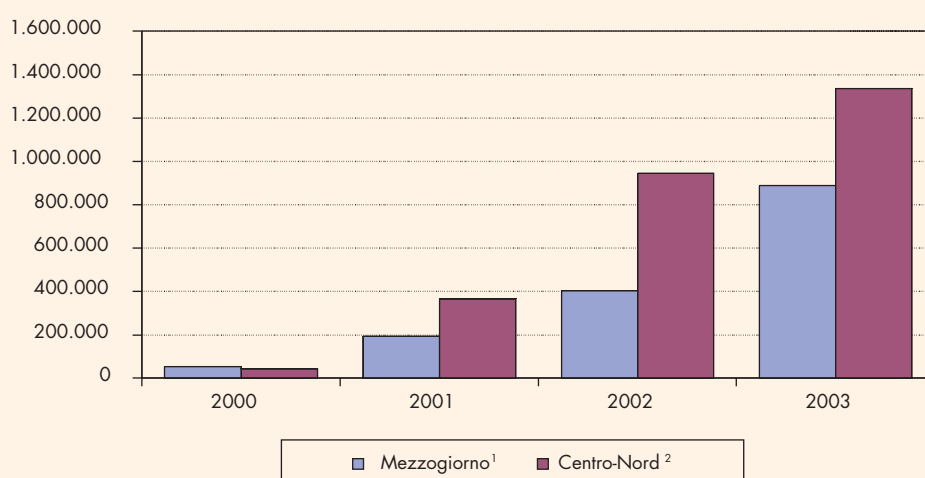
(n) Il dato sui beneficiari riguarda gli occupati equivalenti, stimati in base alle ore autorizzate della gestione ordinaria (interventi ordinari e straordinari) e della gestione speciale edilizia.

Fonte: Elaborazioni DPS su dati Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

Interventi del FSE

I dati derivati dal monitoraggio dei fondi strutturali confermano - sia per il Centro-Nord, sia per il Mezzogiorno (cfr. fig. VI.3) – l'incremento nel 2003 della spesa degli interventi di politica per le risorse umane finanziati dal Fondo sociale europeo, collegato alla tempistica di attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi comunitari⁷. Ne deriva una conferma del carattere ciclico di tale componente nella spesa complessiva per politiche attive che si era evidenziato anche nel periodo di programmazione precedente (cfr. fig. VI.1).

Figura VI.3 - SPESA DEGLI INTERVENTI DEL FONDO SOCIALE EUROPEO (migliaia di euro)



¹ Nel Mezzogiorno, per cui il FSE interviene per lo più a titolo dell'obiettivo 1, è incluso anche il POR dell'Abruzzo in cui il FSE interviene a titolo dell'obiettivo 3. Sono inoltre inclusi i pagamenti derivanti dall'attuazione di altri programmi a titolarità di amministrazioni centrali.

² Dal Centro-Nord, in cui il FSE interviene a titolo dell'obiettivo 3 è escluso il POR dell'Abruzzo che è incluso nel Mezzogiorno; è inoltre incluso il Programma di assistenza tecnica e azioni di sistema a titolarità del Ministero del Lavoro.

Fonte: elaborazioni su dati Ragioneria Generale-IGRUE.

Caratteristica principale degli interventi del Fondo sociale, infatti, è che – malgrado in molti casi essi risultino ancora una risorsa assai rilevante per attività più ordinarie di intervento - essi dovrebbero consentire di sperimentare forme innovative di politica attiva, da trasferire a regime anche su interventi interamente finanziati da risorse nazionali. Nel corrente ciclo di programmazione, i programmi operativi hanno previsto di affiancare ad attività più consuete nell'ambito della formazione, anche azioni diverse. Nel caso delle aree obiettivo 1, nel corso della revisione di medio termine, si è ribadito l'intento di realizzare, nella seconda fase di attuazione dei programmi, quegli interventi più innovativi (sia nell'ambito delle attività formative, sia in quelle di erogazione di servizi di accompagnamento e azioni di sistema) e quelle azioni, esplicitamente integrate con altri interventi, più

⁷ I relativi programmi sono per la maggior parte a titolarità regionale (POR), 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 (PON). 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 e assistenza tecnica a titolarità del Ministero del Lavoro, che opera anche attraverso un analogo programma con azioni similari anche in obiettivo 1.

direttamente connesse al raggiungimento di obiettivi di sviluppo locale, il cui peso è risultato nella prima fase inferiore rispetto alle previsioni programmatiche⁸. Nell'azione del FSE, anche a seguito di una crescente attenzione in ambito comunitario e nazionale al tema della partecipazione sociale, vanno acquisendo un certo peso gli interventi esplicitamente diretti a favorire obiettivi di inclusione sociale, che sperimentano attività che vanno oltre le politiche del lavoro in senso stretto (si veda Riquadro Y: Interventi per l'inclusione sociale nei Programmi operativi dell'obiettivo 1).

RIQUADRO Y. INTERVENTI PER L'INCLUSIONE SOCIALE NEI PROGRAMMI OPERATIVI DELLE AREE OBIETTIVO 1

La "riduzione del disagio sociale nel Sud" è una delle due componenti dell'obiettivo strategico del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) Obiettivo 1 2000-2006 assieme alla crescita del Pil. La realizzazione dell'obiettivo di riduzione del disagio sociale è affidata in primo luogo agli effetti indiretti della crescita economica e in secondo luogo ad alcuni interventi diretti per l'inclusione sociale e la riduzione del disagio finanziati dai Programmi Operativi (PO).

Malgrado la centralità dell'obiettivo di riduzione del disagio sociale, l'impostazione del QCS risente della non completa maturazione del dibattito complessivo sui nessi tra sviluppo economico e inclusione sociale e della generale difficoltà a tradurre le impostazioni generali di policy in scelte programmatiche coerenti ed efficaci. Tuttavia, nel corso della revisione di medio termine del QCS, condotta nella prima metà del 2004, è risultata evidente la crescita di sensibilità delle amministrazioni rispetto ai temi dell'inclusione sociale, in particolare in relazione agli interventi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo e alle azioni dirette a favore delle persone¹.

Il complesso di tali interventi è stato oggetto di un'analisi condotta dall'Unità di valutazione del DPS nel 2004², che ha fornito una tipologia delle politiche e interventi direttamente rivolti all'inclusione nei PO del QCS e una prima analisi dello stato di avanzamento della programmazione di questi interventi con il fine di contribuire alle future decisioni di policy e programmazione.

Gli interventi per l'inclusione sociale e la riduzione del disagio non si riconducono a specifiche misure nel QCS e nemmeno sono organizzati in modo da poter essere catalogati e riconosciuti come tali nei dati di monitoraggio, come invece accade per altre tipologie di

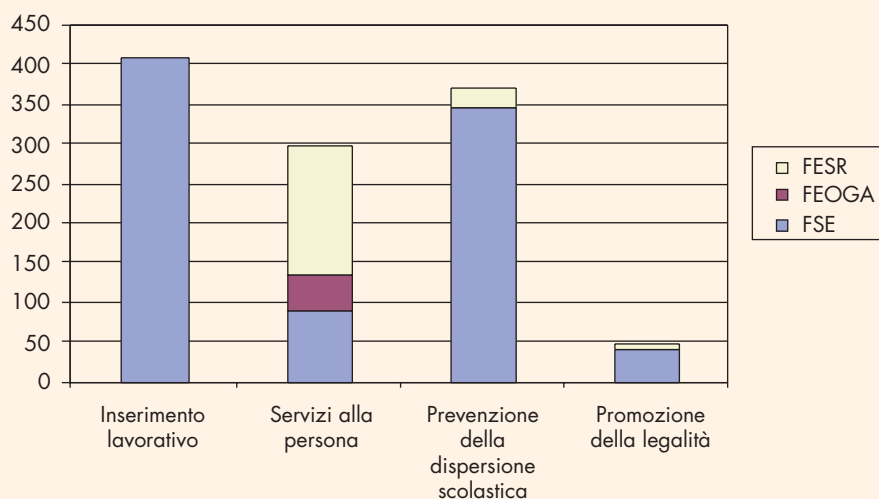
¹ Il nuovo testo del QCS riconosce che "Le disponibilità finanziarie espressamente dedicate al contrasto del disagio sociale nell'ambito della presente programmazione sono peraltro ridotte rispetto alla dimensione delle questioni". A sostegno e complemento degli interventi finanziati all'interno dei PO del QCS, e riconoscendo il limitato potenziale nell'attuale fase di programmazione, il DPS, insieme ad altri partner istituzionali, è impegnato in attività mirate a sviluppare strumenti conoscitivi che aiutino a comprendere il fenomeno del disagio sociale, a valutare le strategie e gli interventi di inclusione e a identificare buone prassi.

² *Inclusione sociale e riduzione del disagio nei programmi operativi del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 2000-2006*, UVAL, settembre 2004.

⁸ Si veda, in particolare, il testo del QCS obiettivo 1 rivisto in occasione della revisione di medio termine al capitolo dedicato alla attuazione della strategia per l'asse III- Risorse Umane.

Le misure e azioni dei PO. Le modalità e gli strumenti attuativi con cui i PO regionali e nazionali hanno attivato misure, azioni e progetti con dirette finalità di inclusione sociale o di riduzione del disagio sono particolarmente diversificati, nonché distribuiti nei diversi Assi e Misure dei programmi. L'analisi sugli interventi con dirette finalità di inclusione sociale e sul loro stato di attuazione è dunque basata su una selezione di misure, parti di misure e azioni che, sulla base delle indicazioni fornite dai documenti di programmazione (che implicano alcuni margini di approssimazione), risultino avere dirette finalità di inclusione sociale e riduzione del disagio.

Figura Y.1 - RISORSE FINANZIARIE PUBBLICHE PROGRAMMATE PER L'INCLUSIONE SOCIALE NEI PROGETTI OPERATIVI CONSIDERATI AL 31 MARZO 2004
(milioni di euro)



Fonte: elaborazione DPS-UVAL su dati forniti dai documenti di programmazione e piani finanziari.

L'analisi condotta ha comunque permesso di individuare quattro principali categorie di politiche e interventi per l'inclusione sociale nei PO del QCS (Figura Y.1):

- *Inserimento lavorativo dei soggetti a rischio di esclusione sociale. Questa categoria di interventi, principalmente finanziati dal FSE in Asse III (Risorse Umane), si articola secondo due principali sottotipologie: interventi mirati all'inserimento e re-inserimento lavorativo dei gruppi svantaggiati e interventi per sostenere la partecipazione femminile al mercato del lavoro - con particolare riferimento alle azioni rivolte a donne in condizione o rischio di disagio e alle azioni mirate a sostenere le donne con necessità di equilibrare vita lavorativa e vita familiare.*

- *Servizi alla persona. A questa categoria appartengono tutti gli interventi rivolti al miglioramento dei servizi di base per le popolazioni urbane e rurali (in particolare interventi infrastrutturali) e gli interventi a sostegno dell'erogazione di servizi per l'economia sociale. Si tratta di interventi per lo più finanziati dalle misure dell'Asse V (Città) e dall'Asse IV (Sistemi locali di Sviluppo), con particolare riferimento alle misure per lo sviluppo rurale.*

- Lotta e prevenzione della dispersione scolastica, *che include sia gli interventi finanziati dalle misure specifiche dell'Asse III dei POR, sia quelle finanziate dal PON Scuola.*

- Promozione e sostegno della legalità, *in cui ricadono quegli interventi che individuano la criminalità come fattore caratterizzante di marginalità ed esclusione e che promuovono la legalità in un'ottica di lotta al disagio e di sostegno all'inclusione. Si tratta per lo più di interventi finanziati dal PON Sicurezza e dal POR Sicilia.*

Nel loro complesso, i PO del QCS hanno destinato circa 1 miliardo di euro di risorse pubbliche agli interventi di inclusione sociale e riduzione del disagio, con valori che oscillano - a seconda che si adoperi una classificazione più ampia o più ristretta - tra il 2,4 e il 2,7 per cento del totale delle risorse pubbliche del QCS e tra il 2 e il 4 per cento delle risorse pubbliche dei PO Regionali³. Le risorse del FSE destinate all'inclusione sociale (oltre 800 Meuro) oscillano tra il 13 e il 15 per cento del totale delle risorse del FSE. E' importante rilevare che anche se la maggior parte delle risorse destinate all'inclusione sociale sono finanziate dal FSE, tutti i fondi contribuiscono al raggiungimento dell'obiettivo strategico del QCS di riduzione del disagio sociale. (cfr. tav. Y.1)

Le strategie per l'inclusione sociale adottate dai PO del QCS sono nel loro complesso caratterizzate da un'elevata differenziazione. Nel caso delle politiche per l'inserimento lavorativo dei gruppi svantaggiati, ad esempio, i programmi operativi forniscono livelli di dettaglio molto diversi sulle categorie di destinatari definiti come 'gruppi svantaggiati', identificando gruppi caratterizzati da forme di disagio piuttosto eterogenee (tossicodipen-

Tavola Y.1 - STATO DI ATTUAZIONE DELLE POLITICHE E INTERVENTI DI INCLUSIONE SOCIALE (IS) NEL QCS AL 31 MARZO 2004 (valori in milioni di euro e quote percentuali)

POLITICHE D'INCLUSIONE SOCIALE	Tipologia di interventi	Programmato	Impegni	Impegni/Progr.
INSERIMENTO LAVORATIVO SOGGETTI A RISCHIO DI ESCLUSIONE SOCIALE	Inserimento lavorativo di gruppi svantaggiati	275	104	37,7
	Partecipazione femminile al mercato del lavoro	62	15	23,7
SERVIZI ALLA PERSONA	Servizi di base alla popolazione urbana	136	41	30,3
	Servizi di base all'economia sociale	58	6	11,1
	Servizi di base per l'economia e le popolazioni rurali	45	20	44,5
LOTTA E PREVENZIONE ALLA DISPERSIONE SCOLASTICA	Lotta e prevenzione alla dispersione scolastica	372	165	44,3
PROMOZIONE E SOSTEGNO DELLA LEGALITÀ	Promozione e sostegno della legalità	43	23	54,7
TOTALE IS		991	374	37,8
QCS		41.445	21.944	52,9
Interventi di IS finanziati da FSE	TOTALE IS IN FSE	808	317	39,3
FSE senza la quota di interventi per l'inclusione sociale	FSE TOTALE- IS IN FSE	5.321	2.988	56,2
Totale FSE	Totale FSE	6.130	3.305	53,9

Fonte: elaborazione UVAL su dati forniti dai Complementi di programmazione e dati di monitoraggio (MONIT).

³ Va rilevato però che il PON Scuola ha destinato circa il 28 per cento del totale delle risorse disponibili agli interventi di inclusione sociale (in particolare agli interventi per la lotta e prevenzione dell'abbandono scolastico), mentre il POR Molise, probabilmente in ragione della sua ridotta dimensione, destina a questi interventi solo circa l'1 per cento.

denti, immigrati, disabili, detenuti, alcolisti, persone affette da HIV, ecc.). I progetti per la lotta alla dispersione scolastica sono caratterizzati da attività molto diversificate a seconda dell'ambito di intervento e area di attuazione. In generale si tratta di interventi complessi, che prevedono attività di informazione e coinvolgimento delle famiglie e degli insegnanti, corsi pomeridiani per gli studenti in difficoltà, laboratori creativi e attività di rete tra i vari attori del territorio, come insegnanti, famiglie e operatori psico-sociali.

La tavola Y.1 presenta i dati di programmazione, impegni e spesa al 31 marzo 2004, ovvero nella prima fase di attuazione, per le principali categorie e sottotipologie di interventi di IS nei programmi operativi del QCS.

L'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati o a rischio di esclusione sociale è la principale strategia di inclusione sociale adottata dai POR. La formazione professionale è lo strumento operativo prescelto per attivare gli interventi. Anche quando gli interventi per l'inserimento lavorativo prevedono una strategia più articolata, di cui la formazione è solo un elemento, spesso solo le attività formative risultano attivate. Nell'ambito delle politiche urbane, i POR hanno programmato di indirizzare risorse significative degli interventi per l'inclusione sociale attraverso modalità attuative integrate quali i PIT, i Piani di Zona Sociale, o progetti integrati in aree urbane. Il ricorso a strumenti integrati risulta maggiore laddove esiste una cornice normativa e di pianificazione settoriale regionale che incoraggi l'innovazione da parte delle Regioni e di altri organismi pubblici territoriali o di settore. Anche se le esperienze finora avviate sono limitate (in parte a seguito del ritardo di attivazione dei PIT e dei Piani di Zona), l'interesse e l'impegno dimostrati in fase di programmazione sono un segnale promettente e, in prospettiva, positivo.

Risorse significative (oltre 340 Meuro) sono dedicate alla lotta all'abbandono e alla dispersione scolastica come strategia per l'inclusione sociale e dimostrano una capacità di realizzazione in media superiore a quella delle altre tipologie di interventi. Questo livello di investimento si rivela ancora più significativo se si considera che i fondi nazionali e regionali investiti in questo settore sono molto limitati.

Nel loro complesso le politiche e gli interventi per l'inclusione sociale e la lotta al disagio hanno mostrato in questa prima fase di programmazione qualche segnale di una certa difficoltà attuativa, confermata non solo dai dati aggregati di impegno e spesa presentati nella tavola Y.1, ma anche dalle indicazioni fornite nei rapporti di valutazione intermedia. In particolare si sono registrate maggiori difficoltà per tipi di intervento meno tradizionali o consolidati. Queste difficoltà sono accentuate laddove si registrano carenze della fase di programmazione (come la mancanza di una chiara identificazione dei destinatari degli interventi o delle cause di disagio) e in parte riconducibili alla mancanza di una specifica strategia di realizzazione. Tali difficoltà sembrerebbero meno evidenti nel caso di interventi, pur di natura complessa, che sono da un lato attuati da soggetti istituzionali con maggior esperienza sull'inclusione e dall'altro presentano target meglio definiti e azioni più precise. Le ipotesi formulate e le conclusioni raggiunte in questa fase iniziale dell'analisi saranno oggetto nei prossimi mesi di ulteriori confronti con le Autorità di Gestione dei PO e con gli attori coinvolti in questi interventi sul territorio.

Nel corso del 2003-2004 si sono anche attuate politiche a carattere regolativo, con l'obiettivo di sostenere il funzionamento del mercato del lavoro in direzione di accrescere il tasso di occupazione e di diminuire il periodo di tempo trascorso nella ricerca di un nuovo impiego o nella condizione di disoccupazione. A questo scopo si è accelerato il processo di attuazione della legge delega 30 del 2003, ormai quasi ultimato e che interviene sia sulle tipologie contrattuali sia sui meccanismi di incontro fra domanda e offerta di lavoro. È, invece, ancora in corso l'iter parlamentare relativo al riordino del sistema di sostegni al reddito (ammortizzatori sociali).

I processi di incontro tra domanda e offerta di lavoro sono stati innovati a partire dal decreto legislativo 469/1997, con una delega di responsabilità e di iniziativa verso il livello territoriale e l'apertura ad operatori diversi da quello pubblico in senso stretto, fino all'ultimo decreto legislativo 276/2003 che prevede un sistema integrato pubblico-privato.

Servizi per l'impiego

Gli operatori che intendono entrare nel mercato per svolgere attività di somministrazione del lavoro, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale, devono essere autorizzati e possono, a differenza del passato, quando si poteva operare in uno solo dei settori indicati, optare per una dimensione di agenzia polifunzionale (Agenzie del lavoro). Oltre ai Centri per l'impiego provinciali (CPI), fra i soggetti autorizzati vi sono ora anche le Università, i comuni, le camere di commercio, gli 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, sono chiamati ad integrare in una logica di rete con la definizione di una borsa nazionale del lavoro a supporto dei processi di incontro fra domanda e offerta.

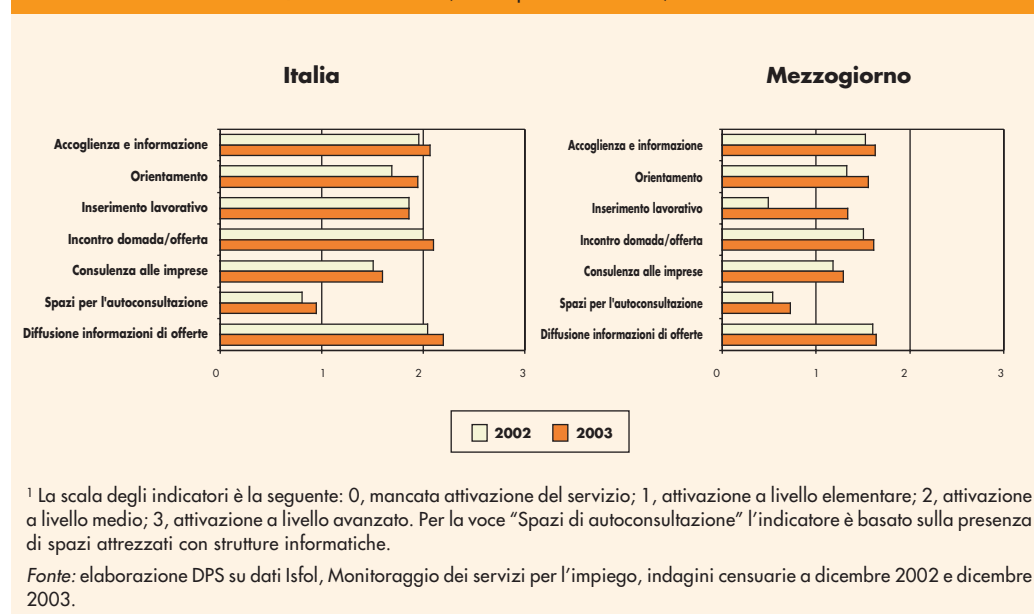
In questo nuovo contesto, è in parallelo proseguito il processo di graduale trasformazione del ruolo dei servizi pubblici per l'impiego, da ente burocratico a fornitore di servizi, con il fine di favorire l'incontro fra domanda e offerta di lavoro e implementare politiche contro la disoccupazione di lunga durata. In particolare, le attività da fornire da parte dei servizi competenti, ora estese anche agli operatori privati, sono "colloqui di orientamento" e "proposte di adesione a iniziative di inserimento lavorativo o di formazione".

I CPI hanno generalmente incontrato difficoltà nell'organizzazione dei nuovi servizi e nel coinvolgimento degli iscritti dovuti alla scarsità di personale, la numerosità del bacino d'utenza, la presenza di vecchi sistemi operativi gestionali. Laddove l'attuazione ha avuto maggior successo ciò sembra essere dovuto a preesistenti capacità del personale alla presenza di un contesto di mercato del lavoro favorevole.

Il monitoraggio condotto su scala nazionale⁹ nel 2003 dall'ISFOL ha mostrato come il sistema nel suo complesso abbia comunque registrato avanzamenti nel-

⁹ ISFOL, Monitoraggio 2003. Il Rapporto è basato sull'indagine censuaria, effettuata dall'ISFOL nel dicembre 2003, delle strutture pubbliche regionali e provinciali dei Servizi per l'impiego (SPI) ed affronta aspetti legati all'organizzazione dei SPI e alla funzionalità dei servizi offerti.

Figura VI.4 - STATO DI ATTIVAZIONE DELLE TIPOLOGIE DI SERVIZIO OFFERTE DAI CENTRI PER L'IMPIEGO, ANNO 2003 (indici¹ per anno e area)



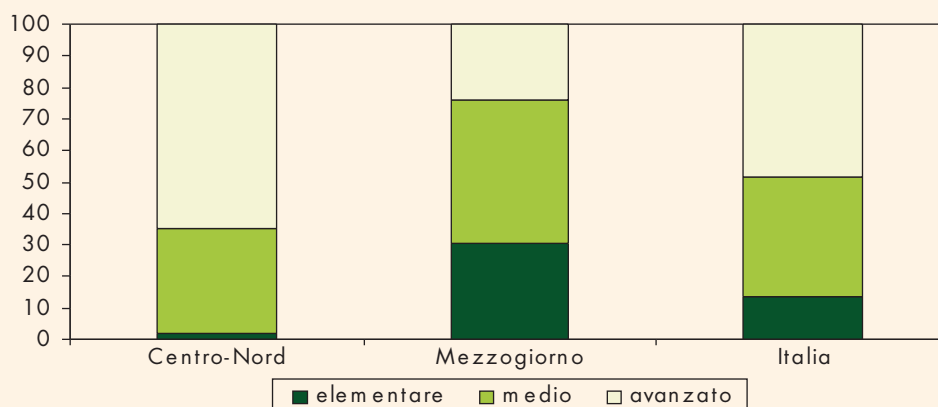
la qualità dei servizi offerti, con un generalizzato miglioramento del livello qualitativo dei servizi erogati dai CPI.

L'analisi per i principali servizi¹⁰ evidenzia miglioramenti nella qualità di tutte le attività che non coincidono con il mero collocamento (cfr. fig. VI.4), ma segnala un maggiore impegno nelle azioni di accompagnamento e inserimento nel mercato del lavoro con un aumento significativo della quota di Centri in grado di offrire servizi altamente qualificati (su scala nazionale, dal 34,8 per cento del 2002, al 48,4 per cento del 2003). Su base territoriale, il maggiore incremento si registra nelle regioni del Sud che continuano, pur rimanendo ancora al di sotto della media nazionale, il processo di riduzione della distanza dalle regioni del Centro-Nord.

Il miglioramento si accompagna però al persistere di una forte eterogeneità nel livello qualitativo dei servizi erogati per i CPI del Mezzogiorno, già evidenziatasi in precedenti rilevazioni. A fronte di avanzamenti nella qualità anche molto significativi in molti centri per l'impiego del Mezzogiorno, che hanno raggiunto un livello qualitativo elevato, ancora circa un terzo dei CPI eroga servizi di livello solo elementare (cfr. fig. VI.5).

Secondo il Piano nazionale per l'occupazione 2004, all'avanzamento dei CPI del Mezzogiorno ha dato un contributo rilevante la riserva premiale 6 per cento del

¹⁰ In particolare per i servizi sono considerati - sulla base del Masterplan dei servizi per l'impiego approvato dalla conferenza Stato-Regioni nel dicembre del 1999 - i seguenti: accoglienza e informazioni, orientamento, promozione all'inserimento lavorativo, mediazione ed incontro domanda-offerta, consulenza alle imprese, spazi per l'autoconsulazione delle informazioni, diffusione delle stesse.

Figura VI.5 - INDICE DI QUALITÀ¹ DEI SERVIZI EROGATI DAI CENTRI PER L'IMPIEGO, ANNO 2003 (composizione percentuale per area)

¹ Il livello dell'indice di qualità è calcolato sulla base di sette servizi: accoglienza e informazioni, orientamento, promozione all'inserimento lavorativo, mediazione ed incontro domanda-offerta, consulenza alle imprese, spazi per l'autoconsultazione delle informazioni, diffusione delle informazioni.

Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2003.

QCS obiettivo 1, che includeva fra gli indicatori lo stato di avanzamento della messa a regime dei servizi per l'impiego. Un ulteriore impulso, per consolidare gli obiettivi della premialità nelle regioni dell'obiettivo 1, potrà venire dalla nuova previsione del QCS che assicura un flusso pubblico di informazioni anche sull'avanzamento dei servizi per l'impiego nelle regioni (cfr. par.V.2.1).

Sempre nel 2003, la spesa complessiva per le politiche passive del lavoro, ossia per il sostegno al reddito dei disoccupati, è risultata stabile rispetto al 2002 e attorno agli 8 miliardi di euro. Si registra una certa ricomposizione interna, con una diminuzione delle spese dell'indennità di disoccupazione ordinaria e una crescita delle spese per l'indennità di mobilità e la cassa integrazione guadagni (cfr. tav. VI.1).

Politiche passive
del lavoro

VI.1.2 Imprenditorialità e autoimpiego

Il 2004 è stato anno di significativa operatività degli strumenti di promozione dell'autoimpiego e dell'imprenditorialità giovanile¹¹ dopo il riavvio dell'atti-

¹¹ 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, costituite almeno 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 prestato 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 franchisee (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.

vità reso possibile, nel 2003, dall'assegnazione di nuove risorse a valere sul Fondo per le aree sottoutilizzate (art. 61, legge n. 289/2003)¹². Tuttavia, mentre per gli strumenti dell'autoimpiego l'interesse dei potenziali beneficiari ha confermato di essersi riattivato con forza, gli strumenti di promozione dell'imprenditorialità hanno ricevuto un numero limitato di domande.

Autoimpiego

Nell'ambito delle tre misure dell'autoimpiego, dal confronto fra i dati relativi al periodo ottobre 2003-settembre 2004, si riscontra, rispetto al periodo gennaio-settembre 2003, una crescita consistente delle domande presentate che risultano più che raddoppiate (circa 20.200 contro 8.300). Il loro numero si riavvicina, così, a quello medio di circa 24.000 domande annue registrato, pur con forti oscillazioni, dal 1996, anno di introduzione della misura cosiddetta del prestito d'onore (ora lavoro autonomo), a oggi.

Per l'autoimpiego, nonostante il ruolo sempre prevalente svolto dalla promozione del lavoro autonomo, l'elemento di novità è stato costituito dall'incremento della domanda per i due ulteriori strumenti della microimpresa e del franchising. Operative solo dal 2001 e in affanno, come tutte le misure, nel 2003 per il blocco dell'attività di agevolazione determinatosi nel 2002, esse sembrano finalmente cominciare a riscuotere l'interesse dei potenziali beneficiari.

La microimpresa, con le circa 2.400 domande del periodo ottobre 2003-settembre 2004, ha conseguito il raddoppio del numero complessivo delle domande pervenute a partire dal 2001, che ammonta a circa 4.500 unità e, soprattutto, ha visto crescere al 12 per cento la sua incidenza, su base annuale, sul complesso delle tre misure (3,6 e 1,5 per cento rispettivamente nel 2002 e nel 2003).

Il franchising, sfiorando le 400 domande, a fronte dello scarso centinaio presentate fino a tutto il 2003, ha raggiunto un livello di incidenza annua, sul totale, pari a circa il 2 per cento, valore precedentemente sempre assai inferiore all'1 per cento.

La crescita del ricorso a queste due misure non è stata, però, omogenea territorialmente: microimpresa e franchising rappresentano nel Centro-Nord rispettivamente il 36,5 e il 6,9 per cento della domanda espressa dal territorio, contro il 10,4 e l'1,6 per cento nel Sud.

L'attività di valutazione finalizzata all'approvazione delle proposte, tenendo conto dei diversi valori degli stock accumulatisi a causa del blocco citato, ha riguardato circa 24.000 domande, la cui distribuzione fra le tre misure ha comunque premiato, con un 94 per cento del totale, il lavoro autonomo.

¹² L'esaurimento delle risorse destinate agli strumenti in questione aveva determinato nella prima metà del 2002 il blocco delle ammissioni alle agevolazioni; la loro inclusione fra quelli finanziati dal Fondo per le aree sottoutilizzate ha permesso, con la delibera Cipe di riparto n. 16/2003, l'assegnazione di nuove risorse ed il superamento di tale blocco.

Tavola VI.2 - GESTIONE DEGLI STRUMENTI DI AUTOIMPIEGO: PERIODO OTTOBRE 2003 - SETTEMBRE 2004
(valori finanziari in milioni di euro)

Misura agevolativa	N. domande esaminate	N. domande ammesse	Agevolazioni agli investimenti (a)	Contributo per la gestione (b)	Totale (c)=(a+b)	Assistenza tecnica (d)	Totale (e)=(c+b)
Lavoro autonomo	22.690	16.252	354,10	83,77	437,87	60,43	498,30
Microimpresa	1.264	967	86,81	46,72	133,53	3,60	137,12
Franchising	238	61	3,88	2,34	6,22	0,22	6,44
Totale	24.192	17.280	444,78	132,83	577,61	64,25	641,86

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

Analoga è stata la distribuzione relativa all'approvazione delle proposte, favorendo leggermente le prime due misure ai danni del franchising, per effetto di percentuali di ammissione sostanzialmente analoghe per lavoro autonomo e microimpresa (72 e 77 per cento) e nettamente inferiore (26 per cento) per il franchising, quest'ultima applicata, però, a valori assoluti di numero di domande esaminate, come sottolineato, poco rilevanti rispetto al totale.

L'impatto occupazionale previsto dalle iniziative ammesse è pari a circa 22 mila nuove unità operative.

Rivolgendo l'attenzione dal numero delle domande all'ammontare delle agevolazioni concesse, tenuto conto dei diversi ammontari massimi di agevolazioni concedibili sulle tre misure¹³, da cui derivano ovviamente differenti valori medi di agevolazioni riconosciute, la distribuzione fra le tre misure cambia in maniera significativa.

Considerando infatti i contributi concessi sia per gli investimenti che per la gestione, il 75,8 per cento del totale delle agevolazioni è stato destinato alla promozione del lavoro autonomo e il 24,2 per cento alla microimpresa e al franchising, permettendo così di rispettare l'indicazione del Cipe di un'attribuzione tendenziale di risorse a queste due misure pari al 30 per cento del totale¹⁴.

Risulta evidente la diversa incidenza dei contributi in conto capitale e in conto gestione fra le diverse misure: circa il 19 per cento destinato ad agevolare la gestione per il lavoro autonomo rispetto ad almeno il 35 per cento per le altre due misure. Nel caso del lavoro autonomo l'esistenza di vincoli - sia per l'investimento che per la gestione - al contributo massimo concedibile (peraltro di valore contenuto) contribuisce a determinare tale valore, che pure risulta più alto di quello calcolato con riferimento appunto a tali contributi massimi (17 per cento), a testimonianza della rilevanza, per i beneficiari, della contribuzione per le spese di funzionamento.

¹³ 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 in generale il limite del *de minimis*.

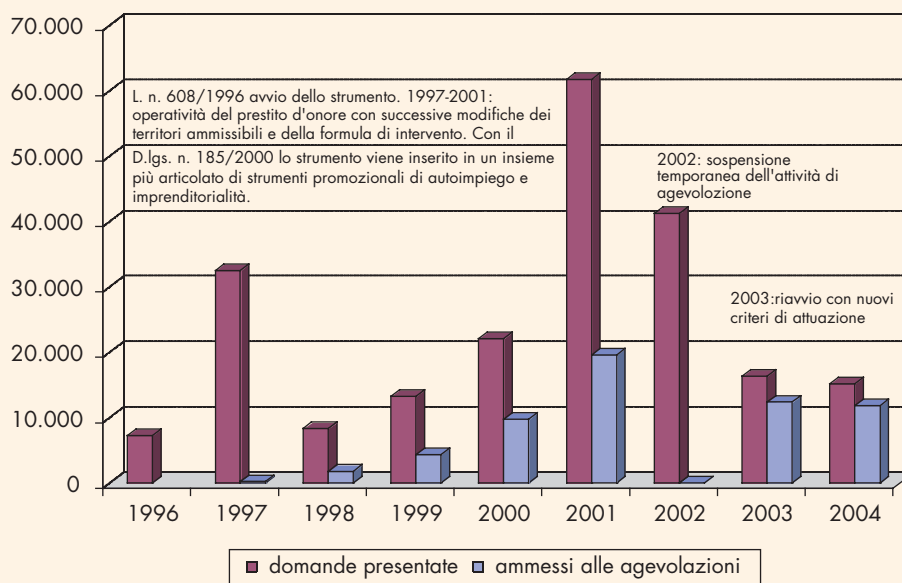
¹⁴ La delibera Cipe del 25 luglio 2003, nell'aggiornare i criteri e le modalità di attuazione delle misure di autoimpiego, aveva riservato tendenzialmente il 20 e il 10 per cento delle risorse complessivamente destinate all'autoimpiego rispettivamente alle forme della microimpresa e del franchising. Tale indicazione ha trovato attuazione nell'assegnazione del 23 per cento delle risorse complessive alla microimpresa e dell'1 per cento ad iniziative interessanti il franchising.

In sintesi, considerando l'insieme delle tre misure, a partire dal 1996 e fino al settembre 2004, si registrano circa 216.000 domande (di cui 211.000 circa per il lavoro autonomo), provenienti in grande maggioranza dalle aree deboli del Mezzogiorno, ammesse per oltre il 70 per cento, per un ammontare di agevolazioni concesse pari a circa 1.700 milioni di euro ed un impatto occupazionale di oltre 63.000 unità. La misura del prestito d'onore rimane comunque quella numericamente più rilevante; considerarne gli effetti, al di là dei dati di attuazione, è quindi di un certo rilievo, anche in considerazione del fatto che, seppure in forme diverse, la misura viene anche riproposta da altri strumenti attivi a livello regionale. Una prima analisi dei risultati di ricerche valutative che negli ultimi anni sono state svolte in materia di prestito d'onore è presentata nel Riquadro Z.

RIQUADRO Z. RISULTATI DI RICERCHE VALUTATIVE IN MATERIA DI PRESTITO D'ONORE

La legge che ha istituito e che regola il prestito d'onore, comunemente definita con il suo numero d'ordine "608", ha beneficiato, dal dicembre 1997 a oggi, di numerose integrazioni, con una progressiva riduzione della componente di formazione all'imprenditorialità e un incremento della quota di beneficio concesso sotto forma di prestito. Sin dall'avvio, quindi, questa misura ha presentato un tratto, che si è poi irrobustito, e che sta tornando a caratterizzare i sistemi di incentivazione in Italia: il ricorso alla modalità del credito agevolato.

Figura Z.1 - PRESTITO D'ONORE: EVOLUZIONE DELLO STRUMENTO E NUMEROSITÀ DELLE DOMANDE PRESENTATE E DEI SOGGETTI AMMESSI ALLE AGEVOLAZIONI



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

Per tale caratteristica e per la sua peculiarità, dal punto di vista delle politiche attive del lavoro, di prevedere una interazione prolungata tra beneficiario e responsabile dell'attuazione dello strumento (la Società Sviluppo Italia), attraverso attività di formazione e tutoraggio, il prestito d'onore è meritorio di attenta analisi. Di seguito si presenta una sintesi - sulla base di una analisi comparata - dei principali risultati ottenuti da ricerche svolte in questi anni. Tale analisi¹, oltre che a consentire di fare il punto sullo stato delle conoscenze accumulate, è finalizzata a suggerire ambiti per ulteriori approfondimenti utili per le scelte di policy.

L'analisi considera nove indagini² in tema di valutazione del prestito d'onore, realizzate tra il 1998 e la fine del 2002; in cinque casi sono state commissionate dal soggetto gestore della "608", prima Società per l'Imprenditorialità Giovanile S.p.a, poi Sviluppo Italia S.p.a., in un caso da un soggetto gestore regionale; mentre, nei restanti casi, si tratta di analisi condotte da ricercatori indipendenti.

Esistono almeno due principali tipologie di beneficiari del prestito d'onore: soggetti definibili come "forti" e "deboli". La distinzione si fonda sulle "dotazioni" individuali, in termini di risorse professionali, capitale relazionale, risorse finanziarie, capacità di analisi del contesto territoriale e settoriale e motivazioni personali.

I soggetti "forti" provengono da significative esperienze di lavoro o di studio, dispongono di capitale relazionale e possono contare anche su risorse finanziarie aggiuntive. Al contrario, per i soggetti "deboli", le risorse professionali sono generiche o nulle e le risorse finanziarie aggiuntive scarse. Tra i soggetti "forti" prevalgono soggetti già orientati verso il lavoro autonomo. Essi sono, generalmente, liberi professionisti o lavoratori autonomi irregolari, che svolgono attività artigianali dal carattere tradizionale. Al contrario, i soggetti "deboli" sono più lontani dal modello di lavoro autonomo promosso dallo strumento e propongono idee imprenditoriali appena abbozzate. In generale, gli studi esaminati suggeriscono che la tipologia dei beneficiari influenza sia le modalità di fruizione dello strumento, sia gli effetti che esso produce. Per i soggetti "forti", che rappresentano circa i 2/3 dei proponenti, la selezione operata in fase di valutazione delle domande è marginale, mentre più rilevanti sono i casi di rinuncia alle agevolazioni. Viceversa, per i soggetti "deboli", che rappresentano il restante terzo dei proponenti, la selezione appare più significativa.

Per quanto riguarda l'apprezzamento del contenuto agevolativo dello strumento - che gli studi derivano da interviste a beneficiari - il fattore più importante è l'agevolazione finanziaria per tutte le categorie di beneficiari, mentre la formazione e il tuto-

¹ L'analisi è stata condotta da Sara Gaudino sulla base di una ricerca coordinata dall'Unità di valutazione del DPS, nell'ambito del Programma diffusione delle conoscenze (cfr. cap. V, riquadro U).

² Gli studi considerati sono: Riflessioni su un intervento di politica attiva del lavoro: la Legge 608/96 S. Gaudino - Imprenditorialità Giovanile Spa; Un'analisi economica del "prestito d'onore" R. Brancati - Sviluppo Italia; L. 608/1996: Analisi dei questionari somministrati ai beneficiari R. Brancati, G. Aquilina - Sviluppo Italia, Deloitte Touche Tomatsu; Prestito d'onore e politiche attive del lavoro - spunti di riflessione e ipotesi di lavoro dal caso della "608" IPL - Sviluppo Italia; Effetto Tunnel E. Mafia; Un'analisi delle performance delle iniziative finanziate con il prestito d'onore Istituto Guglielmo Tagliacarne, G. Capuano e A. Ciccarelli - Sviluppo Italia; I giovani e il lavoro indipendente in Sardegna Simulation Intelligence Research; Ricerca sui prestiti d'onore in Sardegna" Sviluppo Italia Sardegna; Il prestito d'onore nella Provincia di Napoli: analisi e valutazione della L.608/96 A. Gallo.

raggio risultano decisamente meno significativi. Tuttavia, i giudizi in merito alla qualità e all'utilità della formazione e del tutoraggio variano a seconda della tipologia dei beneficiari. I beneficiari "forti" esprimono l'esigenza di un processo di accompagnamento individuale e specifico piuttosto che di formazione generica. I proponenti "deboli" invece manifestano l'esigenza di un complesso differenziato di servizi che prevede sia attività di orientamento, che di formazione e accompagnamento personalizzato. Oltre che dalla tipologia dei beneficiari, il giudizio sull'utilità della formazione e del tutoraggio è fortemente condizionato dalle capacità professionali dei tutor e dalla necessità di una migliore attività di supporto non solo nelle fasi preliminari del programma, ma anche in quelle di implementazione e avvio dell'attività imprenditoriale. Questi risultati sembrano suggerire soluzioni che risultano in gran parte recepite dalla revisione del provvedimento nel 2003.

Gli studi considerati suggeriscono che la "608" ha avuto diverse funzioni a seconda delle categorie dei beneficiari che ne hanno usufruito e in particolare in relazione alle loro aspettative lavorative. In particolare, si riconoscono al prestito d'onore tre funzioni principali: la regolarizzazione di lavoratori di fatto già autonomi; l'accelerazione di scelte lavorative già maturate e per le quali i proponenti si sono pre-attrezzati; la forte modificazione delle aspettative lavorative per proponenti deboli per competenze e abilità e con scarsa motivazione rispetto al modello di lavoro autonomo promosso dalla "608".

In particolare, secondo le stime disponibili³ la misura avrebbe agito da efficace "leva" all'emersione. Tale effetto appare essere ulteriormente amplificato dal processo di valutazione delle domande, che, premiando la coerenza tra esperienze/conoscenze e tipo di attività proposta, ha favorito lavoratori irregolari. Inoltre le progressive riduzioni della durata della fase di formazione, fino alla completa abolizione della stessa, hanno indirettamente reso la "608" una politica più orientata all'emersione delle attività irregolari. Questo dato sembra confermare l'ipotesi che per i proponenti "forti" la policy possa aver avuto un ruolo quasi sostitutivo del sistema creditizio; al contrario per soggetti "deboli" lo strumento offre la possibilità di ottenere non solo del credito, ma rappresenta anche l'opportunità di sviluppare, verificare e, non ultimo, attuare un'idea di impresa. In tal senso la legge si configura come uno strumento per favorire il cambiamento sia economico che sociale.

Gli effetti della policy sui proponenti e sulle attività da essi avviate si possono riassumere nelle seguenti categorie principali: occupazione e propensione all'imprenditorialità, caratteristiche delle attività autonome e imprenditoriali avviate e competitività. Lo strumento sembra aver raggiunto una quota non trascurabile di persone in cerca di occupazione⁴, dato confermato dall'indice di correlazione tra domande presentate e tasso di disoccupazione che risulta positiva anche se non particolarmente elevata⁵. Inoltre, le analisi svolte suggeriscono una relazione inversa tra numero di domande presentate e incidenza osser-

³ Le uniche stime quantificabili dell'impatto dello strumento rispetto alle sue funzioni sono quelle relative all'effetto di regolarizzazione ed emersione che oscillano tra il 20 ed il 35 per cento rispetto al totale dei proponenti e superano il 50 per cento se riferite alle sole attività di carattere artigianale.

⁴ Con un valore medio del 4,6 per cento nel Mezzogiorno, che raggiunge il 7,5 per cento se riferito ai disoccupati con titolo di studio superiore alla scuola media secondaria.

⁵ Una indagine riporta che anche se i due terzi degli intervistati dichiarano di non aver modificato il proprio stato di occupazione, tuttavia affermano di avere migliori prospettive per il futuro.

vata di imprenditorialità, rilevando un numero maggiore di domande presentate in aree dove il tessuto imprenditoriale è meno sviluppato, a conferma del potenziale dello strumento agevolativo a sostegno dei disoccupati in aree meno sviluppate del territorio.

Lo studio più dettagliato riporta che oltre i due terzi dei beneficiari hanno un aumento del fatturato rispetto all'anno di costituzione⁶. I dati presentati segnalano che più della metà degli imprenditori ritiene di aver basato la competitività della propria iniziativa sulla qualità del prodotto/servizio offerto, sulla modernità degli impianti utilizzati e sulla localizzazione geografica.

Dal confronto con imprese che non hanno beneficiato dell'agevolazione emerge una propensione per le imprese non agevolate a costituire aziende mediamente più grandi, ma a realizzare idee imprenditoriali meno innovative. Rispetto ai fattori di competitività, vi sono notevoli affinità tra chi ha usufruito delle agevolazioni e chi no; per entrambi i gruppi, i vantaggi competitivi risiedono nella qualità del prodotto, nella capacità artigianale e nella localizzazione geografica. Gli imprenditori agevolati hanno riconosciuto un certo peso anche alla dotazione di nuovi macchinari. L'ampiezza del mercato di riferimento è anche, per le imprese non agevolate, prevalentemente locale, con una maggiore presenza sui mercati extraprovinciali. Il più ampio raggio di azione sembra influire anche sulla maggiore capacità di attivazione e gestione di relazioni con altre imprese. Dalla valutazione dell'ampiezza del fatturato risultano prospettive di crescita migliori per le imprese agevolate, mentre, rispetto all'impatto occupazionale, l'analisi non ha rilevato differenze sostanziali.

I dati relativi al contesto di applicazione della policy e alla sua rilevanza sono piuttosto limitati, ma nel complesso suggeriscono una diffusa incapacità di tessere e gestire relazioni con soggetti istituzionali (associazioni, enti locali, ecc.), mentre più significativo è il ruolo di relazioni informali (reti parentali, reti amicali, ecc.). L'importanza attribuita alle relazioni con le imprese locali, alle relazioni informali ed amicali è crescente passando dai "rinunciatori" a quanti hanno avviato l'impresa. Tra gli ostacoli che hanno o che potevano influire sul percorso di avvio dell'iniziativa di lavoro autonomo, una percentuale rilevante dei proponenti ha indicato l'assenza di immobili o di aree attrezzate nel proprio contesto di riferimento. La presenza di vincoli burocratici è particolarmente sentita da quanti non hanno iniziato il corso, mentre la carenza di una rete di sostegni e supporti sul territorio è sottolineata da circa il 15 per cento dei proponenti, indipendentemente dal percorso seguito. Infine, emerge che la criminalità organizzata è citata tra i problemi ed è maggiormente sentita dai "rinunciatori" e solo marginalmente sofferta da quanti hanno avviato l'impresa.

Con l'eccezione di un unico studio, le indagini considerate non trattano l'aspetto dei costi e dei benefici del prestito d'onore e i dati disponibili sono di natura solo parziale⁷; anche non sufficientemente indagate sono le rinunce ai percorsi che pure sembrano aver interessato soggetti apparentemente eterogenei. Peraltro, nel caso in cui l'analisi si è estesa a

⁶ Il 71 per cento delle imprese intervistate ha dichiarato di aver raggiunto (nell'anno 2000) un fatturato inferiore ai 50 milioni di lire.

⁷ Ad esempio non tengono conto delle valorizzazioni per i benefici determinati dall'uscita dallo stato di disoccupazione o dall'emersione di attività irregolare.

considerare anche i casi di rinuncia sono emersi spunti interessanti - in particolare dove a rinunciare siano soggetti più deboli per le implicazioni che ne derivano in merito all'opportunità di diversificare lo strumento in ragione dei target - sicuramente meritevoli di approfondimenti ulteriori. Da approfondire - per le diffuse suggestioni in merito alla possibilità di espandere la filiera degli strumenti in direzione di forme di microcredito, ovvero di strumenti che puntino sulla responsabilizzazione del beneficiario - è anche la performance dello strumento in termini di capacità di rientro del prestito, che è risultata molto soddisfacente e pari a circa l'80 per cento, considerando a fine 2004 gli incassi da restituzione del prestito in relazione alle rate di mutuo accertate.

**Promozione
d'imprenditorialità**

Nel caso delle misure di promozione dell'imprenditorialità, nel 2004 le domande presentate (un centinaio) hanno avuto una ulteriore flessione anche rispetto all'analogo periodo del 2003 in cui comunque le domande non erano state numerose (circa 120), a fronte di un livello medio annuale, dall'inizio dell'operatività di tali misure, di circa 500 domande. Tale diminuzione appare attribuibile al numero di domande presentate per iniziative di imprenditoria giovanile nei settori della produzione di beni e di servizi alle imprese (legge n. 95/95), a fronte della sostanziale stabilità, in termini assoluti, delle proposte relative alle altre misure, che quindi hanno visto accrescere leggermente la loro incidenza sul totale, pur mantenendo, relativamente a quelle per il subentro in agricoltura e per le cooperative sociali, ruoli del tutto marginali.

Nel complesso, nell'intero periodo di operatività delle misure sono pervenute, al 30 settembre 2004, 8.375 domande per il titolo I (l'84,6 per cento per la legge n. 95/95; l'11,5 per cento per la legge n. 236/93; il 3,4 per cento per la legge n. 135/97 e lo 0,5 per cento per la legge n. 448/98) provenienti per l'82,9 per cento dal Sud, per il 2,8 per cento dal Nord e per il 14,3 per cento dal Centro.

Tavola VI.3 - GESTIONE DEGLI STRUMENTI DI PROMOZIONE DELL'IMPRENDITORIALITÀ: PERIODO GENNAIO - SETTEMBRE 2004 (valori finanziari in milioni di euro)

Misura agevolativa ¹	Domande esaminate	Domande agevolate	Investimenti ammessi	Addetti	Investimento medio per domanda	Investimento medio per addetto (in euro)
Legge 95/95	219	72	100,3	860	1,4	116.651
Legge 236/93	84	27	7,3	218	0,3	33.486
Legge 135/97	38	7	5,6	40	0,8	140.000
Legge 448/98	7	3	0,4	31	0,1	14.194
Totale	348	109	113,7	1.149	1,0	98.921

¹ Per il dettaglio delle misure si veda la nota 11.

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

Nonostante il numero ridotto di domande presentate nel periodo considerato, l'attività di valutazione e di approvazione, per l'accumulo di proposte non valutate prodottosi in precedenza, ha riguardato circa 350 progetti, approvati nella misura del 31 per cento.

Tale attività è stata svolta sulla base della normativa vigente, modificata dall'entrata in vigore, solo nell'ottobre 2004, del nuovo regolamento attuativo del decreto legislativo n. 185/2000, i cui effetti, eventualmente anche di rilancio degli strumenti, potranno essere visibili solo a partire dal 2005.

Rispetto al complesso delle domande approvate fra il 1999, anno di operatività comune di tutte le misure del titolo I, e il 2003, le iniziative approvate nel 2004 presentano gli stessi valori di investimento medio per domanda, inferiori ai limiti massimi previsti dalla normativa¹⁵; si differenziano invece per l'impatto occupazionale più basso (10,5 unità per domanda contro 13 unità) a cui corrisponde un valore dell'investimento medio per addetto più alto, a parità di spesa in conto capitale prevista per domanda.

Sul complesso dei due gruppi di misure la delibera Cipe n. 19/2004 ha stanziato nuove risorse per 300 milioni di euro, 50 dei quali assegnati a titolo di premialità alla società Sviluppo Italia, per aver centrato gli obiettivi di spesa nel corso del 2003 e i restanti come parziale assegnazione per l'anno 2006. Le erogazioni disposte nel 2004 ammontano, a settembre, a 332 milioni di euro, saliti a 392 a novembre e stimati, dalla Società, in circa 480 per la fine dell'anno.

VI.1.3 Gli interventi diretti all'emersione

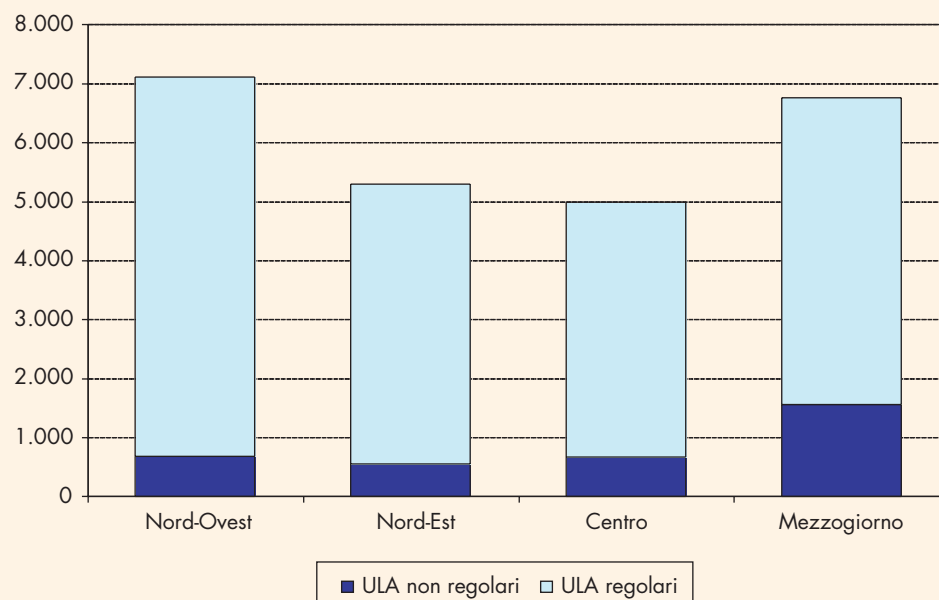
Il 2004, anche sulla scia di un confronto sulle problematiche della non regolarità durante il semestre italiano di presidenza della UE, si è avviato con un rinnovato interesse sugli interventi per l'emersione, per l'impulso proveniente dall'Unione europea, per l'avvio di iniziative nuove da parte di un numero crescente di attori a livello centrale e locale (anche con l'entrata in campo di nuove iniziative a titolarità di nuovi soggetti), per il funzionamento a regime di molte Commissioni regionali e provinciali che si sono negli anni affiancate all'attività del Comitato nazionale per l'emersione del lavoro non regolare¹⁶.

L'Unione europea ha, sulla base della Risoluzione del Consiglio sulla trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare (2003/C 260/01), recepito e rilanciato la spinta che, in origine, era provenuta proprio dall'Italia nel porre la questione del sommerso e della sua corretta misurazione (che consente oggi di avere in Italia una approfondita rappresentazione statistica ufficiale delle dimensioni del fenomeno e della sua articolazione sul territorio e un suo riflesso diretto nella misurazione del Pil, cfr. fig.VI.6).

L'impulso della UE

¹⁵ Gli investimenti ammessi non possono eccedere: 2,5 milioni di euro per la legge n. 95/95; 0,5 milioni di euro per la legge n. 236/93; 1 milione di euro per la legge n.135/97; 1 milione o 0,5 milioni di euro per la legge n. 448/98, a seconda che si tratti di iniziative nuove o di consolidamento di quelle già esistenti.

¹⁶ Il sistema Comitato – Commissioni – Tutori per l'emersione è regolato dall'art. 78 della l.448 del 1998 che attribuisce a tale sistema compiti di analisi del fenomeno delle attività non regolari nonché attivazione e coordinamento di iniziative per favorire la regolarità nelle attività economiche e l'emersione del lavoro non dichiarato. Una descrizione del sistema e delle sue attività è rintracciabile sul sito del Comitato www.emersionelavorononregolare.it e nel Rapporto del DPS 2003.

Figura VI.6 - UNITÀ DI LAVORO REGOLARI E NON REGOLARI PER AREA GEOGRAFICA, ANNO 2002 (migliaia di unità)

Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat.

L'Unione ha svolto questo ruolo non solo attraverso gli orientamenti della Strategia Europea per l'Occupazione¹⁷, ma anche in altre sedi. Ad esempio, durante la revisione di medio termine del Quadro Comunitario di Sostegno per l'obiettivo 1 2000-2006, la Commissione europea ha sostenuto e rilanciato la scelta di mantenere e potenziare l'orientamento all'emersione degli interventi cofinanziati, in particolare quelli relativi agli assi Risorse umane e Sviluppo locale, già presente nel Quadro Comunitario di Sostegno approvato originariamente.

Il confronto internazionale è avvenuto non solo al livello dell'Unione, ma anche in rapporti bilaterali con la Francia, in particolare con la DILTI (Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal). La discussione che ne è derivata ha spinto, tra l'altro, ad ampliare la concettualizzazione relativa alle categorie del sommerso¹⁸. Nello spazio europeo, infatti, diventa evidente come le disparità tra le legislazioni nazionali e l'aumentata mobilità dei lavoratori forniscano anche nuove opportunità di irregolarità, originando un'ulteriore categoria di sommerso "da integrazione dei mercati". Dal confronto internazionale risulta che l'Italia, soprattutto grazie all'approccio del Comitato nazionale, costituisce di fatto l'unica

¹⁷ La Strategia europea per l'occupazione ribadisce il rilievo della questione richiamando gli Stati membri al contrasto delle attività non regolari con una specifica linea guida.

¹⁸ In particolare, il confronto con i temi di maggiore attualità in Francia ha spinto a muovere la "frontiera" concettuale includendo, a fianco al lavoro non dichiarato, quello "camuffato", cioè dichiarato come un tipo di rapporto lavorativo diverso rispetto a quello effettivo, con conseguenze non positive sui regimi di tutela e sugli equilibri finanziari del settore pubblico (per esempio, rapporti di collaborazione coordinata continuativa stipulati con lavoratori che, invece, svolgevano di fatto un lavoro del tutto assimilabile a quello dipendente).

esperienza che va oltre l'applicazione di misure ispettive e sanzionatorie quale azione di contrasto al fenomeno del sommerso. Solo in Italia, infatti, è possibile riscontrare politiche attive incentrate sul sostegno allo sviluppo locale e ispirate a principi come quello della premialità.

Le lezioni dell'esperienza (la campagna per l'emersione del 2001-2002, i molteplici casi di emersione indiretta, la regolarizzazione dei lavoratori immigrati) hanno indotto modifiche nell'approccio di *policy*, attraverso un maggior utilizzo di strumenti premianti la regolarità ("premieria") e l'accentuazione del metodo della partnership tra amministrazioni e parti sociali. Tale cambiamento di approccio era già iniziato nel 2003.

L'approccio della "premieria" capovolge la logica dell'intervento rispetto ad esperienze precedenti: non si attribuisce più un vantaggio a chi sceglie la regolarità, rinunciando a operare nel sommerso, come implicito in interventi come i contratti di riallineamento e la legge 383 del 2001, c.d. "campagna per l'emersione". Al contrario, anche sulla base di esperienze maturate, quali i risultati della misura per l'autoimpiego (cfr. Riquadro Z), si creano condizioni di vantaggio, si "premia", chi opera in modo regolare. In questo modo, la *policy* ambisce a correggere la struttura degli incentivi per gli operatori e a creare convenienza ad operare in modo regolare. Gli operatori vengono, così, incoraggiati ad emergere "indirettamente". Questo approccio, per essere applicato in modo effettivo e corretto, ha bisogno dell'azione congiunta, bilaterale delle parti sociali (sia i sindacati, sia le associazioni datoriali). Esse, infatti, conoscono bene gli incentivi che operano nei settori e il funzionamento dei singoli sistemi produttivi nei territori. Esse, quindi, possono offrire la loro conoscenza specifica sia nel momento in cui si disegna l'intervento sia, soprattutto, nel momento, ben più delicato, in cui esso viene applicato. È fondamentale, infatti, evitare che i vantaggi previsti vengano fruiti da chi non possiede i requisiti di regolarità necessari.

Questo approccio è stato sperimentato attraverso lo strumento dell'"avviso comune", un accordo stipulato tra parti sociali e istituzioni, in cui sono individuate misure specifiche e concrete che (senza aggravii per l'erario) consentono, applicate di comune accordo o recepite dalle amministrazioni, di raggiungere una maggiore regolarità in uno specifico settore sul territorio. Gli avvisi comuni nazionali vengono seguiti da avvisi comuni specifici per i territori. Ciò consente concretezza e specificità delle misure individuate, e facilita alle parti sociali il compito di vegliare sulla loro effettiva attuazione. Raggiungere alcuni primi avvisi comuni (ne sono stati stipulati 6, a livello sia nazionale sia locale) ha richiesto un notevole impegno di tutti i soggetti, che si sono incontrati in appositi tavoli settoriali. Sono stati costituiti cinque tavoli settoriali a livello nazionale, quattro dei quali hanno dato origine ad avvisi comuni¹⁹. Il lavoro dei tavoli settoriali nazionali viene poi ripreso a livello locale.

Modifiche
nell'approccio di
policy

I tavoli settoriali e
l'avviso comune

¹⁹ È anche in corso di costituzione un tavolo permanente per la Calabria, che prenderà in esame uno alla volta i settori produttivi.

- Edilizia – il tavolo nazionale dell’edilizia ha dato luogo ad un avviso comune nazionale ed uno regionale (Calabria). Si tratta di uno dei settori in cui più elevata appare la quota di lavoratori (ed imprese) che operano al nero. L’avviso comune prevede, in particolare, norme tese a premiare gli operatori che rispettano le norme in tema di sicurezza sul lavoro.
- Agricoltura – il tavolo ha dato luogo ad un avviso comune. Si tratta di un settore in cui al lavoro sommerso si accompagna, a causa della peculiare disciplina del lavoro, il fenomeno del lavoro fittizio: ore dichiarate come lavorate mentre non lo sono, soggetti che si dichiarano lavoratori ma in realtà non sono attivi o sono attivi in altri settori. L’avviso comune, proprio per affrontare i problemi creati da questa peculiare condizione, prevede azioni di monitoraggio e analisi sia del lavoro sommerso sia del lavoro fittizio, iniziative che favoriscono la stabilizzazione dell’occupazione dipendente presso la stessa impresa, una riforma delle prestazioni temporanee e delle previsioni relative alle calamità naturali, misure incentivanti, e aspetti relativi alla vigilanza.
- Turismo – finora il tavolo è arrivato ad una bozza di avviso comune.
- Commercio - il tavolo è ancora nelle fasi iniziali del lavoro.
- Artigianato – non si tratta di un singolo settore, quanto, piuttosto, di numerosi settori. È stato, quindi, proposto di scomporre il tavolo. Una delle componenti, quella dell’autoriparazione, procede con particolare celerità: sono stati firmati un avviso comune nazionale ed uno locale (a Frosinone).

La costituzione e l’operatività dei tavoli è curata dal Comitato nazionale sia a livello centrale (progettazione di azioni di settore, analisi delle politiche, azioni informative, supporto alla rete che costituisce il tavolo, graduale costruzione del consenso, coordinamento delle analisi statistiche, in particolare su settori delicati, come l’agricoltura), sia a livello locale (ricerche, studi locali, supporto alla rete, costituzione di iniziative territoriali e piani di settore per consolidare la struttura produttiva locale).

Queste iniziative innovative non esauriscono, naturalmente, gli interventi per l’emersione, caratterizzati da una grande eterogeneità: sono attivi in questo campo i soggetti della vigilanza, in trasformazione²⁰, e numerosi attori a livello centrale e locale.

Iniziative locali

Il lavoro, a livello locale, si è organizzato attorno alle Commissioni regionali e provinciali più attive. In alcune regioni esistono, a vario stadio di avanzamento, iniziative legate alla formazione (quella più avanzata è la scuola di formazione imprenditoriale FIELD in Calabria, che ha superato la fase di azione pilota). Altrove il lavoro si è concentrato sulla ricerca, sia di campo, sia basata su fonti statistiche e amministrative, sul tessuto socio-economico e sulle principali caratteristiche del sommerso nell’area di riferimento, con varie modalità: in collaborazione con le Università locali o con i centri di ricerca (ad esempio, con l’istituto IRPET in Toscana) o con gli Osservatori INPS o, anche, con iniziative congiunte tra INAIL, INPS, Camera di Commercio e Centro per l’Impiego.

²⁰ L’attenzione alla vigilanza, e all’integrazione delle azioni di vigilanza, si ritrova nella stessa legge 448/98 che ha istituito il sistema Comitato-Commissioni-Tutori. Durante il 2004, le funzioni di vigilanza in materia di lavoro sono state riordinate.

Altrove, ancora, le Commissioni hanno operato nell'ambito delle misure previste per i Fondi strutturali, fornito supporto alla costituzione o all'orientamento di consorzi (che, a loro volta, intervengono in vari modi per l'internazionalizzazione e il consolidamento delle imprese che ne fanno parte) o hanno lavorato con gli organi di vigilanza, stipulando protocolli di intesa. Infine, numerose Commissioni, tramite iniziative ad hoc, forniscono sia informazioni sulle varie iniziative a favore dell'emersione e sul contesto normativo, sia servizi per l'emersione e il rafforzamento imprenditoriale (p.e. Centri di emersione e sviluppo locale, CE-SL, in Puglia, C.U.O.R.E. a Napoli).

A partire dal 2003 e durante il 2004, il Ministero del Lavoro ha assunto un ruolo maggiore, anche in corrispondenza con il trasferimento del Comitato per l'emersione del lavoro regolare presso il Ministero stesso²¹. In tale contesto, il Ministero sta pianificando il lancio di un Progetto di Iniziative per l'Emersione del Sommerso (IES) e ha in agenda una Rete Europea per il Sommerso. Il primo ha l'obiettivo di sostenere i Servizi per l'impiego nella loro azione, in modo che possano svolgere pienamente, e in un'ottica di emersione, la propria funzione propulsiva per lo sviluppo locale e l'occupazione, e di porre le questioni relative al sommerso come elementi trasversali a tutte le politiche. La Rete Europea si innesta sugli sforzi fatti da lungo tempo dall'Italia per coinvolgere i partner europei e internazionali in un dibattito sull'emersione²². Questa rete intende costituire, attraverso la costituzione di un sito web, una comunità di pratiche, che parta dai metodi di classificazione e stima e arrivi a mettere in comune informazioni su interventi, prevenzione e politiche.

Nonostante l'impegno articolato qui riassunto e i risultati conseguiti, il fenomeno del sommerso non ha dato nel periodo recente segni di indebolimento. Anzi, in risposta alle difficoltà dell'economia, si rafforza la tendenza ad operare nel sommerso²³. Da numerosi indizi riportati dalle attività di osservatorio a livello locale sembra avere perso forza propulsiva la propensione all'emersione registrata negli ultimi anni sotto la spinta del contesto culturale ed economico e di un ambiente organizzativo e legislativo più favorevole.

Complessivamente, è dunque necessario che, all'avvio di un percorso di acquisizione di consapevolezza diffusa e di iniziative, segua ora la costruzione di una vera e propria azione condivisa di intervento. Si tratta dell'attuazione di una politica che, per conseguire i propri effetti, ha bisogno del sapere concreto e dell'azione convinta di numerosi attori, sia nell'amministrazione, sia tra le parti sociali. Tale collaborazione, allo stato, appare ancora incompleta, soprattutto da parte di alcune amministrazioni: nonostante i casi positivi di coordinamento a favore dell'e-

Iniziative del
Ministero del Lavoro

L'esigenza di
costruire un
intervento più
sistemico

²¹ Cfr. il Rapporto del DPS 2003.

²² Cfr. le Relazioni del Comitato per l'emersione del lavoro non regolare, disponibili sul sito www.emersione-lavorononregolare.it.

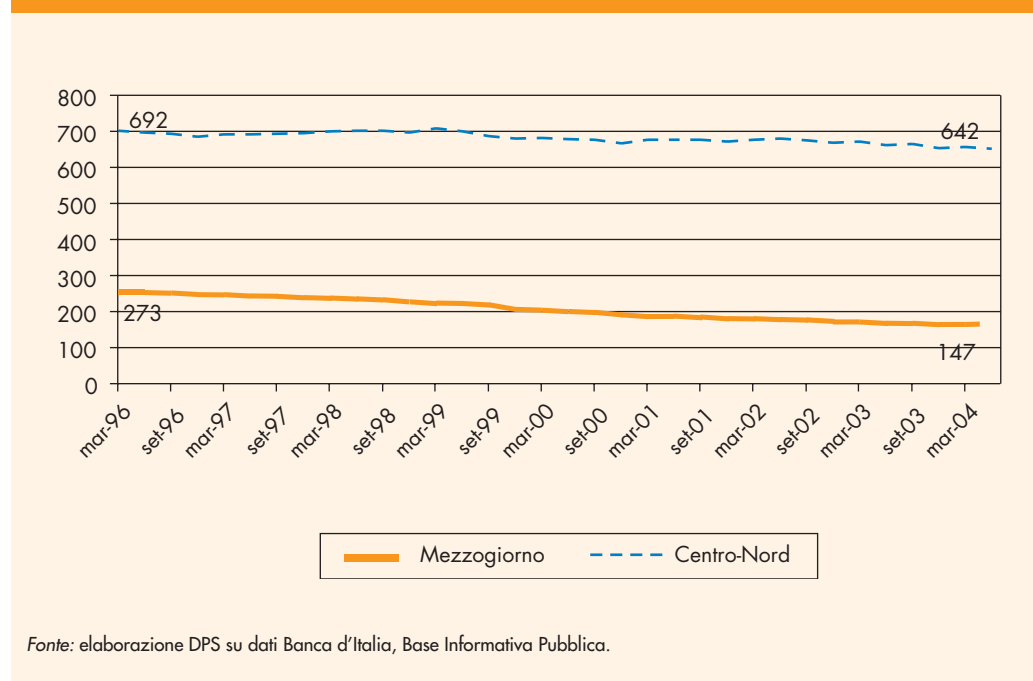
²³ Un incremento dell'incidenza del lavoro non regolare si è infatti verificato in passato in condizioni di rallentamento della crescita e a seguito di cadute dell'occupazione, come si desume dalle statistiche sull'incidenza delle attività non regolari elaborate dall'ISTAT nell'ambito della contabilità nazionale, fenomeno che peraltro mostra poi caratteri di persistenza anche in successive fasi più favorevoli.

mersione di settori e territori specifici, numerosi soggetti appaiono non avere ancora superato la tendenza a operare in isolamento e continuano ad affrontare la questione dell'emersione come tema a sé stante, invece di calarla, di volta in volta, con attenzione ai risultati (più che ai processi amministrativi) nella complessità delle specifiche situazioni. In tale contesto, andranno superate anche le difficoltà operative che hanno investito le funzioni di coordinamento svolte dal Comitato per l'emersione²⁴.

VI.2 Politiche del credito e strumenti finanziari

Il processo di concentrazione del sistema bancario, manifestatosi con particolare forza nel Mezzogiorno (cfr. fig. VI.7), e il contemporaneo processo di liberalizzazione e di aumento di concorrenza hanno avuto evidenti effetti positivi di natura generale e con riguardo al Sud: sui bilanci sulla qualità dell'attivo, sulla redditività del capitale. La questione aperta con cui valutare le tendenze di medio termine e recenti è se tali miglioramenti abbiano concorso alla fase di ripresa del Mezzogiorno. Non una risposta a tale questione, ma alcuni spunti e indizi seguono in questo paragrafo.

Figura VI.7 - NUMERO DI BANCHE (PER SEDE AMMINISTRATIVA): 1996-2004



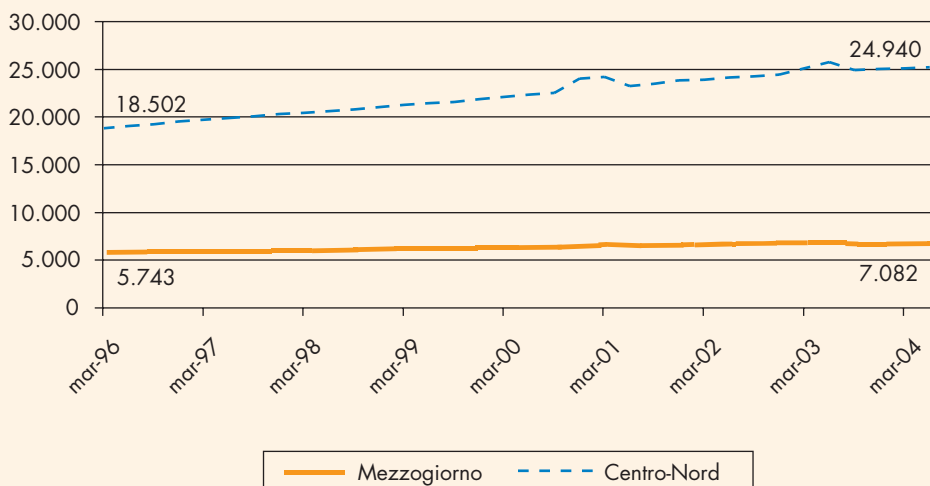
²⁴ Per difficoltà di ordine amministrativo, pur nel proseguire delle attività istituzionali, si è dovuto interrompere il supporto operativo fornito nei due anni precedenti dalla rete dei tutori cui si deve la maggior parte dei contributi di animazione territoriale e di avvio delle iniziative di maggior impatto.

Il nuovo sistema bancario è nettamente orientato al *retail*²⁵, con prodotti standard per il grande pubblico. Su base nazionale, sono cresciuti:

- i servizi (negoziare titoli, raccolta ordini, gestioni patrimoniali, ecc.), che incidono nell'ordine del 40 per cento dei ricavi bancari;
- gli impieghi concessi alle famiglie consumatrici che, a partire dalla seconda metà degli anni '90, hanno subito un incremento annuo pari ad oltre il 9 per cento, contro il 3 per cento dei prenditori 'famiglie produttrici e imprese non finanziarie'.

Per captare questi segmenti di domanda, le banche hanno intensificato la presenza sul territorio attraverso la rete degli sportelli, cresciuti, tra il marzo del 1996 e il giugno del 2004, del 34,8 per cento nel Centro-Nord e del 23,3 per cento nel Mezzogiorno (cfr. fig. VI.8).

Figura VI.8 - SPORTELLI BANCARI PER AREA TERRITORIALE: 1996-2004



Fonte: elaborazione DPS su dati Banca d'Italia, Base Informativa Pubblica.

Per converso, il modello organizzativo destinato alla clientela *corporate*²⁶ è stato per lo più basato sull'accentramento delle sedi decisionali a livelli territoriali. Questa selezione, se assicura economie di scale e l'adeguamento a un sistema sempre più standardizzato e convergente con le regole cosiddette di "Basilea 2", for-

²⁵ Quello del *retail banking* è il mercato su cui opera la banca che intrattiene rapporti con una clientela numerosa e diversificata (essenzialmente famiglie e PMI) 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.

²⁶ Il *corporate banking* è il mercato dell'attività bancaria rivolta alle imprese medie e grandi. Ha per oggetto un'ampia gamma di servizi bancari (conti correnti, mutui a medio lungo termine, anticipi su fatture, ecc.) e implica un elevato livello di competenza da parte del personale bancario chiamato a valutare il grado di attendibilità delle imprese cui sovente occorre fornire supporto consulenziale finanziario e strategico.

malmente sottoscritte nel giugno 2004²⁷, si presta a rischio di affievolire i tradizionali rapporti fiduciari tra banca e impresa, acuendo i problemi di asimmetria informativa.

Tale ultimo rischio è particolarmente serio per aree territoriali dove si manifesti una discontinuità di comportamenti imprenditoriali o, comunque, dove si alterino in modo significativo le aspettative di profitto imprenditoriale. In tali condizioni, infatti, la banca per evitare di basare le proprie decisioni sulla proiezione di tendenze passate e cogliere nuove opportunità di impiego produttivo di propri mezzi deve acquisire e valutare nuove informazioni e deve farlo attraverso rapporti diffusi e radicati nel territorio.

Il Mezzogiorno è proprio un esempio di questa situazione poiché, dalla metà degli anni novanta ad oggi, si sono modificati in senso positivo alcuni parametri strutturali dell'economia: crescita, esportazione, turismo, natalità imprenditoriale. Non solo: una parte significativa del sistema di imprese del Sud è giovane, nata dopo il 1995 e quindi ancora più seri sono i problemi di asimmetria informativa che solo il radicamento territoriale della banca può riuscire a superare.

Se si esamina l'intensità creditizia dell'economia meridionale si ha un segno del rischio ora esposto. All'aumento forte del numero di sportelli non ha corrisposto con chiarezza più credito per le imprese. Queste ultime lamentano fenomeni di razionamento²⁸ della cui entità – essendo noti i volumi di credito erogato e non le quantità di credito richiesto - vanno trovati indizi attraverso indicatori indiretti.

Un importante indicatore di questo tipo è il rapporto Impieghi/Pil, che misura il grado di finanziarizzazione di un'economia. Osservando la serie storica 1998-2003 (cfr. fig. VI.9), si osserva, non solo il valore assai modesto di tale rapporto nel Sud (28,0 per cento contro 57,8 nel Centro-Nord), ma anche che proprio

²⁷ 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% 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 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):

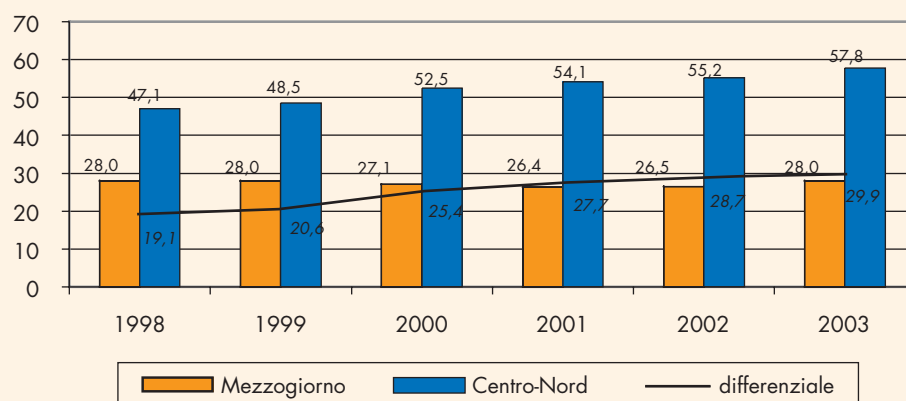
- i. *rating* interno base: la banca stima solo la *probabilità di default* (probabilità di inadempienza) e attinge ad altri parametri dall'esterno;
- ii. *rating* interno avanzato: la banca stima anche la *loss given default* (perdita in caso di inadempienza), l'*esposizione at default* (esposizione in caso di inadempienza) e la maturità (durata effettiva del prestito).

Queste metodologie, organizzando le informazioni sui singoli prestatore 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'an, il quantum e il prezzo (tasso di interesse) dei rapporti creditizi.

²⁸ Da ultimo Cfr. 3° rapporto MET, *Le politiche industriali nelle regioni italiane*, aprile 2004.

nel periodo recente, di accelerazione della crescita del Sud, il divario fra le due aree è addirittura cresciuto. Ossia l'accelerazione della crescita al Sud sembra avvenuta non grazie al credito, ma nonostante il credito.

Figura VI.9 - INDICE DI INTENSITÀ CREDITIZIA (IMPIEGHI/PIL) PER AREA TERRITORIALE: 1998-2003¹ (valori percentuali)



¹ Le categorie di prenditori qui considerati sono le 'società e quasi società non finanziarie' e le 'famiglie produttrici'.

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

In particolare, le imprese di recente creazione, sprovviste di avviamento e solide basi patrimoniali, sembrano incontrare maggiori difficoltà nell'ottenere il supporto bancario necessario ai processi di consolidamento e crescita.

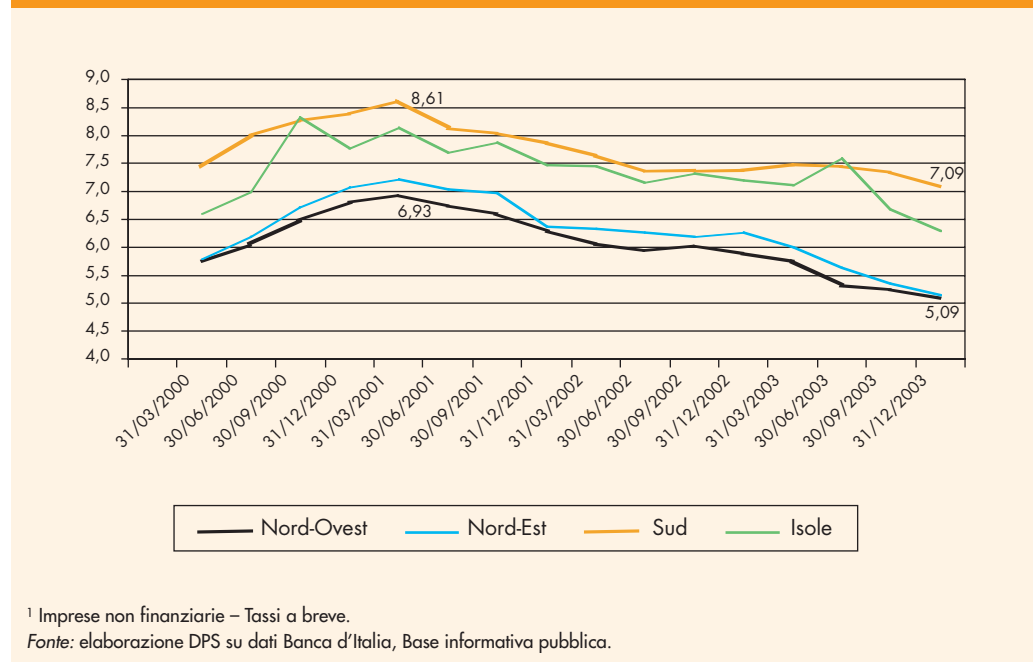
D'altro canto, concentrando l'attenzione sull'ultimo anno, il 2003, per il quale sono disponibili dati completi, il rapporto Impieghi/PIL segna comunque, dopo tre anni addirittura di calo, una ripresa, tornando al livello del 1998-1999. Potrebbe trattarsi dei primi segni del processo di riorganizzazione del sistema bancario, e del passaggio da una fase di consolidamento degli equilibri interni a una fase strategica nuova. A questo proposito un recente studio²⁹ segnala una politica del credito più attiva da parte delle filiali degli istituti incorporati dalle banche settentrionali. Al tempo stesso, le aziende di credito di dimensione più piccola (credito cooperativo, popolari, ex casse di risparmio) hanno dimostrato una crescente propensione a concedere prestiti nel Sud del Paese, fino a raggiungere, nell'ultimo esercizio, una quota di mercato pari al 20 per cento³⁰. È anche possibile ipotizzare che le stesse PMI meridionali siano andate alla ricerca di nuovi interlocutori inclini a valutarne i programmi di investimento.

²⁹ F. Mattesini e M. Messori, *L'evoluzione del sistema bancario meridionale: problemi aperti e possibili soluzioni*, dicembre 2003.

³⁰ Cfr. Banca d'Italia, *Relazione del Governatore sull'esercizio 2003*, maggio 2004.

A partire dal 2001, fino a tutto il 2003³¹ i tassi di interesse hanno subito una progressiva riduzione in tutto il Paese (cfr. fig. VI.10). Tuttavia ciò non ha comportato in maniera sistematica una riduzione del differenziale assoluto tra i tassi applicati nelle diverse aree che, nel secondo semestre del 2003, è cresciuto fino a superare i due punti nel confronto Sud vs. Nord-Ovest.

Figura VI.10 - TASSI DI INTERESSE PER AREA TERRITORIALE: 2000-2003¹



Il differenziale tra i tassi applicati al Sud e al Nord ha ovviamente tra le proprie determinanti le caratteristiche settoriali e dimensionali dei sistemi produttivi³², le economie esterne relative alle aree, la rischiosità passata dei prenditori. Si tratta però degli stessi svantaggi che il permanere di tale differenziale contribuisce a perpetuare nel Mezzogiorno. Ma, soprattutto, si tratta di svantaggi che in alcuni casi si riferiscono a condizioni del passato e a imprese più tradizionali, non alle imprese che oggi si affacciano sul mercato del credito.

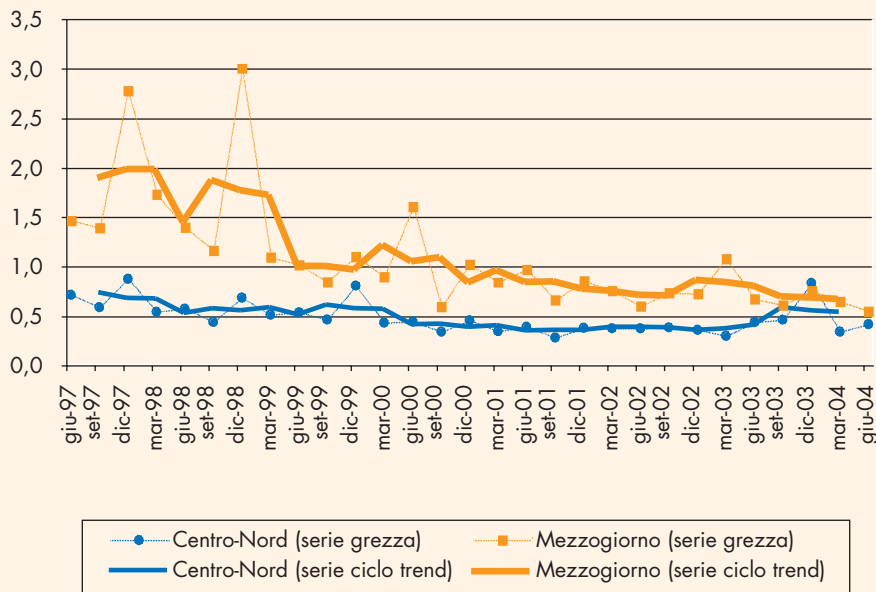
Per quanto riguarda la rischiosità dei finanziamenti misurabile ex post, è comune fare riferimento a dati che segnalino per ogni periodo di tempo il passaggio dei crediti concessi a situazioni cosiddette di sofferenza. È possibile aggregare tali informazioni per ottenere un indicatore di sistema, abitualmente

³¹ La Banca d'Italia, nel 2004, ha sensibilmente modificato il metodo di rilevazione statistica dei dati concernenti l'andamento dei tassi di interesse. L'unica rilevazione trimestrale prodotta con il nuovo sistema ed attualmente disponibile non è direttamente comparabile con la serie precedente.

³² Per una valutazione del peso di questo profilo cfr. Banca d'Italia, Fabio Panetta, *Evoluzione del sistema bancario e finanziamento dell'economia nel Mezzogiorno* e VI Rapporto del DPS.

denominato tasso di decadimento³³, che fornisce la informazioni sulla qualità complessiva dei prenditori ricavabile dal loro comportamento medio passato.

Figura VI.11 - TASSO DI DECADIMENTO TRIMESTRALE E RELATIVO CICLO TREND¹: 1997-2004
(valori percentuali)



¹ Il ciclo trend è stato calcolato con medie mobili centrate a tre termini.

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

Dal 1997 ad oggi il differenziale tra il tasso di decadimento del Centro-Nord e quello del Mezzogiorno si è progressivamente ridotto fino quasi ad azzerarsi (cfr. fig. VI.11). Il che va, in buona misura attribuito proprio ai più restrittivi criteri di valutazione adottati dalle banche nelle regioni meridionali, nel corso degli ultimi anni. È quindi possibile che, con il consolidarsi della capacità di valutazione da parte delle banche, tale riduzione di rischiosità possa influenzare positivamente i differenziali di tasso e la propensione a concedere credito.

In sintesi, nell'ultimo biennio, i tassi applicati alle imprese del Mezzogiorno sono scesi in valore assoluto benché il differenziale con quelle del Centro-Nord si sia accresciuto. Ciò accade malgrado la drastica riduzione della disparità di rischio tra le due aree che deriva dai più rigorosi criteri di allocazione delle risorse. Questi criteri più rigorosi non hanno impedito, anzi hanno forse agevolato, un recupero nel grado di finanziarizzazione dell'economia meridionale (rapporto tra impieghi nelle imprese e Pil), con un ritorno ai valori del 1999. Sono dati che, pur complessivamente non soddisfacenti, potrebbero indicare una nuova tendenza.

³³ La Banca d'Italia definisce il "tasso di decadimento" di un dato trimestre (cfr. Bollettino Statistico, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti), come il rapporto fra due quantità, di cui il denominatore è costituito dall'ammontare di credito utilizzato da tutti i soggetti censiti in Centrale dei rischi e non considerati in situazione di "sofferenza rettificata" alla fine del trimestre precedente e il numeratore è pari all'ammontare di credito utilizzato da coloro, fra tali soggetti, che sono entrati in sofferenza rettificata nel corso del trimestre di rilevazione'.

Proprio questi segnali hanno invitato l'intervento pubblico ad una riforma dei sistemi di incentivazione nel Sud tale che essi cessassero di sostituirsi al ruolo proprio del sistema bancario, e anzi promuovessero l'accelerazione di una nuova fase del rapporto tra banca e impresa nel Mezzogiorno. In particolare, tale indirizzo prefigura:

- revisione del sistema degli incentivi all'investimento, tramite l'ampio ricorso a modelli che prevedano schemi di aiuto di tipo misto sempre più fondati sul credito e la sua agevolazione, così da favorire la condivisione, tra banche e imprese, dei benefici connessi alla riduzione di asimmetria informativa scaturente dal coinvolgimento delle aziende creditizie nelle istruttorie delle agevolazioni pubbliche;
- campagne di informazione alle imprese sulle nuove metodologie del merito di credito scaturenti dall'applicazione di Basilea 2;
- misure per favorire aggregazione, capitalizzazione e ruolo dei consorzi di garanzia fidi la cui attività tradizionale (prestare garanzie sussidiarie), ai fini di Basilea 2, è irrilevante per la mitigazione del rischio;
- misure mirate di ingegneria finanziaria, a cominciare dal *private equity* nelle imprese innovative.

VI.3 L'apertura internazionale delle economie regionali: l'esperienza delle regioni obiettivo 1

La nuova fase di sviluppo del Mezzogiorno avviatasi a metà degli anni novanta è caratterizzata da un aumento della proiezione internazionale di quest'area. Essa si manifesta sul piano economico in una crescita continuativa delle esportazioni e del turismo, specie di quello proveniente dall'estero, e dal consolidamento di rapporti di cooperazione.

Questo processo è stato accompagnato e favorito dalla politica economica che, sin dalla impostazione del Quadro comunitario di sostegno relativo alle Regioni obiettivo 1, ha individuato nell'internazionalizzazione uno dei suoi strumenti.

La creazione di relazioni istituzionali stabili e di collegamenti immateriali finalizzati a favorire il rafforzamento e il radicamento della presenza nazionale sui mercati internazionali rappresenta un importante complemento della politica di sviluppo territoriale³⁴. Per il Mezzogiorno l'internazionalizzazione può consentire anche di cogliere occasioni emergenti dai mercati e contesti nei paesi per i quali questa area, grazie anche alla propria collocazione geografica, può rappresentare un interlocutore naturale nell'Unione europea (Mediterraneo, Sud-Est europeo).

Nonostante le notevoli difficoltà di dare attuazione a questi orientamenti, e i tempi necessari alle Regioni di svolgere il nuovo ruolo loro affidato dalla Costituzione³⁵, la riflessione e la sperimentazione hanno compiuto progressi.

³⁴ I documenti di programmazione economica - DPEF 2000-2003, successivi DPEF e il Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 - già dal 1999 evidenziano che il successo della politica nazionale per le aree sottoutilizzate, ed in particolare del Sud, dipende anche dalla contestuale attuazione di altre politiche trasversali, tra cui il sostegno alle politiche di internazionalizzazione.

³⁵ Anche a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione. Per quanto rileva, il nuovo articolo 117 comma 3 della Costituzione stabilisce in sintesi che lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di politica estera e rapporti internazionali dello Stato e che sono materie di legislazione concorrente quelle relative alle relazioni internazionali e con l'Unione europea delle Regioni. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Gli strumenti per l'internazionalizzazione offerti dai Programmi Operativi consentono di promuovere più favorevoli condizioni di attrattività per i territori e interventi collegati alle altre azioni settoriali e orizzontali diretti a promuovere i sistemi economici locali. Perché queste opportunità siano colte, i documenti di programmazione evidenziano l'importanza di individuare e mettere al servizio delle amministrazioni regionali competenze dedicate in grado di creare le condizioni necessarie per partecipare alle reti di relazioni internazionali e scegliere, proporre e attuare progetti condivisi con nuovi interlocutori internazionali.

In concreto dunque, l'azione pubblica per promuovere l'apertura internazionale delle aree sottoutilizzate del Paese si è orientata nel favorire:

- i network operativi in grado di offrire al sistema imprenditoriale strumenti informativi e servizi avanzati per la conoscenza delle opportunità offerte dai mercati esteri e sostenere le imprese mediante l'accesso agevolato alle informazioni;
- il supporto alle istituzioni regionali e locali e agli operatori per la predisposizione e attuazione di programmi, progetti e iniziative che accrescano le relazioni e gli scambi con l'estero anche per il rafforzamento del raccordo con le attività di cooperazione e per massimizzare le ricadute degli accordi di cooperazione sul territorio (con particolare riferimento alla valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale, dell'istruzione, formazione e ricerca);
- azioni di sistema e formative di trasferimento di competenze tecniche e organizzative per il rafforzamento dei soggetti istituzionali deputati all'attuazione delle strategie regionali di internazionalizzazione attraverso il rafforzamento della capacità di programmazione delle Regioni.

L'azione del QCS si è dispiegata sia attraverso l'attuazione di azioni di sistema, accompagnamento e assistenza tecnica (in gran parte finanziate attraverso il Programma Operativo Nazionale di azioni di sistema e assistenza tecnica – PON ATAS), sia attraverso l'attività di confronto interistituzionale, di analisi e di discussione del Gruppo di lavoro 'Internazionalizzazione' operante a supporto del Comitato di Sorveglianza del QCS³⁶.

Nel 2004, il Gruppo di lavoro ha effettuato nelle Regioni dell'obiettivo 1 una ricognizione sulla progettualità³⁷ esistente (tav. VI.4), con particolare rife-

³⁶ Successivamente alla Decisione della CE di dicembre 2004 che adotta il testo del QCS scaturito dalla revisione di metà percorso, tale Gruppo è denominato "Sviluppo locale e Internazionalizzazione". A tutto dicembre 2004, il Gruppo Internazionalizzazione, presieduto da un rappresentante del DPS in coordinamento con il MAE e con il MAP, è composto da tutte le Regioni, le Amministrazioni Centrali competenti in materia, anche quelle settorialmente interessate, nonché i loro enti funzionali. Accanto alla partecipazione istituzionale è contemplata la partecipazione delle rappresentanze del partenariato socio-economico.

³⁷ Tale ricognizione è stata svolta, dal MAE e dal MAP, in coordinamento metodologico con il DPS e con il supporto dell'Unità Tecnica per l'Internazionalizzazione del MAE e della Task Force per l'Internazionalizzazione del MAP. La rilevazione progetti in corso di attuazione o di prossimo avvio nel periodo di osservazione (2004), include pertanto anche documenti progettuali già definiti, sebbene non ancora formalmente approvati alla data di rilevazione. Sono considerati progetti finanziati da diverse fonti ad esclusione di quelli ex lege 212/1992.

rimento a quella più recente, in fase di avvio o predisposizione, con l'obiettivo di analizzare i primi risultati dell'azione di sostegno svolta in favore delle regioni e comprendere le tendenze in atto nella prospettiva della nuova programmazione 2007-2013 e della Politica di Vicinato e di pre-adesione così come esse emergono dal III Rapporto sulla Coesione economica e sociale e dalle proposte di Regolamento della Commissione europea.

Tavola VI.4 - PROGETTI DI INTERNAZIONALIZZAZIONE APPROVATI, AVVIATI O IN CORSO DI ATTUAZIONE NELLE REGIONI OBIETTIVO 1 NEL 2004
(numero, valori in migliaia di euro e quote percentuali)

Ambiti progettuali		Basilicata	Calabria	Campania	Puglia	Sardegna	Sicilia	Totale	%
Progetti complessivi	N° *	31	21	49	38	53	42	234	
	Valore totale dei progetti (€)**	49.150	9.196	63.279	23.715	68.630	41.809	255.779	
Ambiente	N° *	5	5	4	1	9	7	31	13,25
	Valore totale dei progetti (€)**	3.722	237	4.614	4.320	13.697	6.042	32.631	12,76
Cultura	N° *	0	2	5	1	2	2	12	5,13
	Valore totale dei progetti (€)**		1.045	1.843	464	2.834	565	6.750	2,64
Occupazione e formazione	N° *	6	0	2	6	14	4	32	13,68
	Valore totale dei progetti (€)**	3.456		567	1.980	10.361	7.345	23.709	9,27
Ricerca & Sviluppo	N° *	9	0	4	6	4	0	23	9,83
	Valore totale dei progetti (€)**	25.485		3.485	4.153	1.497		34.620	13,53
Sviluppo locale (industria, artigianato, turismo)	N° *	5	5	13	15	9	15	62	26,50
	Valore totale dei progetti (€)**	6.658	3.041	38.034	6.216	8.260	12.727	74.934	29,30
Sviluppo rurale	N° *	0	1	1	2	3	4	11	4,70
	Valore totale dei progetti (€)**		137	324	2.093	4.028	1.103	7.685	3,00
Sviluppo urbano	N° *	0	0	1	1	0	0	2	0,85
	Valore totale dei progetti (€)**			300	85			385	0,15
Società dell'informazione	N° *	0	3	1	1	2	1	8	3,42
	Valore totale dei progetti (€)**		752	266	440	1.635	368	3.461	1,35
Grandi reti	N° *	0	3	9	3	5	3	23	9,83
	Valore totale dei progetti (€)**		2.643	1.710	2.554	2.972	389	10.268	4,01
Programmi di cooperazione istituzionale, promozione, collegamenti italiani estero ¹	N° *	6	2	9	2	5	6	30	12,82
	Valore totale dei progetti (€)**	9.830	1.342	12.137	1.410	23.347	13.271	61.336	23,98

* Nel caso di progetti di cooperazione (es. Interreg) con la partecipazione di più Regioni obiettivo 1 e/o altre Regioni italiane, il valore totale del progetto è attribuito alla Regione capofila (se obiettivo 1).

** Il valore riportato è dato dalla somma dei valori attribuiti ai singoli progetti indicati in sede di rilevazione. Nel caso di progetti con la partecipazione di più regioni obiettivo 1 non capofila e/o di altre regioni italiane, l'attribuzione della dimensione finanziaria è effettuata pro quota.

¹ In questo ambito sono inclusi i progetti finanziati dagli strumenti indicati e non classificabili negli ambiti precedentemente individuati.

Fonte: Elaborazione DPS su dati MAE e MAP.

Di seguito si evidenziano i principali risultati dell'analisi condotta, in relazione, sia ad alcune questioni di natura generale e di impostazione, sia alle principali aree tematiche in cui i progetti si addensano. Pur nelle caratteristiche comuni, emergono alcune interessanti specificità collegate alle diverse Regioni in cui i progetti sono stati attivati (si veda il Riquadro Za).

L'analisi realizzata dal Gruppo di Lavoro e le attività di supporto alle Regioni, evidenziano che, seppur in presenza di una massa significativa di progetti, l'orientamento al risultato è spesso limitato al solo ambito progettuale e non appare ancora di natura strategica. Si sono registrate, infatti, difficoltà o scarsa attenzione al monitoraggio dei processi di cooperazione – e alle loro interazioni - a livello complessivo e carenza di individuazione di specifici strumenti e indicatori di valutazione (ex-ante e ex-post) e monitoraggio per l'analisi regionale delle politiche di internazionalizzazione, soprattutto laddove queste derivino da fonti o strumenti finanziari diversi.

L'analisi ha quindi confermato l'esigenza che le iniziative di internazionalizzazione siano inserite in un contesto strategico organico, prevalentemente di medio-lungo periodo e con una chiara visione degli obiettivi e delle risorse (umane e finanziarie) disponibili, all'interno del quale le scelte e le politiche settoriali facenti capo a differenti soggetti siano ricondotte ad unità. In questo senso, l'azione di accompagnamento delle Amministrazioni centrali ha accelerato, nelle Regioni, una maggiore consapevolezza circa la necessità di dotarsi di solide strategie regionali per l'internazionalizzazione, secondo un metodo già applicato in altri settori³⁸. A tale riguardo, le Regioni obiettivo 1 hanno iniziato a predisporre Programmi Regionali per l'Internazionalizzazione³⁹ e a definire propri Progetti Paese, con la volontà di dare piena e efficace attuazione alle misure dei POR e/o alle altre iniziative che hanno un impatto diretto sull'internazionalizzazione⁴⁰.

Dal punto di vista dei modelli partenariali e delle reti attivate, è comunque evidente il passaggio da un approccio all'internazionalizzazione fondato quasi esclusivamente sugli incentivi e sul finanziamento di singole iniziative economiche o imprenditoriali a un approccio fondato sugli organismi o modelli di agenzia e strumenti informativi complessi. Già a fine 2004, l'operatività degli Sportelli per l'Internazionalizzazione, nati per agevolare le imprese nell'accesso a tutta la gamma degli strumenti e servizi esistenti in materia di internazionalizzazione dei sistemi produttivi locali⁴¹, può considerarsi avviata e quasi a regime in tutte le Regioni del Mezzogiorno. Su questo punto, si osserva una spinta,

³⁸ Il QCS ha chiesto, sin dalle fasi iniziali della programmazione, che le Regioni adottassero formalmente proprie strategie regionali nei settori più innovativi e nuovi rispetto alla programmazione regionale, quali l'innovazione e società dell'informazione.

³⁹ Noti con l'acronimo P.R.Int e predisposti con il supporto del Ministero degli Affari Esteri e del Ministero delle Attività Produttive attraverso il PON ATAS. Il programma per l'internazionalizzazione della Campania, adottato nel 2001 è in fase di revisione; la Basilicata, a partire dal P.R.Int ha predisposto uno specifico Progetto Integrato Settoriale denominato BAS.INT; nelle altre Regioni – con gradualità diverse – il rispettivo programma è in fase avanzata di predisposizione.

⁴⁰ Quasi tutti i POR, in fase di revisione di metà percorso hanno previsto o contemplato la volontà di voler adottare Progetti paesi mirati.

⁴¹ Istituiti nell'ambito del processo di decentramento amministrativo. La delibera Cipe n. 91/2000 ha completato l'iter normativo per la costituzione presso le Regioni degli Sportelli per l'Internazionalizzazione (Sp.Int), previsti dal decreto legislativo n. 143/1998. Alla loro attività prendono parte l'ICE, Simest, Sace con la funzione di coordinamento e indirizzo svolta dal MAP e dalle Regioni. Gli Sportelli operano in raccordo con la rete diplomatica consolare del MAE. L'approvazione, ormai prossima, del ddl *Misure per l'internazionalizzazione delle imprese, nonché delega al Governo per il riordino degli enti operanti nel medesimo settore*, che contiene tra l'altro specifici riferimenti per la promozione territoriale ed internazionale delle Regioni obiettivo 1, consentirà di completare l'innovazione dell'assetto istituzionale per il sostegno alle attività di internazionalizzazione, e agli Sprint verranno affiancati gli Sportelli Unici dell'Italia all'estero. Nelle Regioni obiettivo 1, l'attività degli Sprint usufruisce dell'attività dell'assistenza tecnica del PON ATAS.

da parte delle istituzioni pubbliche sul territorio, a una maggiore capacità associativa delle imprese che si traduce sempre più in forme di accompagnamento e promozione all'estero di sistemi produttivi locali o di specifici cluster produttivi individuati sul territorio.

In relazione ai 234 progetti rilevati (cfr. tav. VI. 4) emerge come circa il 60 per cento ha come ambito di riferimento geografico i paesi dell'Unione europea, confermando quindi la rilevanza della cooperazione territoriale intra UE, in particolare in settori quali le reti tra porti, le reti culturali, le attività di ricerca ambientale.

Il tema delle *reti per lo sviluppo locale* e promozione dei sistemi produttivi locali è quello dove si concentra il 30 per cento del valore e oltre il 26 per cento della numerosità della progettazione complessiva rilevata nelle Regioni. In quasi tutte le Regioni, i progetti⁴² avviati o conclusi nel 2004 si riferiscono ai territori di aree delimitate per l'attivazione di Progettazione integrata territoriale (cfr. par. IV.3.6.2).

Significativa è l'esperienza promossa nell'ambito del Programma Aggiuntivo dei Patti Territoriali per l'Occupazione⁴³, laddove un Patto siciliano⁴⁴ ha promosso l'aggregazione di tutti i soggetti locali interessati alla promozione estera del sistema produttivo locale, stipulando un'apposita intesa con la Regione per avviare, realizzare e consolidare iniziative di cooperazione in Romania (Regione di Costanza), dove la Regione coordina anche un progetto di gemellaggio istituzionale nel campo dello sviluppo regionale. Questa esperienza nei prossimi mesi potrà essere consolidata anche dalla maggiore presenza italiana in quel Paese⁴⁵. Analogamente, sono da menzionare le altre iniziative appena avviate dalla rete dei PTO⁴⁶ in Croazia e Polonia, che si coordineranno con quelle promosse dal DPS nell'ambito dei progetti di cooperazione bilaterale (Italia-Croazia) e di gemellaggio istituzionale in Polonia in materia di sviluppo regionale.

Relativamente ai *progetti di reti e strumenti informativi*, la possibilità di attivare meccanismi fiduciari attraverso legami stabili con comunità locali all'estero, rappresenta uno strumento innovativo soprattutto nel caso delle imprese di piccole dimensioni - debolmente o non associate quali quelle del Mezzogiorno - per consentire di superare le tradizionali barriere alla collocazione nei mercati esteri, promuovere il radicamento di queste attività nei contesti locali, sfruttando le reti di connazionali residenti all'estero (facendo anche leva sull'imprenditorialità di origine italiana) e porre le premesse per l'attrazione di investimenti nelle regioni di appartenenza. Tuttavia, l'analisi dei progetti rilevati e dei primi risultati sembra evidenziare come essi siano poco focalizzati e presentino alcuni limiti comuni, in

⁴² Ci si riferisce ai progetti per reti imprenditoriali e formative riguardanti le Comunità di italiani all'estero, promossi dal Mae- DGIEPM e finanziati dal Pon Atas.

⁴³ Il Programma è definito sulla base della delibera Cipe 83/2002. Il Programma (si veda anche il Riquadro Q nel capitolo IV) è attuato dal Servizio Progetti, Studi e Statistiche del DPS e prevede una specifica azione pilota di internazionalizzazione a favore della Rete dei Patti Europei.

⁴⁴ Patto dell'Alto Belice Corleonese.

⁴⁵ In Romania, sia il DPS che diverse regioni italiane (Lazio, Veneto, Sicilia e Puglia) sono presenti attraverso altri progetti di gemellaggio istituzionale.

⁴⁶ In particolare dai Patti del Sangro Aventino, Nord Barese, Matese e Appennino Centrale.

particolare nella concezione e costruzione dei partenariati. Anche nelle azioni a contenuto economico, il partenariato è composto (quasi) esclusivamente da soggetti privati (o riconducibili al settore privato) e spesso privo di collegamento con progetti di cooperazione e collaborazione istituzionale, mentre i progetti si mostrano spesso poco legati alle politiche regionali di sviluppo attivate sui sistemi produttivi locali.

Nel caso dei progetti per la creazione di reti tra le collettività italiane all'estero e i soggetti economici e istituzionali delle Regioni del Mezzogiorno, molte iniziative sembrano non considerare appieno l'importanza della qualità dei partner coinvolti a vantaggio invece della estensione della rete.

Iniziano, peraltro, ad emergere anche alcuni modelli partenariali, innovativi, di grande interesse e trasferibilità promossi dalle istituzioni regionali con i soggetti economici locali (si veda il Riquadro Za per l'esperienza della Basilicata).

Potenzialmente interessante appare anche il progetto International Training and Employment Networks (I.T.E.NETS⁴⁷) che si propone di creare una rete internazionale di istituzioni e attori socio-economici con le Comunità degli italiani all'estero nella programmazione delle attività formative ed occupazionali delle Regioni obiettivo 1. Il network, da poco operativo, ha un'articolazione regionale (con compiti operativi e di servizio verso il territorio di riferimento) e una nazionale (con il MAE in funzione di raccordo e indirizzo tra istituzioni internazionali, rete diplomatica consolare, reti regionali e amministrazioni centrali).

Talora attivate con ritardo rispetto alle previsioni iniziali, le *reti informatiche* rivestono anch'esse un ruolo rilevante per la promozione dell'internazionalizzazione ponendo tuttavia in qualche caso il problema dell'integrazione e collegamento con architetture informatiche sull'internazionalizzazione già esistenti, della qualità dei contenuti e del relativo aggiornamento nel tempo. Non ne va trascurata però l'efficacia potenziale: è infatti ormai pienamente operativo il sistema EXtender⁴⁸, sistema informativo gratuito sulle opportunità d'affari esistenti nei mercati esteri; recentemente attivato è il portale di InvestinItaly predisposto da Sviluppo Italia e Ice; pronto per il lancio è anche il "Portale per l'internazionalizzazione"⁴⁹, strumento user-friendly e rivolto anche ad un'utenza non specializzata.

Nel settore della *Ricerca*, di sicuro rilievo, ma forse non adeguatamente valorizzati o integrati nelle rispettive strategie regionali di sviluppo⁵⁰, sono i progetti in corso di realizzazione ed avvio da parte di centri di ricerca, anche nazionali e università.

⁴⁷ Itenets - International Training and Employment Networks individuato e attuato dal Mae con il supporto del Cif-Oil nell'ambito delle azioni dedicate dal Pon Atas per promuovere l'internazionalizzazione delle Regioni obiettivo 1. I beneficiari della rete Itenets sono in primo luogo le Regioni, gli enti e le Agenzie di sviluppo locale, i servizi per l'impiego, il partenariato socio-economico, gli enti territoriali.

⁴⁸ Lanciato nel 2003 e ulteriormente potenziato nel 2004. Si inserisce nelle intese contenute nell'Accordo di Programma sottoscritto tra MAE, UnionCamere, l'AssoCamereestero per accrescere l'integrazione tra sistema Camerale e la Farnesina cui aderirà nel 2005 l'ICE e la Confindustria. All'estero, la rete di Extender è formata dalla rete diplomatico-consolare, 36 Camere di Commercio all'estero e alcuni uffici ICE; in Italia, i terminali del sistema sono le Camere di Commercio italiane, i Centri esteri regionali, le aziende di promozione speciale. Il servizio viene fruito attraverso la piattaforma Globus (www.Globus.camcom.it).

⁴⁹ Presentato a fine 2004 nell'ambito del Gruppo di lavoro internazionalizzazione.

⁵⁰ In questo caso si tratta infatti di progetti finanziati direttamente alla Commissione europea nell'ambito del VI programma quadro per la Ricerca e quindi non collegati alle strategie di sviluppo regionale.

Il collegamento tra progetti concernenti la *sostenibilità ambientale e l'internazionalizzazione* e il conseguente ruolo della Rete Nazionale delle Autorità Ambientali⁵¹ è stato notevolmente rafforzato nel corso della revisione di metà periodo del QCS. Ciò sta avvenendo principalmente attraverso due attività di rilievo: la partecipazione, a livello europeo, al Gruppo di lavoro sull'impatto dei Fondi strutturali e Comunitari sull'ambiente di cui l'Italia, con la Commissione, ha il coordinamento e la promozione e la partecipazione al progetto "Greening Regional Development Programmes"⁵².

A fronte di una rafforzata presenza italiana a livello internazionale in tema di cooperazione ambientale, l'analisi dei progetti più specificatamente regionali ha evidenziato come, nonostante vi siano diverse e importanti iniziative in corso, il loro impatto, in termini di buone pratiche e risultati, ancora fatica a permeare le programmazioni regionali. In risposta a tale criticità e in prospettiva futura, è stata avviata l'iniziativa "*Ambiente e sviluppo sostenibile nel Mediterraneo*" finalizzata a predisporre e finalizzare un parco progetti (reti, gemellaggi e progetti pilota) delle Regioni italiane⁵³ e dei Paesi del Mediterraneo nell'ambito della cooperazione regionale e programmi di prossimità con l'obiettivo di potenziare gli strumenti amministrativi e istituzionali di gestione ambientale, diffondere l'innovazione tecnologica ambientalmente favorevole, armonizzare le normative in materia ambientale. A oggi, il partenariato delle Regioni obiettivo 1 ha predisposto 27 progetti di cui 13 già condivisi con i Paesi terzi⁵⁴.

Per il futuro occorre dunque compiere uno sforzo maggiore in termini di capacità propositiva e di coordinamento strategico che possa consentire alle Regioni e ai rispettivi territori di assorbire con profitto la quota di risorse che la Politica di Coesione europea deciderà di destinare al futuro obiettivo 3 per le attività di cooperazione territoriale e che, allo stato delle informazioni, si presenta significativamente superiore a quella oggi indirizzata ad attività analoghe⁵⁵.

⁵¹ Composta dalle Autorità Ambientali del Ministero Ambiente e dalle Autorità Ambientali di ciascuna Regione.

⁵² Progetto approvato nel luglio 2004 nell'ambito del Programma Interreg IIIC con l'acronimo GRDP, la leadership dell'Agenzia dell'Ambiente inglese, la partecipazione di 16 partner effettivi e 40 'associati'. La prima Conferenza di progetto ha visto la partecipazione di Marche, Campania, Sardegna, Puglia.

⁵³ Iniziativa nata nell'ambito del Semestre di Presidenza italiano, promossa dal Mae con le Regioni italiane. Nel Mezzogiorno, Basilicata, Campania, Sardegna, Molise e Sicilia hanno direttamente partecipato ai lavori del Comitato operativo MAE - Regioni per la cooperazione nel Mediterraneo.

⁵⁴ Tali progetti sono stati oggetto di discussione al Seminario che ha avuto luogo a Matera il 14 e 15 dicembre 2004 e che ha visto la partecipazione di rappresentanti dei seguenti Paesi: Malta, Grecia, Tunisia, Algeria e Marocco per l'area mediterranea; Croazia, Bosnia-Erzegovina, Serbia-Montenegro e Albania per i Balcani occidentali.

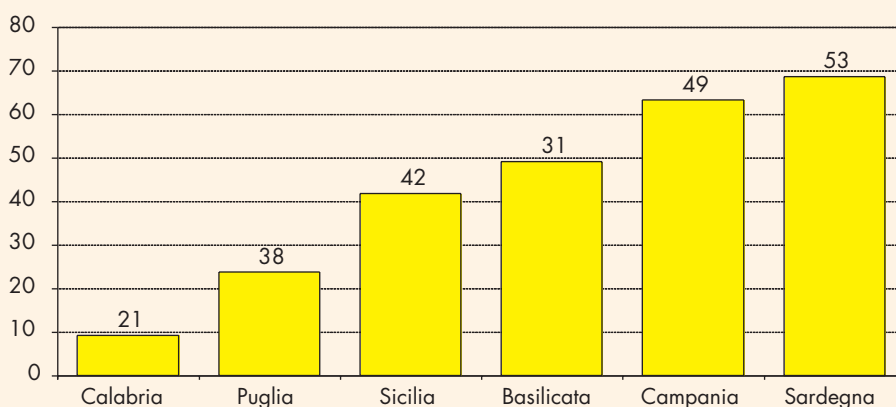
⁵⁵ Nella proposta dei Regolamenti per il 2007-2013 è stata proposta l'allocazione del 4 per cento delle risorse destinate ai Fondi Strutturali.

RIQUADRO Za – L'ANALISI DEI PROGETTI DI INTERNAZIONALIZZAZIONE ATTIVATI NELLE DIVERSE REGIONI

La ricognizione dei progetti di internazionalizzazione operata dallo specifico gruppo di lavoro del Comitato di Sorveglianza del QCS obiettivo 1 nei territori regionali presenta situazioni piuttosto variabili nella numerosità e nella dimensione finanziaria complessiva dei progetti (Figura Za.1). Inoltre, anche se un dato comune è l'elevato numero di progetti classificati come progetti di Sviluppo locale, emergono alcune direzioni specifiche che mostrano una certa differenziazione di orientamento e di grado di maturazione nei diversi contesti.

In Basilicata è di assoluto rilievo l'iniziativa (Progetto Distretti della Basilicata¹) di accompagnare il Distretto del Salotto di Matera (circa il 16 per cento della produzione mondiale dei divani imbottiti) in alcuni mercati internazionali. Tale settore è da tempo in sofferenza in ragione della concorrenza cinese. La costituzione dell'Ente Distretto del divano imbottito e dei Comitati di distretto² con la partecipazione di tutte le aziende del distretto rappresenta un modello di confronto pubblico-privato attraverso il quale la Regione e le imprese del distretto hanno deciso di localizzare una struttura espositiva stabile negli Emirati Arabi Uniti e di attivare azioni pubbliche di promozione e accompagnamento. Tale esperienza verrà probabilmente replicata per i mercati dell'Europa centro-orientale (progetto Re-Set ex L. 84) per favorire l'apertura di nuovi mercati piuttosto che la delocalizzazione produttiva. Restano tuttavia da valorizzare, ai fini programmatici, i progetti di ricerca e sviluppo che, pur essendo di importanza (essendo promossi anche da enti nazionali) non sono sufficientemente integrati e collegati nel POR.

Figura Za.1 - NUMEROSITÀ E PESO FINANZIARIO DEI PROGETTI DI INTERNAZIONALIZZAZIONE RILEVATI NELLE REGIONI OBIETTIVO 1 (valori assoluti e milioni di euro)



Fonte: Elaborazione DPS su dati MAE e MAP.

¹ Anche attraverso il supporto della Task Force Internazionalizzazione del MAP Operativa nell'ambito del progetto operativo di assistenza tecnica alle Regioni obiettivo 1 del Pon Atas. La DG Politiche di Internazionalizzazione del MAP ha costituito al suo interno una Task Force Internazionalizzazione per l'erogazione dell'assistenza tecnica per promuovere azioni di scouting sui mercati esteri; a supporto ai Presidi regionali collocati presso gli Sportelli regionali per l'internazionalizzazione (costituiti ai sensi del decreto legislativo n. 143/98 tra MAP e Regioni) offrire, attraverso la Simest e gli strumenti di cui dispone, tutoraggio alle imprese. La procedura di avvio alla costituzione dei Presidi è stata formalizzata con la convenzione MAE-MAP-ICE del 13 febbraio 2003.

² Ai Comitati di distretto partecipano le imprese, la Regione e gli Enti locali territorialmente interessati.

Di analogo interesse è la partecipazione della regione Campania in progetti di partenariato prevalentemente istituzionale (nell'area del Mediterraneo, in Europa, in America Latina). Con particolare riferimento a questa regione si osserva anche una particolare attiva partecipazione a progetti promossi da Regioni del Centro Italia.

La Puglia, forte del suo naturale orientamento verso queste aree geoeconomiche, è impegnata direttamente a realizzare collegamenti immateriali nei Balcani occidentali e nel sud-est europeo in generale. La Regione può vantare una forte presenza in Albania (sia imprenditoriale che di cooperazione; certamente da segnalare è, ad esempio, il progetto di ammodernamento del porto di Bar) ed è impegnata nella realizzazione del "Corridoio 8"³ con l'obiettivo di rafforzare la coesione delle Istituzioni insieme alle imprese. Quanto ai settori, si evidenziano progetti nel settore agroalimentare, ma una timida partecipazione a progetti in ambito urbano e di gemellaggio istituzionale.

In Sicilia, l'analisi dei progetti regionali ha confermato come l'interesse regionale sia concentrato nella promozione di relazioni istituzionali nel bacino del Mediterraneo e con le proprie Comunità all'estero. Va tuttavia rilevata la maggiore propensione regionale a progetti in ambito culturale, giustificata sia dalla disponibilità di un patrimonio culturale di rilievo internazionale, ma anche forse, dall'integrazione programmatica di tali iniziative all'interno della strategia di sviluppo regionale. Interessante appare ancora l'iniziativa, promossa nell'ambito di un programma Regionale (PIR Sviluppo Locale), di accompagnare l'internazionalizzazione dei propri sistemi produttivi locali, maggiormente specializzati per vocazione produttiva.

La Calabria, invece, evidenzia un ritardo nelle attività di cooperazione in quanto solo recentemente ha organizzato le proprie strutture e funzioni per attività all'estero dotandosi operativamente degli Sp.r.int., iniziando ad assumere alcune scelte interessanti su paesi target, come la Cina, dove con l'apertura di un ufficio di rappresentanza presso l'Ice, intende promuovere le proprie produzioni di qualità e attrarre flussi e investimenti nel settore turistico. Allo stesso tempo però, i progetti di rete con le Comunità di italiani all'estero vedono una composizione partenariale di enti e società calabresi prevalentemente con associazioni estere di corregionali e un debole coinvolgimento, se non assenza, di apertura a soggetti istituzionali e del partenariato dei Paesi di riferimento. Eccezion fatta per i progetti rivolti alle Comunità all'estero, la regione non esprime quasi mai la leadership progettuale nei progetti a cui partecipa. Tuttavia, si osserva la positiva concentrazione progettuale nei paesi del Mediterraneo occidentale e su temi di interesse strategico per la regione e per l'Italia quali l'intermodalità, la portualità e le rotte marittime.

Anche la Sardegna ha solo recentemente iniziato ad attrezzarsi per strutturare un ruolo più solido nella promozione delle attività di sostegno all'internazionalizzazione. Tuttavia, non può essere trascurato l'attivismo nella promozione e attuazione di progetti in campo sociale e ambientale, nella consolidata cooperazione e relazioni con la Francia e la Corsica. Anche con un significativo apporto di risorse regionali, la regione è impegnata in progetti di rete con le comunità all'estero.

³ Il Corridoio 8 si articola in un percorso che riguarda l'Italia, l'Albania, la Bulgaria, la Macedonia, la Grecia e la Turchia.