

IV.4 Le politiche per i fattori produttivi: lavoro e capitale

IV.4.1 Monitoraggio delle Politiche del Lavoro

La crescita dell'occupazione e l'aumento della partecipazione al mercato del lavoro sono obiettivi comuni delle politiche economiche e di coesione dell'Unione europea.

Ne sono testimoni i riferimenti contenuti nei piani di riforma strutturale in attuazione della Strategia di Lisbona¹⁰², attuazione del Programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà sociale¹⁰³ e il Quadro Strategico Nazionale¹⁰⁴.

Le politiche per il mercato del lavoro sono state ispirate a principi di semplificazione, volti a ridurre gli adempimenti burocratici gravanti sul datore di lavoro e sul prestatore d'opera, anche per contenere i costi indiretti della ricerca di occupazione; a favorire la flessibilizzazione dell'orario di lavoro, sviluppando il tempo parziale secondo i canoni già vigenti negli altri Stati Membri; a promuovere la ri-professionalizzazione delle donne che decidono di rientrare nel mercato del lavoro dopo anni di cura della famiglia.

Il Libro verde sul futuro del modello sociale¹⁰⁵, sottolinea anche l'obiettivo di creare un *welfare* di opportunità che assicuri maggiori tutele, accompagnate da maggiori responsabilità gravanti sui soggetti che ne beneficeranno.

Occorre, inoltre, dare nuovo slancio agli strumenti che favoriscono l'assunzioni di lavoratori nelle aree sottoutilizzate del Paese, che risentono dell'incompleta attuazione del cosiddetto credito di imposta occupazione Mezzogiorno¹⁰⁶.

Con il propagarsi degli effetti della crisi sul mercato del lavoro tra la fine del 2008 e l'inizio del 2009, sia in sede europea sia nazionale, sono state adottate ini-

¹⁰² La Strategia di Lisbona è stata avviata dai capi di Stato o di Governo in occasione del Consiglio Europeo di Lisbona (marzo 2000). Nel marzo 2008 a tre anni di distanza dall'emanazione del PNR italiano, la Commissione e il Consiglio europei hanno riconosciuto i buoni progressi compiuti dal Paese nell'attuazione della strategia ed hanno ulteriormente spronato il Governo a proseguire sulla via delle riforme strutturali. Nell'ultima valutazione del gennaio 2009 sono contenute alcune indicazioni volte a una maggiore liberalizzazione del lavoro, ad aumentare gli investimenti in ricerca e sviluppo con effetti positivi sulla crescita della produttività del lavoro italiana.

¹⁰³ Decisione n. 1672/2006/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, che stabilisce un programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà sociale "PROGRESS" [Gazzetta Ufficiale L 315 del 15 novembre 2006].

¹⁰⁴ Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 – Decisione CCI 2007 IT16 1 UNS 001 del 13 luglio 2007. Priorità 7 – Competitività dei sistemi produttivi e occupazione.

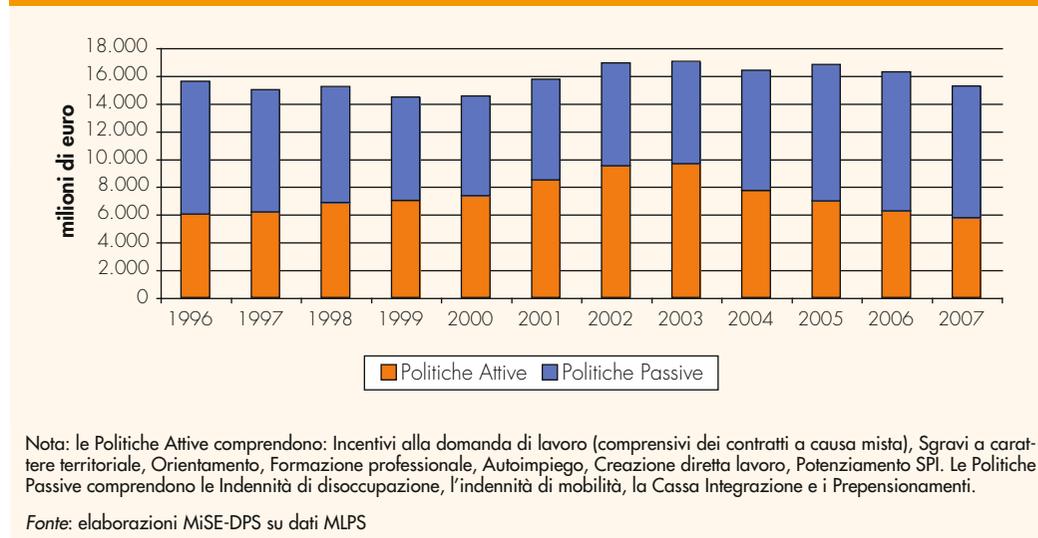
¹⁰⁵ La vita buona nella società attiva. Libro Verde sul futuro del modello sociale. Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, 25 luglio 2008.

¹⁰⁶ I commi dal 539 al 548 dell'art. 2 della legge n. 244/2007 (Finanziaria per l'anno 2008) hanno introdotto una nuova misura agevolativa nella forma del credito d'imposta per i datori di lavoro (compresi gli enti pubblici non commerciali, ad esclusione delle Amministrazioni centrali o locali) che incrementano il numero di lavoratori dipendenti assunti con contratto a tempo indeterminato nelle zone svantaggiate delle regioni del Mezzogiorno ammissibili alle deroghe dell'art.87 lettere a) e c) del Trattato CE fra il 1° gennaio 2008 e il 31 dicembre 2008. Successivamente, l'Agenzia delle Entrate con Circolare n. 48/E del 10 luglio 2008 ha fissato al 15 luglio 2008 la data dell'operatività del credito – con effetto retroattivo a partire dal 1° gennaio 2008 – mediante presentazione di istanza al Centro Operativo dell'Agenzia delle Entrate di Pescara. Il credito d'imposta in questione è pari a 333 euro per ciascun lavoratore assunto e per ciascun mese, e viene aumentato a 416 euro per le lavoratrici svantaggiate, ed è utilizzabile esclusivamente in compensazione del monte imposte. Questo credito si differenzia dall'agevolazione fiscale prevista dall'art.7 della legge n. 388/2000, poiché è rivolto alle sole aree svantaggiate senza il rispetto del regime *de minimis* e si configura quindi come aiuto di Stato. Per tale ragione esso è soggetto al rispetto della normativa comunitaria in materia: il decreto legge n. 248/2007, abrogando l'articolo 548 della finanziaria per il 2008, ha comunque inserito alla fine dell'articolo 539 della suaccennata Legge finanziaria il rispetto di quanto stabilito dal Regolamento 2204/2002 come *conditio sine qua non* per la concessione della compensazione. La precedente agevolazione aveva invece carattere di misura generale in quanto valida su tutto il territorio nazionale, sebbene la maggiorazione applicabile nelle aree svantaggiate era fruibile nel rispetto del regime di *de minimis*.

ziative volte a indirizzare anche le misure previste dalla politica regionale in chiave anticiclica (cfr. paragrafo IV.1).

In Italia, negli anni recenti in concomitanza con l'introduzione nel mercato del lavoro di tipologie contrattuali più flessibili e con la più positiva dinamica della domanda di lavoro, la spesa per politiche del lavoro attive (per l'occupabilità e l'occupazione dei disoccupati e degli inoccupati) e passive (di sostegno al reddito di lavoratori che perdono il lavoro)¹⁰⁷ ha registrato una riduzione, attestandosi a circa 15,3 miliardi di euro nel 2007¹⁰⁸. In particolare, la spesa per le politiche attive si è ridotta del 6,3 per cento rispetto al 2006, mentre quella per le politiche di sostegno al reddito dell'8 per cento. Le politiche attive hanno rappresentato il 37,8 per cento del totale della spesa (la quota più bassa dal 1996), con meno di 5,8 miliardi di euro destinati a fronte dei 9,5 a favore delle politiche passive (cfr. Figura IV.27).

Figura IV.27 - SPESA PER POLITICHE DEL LAVORO (milioni di euro a prezzi correnti, anni 1996-2007)

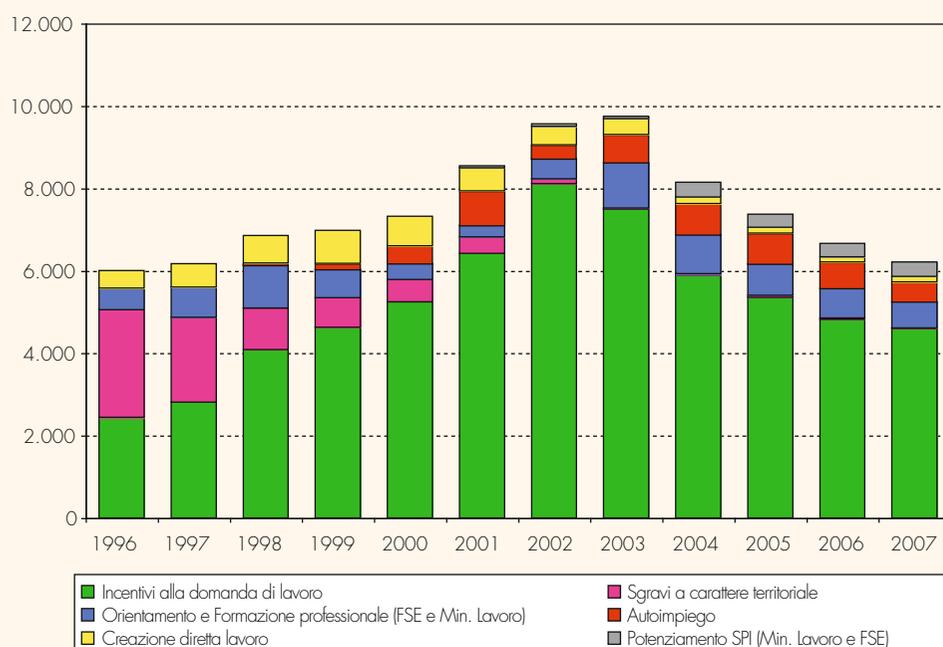


Politiche attive del lavoro

Gli incentivi a favore della domanda incrementale di lavoro, dopo i picchi registrati nel periodo 2002-2003, si sono ridotti a 4,6 miliardi di euro nel 2007, pur restando il 79,3 per cento del totale delle politiche attive. Stesso andamento in contrazione si è registrato per gli interventi di Orientamento e Formazione professionale (da 730 a 642 milioni) e per l'Autoimpiego (da 629 a 473 milioni). I dati provvisori a disposizione mostrano anche una riduzione degli sgravi di carattere territoriale. Sono stabili gli interventi per la creazione diretta di lavoro, intorno ai 130 milioni di euro ed in leggera crescita gli interventi per i Servizi per l'Impiego (cfr. Figura IV.28).

¹⁰⁷ La definizione differisce da quella utilizzata dall'Eurostat. In particolare, in Italia, vengono annoverate fra le politiche attive anche gli sgravi contributivi territoriali. Inoltre, rispetto alla classificazione effettuata dal Ministero del Lavoro, qui sono incluse anche le voci di spesa relative a Orientamento, Formazione Professionale e Servizi per l'impiego.

¹⁰⁸ I valori si riferiscono a somme impegnate e a pagamenti per le misure cofinanziate dal FSE. Non sono considerati interventi di natura settoriale o specifica (cfr. Rapporto DPS 2007, pag. 283 nota n. 2).

Figura IV.28 – SPESA PER POLITICHE ATTIVE PER TIPOLOGIA (milioni di euro a prezzi correnti, anni 1996-2007)

Fonte: elaborazioni MiSE-DPS su dati MLPS

Per quanto riguarda le politiche passive, fra il 2006 e il 2007 diminuiscono leggermente le indennità di disoccupazione da 6 a 5,9 miliardi di euro, aumentano di circa 30 milioni di euro le indennità di mobilità, diminuiscono gli interventi a valere sulla cassa integrazione da 1,6 a 1,3 miliardi di euro, così come i prepensionamenti (da 400 milioni a meno di 200, cfr. Figura IV.29)

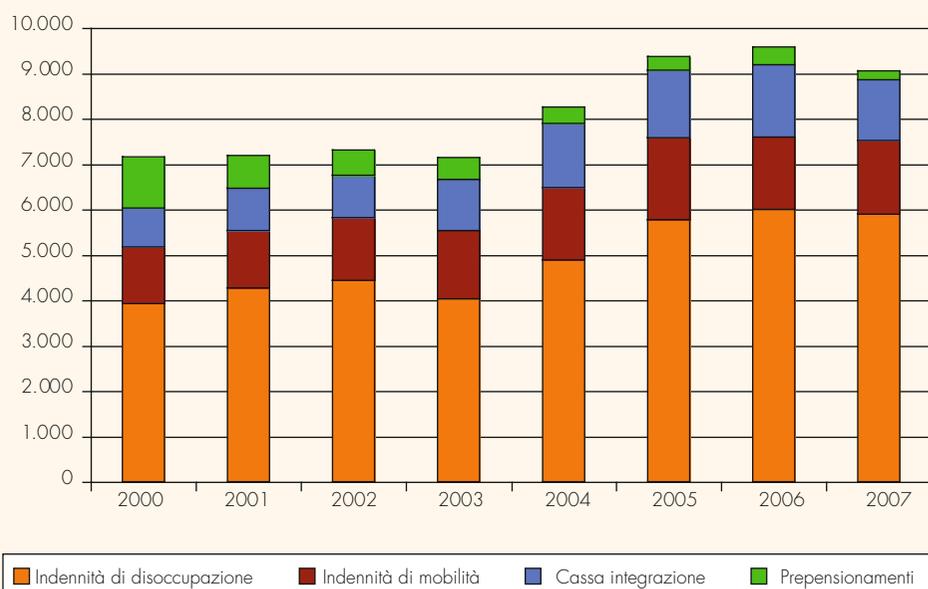
Con riferimento alla platea di persone coinvolte, fra le politiche attive spiccano nel 2007 i contratti di apprendistato con 642 mila beneficiari, di cui 498 mila nel Centro-Nord e 144 mila nel Mezzogiorno¹⁰⁹ e le assunzioni di disoccupati di lunga durata con quasi 355 mila beneficiari (43 mila nel Centro-Nord e poco più di 311 mila nel Mezzogiorno). Per i primi sono stati spesi quasi 2.000 milioni di euro, mentre per i secondi circa 1.300 milioni. I contratti di formazione lavoro tout court e quelli trasformati a tempo indeterminato sono stati poco utilizzati nel 2007 (circa 600 beneficiari), con una spesa di circa 9,6 milioni di euro (cfr. Tavola IV.24).

Nel complesso le politiche attive esaminate hanno riguardato oltre 1,3 milioni di soggetti, a favore dei quali sono stati spesi quasi 4.900 milioni di euro.

¹⁰⁹ Il numero dei beneficiari disaggregati per territorio è preliminare e frutto di stime calcolate utilizzando delle tendenze deterministiche quadratiche, lineari o il criterio del *nearest neighbor* a partire dalla serie storica del rapporto beneficiari Centro-Nord su beneficiari totali.

Politiche passive

Beneficiari delle politiche del lavoro per macroarea

Figura IV.29 - SPESA PER POLITICHE PASSIVE PER TIPOLOGIA (milioni di euro a prezzi correnti, anni 2000-2007)

Fonte: elaborazioni MiSE-DPS su dati MLPS

Per quel che riguarda le politiche passive, nel 2007 l'indennità di disoccupazione non agricola ha registrato il maggior numero di beneficiari: 294 mila, di cui poco meno di 157 mila nel Centro-Nord e 137 mila nel Mezzogiorno. Di tali beneficiari, 159 mila soggetti hanno incassato l'indennità a requisiti pieni (91 mila nel Centro-Nord, 68 mila nel Sud) e 135 mila quella a requisiti ridotti (66 mila nel Centro-Nord e 69 mila nel Mezzogiorno), per la prima sono stati spesi quasi 2.746 milioni di euro, per la seconda 1.729 milioni. Hanno usufruito dell'indennità di disoccupazione i lavoratori del settore agricolo (119 mila soggetti, di cui quasi 98.000 nelle regioni meridionali) e di quello edile (28 mila, di cui 23 mila nel Meridione). Il ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni ha riguardato 103.000 occupati (per due terzi nel Centro-Nord). La spesa per i due strumenti di sostegno al reddito dei lavoratori è stata pari a 1.374 milioni di euro per l'indennità agricola e a 1.339 milioni per la Cassa Integrazione (cfr. Tavola IV.24).

Interventi del
Fondo Sociale
Europeo

La spesa per gli interventi per le risorse umane finanziati dal Fondo Sociale Europeo (FSE) per la programmazione 2000-2006¹¹⁰ ha raggiunto i 14 miliardi di euro nel 2008 a fronte di 361.254 progetti avviati¹¹¹. Nel Centro-Nord sono

¹¹⁰ La programmazione 2007-2013 dei Fondi strutturali comunitari non è considerata in quanto in avvio. Con riguardo al periodo 2000-2006, si fa principalmente riferimento ai programmi a titolarità regionale (POR). Nel caso dell'Obiettivo 1, vi è, inoltre, una quota di interventi, pari a circa il 27 per cento del totale delle risorse disponibili, attuata 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 a titolarità del Ministero del Lavoro. Tale Ministero opera con azioni similari anche in Obiettivo 1, pur se nel quadro di un programma a titolarità del Ministero dello Sviluppo Economico.

¹¹¹ Tutti i dati relativi al Fondo Sociale Europeo si riferiscono ai valori al 31 dicembre 2008.

Tavola IV.24 – DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEI BENEFICIARI E SPESA PER LE POLITICHE DEL LAVORO PREVISTE DA DISPOSITIVI NAZIONALI¹
 (unità e milioni di euro)

Tipologia di intervento	Beneficiari ²							Spesa (migliaia di euro) ³						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007		2002	2003	2004	2005	2006	2007	
POLITICHE ATTIVE														
Contratti a causa mista														
Apprendistato	490.293	497.095	545.439	564.346	591.607	642.432		1.769.164	1.969.153	1.981.306	2.132.867	1.934.055	1.989.967	
Centro-Nord	407.822	404.375	429.679	438.318	463.316	498.386								
Mezzogiorno	82.471	92.720	115.760	126.028	128.291	144.046								
Contratti di formazione e lavoro	229.235	191.165	120.942	36.135	3.174	608		721.864	552.581	357.130	109.748	12.054	739	
Centro-Nord	173.240	144.543	87.131	23.406	1.778	268								
Mezzogiorno	55.995	46.622	33.811	12.729	1.396	340								
Incentivi all'occupazione dipendente														
Contratti di apprendistato trasformati														
a tempo indeterminato	74.879	79.591	81.128	82.661	84.329	85.171		347.140	453.379	417.257	426.003	429.467	314.475	
Centro-Nord	66.373	70.025	70.320	70.295	69.919	68.629								
Mezzogiorno	8.506	9.566	10.808	12.366	14.410	16.542								
Contratti di formazione e lavoro trasformati a tempo indeterminato	14.941	13.008	10.504	8.719	6.312	638		38.005	70.779	54.877	44.454	34.782	8.850	
Centro-Nord	118	91	93	103	55	6								
Mezzogiorno	14.823	12.917	10.411	8.616	6.257	632								
Contratti di inserimento lavorativo con sgravio			3.030	17.519	33.532	49.219				4.465	29.645	101.776	154.388	
Centro-Nord			1.320	5.819	11.074	16.302								
Mezzogiorno			1.710	11.700	22.458	32.917								
Assunzioni agevolate disoccupati di lunga durata (a)														
Centro-Nord	400.803	401.701	383.917	346.940	331.204	354.680		1.202.132	1.386.693	1.278.328	1.164.037	1.095.813	1.310.329	
Mezzogiorno	122.737	108.631	85.765	67.386	55.667	43.202								
Assunzioni agevolate dalle liste di mobilità (e relative trasformazioni) (b)	226.592	278.066	298.152	279.554	275.537	311.478		489.792	446.385	497.677	604.642	635.560	542.471	
TD Italia	74.506	75.349	93.930	111.181	131.075	141.710								
Centro-Nord	35.314	40.775	54.301	63.865	77.740	79.732								
Mezzogiorno	30.641	35.306	47.130	55.765	67.590	60.263								
TI Italia	4.672	5.469	7.171	8.100	10.150	19.469								
Centro-Nord	20.706	19.008	21.129	22.919	24.374	26.589								
Mezzogiorno	15.981	14.407	14.628	15.040	15.889	17.311								
Mezzogiorno	4.725	4.601	6.501	7.879	8.485	9.278								

Segue: Tavola IV.24 – DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEI BENEFICIARI E SPESA PER LE POLITICHE DEL LAVORO PREVISTE DA DISPOSITIVI NAZIONALI¹ (unità e milioni di euro)

Tipologia di intervento	Beneficiari ²							Spesa (migliaia di euro) ³						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007		2002	2003	2004	2005	2006	2007	
S Italia	18.487	15.565	18.500	24.396	28.961	35.389								
Centro-Nord	17.482	14.579	16.506	21.654	25.716	31.197								
Mezzogiorno	1.005	986	1.995	2.742	3.245	4.192								
Altre assunzioni agevolate (c)	828	599	990	1.192	1.070	868		6.999	2.696	3.950	5.627	5.930	3.291	
Centro-Nord	692	441	677	818	712	570								
Mezzogiorno	136	158	313	374	358	298								
Sgravi contributivi e incentivi alle assunzioni nel Mezzogiorno														
Sgravio in forma capitaria (d)	16.725	-	-	26	15	5		32.097	-	36	-	-	-	
Sgravio annuale e triennale nuove assunzioni	210.398	198.504	132.821	43.834	51	24		1.115.248	1.073.315	749.447	298.140	79.361	18.458	
-sgravio totale triennale	210.155	198.504	132.821	43.834	51	24		1.111.744	1.072.573	748.150	296.047	78.080	18.458	
-sgravio totale annuale	243	-	-	-	-	-		3.504	742	1.297	2.093	1.281	-	
Vecchi sgravi contributivi nel Mezzogiorno non operativi su beneficiari (e)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		113.484	26.620	30.611	52.589	29.095	10.677	
Credito d'imposta assunzioni														
Obiettivo 1 (L.449/97 e 448/98) (f)	228	-	-	-	-	-		4.835	-	1.760	-	-	-	
Credito d'imposta ass. a tempo indeterminato adulti art. 7 L.388/2000 (generale e Mezzogiorno) (g)														
Credito d'imposta ass. a TI adulti art. 7 L. 388/2000 (generale)	312.435	211.063	58.677	59.096	63.984	n.d.		1.975.348	1.202.322	217.436	261.386	266.483	n.d. (h)	
Centro-Nord	150.405	111.314	24.172	16.303	12.894	n.d.		1.573.683	936.155	93.218	107.330	110.483	n.d. (h)	
Mezzogiorno	162.030	99.749	34.505	42.793	51.090	n.d.		401.665	266.167	124.218	154.056	156.000	n.d. (h)	
Credito d'imposta art. 7 L. 388/2000 (ult. Mezzogiorno)														
Integrazione dei disabili														
Lavoratori svantaggiati presso cooperative sociali con sgravio contributivo totale	13.970	14.974	16.633	18.158	17.186	19.422		46.226	56.186	56.672	63.635	1.506	2.019	
Centro-Nord	12.488	13.161	14.218	15.433	14.597	16.406								
Mezzogiorno	1.482	1.813	2.415	2.725	2.589	3.016								
Assunzioni agevolate di disabili (i)	425	1.508	2.411	3.227	3.075	3.279		30.987	30.987	30.987	30.987	30.987	37.000	
Centro-Nord	346	860	1.822	2.391	2.302	2.454								
Mezzogiorno	79	648	589	836	773	825								

Segue: Tavola IV.24 - DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEI BENEFICIARI E SPESA PER LE POLITICHE DEL LAVORO PREVISTE DA DISPOSITIVI NAZIONALI¹ (unità e milioni di euro)

Tipologia di intervento	Beneficiari ²						Spesa (migliaia di euro) ³					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Creazione diretta di posti di lavoro												
Lavori socialmente utili	72.717	58.459	50.869	43.488	35.111	26.770	450.207	365.801	135.200	124.450	127.200	113.500
Centro-Nord	6.097	5.011	3.996	3.574	3.166	2.872						
Mezzogiorno	66.622	53.448	46.873	39.914	31.945	23.898						
Incentivi all'imprenditoria giovanile e all'autoimpiego												
Incentivi alla imprenditorialità giovanile (f)	61	104	146	88	81	27	17.100	34.800	204.590	103.460	81.985	30.760
Centro-Nord	6	7	8	5	8	3						
Mezzogiorno	55	97	138	83	73	24						
Autoimpiego (ex. Presidio d'onore) (m)	-	12.753	13.584	9.114	8.194	6.192	-	435.840	622.570	626.798	587.230	361.850
Centro-Nord	-	702	904	1.068	1.223	924						
Mezzogiorno	-	12.051	12.680	8.046	6.971	5.268						
Esperienze lavorative												
Piani di inserimento professionale	7.368	1.784	3.322	1.105	307	108	27.620	9.080	8.700	5.100	3.300	11.900
Centro-Nord	1.328	689	962	452	125	44						
Mezzogiorno	6.040	1.095	2.360	653	182	64						
Sostegno al reddito												
POLITICHE PASSIVE												
Indennità di mobilità	89.899	97.028	101.345	112.939	100.857	94.433	1.380.962	1.511.968	1.599.500	1.803.800	1.595.500	1.629.800
Centro-Nord	50.692	56.037	58.091	66.347	57.940	54.273						
Mezzogiorno	39.207	40.991	43.254	46.592	42.917	40.160						
Indennità di disoccupazione (n)	357.700	368.043	382.680	429.470	424.157	441.202	4.443.694	4.026.798	4.882.900	5.772.000	6.007.100	5.894.200
Indennità non agricola	195.589	204.326	214.709	265.216	269.691	293.676	2.888.828	2.623.686	3.209.100	4.043.400	4.527.200	4.474.400
-ordinaria non ag requisiti pieni	87.391	96.581	106.651	137.251	139.653	158.518	1.510.351	1.309.859	1.739.300	2.268.300	2.854.100	2.745.900
Centro-Nord	50.739	56.499	60.705	77.936	79.083	90.715						
Mezzogiorno	36.652	40.082	45.946	59.315	60.570	67.803						
-ordinaria non ag requisiti ridotti	108.198	107.746	108.058	127.264	130.038	135.158	1.378.477	1.313.477	1.469.800	1.775.100	1.673.100	1.728.500
Centro-Nord	57.136	56.117	59.176	64.267	65.090	66.139						
Mezzogiorno	51.062	51.629	48.882	63.697	64.948	69.019						

Segue: Tavola IV.24 – DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEI BENEFICIARI E SPESA PER LE POLITICHE DEL LAVORO PREVISTE DA DISPOSITIVI NAZIONALI¹ (unità e milioni di euro)

Tipologia di intervento	Beneficiari ²										Spesa (migliaia di euro) ³				
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2002	2003	2004	2005	2006	2007			
Indennità nell'edilizia	22.503	22.543	26.107	30.308	27.003	28.259	170.847	63.962	112.500	86.700	51.400	45.500			
Centro-Nord	3.516	3.509	4.143	5.385	4.864	5.631									
Mezzogiorno	18.987	19.034	21.964	24.923	22.139	22.628									
Indennità agricola	139.608	141.173	141.864	133.947	127.462	119.267	1.384.019	1.339.150	1.561.300	1.641.900	1.428.500	1.374.300			
Centro-Nord	22.226	23.139	23.663	23.027	22.230	21.703									
Mezzogiorno	117.382	118.034	118.201	110.920	105.232	97.564									
Cassa Integrazione Guadagni (c)	101.958	130.839	131.028	140.959	132.304	103.103	932.140	1.121.443	1.417.000	1.501.100	1.581.840	1.339.390			
Centro-Nord	68.699	91.031	90.234	99.295	92.085	66.975									
Mezzogiorno	33.256	39.808	40.794	41.664	40.219	36.128									
Prepensionamenti	129.780	100.945	111.978	95.475	80.091	n.d.	560.220	483.363	362.978	288.652	398.432	193.184			
Centro-Nord	94.383	70.229	79.678	68.368	58.569	n.d.									
Mezzogiorno	35.397	30.716	32.300	27.107	21.522	n.d.									

¹La tavola non esaurisce il totale della spesa per le politiche del lavoro, ma presenta solo le voci per le quali è disponibile la disaggregazione territoriale dei soggetti beneficiari delle politiche indicate. Rispetto al complesso della spesa attivata nel 2006, a tali voci corrisponde circa l'86 per cento della spesa per le politiche attive e il 96 per cento della spesa per le politiche passive. Inoltre nella tavola è presente l'incentivo all'imprenditoria giovanile che il Min. Lavoro non inserisce tra le politiche attive ma tra le residue politiche settoriali o specifiche.

²I dati relativi ai beneficiari sono tratti da archivi amministrativi e fanno riferimento allo stock dei beneficiari medio annuo. Altre informazioni sono fornite nelle note specifiche alle voci considerate.

³Per la quasi totalità delle politiche, i dati sono tratti dalle tavole di Monitoraggio del Ministero del Lavoro e dell'INPS e si riferiscono alle cifre impegnate dall'ente che gestisce la spesa, eccetto che per le misure cofinanziate dal FSE per le quali i trasferimenti di pagamento. Altre informazioni sono fornite nelle note alle specificate voci considerate.

(a) Sono considerate le assunzioni agevolate di lavoratori disoccupati da almeno 24 mesi e assimilati.

(b) 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.

(c) Sono considerate le assunzioni agevolate: per contratto di reinserimento, per settori a rischio di crisi occupazionale, per lavoratori in CIGS da almeno 3 mesi.

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

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

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

(g) La serie annuale nazionale dei dati sul credito di imposta è cambiata e non risultano ancora disponibili le informazioni per ripartizioni territoriali. La suddivisione e della spesa del credito di imposta tra le due macro-aree, fa riferimento alla vecchia serie per il solo Mezzogiorno (con l'aggiunta di una stima per il solo anno 2006 suscettibile di revisione), con il Centro-Nord ottenuto per differenza rispetto ai dati nazionali. Come per gli anni precedenti, la scomposizione basata sui dati relativi all'utilizzo dell'ulteriore credito di imposta specifico per l'area potrebbe sottovalutare la quota attribuita alle regioni del Mezzogiorno (rientrando queste ultime anche tra le beneficiarie della quota "generale" dello strumento).

(h) I valori di spesa sono stati assegnati al 2006. Possono verificarsi delle code di cassa a valere su di esse per il 2007 e il 2008.

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

(j) I valori sono relativi agli strumenti di cui al Titolo I del decreto legislativo n. 185/2000. Il dato sui beneficiari è di fonte Sviluppo Italia Spa e si riferisce al numero di domande ammesse. Il dato di spesa si riferisce all'impegno di spesa assunto.

(m) I valori sono relativi agli strumenti di cui al Titolo II del decreto legislativo n. 185/2000. Il dato sui beneficiari è di fonte Sviluppo Italia Spa e si riferisce al numero di domande ammesse (per lavoro autonomo, microimpresa e franchising), il dato di spesa si riferisce all'impegno di spesa assunto.

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

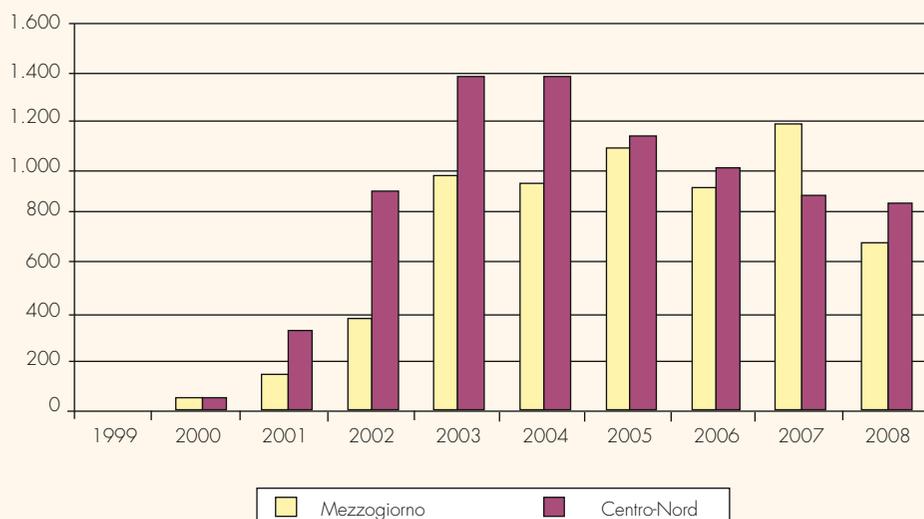
(o) Il dato sui beneficiari riguarda gli occupati equivalenti, stimati in base alle ore autorizzate della gestione ordinaria (interventi ordinari e straordinari) e della gestione speciale edilizia.

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

affluiti nel periodo circa 8 miliardi di euro e nel Mezzogiorno circa 6,5 miliardi (rispettivamente il 56 e il 44 per cento della spesa complessiva); nel Centro-Nord la spesa rappresenta l'86 per cento della relativa dotazione finanziaria, mentre nel Mezzogiorno la quota si attesta al 78 per cento.

I dati annuali per ripartizione mostrano per il Centro-Nord una tendenza più sostenuta dei pagamenti, ad eccezione dell'anno 2007 in cui invece si registra un'accelerazione delle spese realizzate dal Mezzogiorno, anche per l'approssimarsi della fase conclusiva dei programmi (cfr. Figura IV.30).

Figura IV.30 – SPESA PER ANNO DEGLI INTERVENTI DEL FONDO SOCIALE EUROPEO
(milioni di euro)



- (a) Nel Mezzogiorno, dove il Fondo Sociale Europeo interviene perlopiù a titolo dell'Obiettivo 1, è incluso anche il Programma Operativo Regionale (POR) dell'Abruzzo in cui il Fondo Sociale Europeo interviene a titolo dell'Obiettivo 3. Sono inoltre inclusi i pagamenti derivanti dall'attuazione di altri programmi a titolarità di Amministrazioni centrali, ma dedicati alle Regioni in Obiettivo 1.
- (b) Nel Centro-Nord, dove il Fondo Sociale Europeo interviene a titolo dell'Obiettivo 3, non è considerato il POR dell'Abruzzo, che è incluso nel Mezzogiorno; è inoltre incluso il Programma di azioni di sistema a titolarità del Ministero del Lavoro.

Fonte: elaborazioni MiSE-DPS su dati RGS-MONIT

A livello nazionale, il 28,8 per cento delle spese è stato finalizzato al miglioramento dei servizi pubblici per l'impiego e a politiche attive di contrasto alla disoccupazione; a queste azioni si aggiungono gli interventi rivolti a favorire l'occupazione di particolari categorie di soggetti svantaggiati (5,4 per cento), concentrati nel Centro-Nord (65 per cento), e della popolazione femminile. Le politiche più strettamente correlate all'istruzione e alla formazione professionale e permanente lungo tutto l'arco della vita hanno beneficiato del 24,9 per cento circa dei pagamenti, prevalentemente nel Mezzogiorno, mentre il 17 per cento circa delle spese è stato rivolto alla formazione continua e a interventi per gli occupati (nelle imprese, ma anche nelle Pubbliche Amministrazioni), per l'imprenditorialità e per la ricerca, realizzati maggiormente nel Centro-Nord. Il restante 30 per cento dei pagamenti ha interessato azioni a favore della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e l'assistenza tecnica per l'attuazione dei programmi.

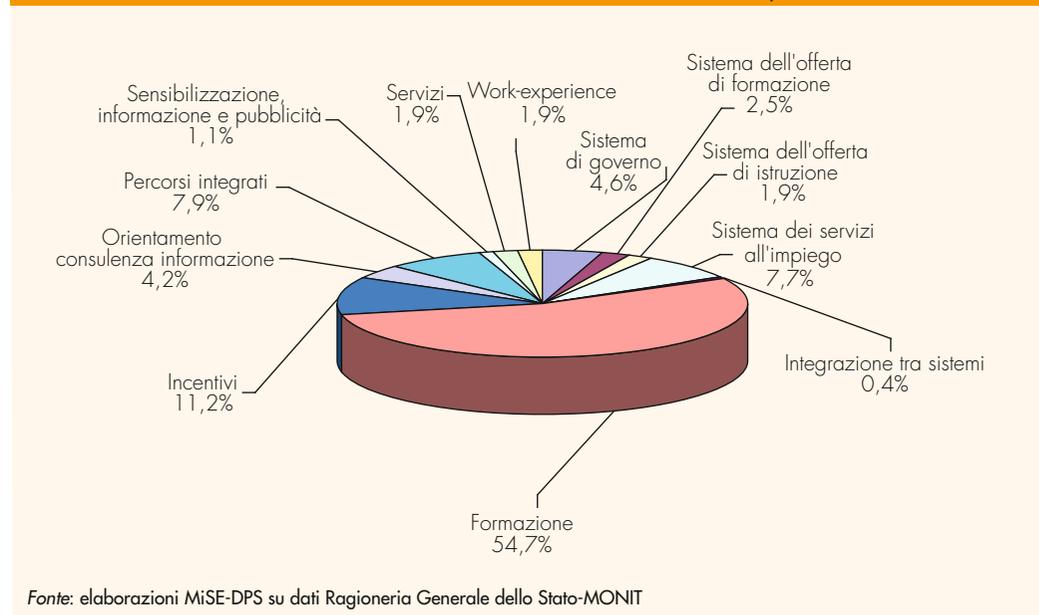
Interventi del Fondo Sociale Europeo nel Mezzogiorno

Nel Mezzogiorno, tra i 103.652 progetti avviati, risultano preponderanti le azioni rivolte a singoli destinatari (79,9 per cento), tra queste in particolare le attività di formazione per le quali sono stati spesi oltre 3,5 miliardi di euro, che comprendono anche le risorse destinate all'istruzione. L'altra voce significativa è quella relativa agli incentivi, in cui prevalgono gli aiuti alle imprese per l'assunzione o per la creazione di impresa. Il 17 per cento delle spese è invece destinato alle azioni rivolte ai sistemi, in particolare ai Servizi all'Impiego (cfr. Figura IV.31).

Misure dedicate alle politiche attive del lavoro

Tra le misure del FSE espressamente dedicate alle politiche attive del lavoro, che comprendono azioni finalizzate al contrasto della disoccupazione di breve o lunga durata, sono stati avviati nel Mezzogiorno 13.884 progetti e spese risorse per un totale di circa 1,2 miliardi di euro. Le attività rivolte a singoli destinatari sono prevalenti

Figura IV.31 - FONDO SOCIALE EUROPEO NEL MEZZOGIORNO PER TIPOLOGIA DI AZIONE: SPESA CUMULATA 2000-2008 (valori percentuali)



(99,3 per cento della spesa totale), mentre sono molto modeste quelle rivolte ai sistemi (0,2 per cento) e all'attuazione di azioni "di accompagnamento", volte a favorire la partecipazione dei destinatari agli altri interventi (pari allo 0,4 per cento).

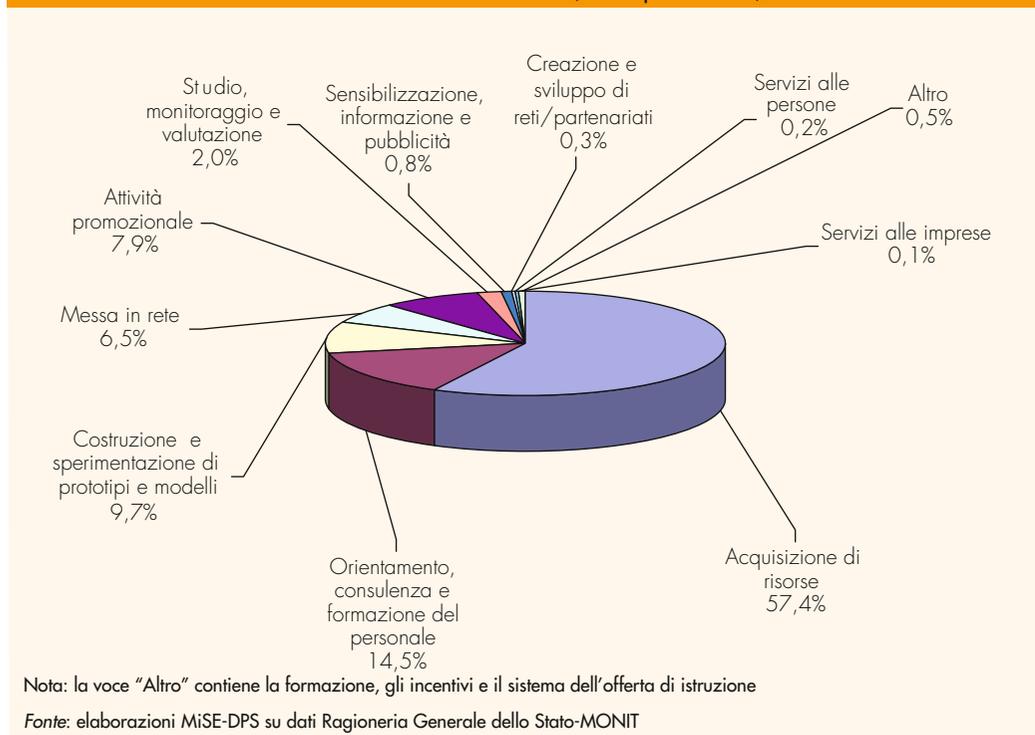
Servizi per l'Impiego

Per interventi mirati al rafforzamento e quindi al miglioramento della qualità dei Servizi per l'Impiego¹¹² sono stati effettuati pagamenti pari a oltre il 7 per cento delle risorse del Fondo Sociale Europeo spese nel Mezzogiorno, per un totale di circa 452 milioni di euro a fine dicembre 2008 e di 897 progetti avviati, in linea con la forte attenzione al tema nella programmazione comunitaria 2000-2006, anche su stimolo dell'Unione europea. A differenza di quanto segnalato per il pri-

¹¹² Interventi per l'inserimento o il reinserimento al lavoro sono inclusi anche in alcuni degli altri campi di intervento del Fondo Sociale Europeo, quali le politiche per la promozione delle pari opportunità di genere o rivolte a specifici *target* di utenza svantaggiata. Anche nell'ambito delle politiche a favore del miglioramento del capitale umano nelle imprese (formazione continua), sono stati realizzati interventi di sostegno all'inserimento al lavoro, quali incentivi concessi alle imprese ai fini di formazione del personale in vista della sua assunzione nell'impresa stessa.

mo gruppo, la prevalenza di attività riguarda le azioni rivolte ai sistemi (98,5 per cento), in particolare le voci di spesa più consistenti sono quelle relative all'acquisizione di risorse, alla formazione del personale, alla sperimentazione di modelli e alla messa in rete dei Servizi per l'Impiego (cfr. Figura IV.32).

Figura IV.32 – FSE PER IL SOSTEGNO DEI SERVIZI PER L'IMPIEGO NEL MEZZOGIORNO: SPESA CUMULATA 2000-2008 (valori percentuali)

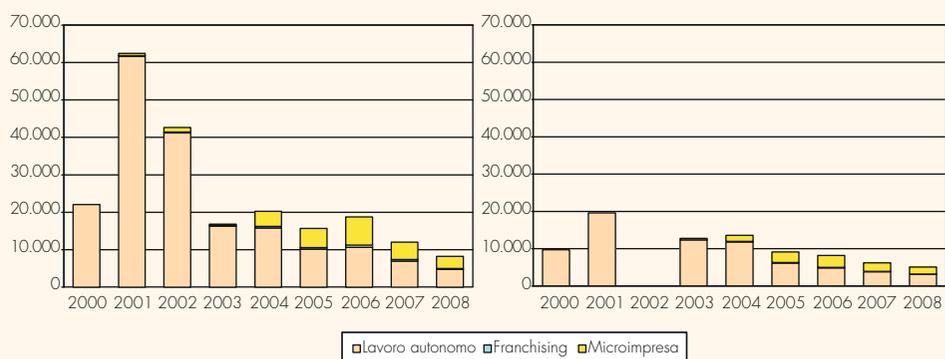


IV.4.2 Promozione dell'imprenditorialità e autoimpiego

L'operatività del complesso delle misure dell'autoimpiego si è indebolita nel corso del 2008: il numero di domande presentate si è infatti ulteriormente ridotto rispetto al 2007, a poco più di 8.000 unità¹¹³ (di cui circa 7.000 nel Mezzogiorno). Le domande presentate relative alla microimpresa sono diminuite di 1.500 unità, attestandosi a circa 3.200 (2.700 nel Mezzogiorno). Relativamente alle domande a valere sul lavoro autonomo rispetto al 2007 le istanze sono diminuite di circa 2.200 unità: nel 2008 si sono infatti fermate a poco più di 4.700, di cui 4.300 nel Mezzogiorno. Anche il *franchising* ha fatto registrare una riduzione nelle domande presentate, che sono ammontate a 229 unità (153 quelle meridionali). Le domande ammesse si sono conseguentemente ridotte: il calo assoluto percentuale più significativo riguarda il franchising, che resta dunque la tipologia meno frequentemente richiesta. La tendenza decrescente continua ininterrottamente dal 2006 (cfr. Figura IV.33).

Autoimpiego

¹¹³ Cfr. Rapporto DPS 2007, paragrafo VI.1.2.

Figura IV.33 - AUTOIMPIEGO: TOTALE DELLE DOMANDE PRESENTATE E AMMESSE ALLE AGEVOLAZIONI: ITALIA, ANNI 2000-2008*

* Per le domande agevolate, lavoro autonomo dal 1997, *Franchising* e microimpresa dal 2001.

Fonte: elaborazioni MiSE-DPS su dati Invitalia S.p.A.

Al lordo delle revoche, anche le agevolazioni concesse sia in conto capitale che in conto mutuo sono diminuite rispetto all'anno precedente con riferimento a tutte le tipologie. La riduzione percentuale annua è stata leggermente meno forte per il lavoro autonomo nel Mezzogiorno rispetto al resto d'Italia (-13,5 contro -16,8 per cento), ha riguardato quasi esclusivamente il Centro-Nord per quello che riguarda la microimpresa (-12,3 per cento per l'intero territorio nazionale a fronte del -1,4 relativo alle regioni meridionali), mentre è stata pressoché simile per la misura *franchising* (-29,5 per cento per l'intero territorio nazionale a fronte del -26 per cento nel Mezzogiorno). Nel totale gli impegni hanno superato i 310 milioni di euro di cui 269 indirizzati a proposte meridionali (cfr. Tavola IV.25).

Le erogazioni nel loro complesso si sono attestate a quasi 349 milioni di euro, di cui poco meno di 289 nelle Regioni meridionali. Per il lavoro autonomo esse sono ammontate a 87,9 milioni (di cui 81,9 al Meridione), per la microimpresa a 248 milioni (198,8 verso il Mezzogiorno), per il *franchising* a 12,8 di cui poco meno di 8 a favore di iniziative meridionali. Poco più del 40 per cento delle agevolazioni

Tavola IV.25 - GESTIONE DEGLI STRUMENTI AUTOIMPIEGO: CONCESSIONI ANNO 2008 (milioni di euro)

Misura Agevolativa	Numero domande presentate	Numero domande ammesse	Agevolazione agli investimenti		Contributi alla gestione	Assistenza tecnica	Totale Impegni
			c/capitale	c/mutuo			
Lavoro Autonomo	4.717	3.120	24,36	40,45	16,10	11,72	92,63
di cui Mezzogiorno	4.315	2.898	22,84	37,79	14,95	10,89	86,48
Microimpresa	3.236	1.875	72,01	100,28	28,25	7,04	207,58
di cui Mezzogiorno	2.691	1.597	63,22	85,10	21,89	6,00	176,21
Franchising	229	76	1,65	5,22	2,84	0,29	10,00
di cui Mezzogiorno	153	51	1,07	3,41	1,92	0,19	6,59
Totale Titolo II	8.182	5.071	98,02	145,95	47,19	19,05	310,21
di cui Mezzogiorno	7.159	4.546	87,13	126,31	38,76	17,08	269,27

Fonte: elaborazioni MiSE-DPS su dati Invitalia S.p.A.

concesse in conto mutuo ha riguardato i finanziamenti accordati a titolo di mutuo con punte del 50-51 per cento nel *franchising* sia nel Mezzogiorno che per l'intero territorio nazionale.

Le misure di promozione dell'autoimprenditorialità¹¹⁴ a valere sulla legge n. 135/1997¹¹⁵ sono esaurite. Tuttavia già nel corso del 2007, esse non avevano registrato domande approvate: il numero delle istanze presentate è continuamente diminuito fino alle sole 107 del 2008 (100 quelle meridionali), mentre torna a salire il numero di quelle ammesse a 35 (32 quelle meridionali). Relativamente alla legge n. 448/1998, non è stata registrata alcuna domanda ammessa. La dimensione finanziaria degli impegni relativi alla legge n. 95/1995 (che rappresenta la quasi totalità delle agevolazioni impegnate a valere allo strumento in esame, effettuate per la loro quasi totalità nel Mezzogiorno) è risultata di 16,4 milioni di euro in conto capitale e di 18,4 milioni in conto mutuo¹¹⁶, a fronte dei 12,3 e dei 15,4 dell'anno precedente. Nel totale le agevolazioni concesse sono risultate pari a 36,3 milioni di euro ed hanno superato di circa 6,6 milioni quelle dell'anno precedente. A valere sulla legge n. 236/1993 sono stati impegnati circa 1,3 milioni di euro a fronte degli 0,8 del 2007, tutti per domande ammesse meridionali (cfr. Tavola IV.26).

Sono stati inoltre erogati 36,3 milioni di euro a valere sulla legge 95/1995, di cui 15,7 in conto capitale, 17,1 in conto mutuo e 3,4 in conto gestione. Sulla legge 236/1993 sono stati erogati 1,5 milioni di euro, 6,1 sulla legge 135/97 e 0,3 sulla legge 448/1998. Anche in questo caso le somme spese hanno riguardato quasi interamente domande ammesse provenienti dai territori meridionali. Rispetto al 2007, la riduzione è risultata dell'ordine del 79 per cento sia nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord.

Promozione di
imprenditorialità

Tavola IV.26 – GESTIONE DEGLI STRUMENTI DI PROMOZIONE DELL'AUTOIMPRENDITORIALITÀ: AGEVOLAZIONI CONCESSE ANNO 2008 (milioni di euro)

Misura Agevolativa	Numero domande presentate	Numero domande ammesse	Agevolazioni impegnate agli investimenti		Contributi impegnati c/gestione	Totale Impegni
			c/capitale	c/mutuo		
L. 95/95	86	31	16,42	18,40	1,45	36,27
di cui Mezzogiorno	79	28	16,00	17,95	1,42	35,37
L. 236/93	18	4	0,55	0,65	0,07	1,27
di cui Mezzogiorno	18	4	0,55	0,65	0,07	1,27
L. 448/98	3	0	0,00	0,00	0,00	0,00
di cui Mezzogiorno	3	0	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale Titolo I	107	35	16,97	19,04	1,53	37,54
di cui Mezzogiorno	100	32	16,55	18,60	1,49	36,64

Nota: in applicazione del decreto Mipaf-Mef del dicembre 2006, la gestione del Capo III è stata trasferita ad Ismea.

Fonte: elaborazioni MiSE-DPS su dati Invitalia S.p.A.

¹¹⁴ Queste misure sono regolate dal Titolo I del Decreto Legislativo 185/2000 e sono volte all'agevolazione di iniziative proposte da società nuove ed esistenti da almeno tre anni, costituite prevalentemente da giovani, operanti nei settori della produzione di beni e servizi alle imprese e della fornitura di servizi (leggi n. 95/1995 e n. 236/1993); da giovani che subentrano nella conduzione dell'azienda agricola familiare (legge n. 135/1997); 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. 448/1998).

¹¹⁵ Continuano tuttavia le erogazioni a valere sullo stesso capo.

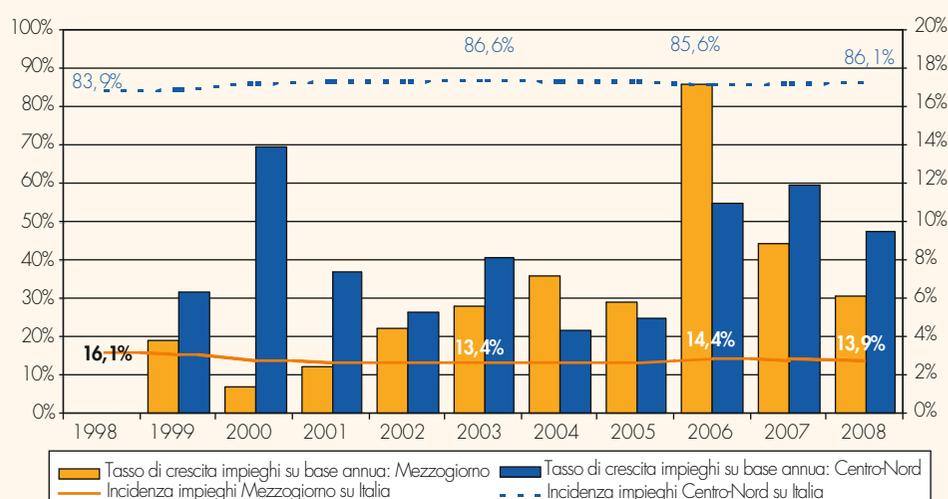
¹¹⁶ Al netto di 1,5 milioni di euro a titolo di contributi alla gestione.

IV.4.3 Politiche del credito e strumenti finanziari

La recente tendenza del sistema bancario a mitigare l'avversione al rischio nella composizione del proprio portafoglio clienti, non sembra essersi consolidata negli ultimi dati disponibili¹¹⁷.

Nel 2007 il tasso di crescita degli impieghi nelle imprese, pur rimanendo abbastanza elevato dopo l'exploit del 2006, nel Mezzogiorno è risultato inferiore rispetto a quello del Centro-Nord (8,9 per cento contro 12 per cento)¹¹⁸. Questa tendenza si è ulteriormente accentuata nei primi tre trimestri del 2008 (con una crescita degli impieghi - su base annua - che nelle regioni meridionali è pari al 6,2 per cento a fronte del 9,5 per cento registrato nel Centro-Nord) (cfr. Figura IV.34).

Figura IV.34 – IMPIEGHI NELLE IMPRESE NON FINANZIARIE, QUOTE (scala di sinistra) E TASSI DI CRESCITA (scala di destra) PER AREA TERRITORIALE: 1998-2008¹ (valori percentuali)



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

Fonte: elaborazioni MiSE-DPS su dati Banca d'Italia, Base informativa pubblica (per i dati relativi agli impieghi nelle imprese non finanziarie)

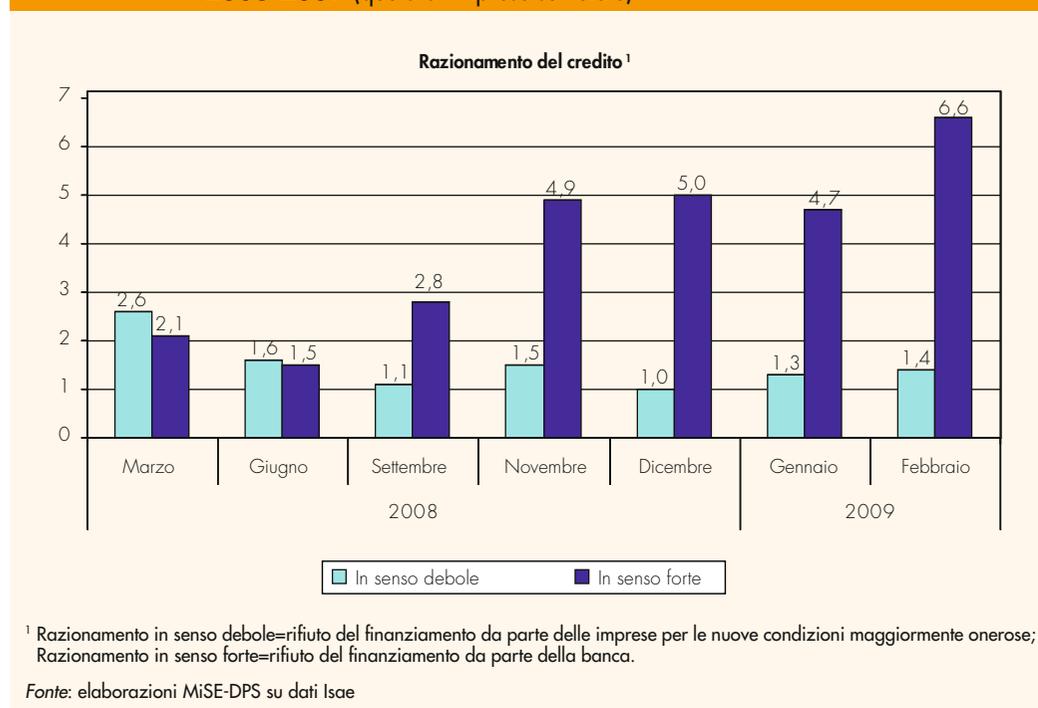
I dati sui quali si basa il paragrafo ancora non fotografano la crisi che sta investendo il sistema finanziario e l'economia reale su scala planetaria. Appare scontato che questa congiuntura interferirà in modo significativo sullo scenario, accentuando la tendenza delle banche a cautelarsi, in vista dell'atteso incremento delle sofferenze, riducendo il rapporto tra il proprio patrimonio e gli impieghi in essere (*deleveraging*). Peraltro, essendo censiti i volumi di credito erogato ma non le quantità di credito richiesto, è in ogni caso difficoltoso misurare l'entità dei fenomeni di razionamento del credito.

¹¹⁷ Per un'analisi del fenomeno si veda il paragrafo VI.2 del Rapporto Annuale del DPS 2007.

¹¹⁸ I dati del 2006 rappresentavano un recupero rispetto a valori pregressi piuttosto che un avanzamento assoluto. La quota degli impieghi concessi alle società ed alle famiglie produttrici del Mezzogiorno nel dicembre 2006, pari al 14,4 per cento del totale Italia, costituisce un miglioramento rispetto allo stesso mese del 2003 (13,4 per cento) ma resta al di sotto del dato relativo al 1999 (15,8 per cento). Per una analisi della struttura dell'offerta di credito nel Mezzogiorno si fa rinvio al primo rapporto *Banche@Mezzogiorno* a cura di N.Coniglio e G.Ferri, edito dal Dipartimento di Scienze Economiche della facoltà di Economia della Università degli Studi di Bari, 2007.

Primi segnali di una maggiore difficoltà nell'accesso al credito bancario delle imprese, giungono tuttavia dall'Indagine Isae del febbraio scorso. Si tratta di una difficoltà denunciata da circa il 40 per cento del campione, e riguarda in maggior misura le imprese piccole e medie. Il 6,6 per cento delle imprese intervistate ha dichiarato inoltre di trovarsi in una situazione di "razionamento in senso forte" per il mancato ottenimento del finanziamento da parte della banca (cfr. Figura IV.35).

Figura IV.35 - RAZIONAMENTO DEL CREDITO IN SENSO DEBOLE E FORTE: ANNI 2008-2009 (quota di imprese sul totale)



Un indicatore indiretto dei problemi di accesso ai finanziamenti bancari, che offre informazioni attendibili (ma non immediate) è il rapporto Impieghi/Pil, che misura il grado di finanziarizzazione di un'economia. La serie storica 2000-2007 (cfr. Figura IV.36) evidenzia il valore assai modesto di tale rapporto nel Mezzogiorno rispetto a quello registrato nel Centro-Nord. Il divario fra le due aree del Paese si riduce lentamente a partire dal 2004 con una accelerazione nel 2007, attribuibile anche al maggior ritmo di crescita dell'economia del Centro-Nord.

Sulla crescita degli impieghi nelle imprese meridionali influisce sia il miglioramento (soprattutto in questa regione) del tasso di decadimento¹¹⁹ (cfr. Figura IV.37), sia il mutamento nella composizione delle quote di mercato detenute dalle banche. A quest'ultimo proposito, dall'analisi degli impieghi (totali) per gruppi

¹¹⁹ La Banca d'Italia definisce il "tasso di decadimento" di un dato trimestre, 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 (cfr. Bollettino Statistico, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti).

Figura IV.36 - INDICE DI INTENSITÀ CREDITIZIA (IMPIEGHI NELLE IMPRESE/PIL) PER AREA TERRITORIALE: 2000-2007¹ (valori percentuali)

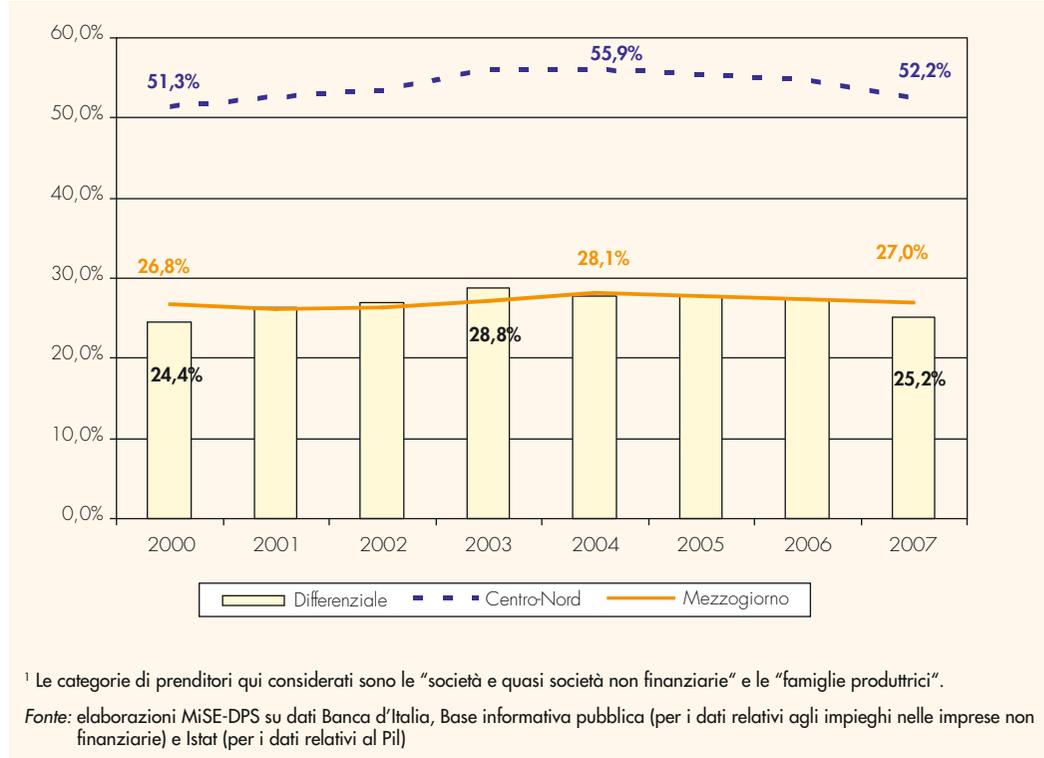
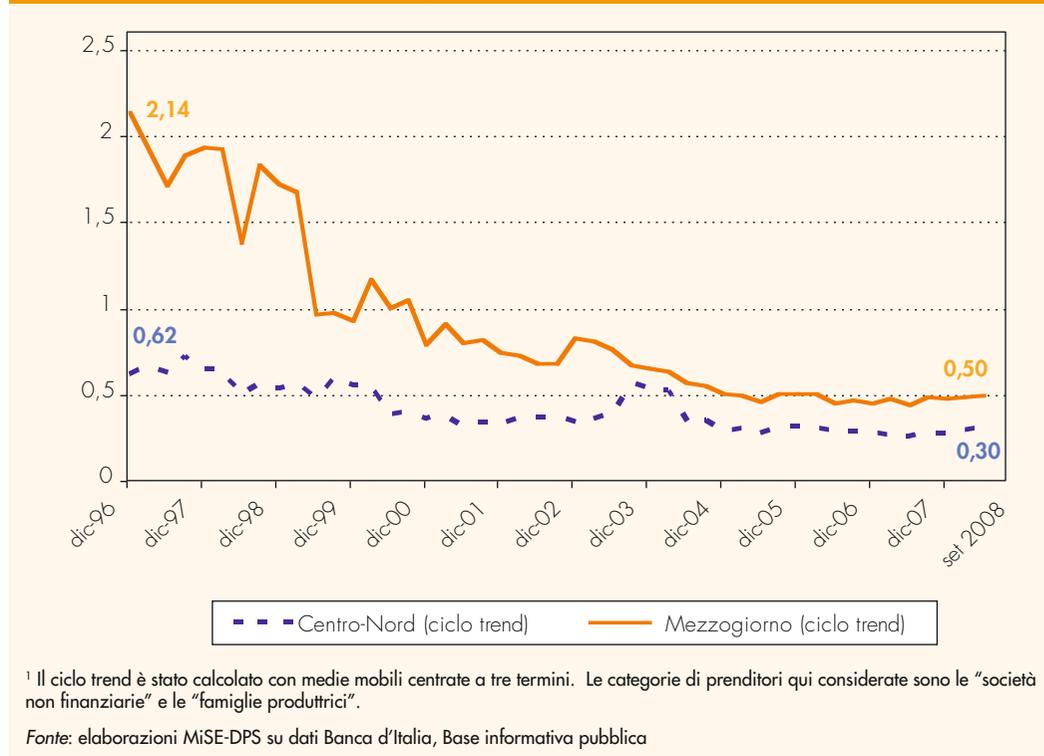
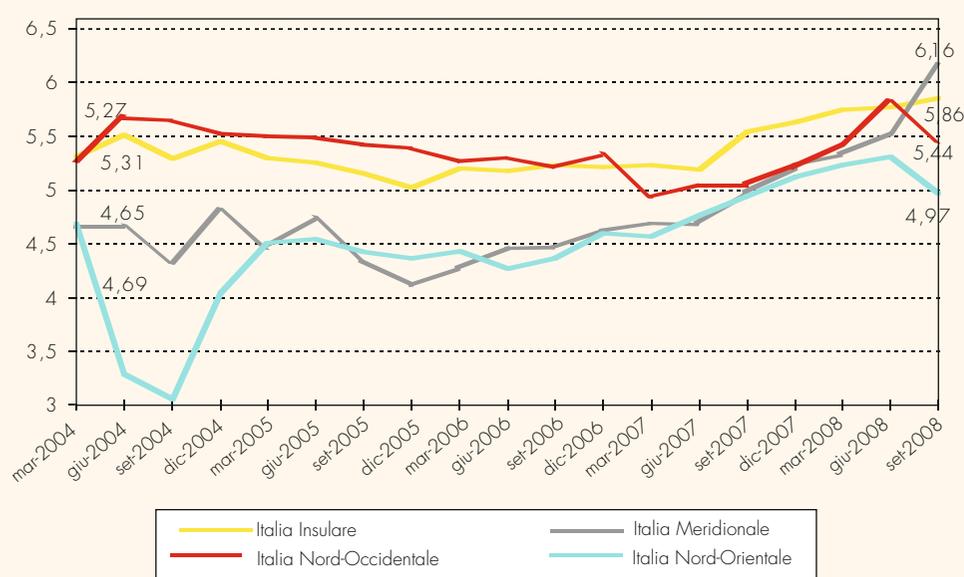


Figura IV.37 - TASSO DI DECADIMENTO TRIMESTRALE NELLE IMPRESE: CICLO TREND 1996-2008 (valori percentuali)¹



dimensionali di banche emerge come nel Mezzogiorno le banche medie, piccole e minori tra il marzo 1999 e il settembre 2008 abbiano accresciuto la propria quota di mercato passando dal 40,1 al 60,6 per cento (a discapito più delle grandi banche che delle maggiori)¹²⁰.

Figura IV.38 - ANDAMENTO DEI TASSI DI INTERESSE NELLE IMPRESE NON FINANZIARIE: 2004-2008¹



¹ Per finanziamenti oltre i cinque anni.

Fonte: elaborazioni MiSE-DPS su dati Banca d'Italia, Base informativa pubblica

Per quanto attiene ai tassi di interesse¹²¹ si evidenzia, nel periodo più recente, una certa convergenza nel differenziale assoluto tra i tassi a lungo termine applicati nelle diverse aree del Paese, mentre per i tassi a breve termine, stime preliminari mostrano il permanere nel 2007, (su scala provinciale) di rilevanti differenze di trattamento a seconda della localizzazione dei prenditori, a causa della frammentazione dei rapporti creditizi, della diversa efficienza degli uffici giudiziari, delle caratteristiche settoriali e dimensionali dei sistemi produttivi, della rischiosità passata dei prenditori. A ben guardare si tratta proprio degli svantaggi di sistema che un "credito difficile" contribuisce a perpetuare nel Mezzogiorno.

Tassi di interesse

¹²⁰ Di seguito si riportano i criteri utilizzati dalla Banca d'Italia ai fini dell'attribuzione per gruppi dimensionali: - banche maggiori: fondi intermediati medi superiori a 45 miliardi di euro; - banche grandi: fondi intermediati medi compresi tra 20 e 45 miliardi di euro; banche medie: fondi intermediati medi compresi tra 7 e 20 miliardi di euro; - banche piccole: fondi intermediati medi compresi tra 1 e 7 miliardi di euro; - banche minori: fondi intermediati medi inferiori a 1 miliardo di euro. Sul punto si faccia anche riferimento a, E. Beretta e S. Del Prete, *Aggregazioni bancarie e specializzazione nel credito alle PMI: peculiarità per area geografica*. Temi di discussione - Banca d'Italia, 2007.

¹²¹ La Banca d'Italia, nel 2004, ha sensibilmente modificato il metodo di rilevazione campionaria dei dati concernenti l'andamento dei tassi di interesse. Le rilevazioni prodotte con il nuovo sistema ed attualmente disponibili non sono direttamente comparabili con la serie precedente.

Fondo di Garanzia
per le PMI

Alla fine del 2008, nella difficile congiuntura economica e finanziaria, per agevolare l'accesso al mercato del credito, sono state introdotte novità rilevanti in relazione al "Fondo di Garanzia per le PMI"¹²². Si tratta di uno strumento che opera principalmente riassicurando altri enti di garanzia, soprattutto confidi (rimborsandoli per una parte molto consistente degli importi escussi nel caso di insolvenza delle imprese garantite) e prestando garanzie dirette "a prima richiesta" alle banche (in relazione a operazioni di credito a favore delle piccole e medie imprese). Dal 2000 al 2008 (novembre) il Fondo ha accolto 55.361 istanze, concedendo garanzie per 5,3 miliardi di euro a fronte di operazioni creditizie per 10,8 miliardi di euro. Le sofferenze (fin qui) patite sono al di sotto del 2 per cento, sicché le risorse pubbliche nazionali rotative¹²³ impiegate - pari a 335,7 milioni di euro - hanno subito un depauperamento (tra perdite e anticipi su perdite) pari a 35,4 milioni di euro.

La riforma del Fondo¹²⁴ prevede un incremento della disponibilità finanziaria (fino a 450 milioni di euro in più), rende lo strumento applicabile anche alle imprese artigiane, consente a che il Fondo possa essere capitalizzato grazie ai contributi finanziari di altri soggetti pubblici e privati. Ma la novità di portata più notevole è l'istituzione di una garanzia di ultima istanza dello Stato, attivabile in caso di *default* del Fondo pubblico. Le operazioni creditizie assistite dalla garanzia dello Stato possono quindi essere considerate a rischio zero dai soggetti finanziatori, sicché le banche prestatrici (e i confidi intermediari vigilati)¹²⁵, potranno fare a meno di attingere al proprio patrimonio di vigilanza per effettuare gli accantonamenti a riserva che la normativa internazionale, recepita dalle istruzioni di vigilanza della Banca d'Italia, prescrive siano proporzionati ai rischi assunti¹²⁶.

Private equity

Il *private equity* non è un'alternativa al credito tradizionale. Sebbene nel nostro Paese abbia progressivamente accresciuto il proprio ruolo (soprattutto nei processi di riallocazione proprietaria) esso non ha ancora espresso pienamente il proprio potenziale. Nel Mezzogiorno il mercato resta ancora a un livello poco più che embrionale (cfr. Tavola IV.27), eppure molte Regioni meridionali -che pure in passato avevano compiuto questa scelta senza ottenere risultati apprezzabili- hanno nuovamente inserito nei propri programmi per il periodo 2007-2013 misure di intervento pubblico a favore del capitale di rischio. La ridotta diversificazione dei rischi resa possibile dalla scala regionale (considerato il numero limitatissimo delle operazioni) ha fin qui reso vani gli interventi circoscritti sul piano territoriale e suggerisce soluzioni su scala quantomeno multiregionale¹²⁷.

¹²² Decreto legge n. 185/2008, articolo 11. La base giuridica del Fondo è nelle leggi n. 662/1996 e n. 266/1997.

¹²³ Le somme di danaro accantonate nel fondo rischi ritornano periodicamente disponibili e quindi utilizzabili per garantire nuove operazioni nella misura in cui non siano "consumate" per effetto delle escussioni correlate agli ingressi in sofferenza delle imprese garantite.

¹²⁴ Va rimarcato che il Fondo di cui alla legge 266/97 oggetto dell'intervento normativo introdotto dall'articolo 11 del decreto legge n. 185/2008, non accoglie automaticamente le istanze, ma le seleziona in base ad alcuni indici di bilancio e ad altri *parametri qualitativi*.

¹²⁵ Intermediari iscritti all'albo di cui all'art. 107 del Testo Unico Bancario.

¹²⁶ Il *patrimonio di vigilanza* è una *grandezza finita* per tutti gli intermediari ed essendo il suo "assorbimento" proporzionato ai rischi, una misura che ne azzerà "il consumo" per alcune categorie di prenditori dovrebbe produrre benefici anche a favore di altre categorie (maggiormente) esposte a rischi di razionamento.

¹²⁷ Sulla necessità di valutare con attenzione la scala degli interventi in campo di *private equity* cfr. Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 priorità 7, p. 143.

Tutte le misure nazionali a favore del *private equity* e della garanzia sono state concentrate all'interno del Fondo Finanza di impresa¹²⁸. Questo strumento necessita di un decreto ministeriale per divenire operativo. Nel frattempo una *clausola di salvaguardia* ha permesso che i regimi d'aiuto pregressi potessero ancora essere utilizzati. Su questa base si segnala che il *Fondo high-tech per il Mezzogiorno* (previsto dall'articolo 1, comma 222, legge n. 311/2004) nel corso del 2008 ha concluso il proprio iter volto alla individuazione di taluni fondi chiusi da sottoscrivere (con risorse pubbliche per il 50 per cento) a condizione che questi investissero in piccole e medie imprese con programmi di innovazione su base digitale. Sono state ammesse ai benefici della misura quattro delle sei Società di Gestione del Risparmio (SGR) che avevano presentato richiesta. È la prima volta che delle SGR raccolgono

Fondo finanza d'impresa

Fondo high-tech

Tavola IV.27 – CAPITALE DI RISCHIO: NUMERO E CONTROVALORE DELLE OPERAZIONI DI INVESTIMENTO 2000-2006 (milioni di euro)

Italia	2006	2007	2008
Numero di operazioni	292	302	372
di cui <i>early stage</i>	62	88	88
di cui <i>expansion</i>	105	113	145
Valore delle operazioni (milioni di euro)	3.731	4.197	5.458
di cui <i>early stage</i>	28	66	115
di cui <i>expansion</i>	1.094	786	837
Mezzogiorno	2006	2007	2008
Numero di operazioni	13	18	12
di cui <i>early stage</i>	5	8	2
di cui <i>expansion</i>	3	8	6
Valore delle operazioni (milioni di euro)	89	102	70
di cui <i>early stage</i>	1,5	7	4
di cui <i>expansion</i>	56	84	16

Fonte: ALFI. Associazione Italiana del Privato e Equity e Venture Capital

concretamente capitali pubblici e privati (in pari misura) per investire (solo) nel Mezzogiorno (nei prossimi cinque anni) una quantità di risorse molto al di sopra dei valori di norma espressi dal mercato in relazione alla specifica categoria delle imprese innovative.

IV.5 La politica regionale nel lungo periodo: il futuro della politica di coesione

L'Unione europea sostiene lo sviluppo regionale mediante la politica di coesione comunitaria, come definita dal titolo XVII del Trattato CE, per la quale vengono stanziati i Fondi strutturali, nell'ambito della definizione del quadro pluriennale di spesa dell'UE, cioè delle cosiddette "prospettive finanziarie". Attualmente la politica di coesione è quella più dotata finanziariamente, disponendo di 347 miliardi

¹²⁸ Legge 296 del 2006 (finanziaria per il 2007, art. 1 comma 847 e ss.). La norma riguarda anche il Fondo di cui alla legge n. 266/1997.

di euro, a prezzi correnti, che rappresentano il 35 per cento degli stanziamenti previsti per il bilancio comunitario 2007-2013. Pur essendo da poco entrata nel vivo dell'attuazione la programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013 è già in corso il dibattito su come potrebbe evolvere la politica di coesione dopo il 2013, tenendo conto dei nuovi aspetti messi in luce dal recente allargamento, che ha portato gli Stati Membri dell'UE da 15 a 27 e delle nuove grandi sfide che l'UE intende affrontare. Questo dibattito si intreccia strettamente con la discussione che riguarda la dotazione finanziaria del bilancio comunitario e le proporzioni che al suo interno assume la politica di coesione.

Il contesto di riferimento

Il Consiglio Europeo, infatti, nel definire le prospettive finanziarie 2007-2013 (dicembre 2005), ha introdotto una "clausola di revisione" del bilancio comunitario che, seppur facendo riferimento puntuale alla Politica Agricola Comune (PAC) e al contributo del Regno Unito al bilancio comunitario ("rimborso britannico"), riguarda in generale tutta la struttura del bilancio comunitario. La revisione del bilancio, tanto dal lato delle entrate, quanto da quello delle spese, è fortemente connessa con la questione della legittimazione delle politiche da finanziare, intesa come dimostrazione del loro valore aggiunto "comunitario". Più in particolare i temi fondamentali riguardano l'equità e la trasparenza dei meccanismi di finanziamento del bilancio (oggi fortemente compromesse dal dilagare del meccanismo delle compensazioni a favore di singoli Paesi per contenerne l'esborso netto, che nel complesso ha ormai raggiunto i 60 miliardi di euro) e la ricerca di una sua configurazione "più moderna", allo scopo di sostenere efficacemente le sfide dell'Unione, attraverso una revisione del contributo che le diverse rubriche di spesa possono assicurare alle sue grandi strategie di sviluppo. L'Italia, da lungo tempo contribuente netto al bilancio comunitario, ha espresso il proprio interesse affinché venga individuata una struttura di spesa capace di sostenere l'azione dell'Unione europea nel lungo termine, sulla base di una visione chiara delle sue priorità, nonché sulla definizione di un regime di finanziamento equo, semplice e trasparente¹²⁹.

La politica di coesione, sia per la sua importanza nel bilancio UE, sia per la più stretta connessione con i temi della Strategia di Lisbona assicurata dalle nuove regole per il 2007-2013, sia per le sue potenzialità di contribuire efficacemente a fronteggiare gli effetti di situazioni di grave crisi economica, risulta ancora una volta, al centro della discussione.

Il dibattito sullo sviluppo futuro della politica di coesione è, dunque, ripreso nell'ambito della revisione del bilancio, ma si sta al momento sviluppando più intensamente con riferimento ai contenuti della politica e alla sua attuazione¹³⁰.

La Quarta Relazione periodica sulla coesione economica e sociale, pubblicata nel 2007, nel riproporre i temi di fondo per l'avvio della riflessione sulla politica

¹²⁹ Si veda il contributo dell'Italia alla consultazione pubblica sulla revisione del bilancio http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm

¹³⁰ La pubblicazione, nel maggio 2007, della Quarta Relazione periodica sulla coesione economica e sociale (Pubblicata all'indirizzo Internet http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/index_it.htm), predisposta ogni tre anni dalla Commissione europea come previsto dall'art. 158 del Trattato.

di coesione post-2013, sottolinea che la politica di coesione dovrà essere in grado di contribuire ad affrontare le nuove sfide dell'Europa, sostenendo una crescita equilibrata e sostenibile dei territori, che riduca i forti divari di sviluppo esistenti tra gli Stati Membri e tra le regioni europee, valorizzando le potenzialità di sviluppo regionale presenti e non adeguatamente utilizzate e contribuendo alla crescita di competitività dell'UE. Per far ciò la politica di coesione dovrebbe operare secondo un forte principio di sussidiarietà, espresso da un modello di *governance* multilivello che impegni nel modo più opportuno tutto il partenariato istituzionale ed economico-sociale, ai diversi livelli di responsabilità, garantendo efficacia degli interventi, visibilità e concretezza dei risultati, rigore e trasparenza nella spesa¹³¹.

Tra la fine del 2007 e nel corso del 2008, oltre che nelle sedi di confronto istituzionale e amministrativo, il dibattito è stato ampliato con quattro consultazioni pubbliche, lanciate dalla Commissione europea, anche con la rappresentanza del partenariato istituzionale ed economico-sociale interessato dalla discussione sul futuro orientamento del bilancio comunitario e dalla politica di coesione. Tre consultazioni sono incardinate nel processo di revisione del bilancio comunitario: la prima riguarda una riflessione sulla struttura generale del bilancio comunitario oltre il 2013, lanciata dalla pubblicazione della comunicazione della Commissione "Riformare il bilancio, cambiare l'Europa", la seconda si riferisce all'analisi specifica dello stato dell'arte della PAC, la terza apre la discussione sul futuro della politica di coesione a partire dal quadro di riferimento costituito dalla Quarta Relazione sulla coesione. L'ultima consultazione trae spunto dalla pubblicazione, nel mese di novembre 2008, del "Libro verde sulla coesione territoriale"¹³².

Nonostante lo stato ancora iniziale del dibattito, che entrerà nel vivo soltanto dopo il 2009 – a seguito della elezione del nuovo Parlamento europeo e al rinnovo della Commissione europea – cominciano a delinearsi le questioni sostanziali, che torneranno al centro della discussione quando la Commissione renderà note le sue proposte per la revisione del bilancio. Come già in passato, si riproporrà un "test" del valore aggiunto comunitario della coesione, nel quale si verranno a contrapporre visioni opposte: da un lato, considerando la coesione come mera politica

¹³¹ A seguito della pubblicazione della Quarta Relazione e al primo scambio di vedute che ha avuto luogo nel Forum europeo sulla coesione (Bruxelles, 27-28 settembre 2007 – documentazione disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/4thcohesionforum/home_it.cfm?nmenu=0) si sono avute diverse occasioni di confronto politico e amministrativo, promosse dalle Presidenze di turno dell'UE: la Riunione Ministeriale Informale sulla coesione territoriale e la politica regionale, convocata dalla Presidenza portoghese (Azzorre, 24 novembre 2007); la Conferenza sul futuro della politica di coesione organizzata dalla Presidenza slovena (Maribor, 7 e 8 aprile 2008), la Conferenza sul futuro della politica di coesione (Parigi, 30 ottobre) e la Riunione ministeriale informale sullo sviluppo territoriale e la coesione (Marsiglia, 26 novembre 2008), organizzate dalla presidenza francese (cfr. i siti delle Presidenze UE http://www.ue2007.pt/UE/vEN/Reunioes_Eventos/Informais/IMMPRD.htm http://www.eu2008.si/en/Meetings_Calendar/Dates/April/0407_GAERC_SD.html?tkSuche=ajax&globalDatum=01.01.&multiDatum=30.06.&veranstaltungsart=Conferences%20and%20Meetings%20of%20Civil%20Servants%20and%20Experts&globalPolitikbereich=&visiblePath=/htdocs/en& http://ue2008.fr/PFUE/site/PFUE/lang/fr/reunion_ministres_amenagement_territoire).

¹³² Cfr. i seguenti documenti: (SEC(2007) 1188 def del 12 settembre 2007); (Health check – COM(2007) 722 def del 20 novembre 2007, "In preparazione alla valutazione dello stato di salute della PAC RIFORMATA"); (http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/4thcohesionforum/consultation_it.cfm?nmenu=6), (http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/contrib_en.htm).

redistributiva, si punterà a ridimensionarne la dotazione finanziaria attraverso la rinazionalizzazione, con la conseguenza di ridurre fortemente – o addirittura annullare – la componente della coesione che viene destinata ai vecchi Stati Membri (UE-15)¹³³; dall'altro, verrà sostenuto il riconoscimento della coesione come politica di investimento per la crescita della produttività, essenzialmente (ma non solo) nelle regioni in ritardo, come tale in grado di fornire un contributo al sistema della *governance* economica UE (mercato interno e unione monetaria) attraverso la mobilitazione delle risorse locali.

La posizione italiana è sinora di “prudente conservazione” (si veda in Allegato “*Contributo dell'Italia al dibattito sul futuro della coesione*”), tendendo a sostenere la continuazione di una politica di coesione che riguardi tutto il territorio italiano, pur concentrando risorse finanziarie sulle regioni in ritardo di sviluppo, ma aprendo a una incisiva azione di miglioramento del sistema di attuazione, nel senso di una stringente selezione delle priorità di intervento, di un forte orientamento ai risultati, di più incisive condizionalità nell'utilizzo delle risorse, della adozione di sistemi di controllo meno burocratici e formali, ma più sostanziali ed efficaci. Tale posizione tiene conto delle lezioni apprese dal periodo 2000-2006 e valorizza alcune novità proposte nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (obiettivi di servizio, premialità, valutazione strategica, ecc).

La consultazione pubblica sul futuro della coesione

La Commissione rintraccia nelle risposte alla consultazione pubblica¹³⁴ sul futuro della coesione un forte sostegno alla continuazione di questa politica e ne estrae alcuni elementi di orientamento per il futuro, per quanto riguarda sia i contenuti, sia il sistema di attuazione.

In sintesi emerge che l'obiettivo principale della politica di coesione dovrebbe restare la riduzione delle disparità economiche e sociali, concentrando l'intervento sulle regioni più arretrate. La maggior parte dei contributi indicano anche il sostegno a una politica di coesione rivolta a tutto il territorio dell'UE, al fine di promuovere lo sviluppo endogeno delle regioni europee. Una amplissima maggioranza sostiene la prosecuzione e il rafforzamento della cooperazione territoriale come componente essenziale della politica di coesione. Molti convengono che la politica di coesione può contribuire ad affrontare le grandi sfide indicate dalla Quarta Relazione sulla coesione (cambiamento climatico e demografico, globalizzazione, prezzi crescenti dell'energia), ma senza diventare lo strumento principale, se non l'unico, rivolto ad affrontare tali sfide.

Tre grandi ambiti tematici vengono individuati come elementi portanti della politica di coesione: la competitività, mantenendo l'orientamento all'agenda di Lisbona e l'attenzione su ricerca, innovazione, economia della conoscenza, sviluppo del capitale umano; la dimensione sociale, che si sostanzia in politiche attive per il

¹³³ In generale, la distinzione, all'interno della voce di bilancio destinata alla coesione, tra le due componenti UE-15 e UE-12 è opportuna al fine di inquadrare meglio le conseguenze dell'allargamento, che hanno riguardato la coesione più di altre politiche dell'UE.

¹³⁴ Alla consultazione hanno risposto 17 dei 27 Stati Membri, oltre a numerosi enti regionali e locali, organizzazioni di interesse europeo, parti economiche e sociali, organizzazioni della società civile, università, privati cittadini. La Commissione ha sintetizzato gli esiti della consultazione pubblica sul futuro della coesione nella Quinta Relazione intermedia sulla coesione (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim5_en.htm).

mercato del lavoro, inclusione sociale, sostegno alle categorie svantaggiate, rafforzamento della capacità amministrativa e gestionale; lo sviluppo sostenibile, rafforzando l'orientamento all'agenda di Goteborg, con particolare attenzione alla riduzione delle emissioni, all'efficienza energetica e allo sviluppo dell'energie rinnovabili.

La considerazione della coesione territoriale viene vista con favore, in attesa che la pubblicazione del Libro verde sulla coesione territoriale fornisca orientamenti più chiari per la discussione.

La Commissione coglie un ampio sostegno al rafforzamento dell'approccio strategico della politica di coesione, accompagnato però da una migliore definizione dei ruoli e delle responsabilità di ciascun livello di governo (comunitario, nazionale, regionale, locale) e da una ulteriore semplificazione delle procedure attuative, in particolare per quanto riguarda i controlli. Un più forte ricorso agli strumenti di ingegneria finanziaria viene anche indicato da parecchi contributi. Molta attenzione è rivolta al problema del rafforzamento del coordinamento, sia tra i diversi Fondi a finalità strutturale, sia tra politica di coesione comunitaria e altre politiche settoriali, sia tra politica di coesione comunitaria e politiche nazionali di sviluppo regionale.

La Presidenza francese ha ripreso il dibattito sul futuro della politica di coesione, alimentandolo alla luce dei nuovi elementi scaturiti sul finire del 2008: la pubblicazione della Comunicazione della Commissione "Regioni 2020", il lancio del piano Barroso per affrontare la crisi economica, la pubblicazione del Libro verde sulla coesione territoriale.

Il dibattito sul futuro della politica di coesione ha preso le mosse dalla pubblicazione della Comunicazione della Commissione "Regioni 2020"¹³⁵. Si è discusso su come la politica di coesione potrà aiutare i territori regionali ad affrontare gli impatti delle nuove grandi sfide: il cambiamento demografico e quello climatico, la gestione delle risorse energetiche, le conseguenze della globalizzazione. La presidenza francese ha preso atto di un'ampia convergenza su una politica di coesione che riesca a coniugare efficienza ed equità. Vi è stata indicazione, da più parti, di come la politica di coesione possa effettivamente aiutare le regioni ad affrontare le grandi sfide, senza tuttavia che questo significhi sviare la politica di coesione dalle proprie finalità originarie. È emersa l'esigenza di fornire un contesto più strutturato al dibattito politico sulla politica di coesione, ma, mentre alcuni Paesi sarebbero in favore dell'avvio di un metodo di coordinamento aperto, come per la strategia di Lisbona, altri, come l'Italia, ravvisano l'esigenza di costituire una formazione stabile del Consiglio, che possa orientare e valutare l'uso dei Fondi comunitari con più autorevolezza e incisività.

Ancora una volta è emersa la richiesta di un miglioramento del sistema di attuazione, in un quadro di forte semplificazione: il tema è stato anche incardinato alle misure necessarie per rendere più rapido, efficace e concreto il contributo della politica di coesione al piano di rilancio dell'economia¹³⁶. In tal senso, sono state

¹³⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/regions2020/index_it.htm

¹³⁶ COM(2008) 800 final, 26.11.2008 – Communication from the Commission to the European Council "A European Economic Recovery Plan".

La Riunione
ministeriale
di Marsiglia

adottate dal Consiglio, a fine 2008, mirate proposte di modifica dei Regolamenti e sono allo studio ulteriori proposte di semplificazione che potrebbero essere adottate anche nel corso del periodo di programmazione 2007-2013.

La Riunione di Marsiglia ha anche promosso un primo confronto politico sul concetto di coesione territoriale, a ridosso della pubblicazione del Libro verde sulla coesione territoriale. La presidenza francese ha proposto una interpretazione del concetto di coesione territoriale, qualificandolo come l'aspirazione a condizioni di parità nell'accesso ai servizi e alle infrastrutture, tenendo conto della diversità dei territori e sviluppandone le potenzialità. La cooperazione tra diversi attori e territori, alle diverse scale di intervento, secondo un modello di *governance* multilivello e di sviluppo di "progetti integrati territoriali" è stata indicata dalla Presidenza francese come una caratteristica saliente della coesione territoriale, nell'intento di rendere più coerenti obiettivi perseguiti e territori di riferimento. Anche il richiamo all'esigenza di rafforzare il coordinamento tra le politiche settoriali che hanno un impatto sul territorio è stato accentuato dalla Presidenza francese.

Il Libro verde sulla coesione territoriale

La Commissione ha pubblicato il 6 novembre 2008 un "Libro verde sulla coesione territoriale"¹³⁷, che intende promuovere un ampio dibattito su come intendere e come concretamente perseguire l'obiettivo di coesione territoriale, enunciato dal Trattato di Lisbona in aggiunta alla coesione economica e sociale. La Commissione valuterà in seguito se predisporre un Libro bianco di proposte politiche sulla coesione territoriale.

Il Libro verde sottolinea l'attenzione crescente a un concetto innovativo di sviluppo, nel quale la competitività e la prosperità dipendono in misura crescente dalla capacità delle persone e delle imprese di sfruttare nel modo migliore tutte le risorse territoriali. Ciò richiede anche la capacità di costruire legami con altri territori, per assicurare che le risorse comuni siano utilizzate in modo coordinato e sostenibile: da ciò deriva il ruolo centrale e portante della cooperazione territoriale nel perseguimento della coesione territoriale. Inoltre, uno sviluppo fortemente ancorato alle potenzialità dei territori richiede l'utilizzo di approcci integrati multisettoriali, gestiti ricorrendo a modelli di *governance* multilivello. Perseguire la coesione territoriale potrà rafforzare e migliorare la politica di coesione, rendendola più attenta alle necessità locali e meglio coordinata con tutte le politiche di sviluppo perseguite a tutti i livelli.

Il tema della coesione territoriale viene riferito a tre grandi ambiti di azione: concentrazione, connessione, cooperazione. Con riferimento alla concentrazione il Libro verde sottolinea che uno sviluppo equilibrato e armonioso è anche funzione della distribuzione degli insediamenti abitativi e delle attività economiche sul territorio. Se è vero che le attività economiche si concentrano essenzialmente nelle città, le regioni rurali rimangono una parte essenziale dell'Unione, ospitando la gran parte delle risorse naturali e delle aree naturali protette. Occorre, perciò, evitare una concentrazione di crescita eccessiva e facilitare l'accesso di tutti i territori ai maggiori benefici legati alla concentrazione urbana. In relazione al tema della

¹³⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/index_it.htm

connessione, il Libro verde afferma che aumentare la capacità e la conoscenza delle imprese e dei cittadini che operano sul territorio e migliorare il grado di interconnessione dei territori contribuisce a trasformare le caratteristiche territoriali in punti di forza, permettendo lo sviluppo del territorio nel suo insieme. È importante allargare il concetto di interconnessione, solitamente associato al solo trasporto intermodale, con l'adeguamento dell'accesso ai servizi come salute ed educazione, alla banda larga, all'allacciamento alle reti energetiche, all'introduzione di uno stretto legame tra ricerca e impresa. In relazione alla cooperazione il Libro verde ricorda che le peculiarità territoriali prescindono dalle divisioni amministrative e rendono necessario un coordinamento delle azioni in modo tale da massimizzare i ritorni in tutte le aree interessate. Lo strumento della cooperazione diventa essenziale per sviluppare progetti di sviluppo che riguardino la giusta scala territoriale, da quella infraregionale a quella transnazionale, prescindendo dalle ripartizioni amministrative o nazionali e mettendo i territori in condizione di cooperare nella maniera più proficua.

Le tipologie di regioni che si trovano a fronteggiare specifici problemi di sviluppo, a causa di specificità di natura geografica sono distinte per: le regioni montane nelle quali più di un terzo della popolazione vive in aree rurali; le isole, in cui più della metà della popolazione vive in zone di frontiera; le regioni scarsamente popolate, che sono rurali e di frontiera. Si sottolinea come le caratteristiche geografiche non siano di per sé una condizione di freno per lo sviluppo; piuttosto un approccio di coesione territoriale consente di meglio calibrare le strategie di sviluppo regionali considerando adeguatamente i bisogni specifici che derivano dalla presenza di specificità di natura geografica.

Il documento solleva anche il tema assai complesso della analisi e della interpretazione dello sviluppo territoriale e della scelta di indicatori appropriati. Dalla consultazione scaturiranno infine indicazioni sulla *governance* della coesione territoriale e, in particolare, su come conseguire un migliore coordinamento, a tutti i livelli di intervento (comunitario, nazionale, regionale e locale) tra le politiche settoriali che hanno un impatto territoriale.

Una panoramica sugli esiti della consultazione sul "Libro verde sulla coesione territoriale" si avrà nella tarda primavera del 2009, con la pubblicazione della Sesta relazione intermedia sulla coesione.

V. LE AZIONI PER MIGLIORARE LA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA

V.1 Introduzione

L'ennesima fase di transizione politico-istituzionale che ha impegnato il Paese nel corso del 2008 (con il cambio di governo e l'approfondirsi del confronto sulle prospettive di riforma federalista dello Stato) non ha favorito, a causa del rinnovarsi di situazioni di cambiamento nell'assetto istituzionale soprattutto centrale, il pieno consolidarsi dell'azione volta a migliorare le capacità tecnico-amministrative delle Amministrazioni impegnate nell'attuazione della politica regionale unitaria.

Il cambio di governo, come sempre in questi casi, ha portato anche ad una serie di modifiche nell'assetto organizzativo delle Amministrazioni centrali (cambiamenti di rilievo hanno interessato anche la struttura organizzativa del Ministero dello Sviluppo Economico e dello stesso Dipartimento Per le Politiche di Sviluppo e Coesione) il cui percorso di perfezionamento è ancora in corso nei primi mesi del 2009.

L'approfondirsi del confronto, sia istituzionale che tecnico, sulla riforma federalista ha accentuato l'attenzione: sul tema delle capacità regionali, e in particolare delle Regioni del Mezzogiorno, a fare fronte al nuovo assetto di funzionamento dei loro compiti ordinari nel garantire livelli adeguati di servizi pubblici collettivi ai propri cittadini; sulla necessità e anche sulla opportunità di preparare una transizione non traumatica (per quanto certamente non immediata) al nuovo regime; sul problema, ancora non risolto, della misurazione degli effetti della riforma anche con riferimento ai livelli di tali servizi da garantire e ai costi (standard) collegati.

Il rischio connesso a queste tendenze, manifestatesi nel corso del 2008, è quello di una possibile minore attenzione al ruolo del centro sia nei processi di formazione e poi in quelli di applicazione della riforma federalista, sia nell'attuazione della politica regionale unitaria.

La politica regionale unitaria, sotto il profilo dei rapporti interistituzionali, che sono alla base anche della riforma federalista dello Stato, ha costituito infatti in questi anni una sorta di laboratorio in cui si sono sperimentati rapporti più avanzati che non nelle politiche ordinarie. Al centro è stata, quindi, richiesta un'accentuazione dei ruoli di indirizzo, coordinamento, supporto e trasferimento di conoscenze (comprese quelle necessarie alla misurazione e alla comparazione di obiettivi e risultati) funzionali a livelli più ampi di responsabilizzazione e di programmazione e attuazione di policy attribuiti alle Regioni e, attraverso queste, anche ai territori.

Tale indirizzo e le scelte conseguenti hanno improntato il periodo di programmazione 2000-2006 e sono stati come è noto non solo confermati, ma per molti aspetti anche disegnati in modo più incisivo nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. Per questo le incertezze legate a un periodo non breve di transizione organizzativa nelle Amministrazioni centrali maggiormente impegnate nell'attuazione della politica regionale unitaria 2007-2013 (non solo perché titolari di

programmi ma in quanto titolari di linee di intervento a supporto e integrazione dell'azione regionale, (in particolare per il meccanismo degli Obiettivi di Servizio) rischia di produrre effetti non positivi sul piano della continuità dell'azione tesa a garantire operatività all'insieme dei programmi attuativi, nazionali ma anche regionali, della programmazione 2007-2013.

Questo capitolo del Rapporto, dedicato ogni anno a sviluppare questioni rilevanti in tema di politiche per la costruzione e il consolidamento di capacità, si concentra per il 2008 su due aspetti essenziali: a) le politiche specifiche per la riorganizzazione delle Amministrazioni centrali a sostegno delle politiche di sviluppo; b) le azioni e gli strumenti, in larga prevalenza a forte coordinamento centrale, per migliorare la conoscenza delle politiche, dei loro effetti e dei loro risultati (si parla dunque di indicatori, Conti Pubblici Territoriali, analisi dei progetti, valutazione).

Si tratta di uno sguardo certamente parziale (gli obiettivi di miglioramento delle capacità regionali su questi temi vengono considerati non direttamente ma in quanto collegati alle questioni trattate nei singoli paragrafi) ma, almeno nelle intenzioni, funzionale a definire le condizioni e puntualizzare azioni e strumenti necessari per minimizzare i rischi di cui si è detto in precedenza e per rilanciare - già a partire dal 2009 - un'azione di cooperazione interistituzionale in cui il centro possa assumere un ruolo più incisivo, tecnicamente definito e quindi funzionale all'attuazione della programmazione 2007-2013.

V.2 La riorganizzazione dell'Amministrazione centrale per il sostegno e l'attuazione della politica regionale unitaria 2007-2013

**Smart
Administration**

Il processo di costruzione del Quadro Strategico Nazionale (QSN) per la politica regionale di sviluppo 2007-2013, ha posto l'accento (confermando peraltro scelte in tal senso chiare anche in passato) sulla centralità del ruolo della Pubblica Amministrazione nel contesto della politica regionale unitaria, recependo una chiara indicazione comunitaria nel senso di un necessario rafforzamento della capacità amministrativa, inteso non soltanto come strumentale alla gestione di fondi strutturali, ma anche come fattore della crescita e dell'occupazione (*"smart administration"*)¹.

Il QSN declina nella Priorità 10, l'obiettivo di "rafforzare le competenze tecniche e di governo delle Amministrazioni e degli enti attuatori, per migliorare l'efficacia della programmazione e la qualità degli interventi per offrire servizi migliori alla cittadinanza".

Le Amministrazioni centrali contribuiscono in modo decisivo agli obiettivi di sviluppo e coesione della programmazione 2007-2013, sia come responsabili di *policies* in settori che vedono ancora fortemente penalizzate vaste aree del Paese (Ricerca, Istruzione, Sicurezza, Trasporti), sia come titolari di potestà pianificatorie, di

¹ Cfr. Orientamenti Strategici Comunitari 2007-2013, § 4.3.4 (5 luglio 2005) e da ultimo la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni "politica di coesione: investire nell'economia reale", § 2.2 paragrafo "sviluppo delle capacità".

regolazione o autorizzazione dei profili territoriali (ambiente, beni culturali,.....), ovvero come detentori di competenze operative in ambiti che oggi richiedono il concorso/accompagnamento dei diversi livelli di governo (politiche sociali, salute, non discriminazione, turismo, politiche giovanili, ecc...)².

In questo periodo, contemporaneamente, l'Amministrazione centrale è impegnata in un continuo (e non sempre lineare) sforzo di ridisegno organizzativo, proteso all'esercizio del diverso ruolo istituzionale (programmazione, indirizzo, coordinamento, monitoraggio/valutazione, controllo) richiesto anche dai processi devolutivi in atto, con la ricerca di forme più adeguate di cooperazione tra ambiti settoriali di competenza e realtà territoriali. Sforzo reso più complesso dal contesto di forte riduzione delle spese, del numero degli uffici e del personale indotto dai vincoli di finanza pubblica.

Diverse Amministrazioni centrali hanno comunque cercato di cogliere l'opportunità offerta dalla politica di sviluppo per accrescere le competenze richieste dal nuovo contesto, rafforzare i legami con gli altri livelli di governo, acquisire capacità tecniche e conoscenze specifiche (prevalentemente attraverso il ricorso ad apporti e conoscenze dall'esterno oltre che il rafforzamento, quando possibile, delle proprie strutture tecniche)³.

Pur nel quadro di uno sforzo quindi complessivamente apprezzabile, anche le strutture e gli uffici delle Amministrazioni centrali più direttamente impegnati nell'attuazione della politica regionale, pur essendo ormai parte integrante delle "reti" delle politiche di sviluppo, non sono tuttavia riusciti a contaminare positivamente e a innovare - sotto il profilo metodologico o delle scelte progettuali - le politiche ordinarie⁴.

Da tutto questo discende l'esigenza, nell'ambito della politica regionale unitaria, di raccordare e polarizzare l'azione di *capacity building* e di rafforzamento istituzionale delle Amministrazioni centrali nel più vasto contesto del processo di riforma della PA, evitando così effetti di spiazzamento tra esigenze di contenimento della spesa ordinaria e quelle di assicurare volumi di inve-

² Le Amministrazioni centrali hanno partecipato già alla fase di impostazione della programmazione 2007-2013, culminata con l'adozione del Quadro Strategico Nazionale. Con le Amministrazioni centrali è stato scritto nel 2006 il Documento Strategico Preliminare Nazionale (DSPN) e il Documento Strategico Mezzogiorno (DSM), prima ancora del loro impegno nei "tavoli tematici" e nei "gruppi di lavoro" che hanno condotto alla stesura del Quadro. Il Quadro ha attribuito alle Amministrazioni centrali circa il 30 per cento delle risorse assegnate al Mezzogiorno, la titolarità di Programmi Operativi Nazionali cofinanziati dai fondi strutturali e di Programmi Attuativi cofinanziati dal FAS, la partecipazione - a vario titolo - all'iniziativa "Obiettivi di Servizio".

³ Nelle modalità con cui si è cercato di cogliere tali opportunità sono naturalmente anche insiti rischi di "mascheramento" di carenze strutturali: per esempio di presidio di ambiti operativi non più strategici nella loro attività ordinaria (con i conseguenti rischi di confusione nell'esercizio di competenze) o anche di alimentazione di forme di occupazione assimilabili in molti casi ad una sorta di "preariato" diffuso (per il quale a fronte di apprezzabili investimenti in formazione e capacitazione non sono stati poi resi possibili reali meccanismi di stabilizzazione in grado di rendere permanente l'acquisizione di capacità tecniche conseguite).

⁴ Pro e contro sono apparsi in tutta la loro evidenza nella fase di chiusura della programmazione 2000-2006 e di avvio di quella 2007-2013, con una diffusa pressione delle Amministrazioni centrali per assicurare continuità ai programmi, progetti e attività finanziati dalla politica regionale (ed al relativo personale), segnalando, così, la vivacità progettuale, ma anche la forte dipendenza da quelle risorse (finanziarie e materiali) e una concreta difficoltà di rinnovare il "parco progetti".

stimento, quantitativamente e qualitativamente, efficaci per lo sviluppo e la coesione del Paese⁵.

La sfida per la PA dei prossimi anni va pertanto unitariamente incentrata sull'avanzamento della capacità istituzionale ed amministrativa in termini di qualità degli investimenti - materiali ed immateriali - di supporto alla competitività dei sistemi locali, di funzionamento del mercato e della committenza pubblica⁶.

In questo quadro - per quanto riguarda in particolare le Amministrazioni centrali - permangono ancora ritardi considerevoli nella disponibilità di competenze specialistiche per funzioni di carattere tecnico-operativo e analitico-valutativo, nell'avanzamento dei processi di adeguamento organizzativo resi necessari dal nuovo quadro di funzioni e ruoli, nella capacità di gestire i profili negoziali che determinano il successo dei processi di cooperazione istituzionale verticale e orizzontale su cui si basa larga parte della programmazione, nel rendere più effettivo e incisivo il contributo del partenariato economico e sociale al buon andamento dei programmi.

Per superare tali ritardi il QSN ha delineato una strategia specifica volta a migliorare le capacità della Pubblica Amministrazione, soprattutto nell'area dell'Obiettivo Convergenza, ove maggiori appaiono le debolezze della struttura amministrativa.

PON Governance e
Assistenza Tecnica
2007-2013

In questa cornice si colloca il Programma Nazionale di *Governance* e Assistenza Tecnica 2007-2013, concepito come complementare alle azioni già attivabili con gli altri Programmi Operativi, che coniuga la funzione di supporto del complessivo processo di programmazione e attuazione degli interventi della Programmazione unitaria 2007-2013, con lo sviluppo e la sperimentazione di modelli di *governance* multilivello, in grado di innescare processi di rinnovamento organizzativo e funzionale nell'Amministrazione.

Nella sua funzione di strumento di supporto tecnico trasversale alle Regioni dell'Obiettivo Convergenza, il PON *Governance* e Assistenza Tecnica 2007-2013 dedica l'Obiettivo Operativo II.4 al "Rafforzamento delle strutture operative e delle competenze nella Pubblica Amministrazione", in continuità con i progetti operativi realizzati dalle Amministrazioni centrali nell'ambito del PON ATAS 2000-2006. Lo scopo è di rafforzare la cooperazione tra più livelli di governo e in particolare coinvolgere, impegnandole contestualmente anche in un proprio processo di rafforzamento tecnico-organizzativo, le Amministrazioni centrali, titolari di *policy*, in progetti di Supporto Tecnico a supporto delle strutture Regionali e locali dell'Obiettivo Convergenza. A tal fine sono state operate scelte sotto molti aspetti innovative:

⁵ Il concetto è ben espresso nel QSN laddove alla Priorità 10 si dice "la priorità sintetizza i processi di trasformazione dell'assetto istituzionale ed economico - ma anche sociale - affidati alla primaria responsabilità della politica ordinaria, ma a cui la politica regionale unitaria può dare un contributo aggiuntivo, soprattutto attraverso il metodo con cui essa viene attuata".

⁶ Con tale consapevolezza, nel corso del ciclo 2000-2006, attraverso il PON Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema (ATAS), gestito dal Dipartimento per Politiche di Sviluppo, è stato realizzato uno sforzo consistente per il rafforzamento e la modernizzazione della Pubblica Amministrazione, conseguendo progressi apprezzabili in termini di efficienza e capacità di gestione, capacità di cooperazione istituzionale, attivazione di un nuovo ed esteso partenariato economico e sociale.

- l'affidamento dell'attuazione dell'Obiettivo Operativo II.4 (al quale sono dedicate circa il 60 per cento delle risorse del PON) al Dipartimento della Funzione Pubblica, Organismo Intermedio del PON, in ragione della sua responsabilità istituzionale in tema di riforma e modernizzazione della Pubblica Amministrazione e quale sede istituzionale per l'integrazione dell'azione amministrativa tra i livelli di governo (coniugando la domanda regionale con l'offerta delle AACC) e tra la specifica politica ordinaria e quella aggiuntiva;
- la promozione di una forte interlocuzione con le Regioni destinatarie degli interventi che ha portato ad una domanda di servizi di supporto tecnico da parte del centro specifica e formalizzata, in un documento unitario, da tutte le Regioni del Mezzogiorno;
- l'adozione di una logica di trasparenza e concorrenzialità fra tutte le Amministrazioni centrali partecipanti al processo di costruzione del QSN attraverso l'adozione di un "Piano di Riorganizzazione e Rafforzamento delle capacità" teso a definire un proprio percorso di rafforzamento permanente degli uffici e delle strutture impegnate nell'attuazione della politica regionale unitaria⁷;
- la previsione di sedi stabili di confronto strategico ed operativo tra la domanda di servizi richiesti dal territorio e l'offerta settoriale delle Amministrazioni centrali⁸.

Nel corso del 2008 e nei primi due mesi del 2009, grazie all'istruttoria e alla valutazione delle proposte progettuali condotta dall'Organismo Intermedio e alla condivisione delle stesse con le Regioni nell'ambito del Comitato di Indirizzo e di Attuazione del PON, sono stati al momento approvati e attivati otto Progetti Operativi di Assistenza Tecnica (POAT) mentre altri sono in fase di istruttoria.

Nella prospettiva di unitarietà dell'azione di rafforzamento amministrativo, particolare attenzione è stata riposta alla sinergia con gli altri strumenti di attuazione della Priorità 10 del QSN (il PON *Governance* e Azioni di Sistema - FSE, a titolarità del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e il Programma Attuativo Nazionale *Governance* finanziato dal Fondo Aree Sottoutilizzate) ed al forte raccordo con l'azione di rafforzamento amministrativo in capo alla politica ordinaria, assicurati, tra l'altro da:

- il ruolo dell'Organismo Intermedio in capo al Dipartimento delle Funzione Pubblica per tutti i 3 Programmi;
- un Piano di valutazione unitario della Priorità 10 - *Governance* del Quadro Strategico Nazionale, in cui si collocano tutte le singole attività di valutazione dei profili di *capacity building* e rafforzamento amministrativo dei 3 Programmi della Priorità;

⁷ Per la definizione dei suddetti "Piani di Riorganizzazione e Rafforzamento delle capacità" è stato predisposto e diffuso un apposito Manuale operativo, mentre a supporto dell'istruttoria tecnica condotta dal Dipartimento della Funzione Pubblica è stato attivato un Comitato Tecnico consultivo, composto da esperti di comprovata esperienza, che ha operato una valutazione tecnico - scientifica delle proposte. Ognuna delle Amministrazioni centrali è stata invitata a prevedere obiettivi e target a 3 anni, il conseguimento dei quali è condizione per la prosecuzione delle attività, in un'ottica di concorrenza tra Amministrazioni (offerenti e beneficiarie di supporto tecnico) e progetti, favorita anche da un profilo finanziario decrescente teso ad escludere le iniziative meno performanti.

⁸ Ciò rappresenta un elemento importante di dialogo sulle *policy*, in un momento in cui non operano più i gruppi di lavoro settoriali e tematici previsti nell'ambito del QCS e non è ancora operativa la macchina del QSN.

- la creazione di un network della comunicazione che vede il PON, nella sua funzione di servizio, promuovere lo scambio di buone pratiche di settore con le diverse Amministrazioni impegnate nell'attuazione di Programmi del QSN.

V.3 Capacità di misurare: i sistemi di misurazione degli avanzamenti, dei risultati e degli impatti

La programmazione delle risorse della politica regionale per il ciclo 2007-2013 ha richiesto, come già era avvenuto all'avvio dei periodi precedenti, un ingente investimento di risorse, soprattutto umane, nella predisposizione di sistemi di misurazione degli avanzamenti, dei risultati, e degli impatti di queste politiche. Nel disegnare, con la partecipazione dei principali attori della politica di sviluppo, i nuovi sistemi di misurazione, ci si è avvantaggiati dell'esperienza, non sempre positiva, maturata nell'ultimo decennio, nel funzionamento dei sistemi di monitoraggio, di rendicontazione, ed in particolare degli indicatori, di cui si è in dato conto anche nelle edizioni precedenti di questo Rapporto.

Indicatori del QSN

In termini generali, l'approccio alla materia degli indicatori all'interno del Quadro Strategico Nazionale, si basa su alcuni punti fermi, risultato anche degli apprendimenti del passato:

- nella selezione degli indicatori, l'individuazione delle unità di misura, e la successiva fissazione di *target* deve essere un'attività organica alla programmazione: lo sforzo di conoscenza e previsione richiesto, contribuisce infatti in modo significativo alla qualità ed alla coerenza interna dei Programmi, in quanto chiarisce al programmatore stesso le proprie reali intenzioni, facilitandone conseguentemente la comprensione all'esterno;
- è ormai assodato che il calcolo dei valori realizzati dai singoli indicatori a corredo dei Programmi, non costituisce di per sé un'attività valutativa, ma ne rappresenta un ingrediente essenziale, seppur non sufficiente;
- tra le finalità per cui vengono utilizzati i dati prodotti dai sistemi di monitoraggio, assumono un'importanza crescente quelle conoscitive e di trasparenza verso il pubblico, che spesso in passato sono stati posti in secondo piano rispetto alla valutazione, al controllo, ed alla verifica di scostamenti temporali e finanziari. In aggiunta agli addetti ai lavori interni alla pubblica amministrazione, quindi, il cittadino diventa primo destinatario delle informazioni prodotte. La rendicontazione al pubblico, tuttavia non è un'attività banale, in quanto, per garantire la massima chiarezza ed obiettività, richiede di operare sintesi, semplificazioni e standardizzazioni di informazioni provenienti da fonti di monitoraggio diverse.

Con questa stessa finalità la Commissione Europea ha avanzato, nel corso del 2008, alcune specifiche richieste di informazioni⁹ cui ciascuno Stato Membro risponde sulla base dei dati disponibili dalle diverse batterie di indicatori rilevanti a livello di singolo Programma e di proprio Quadro Strategico Nazionale.

⁹ Si tratta dei cosiddetti *Core indicators* dei Programmi Operativi finanziati dal FESR e dal Fondo di Coesione. La lista aggiornata di tali indicatori è riportata nel *Working Document* n. 7 (revisione del n. 2 del 2006) in fase di ultima finalizzazione a seguito della presentazione all'*Evaluation Network* tenutosi a Bruxelles il 2 e 3 aprile 2009.

Come distinzione di carattere generale fra gli indicatori, anche all'interno della politica regionale rimane di notevole utilità quella fra indicatori di realizzazione, risultato ed impatto. Questa distinzione, che si basa sul grado di "prossimità" causale fra fenomeno misurato dall'indicatore e intervento pubblico, è decisiva anche per individuare le responsabilità per la loro selezione, aggiornamento, nonché per la fissazione degli eventuali valori *target*. Nel sistema posto in essere in Italia per il 2007-2013, il calcolo degli indicatori di realizzazione è affidato alla responsabilità del sistema di monitoraggio unificato del QSN, la misurazione dei risultati e degli impatti richiede invece sistemi di misurazione separati e dedicati, il cui funzionamento, limitatamente ad alcuni di essi, viene assicurato a livello nazionale con il coordinamento del DPS.

Nell'ambito della politica regionale 2007-2013, la distinzione generale sopra descritta, si manifesta in un'articolazione adattata alle scelte operate nel QSN di dare visibilità, ed incentivare in modo differenziato, l'adozione di comportamenti ed il raggiungimento di risultati di interesse collettivo. Di conseguenza, si possono distinguere i seguenti sistemi di indicatori ordinati secondo un criterio che parte dal livello più prossimo agli interventi per passare poi all'osservazione del contesto su cui tali interventi insistono con un'enfasi particolare per un sottoinsieme di essi per i quali sono stati individuati *target*. Ad alcuni di questi *target* è collegato uno specifico sistema premiale. In particolare si tratta di:

- **indicatori di realizzazione** fisica ed occupazionale;
- indicatori di contesto (risultato ed impatto) del Quadro Strategico Nazionale (noti come **tavole di osservazione**);
- **indicatori con *target*** comuni ad aggregazioni di territori obiettivo della *policy* regionale;
- indicatori con meccanismo incentivante il cui *target* è comune e fissato ex ante per le sole Regioni del Mezzogiorno (**Obiettivi di Servizio**).

La selezione degli indicatori prioritari e la determinazione dei valori obiettivo, sono state perseguite in modo condiviso tra le Amministrazioni all'interno di una strategia di costruzione della capacità di misurare la politica regionale. Nel 2008 sono state raggiunte, a livello diffuso nel sistema della programmazione della politica regionale, tappe importanti in tale processo.

Indicatori di realizzazione e monitoraggio. Il sistema di monitoraggio unificato della politica regionale costituisce di per sé una innovazione di grande portata per le politiche di investimento pubblico italiane, in quanto consente, allo stesso tempo, la lettura unitaria ed il confronto fra diverse linee di intervento della politica regionale. Questo sistema, gestito dalla Ragioneria Generale dello Stato (IGRUE) al servizio di tutti gli attori - finanziatori ed attuatori - della politica regionale, si fonda su una forte semplificazione delle richieste di informazioni rispetto a quanto in uso nel periodo precedente. Elemento portante di questa base di dati è il "progetto" come entità minima di rilevazione, la cui definizione è comune fra le diverse tipologie di fonti di finanziamento della politica regionale ed è identificato da un

Codice Unico di Progetto (CUP)¹⁰ univoco. Coerentemente con questa impostazione, la stessa misurazione delle realizzazioni degli interventi finanziati viene richiesta obbligatoriamente a livello di ciascun progetto, attraverso la valorizzazione di due soli indicatori: uno fisico ed uno occupazionale¹¹. Il *target* deve essere indicato, per entrambi, all'atto del primo inserimento del progetto stesso nella banca dati. Il valore effettivo per ciascun indicatore è invece richiesto, di norma, all'atto della conclusione del progetto stesso. Per l'indicatore di realizzazione associato a ciascun progetto, sono state individuate, per quanto possibile, unità di misura fisiche, escludendo indicatori che corrispondono al numero dei progetti finanziati, ed altri valori non fisici come monetari o percentuali. Allo stato attuale, lo sforzo di semplificazione del sistema è testimoniato dal fatto che le unità di misura (indicatori) adottate sono state ridotte al numero di 39. Per quanto riguarda l'indicatore occupazionale, anch'esso, con la sola eccezione dei trasferimenti alle imprese, è definito come un indicatore delle realizzazioni immediate del progetto, in modo da rilevare l'occupazione attivata durante l'erogazione del servizio, la fornitura di un bene o la costruzione di un'opera.

Tavole di osservazione del QSN. Si tratta di una batteria ampia di indicatori definiti a livello regionale come strumento di supporto sia all'orientamento delle azioni di *policy*, sia alla valutazione complessiva dell'efficacia dell'azione pubblica. Gli indicatori individuati costituiscono uno strumento di osservazione di dimensioni rilevanti per il contesto in cui le politiche di sviluppo si muovono e forniscono un collegamento, di diversa intensità, con le scelte strategiche maturate nel QSN stesso. I dati, comparabili con quelli utilizzati negli esercizi di coordinamento aperto delle politiche strutturali europee (ed in particolare nella cosiddetta Strategia di Lisbona), misurano oltre 80 fenomeni (cfr. paragrafo V.6 del rapporto DPS 2007) e vengono aggiornati dal DPS su www.dps.tesoro.it/QSN/indicatori/tavole_osservazione.asp

Indicatori con target a livello di QSN. Sulla base dell'esperienza passata è stato selezionato un numero limitato di indicatori per i quali sono esplicitati traguardi comuni cui mirare nell'intero periodo di programmazione, a livello di area territoriale (Mezzogiorno e Centro-Nord) e obiettivo comunitario (Convergenza e Competitività Regionale e Occupazione)¹². L'intento esplicito è quello di ridurre il grado di indeterminatezza delle politiche, aumentare la responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti e produrre una tensione verso il raggiungimento del tra-

¹⁰ L'assegnazione del Codice Unico di Progetto ad ogni progetto d'investimento pubblico, è esplicitamente richiesta dall'art. 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 e dalla delibera del Cipe n. 143 del 27 dicembre 2002, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 14 aprile 2003.

¹¹ Gli indicatori richiesti sono determinati dalla tipologia in cui il singolo progetto viene classificato all'atto della richiesta del CUP. Le classificazioni di riferimento sono denominate "Tipo Operazione" e "Categoria di Progetto" nel Sistema di Classificazione dei Progetti in uso dal CUP. Cfr. www.cipecomitato.it/cup/sistema_info.asp

¹² A livello Mezzogiorno e Obiettivo Convergenza i sei indicatori selezionati sono: 1. *Km di coste non balneabili sul totale (in percentuale)*; 2. *Presenze turistiche per abitante nei mesi non estivi*; 3. *Adulti in età 25-64 anni che partecipano all'apprendimento permanente (in percentuale)*; 4. *Spesa in R&S delle imprese sul Pil (in percentuale)*; 5. *Tasso di irregolarità del lavoro (in percentuale di ULA irregolari sul totale)*; 6. *Consumi di energia elettrica da fonti rinnovabili al netto dell'idroelettrico (in percentuale)*. Per i territori del Centro-Nord e dell'Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione si tratta dei soli indicatori 3, 4 e 6.

guardo stesso. Numerose, nel corso del 2008, sono state le iniziative a sostegno di questo esercizio che hanno portato all'individuazione dei *target* per tutte le Regioni del Mezzogiorno. L'accresciuta consapevolezza e capacità delle Amministrazioni coinvolte è stata ed è testimoniata dalla stretta collaborazione tra i responsabili della Programmazione e gli uffici competenti a livello settoriale nel seguire l'intero esercizio. L'aggiornamento nel tempo di ciascun indicatore, influenzato da tutti gli interventi di *policy* ordinari ed aggiuntivi è garantito dal DPS¹³.

Indicatori relativi al sistema premiale degli Obiettivi di Servizio. Undici indicatori sono associati al meccanismo di incentivazione degli Obiettivi di Servizio (cfr. Quadro C e Paragrafo IV.2.6 del presente Rapporto) che prevede un premio finanziario collegato al raggiungimento di *target* fissati *ex ante*, uguali per tutte le Regioni del Mezzogiorno in relazione a istruzione, cura dei bambini e degli anziani, servizio idrico integrato e gestione dei rifiuti urbani. L'esperienza maturata ad oggi nell'individuazione degli indicatori, nella fissazione di obiettivi che rappresentano delle soglie minime di servizio nei territori, nel continuo e costante impegno dedicato a garantire un'adeguata informazione statistica, sono un esempio importante nel difficile percorso della misurazione dell'azione pubblica. Gli indicatori scelti presentano un elevato grado di comprensibilità e condivisione da parte dei cittadini stessi: la capacità di misurare l'intervento pubblico può e deve quindi stimolare forme di partecipazione attiva della cittadinanza che ha la possibilità di percepire direttamente i miglioramenti attesi nelle proprie condizioni di vita.

L'esperienza maturata nel 2008 su questi diversi dispositivi di misurazione segnala come il miglioramento della qualità dell'informazione statistica sia un primo, immediato effetto che deriva dall'uso dei dati, dal confronto costante sulle evidenze che questi mostrano, dalla riflessione su come far in modo che gli indicatori selezionati riescano a registrare gli effetti di decisioni ed interventi avvenuti. La capacità di misurare si deve ora accompagnare alla capacità di leggere e interpretare ciò che si misura per innescare percorsi virtuosi di crescita amministrativa, di responsabilizzazione dell'Amministrazione e di trasparenza verso il pubblico.

V.4 Sviluppi per i Conti Pubblici Territoriali: la Rete dei Nuclei CPT a supporto delle capacità di programmare e valutare delle Amministrazioni regionali

Il principio ispiratore alla base della produzione dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), banca dati in cui sono ricostruiti i flussi di spesa e di entrata a livello regionale per tutti gli enti del Settore Pubblico Allargato, è l'idea di un'informazione statistica intesa come bene pubblico, patrimonio volto a garantire una politica trasparente e misurabile, in cui le decisioni di *policy* siano basate, quanto più possibile, su evidenze empiriche. Una adeguata disponibilità informativa, tempestiva e opportunamente disaggregata a livello territoriale, può infatti influenzare e orientare la politica in diversi modi: accrescendo la capacità del *policy-maker* a livello

¹³ Per le Regioni del Mezzogiorno e dell'area CONV cfr. www.dps.tesoro.it/QSN/Indicatori/mezzogiorno.asp, per le Regioni del Centro-Nord e dell'area CRO cfr. www.dps.tesoro.it/QSN/Indicatori/centro_nord_ob_comp.asp

centrale, incrementando la responsabilità a livello locale e garantendo la possibilità di fissare obiettivi fondati e verificabili che possono sostenere le scelte e orientare le decisioni.

Perché tutto ciò sia possibile sono necessari dati di qualità, ovvero completi e affidabili, tempestivi, flessibili nell'aggregazione secondo diverse chiavi di lettura e opportunamente disaggregabili utilizzando criteri e metodi statisticamente adeguati; ma anche modalità democratiche e condivise di costruzione dei metodi e delle basi informative. Non a caso la rete dei soggetti produttori dei dati CPT è estremamente articolata e capillare sul territorio, comprendendo, oltre all'Unità Tecnica Centrale, operante presso l'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (UVAL), 21 Nuclei Regionali, operanti presso ciascuna regione italiana. Essa costituisce non solo una capillare rete fisica che consente di coprire la rilevazione di un universo di erogatori di spesa unico in Italia, ma una rete di metodi condivisi.

Nel corso del 2008, proprio al fine di rendere i Nuclei regionali CPT interlocutori privilegiati della propria Amministrazione e diffondere l'utilizzo dei dati CPT nei diversi ambiti regionali a supporto della programmazione e della valutazione, è stato avviato un progetto pilota per la produzione di Monografie regionali: "L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali - I flussi finanziari pubblici nelle regioni italiane".

Questa prima edizione ha riguardato le regioni Veneto, Liguria, Marche, Umbria, Abruzzo, Puglia, Basilicata, Calabria e Sardegna e la pubblicazione di ciascun volume è stata accompagnata dall'organizzazione di occasioni pubbliche di dibattito a livello regionale in cui i contenuti delle singole Monografie sono stati illustrati e discussi¹⁴.

La struttura delle Monografie realizzate è comune ed è il risultato di una condivisione a livello di Rete CPT, in modo tale da consentire confronti e comparazioni tra le diverse realtà regionali italiane¹⁵.

Le singole analisi ricostruiscono lo sforzo prodotto dalla finanza pubblica ai fini dello sviluppo territoriale e le dinamiche messe in atto dal processo di decentramento della finanza pubblica nelle 21 Regioni e Province Autonome. Le diverse realtà territoriali sono pertanto indagate sulla base di informazioni omogenee tra loro in modo da dar conto non solo della finanza della specifica regione ma di fornire anche uno strumento di analisi comparata tra territori. Particolare rilievo assume l'universo delle Imprese Pubbliche Locali, che rivestono un ruolo di estrema importanza nella gestione dei servizi pubblici a livello territoriale, soprattutto nell'ottica del processo di decentramento delle funzioni.

¹⁴ Convegni si sono svolti nel corso del 2008 secondo il seguente calendario: a) Calabria 25 giugno; b) Sardegna 27 giugno; c) Puglia 4 luglio; d) Abruzzo 10 luglio; e) Umbria 3 ottobre; f) Marche 10 ottobre; g) Liguria 27 ottobre; h) Basilicata 31 ottobre.

La Regione Veneto, che ha partecipato ai lavori e redatto la Monografia, ha scelto di non pubblicizzarla attraverso un Convegno ma attraverso attività di diffusione diverse.

¹⁵ Per una lettura dei modelli regionali quali emergono da una analisi comparata delle Monografie regionali CPT e della omogeneità o meno dei comportamenti della finanza pubblica misurati sui territori vedi S. De Luca, A. Tancredi, M. Volpe, "L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali - I flussi finanziari pubblici nelle regioni italiane: il primo ciclo delle monografie regionali (Veneto, Liguria, Marche, Umbria, Abruzzo, Basilicata, Puglia, Calabria e Sardegna), Materiali Uval, n.18/2009".

Un primo bilancio delle attività di produzione dei volumi e di discussione e confronto dei loro contenuti, nei diversi territori di riferimento, segnala come sono stati raggiunti obiettivi importanti, alcuni previsti ed altri inattesi.

È certamente cresciuta la conoscenza dei territori, la capacità della PA di approfondire le proprie dinamiche di spesa e di entrata e di confrontarsi con i diversi soggetti economici che operano attivamente nelle singole realtà. Se imparare e discutere nei territori e sui territori erano certamente traguardi che il progetto Monografie si era posto fin dal suo avvio, la crescita amministrativa ed istituzionale che ne è seguita, il livello del dibattito e il radicamento della struttura di Rete federata propria della rilevazione CPT, sono stati obiettivi raggiunti oltre le aspettative iniziali.

La diffusione e discussione di queste pubblicazioni ha offerto un contributo concreto a supporto della programmazione regionale, della valutazione di programmi, progetti e settori con analisi svolte direttamente dagli uffici delle diverse Regioni e con il contributo e il sostegno dell'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici. Si è trattato di momenti di incontro che hanno visto un livello molto alto del confronto tra rappresentanti politici e delle Amministrazioni regionali e locali, tra esponenti di società che erogano servizi pubblici a livello locale e dirigenti di enti, quali ad esempio Banca d'Italia e Corte dei Conti, che nell'ambito delle proprie attività approfondiscono quotidianamente diversi aspetti della finanza pubblica, così come tra le diverse voci del mondo accademico. Il coinvolgimento di rappresentanti dei diversi enti locali controllati dal Settore Pubblico Allargato, oggetto della rilevazione CPT, ha rappresentato un significativo arricchimento del dibattito ed ha favorito l'acquisizione da parte di questi stessi soggetti di una piena consapevolezza del contributo che ciascuno offre al sistema pubblico nel suo complesso, fornendo al tempo stesso al pubblico un importante punto di vista sull'attuazione delle principali riforme in atto nell'erogazione dei servizi sul territorio.

La redazione delle Monografie regionali CPT ha inoltre rappresentato un momento importante di crescita per la Rete CPT e in particolare per i Nuclei Regionali che, da rilevatori diretti di dati a livello regionale e subregionale, si sono impegnati in un ruolo di analisti delle informazioni avviandosi in un percorso che li vede quali utilizzatori primi, sul proprio territorio, dei contenuti complessivi della Banca dati che ciascuno contribuisce a costruire. Le Monografie sono nate e si sono realizzate come progetto di rete: l'Unità Tecnica Centrale CPT le ha ideate e promosse e ha costantemente affiancato i Nuclei Regionali, autori dei singoli volumi, guidandone la stesura e curando l'omogeneità di tutti i testi pubblicati.

Anche le occasioni pubbliche di approfondimento dei contenuti delle singole Monografie hanno rappresentato dei momenti importanti di crescita della Rete: la partecipazione è stata ampia da parte dei diversi rappresentanti dei Nuclei Regionali. Si è quindi trattato di veri momenti di scambio formale e informale sulle modalità organizzative che ciascuno ha adottato sul proprio territorio, sulle difficoltà operative incontrate e sulle eventuali soluzioni adottate così come sulle sfide derivanti dal promuovere l'analisi e la lettura dei dati rilevati. Queste occasioni hanno anche consentito ai Nuclei di verificare concretamente quanto la disponibilità di

basi quantitative di qualità con informazioni solide, metodologicamente fondate e con un'adeguata disaggregazione consentano di supportare una discussione informata e consapevole sui temi più rilevanti della *policy* nazionale e regionale.

Nel corso del 2009 il progetto Monografie regionali CPT andrà a regime, con l'avvio della pubblicazione, che avrà poi carattere periodico, della raccolta completa per tutte le 21 Regioni e Province Autonome italiane. La redazione degli studi da parte dei Nuclei Regionali CPT costituirà anche oggetto di premialità nell'ambito della prossima assegnazione di risorse, che ha come finalità proprio l'uso dei dati a supporto della *policy* regionale.

V.5 L'analisi dei tempi di realizzazione delle infrastrutture

V.5.1 Obiettivi e metodo di analisi

Uno dei nodi da affrontare per pervenire a condizioni di effettività della programmazione e quindi alla possibilità di coglierne e valutarne i risultati in tempi dati è quello della durata degli interventi, in particolare degli interventi infrastrutturali. È una questione che non riguarda evidentemente solo la politica regionale unitaria (riguarda piuttosto nel suo insieme la capacità nazionale di realizzare opere pubbliche) ma che risulta particolarmente rilevante per le politiche (come quelle regionali e territoriali) per le quali l'orientamento al risultato e la valutazione degli effetti della realizzazione di programmi sono componenti essenziali del loro sistema di attuazione.

Da qui l'attenzione che nel 2008 il Dipartimento ha assegnato all'analisi della durata degli interventi e, di conseguenza, all'individuazione dei fattori che maggiormente incidono su tale durata.

Le macrofasi
degli interventi
infrastrutturali

La durata di un intervento si snoda tipicamente attraverso diverse fasi che vanno dalla progettazione preliminare, passando per quella definitiva e quella esecutiva, alla pubblicazione del bando di gara, ed infine ai lavori. Nell'analisi dei tempi di realizzazione degli interventi è importante salvaguardare la specificità delle singole fasi, pur in ottica di sintesi, in quanto ciascuna di esse può offrire elementi di riflessione nella comprensione del percorso attuativo. A tale scopo, si è optato per un'articolazione in tre macro-fasi: la **progettazione** che include il periodo che intercorre tra l'inizio della progettazione preliminare e la fine della progettazione esecutiva, l'**affidamento** che definisce il periodo tra la pubblicazione del bando e l'inizio dei lavori ed infine la **realizzazione**, compresa tra l'inizio e la fine dei lavori. Nella durata complessiva sono inclusi i periodi temporali che intercorrono tra la fine di una fase e l'inizio della successiva, cioè i cosiddetti tempi di attraversamento (interfase), riconducibili ad attività di natura prevalentemente amministrativa. Il motivo è da ricondursi al peso notevole che tali periodi rivestono nella durata complessiva di un intervento: in particolare è stato osservato che nella media le interfasi costituiscono circa il 30 per cento della durata totale dell'intervento.

Le durate degli interventi sono state calcolate sui dati di monitoraggio degli Accordi di Programma Quadro¹⁶ (APQ). Data la strutturazione del sistema di monitorag-

¹⁶ In particolare sono stati selezionati gli Appalti di opere pubbliche per un totale di circa 15.000 interventi.

gio, la base dati assicura un'adeguata robustezza alle analisi, tuttavia, i risultati che se ne traggono sono parziali, non riferibili, cioè, all'universo degli interventi infrastrutturali. La forte eterogeneità della base dati utilizzata dovrebbe, comunque, garantire una certa rappresentatività del collettivo rispetto all'universo.

La metodologia di calcolo della durata media è costruita in modo da utilizzare tutta l'informazione presente nella banca dati, cioè quella riguardante sia gli interventi conclusi che quelli in corso o non avviati. A questo fine, mentre per gli interventi conclusi le durate sono effettivamente osservate, per gli interventi in corso o non avviati la durata è ottenuta per mezzo di modelli statistici che stimano delle date di conclusione per le fasi non ancora concluse¹⁷. Per ciascuna macro-fase è stato costruito un modello di previsione basato su un insieme di covariate che spiegano il comportamento della variabile dipendente ed in grado di fornire una stima della durata di ogni singolo progetto non ancora concluso. Le durate stimate dal modello per gli interventi non ancora conclusi risultano mediamente più lunghe delle durate osservate per gli interventi conclusi: tale differenza si spiega in parte con differenze strutturali fra il sottoinsieme degli interventi conclusi e il resto degli interventi, in parte con un comportamento effettivamente diverso degli interventi non conclusi (che potrebbe dipendere, ad esempio, dall'atteggiamento dei soggetti coinvolti nella realizzazione).

Metodologia di calcolo della durata degli interventi non conclusi

V.5.2 I risultati dell'analisi

Dalle analisi effettuate sui dati di monitoraggio degli APQ risulta che il tempo medio di realizzazione degli investimenti pubblici programmati con tale strumento è pari a 4,6 anni. Nel leggere tale dato si deve considerare che esso dipende dalle variazioni dei fattori che determinano i valori su cui è calcolato: ad esempio, la dimensione finanziaria, il settore, la "capacità" delle amministrazioni, ecc. Ciò implica che al variare del mix di interventi o del contesto, il valore medio può subire variazioni non indifferenti, esprimendo quindi una situazione legata al momento storico analizzato. Analizzando separatamente alcune caratteristiche degli interventi, ciò risulta di più facile comprensione: la durata aumenta al crescere dell'importo passando da circa 3 anni per gli interventi di importo inferiore a 100.000 euro a circa 13 anni per gli interventi di importo superiore ai 100 milioni di euro. I settori Altri Trasporti (interventi in campo ferroviario, marittimo, aereo, lacuale e fluviale) e Smaltimento rifiuti (discariche, inceneritori, ecc) sono quelli che fanno registrare le durate più lunghe, in media 6,3 anni in entrambi i casi. Viceversa il settore caratterizzato dalle durate più brevi è l'Ambiente (assetto idrogeologico, conservazione del suolo, riduzione inquinamento, ecc.) dove in media gli interventi vengono realizzati in 3,5 anni¹⁸. Dal lato della tipologia degli interventi, si passa da 4,3 anni per i restauri-recuperi ai 4,7 anni per le nuove realizzazioni.

¹⁷ Le stime interessano circa il 53 per cento della base dati per opere pubbliche. A tale riguardo, va sottolineato che i risultati ottenuti possono essere suscettibili di lievi variazioni in ragione di aggiornamenti delle operazioni di stima.

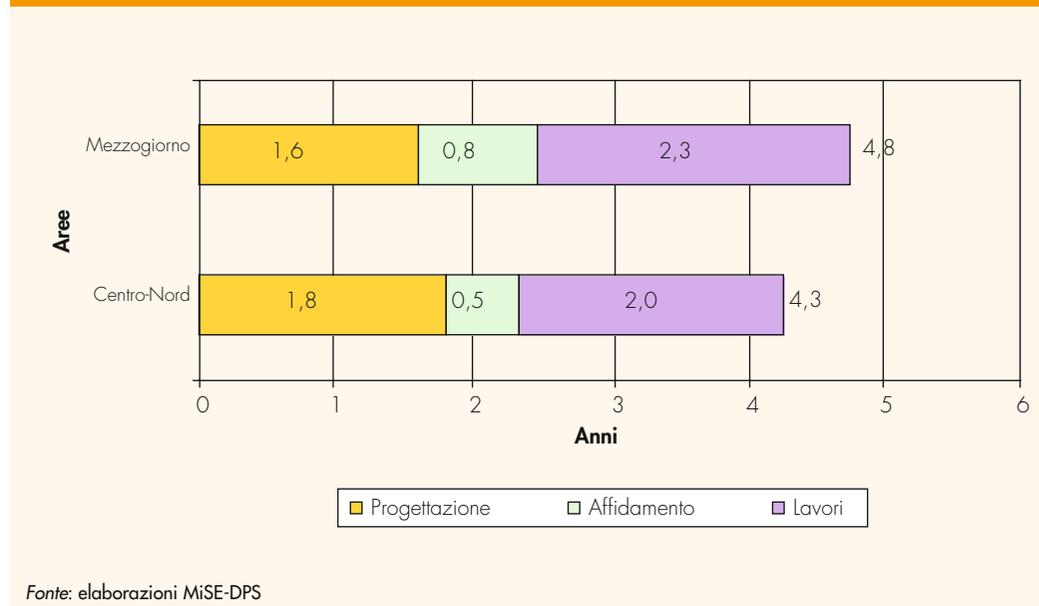
¹⁸ La classificazione settoriale adottata è la medesima impiegata dal Progetto Conti Pubblici Territoriali, ma ridotta a 20 settori per garantire un'adeguata numerosità degli interventi per settore salvaguardando però l'eterogeneità dei comportamenti.

I risultati per macroarea

Tempi di realizzazione in genere più brevi nel Centro-Nord...

A livello territoriale la situazione non si differenzia sostanzialmente: se si considerano le due macroaree Centro-Nord e Mezzogiorno la durata media degli investimenti è pari a 4,3 anni per il Centro-Nord e a 4,8 anni per il Mezzogiorno (cfr. Figura V.1). Anche in questo caso, vale quanto sottolineato in precedenza con riferimento alla media globale e cioè la dipendenza del dato dal mix di interventi caratterizzanti l'area. Tuttavia, la numerosità del collettivo osservato consente di estrapolare dei comportamenti medi che potrebbero esulare dalle caratteristiche strutturali degli interventi, sebbene anche queste a loro volta possano essere il frutto di scelte differenti a livello territoriale.

Figura V.1 - DURATA DEGLI INTERVENTI INFRASTRUTTURALI NEL MEZZOGIORNO E NEL CENTRO-NORD



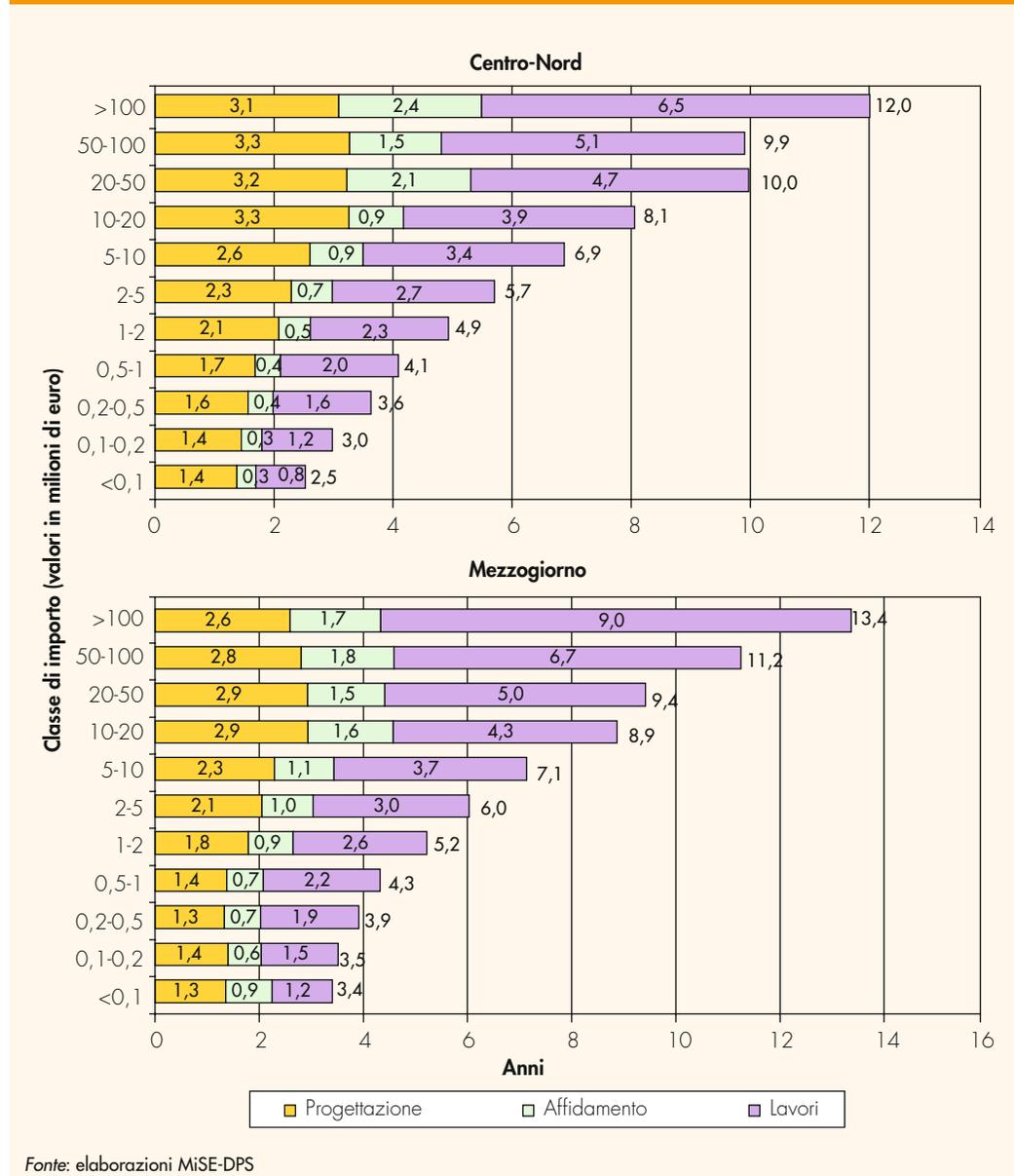
Nel complesso, il Mezzogiorno fa registrare fasi di progettazione più brevi che nel Centro-Nord, mentre per le fasi di affidamento e dei lavori, si osserva un comportamento opposto, come se nel Centro-Nord i maggiori tempi di progettazione consentissero di ridurre i successivi tempi di realizzazione.

Incrociando i dati territoriali con le categorie di costo, settoriali e tipologiche, le differenze tra le due macroaree si fanno più sensibili.

Praticamente in tutte le classi di costo il Mezzogiorno impiega complessivamente più tempo nell'attuazione degli interventi, e le differenze sono maggiori nelle classi estreme (9 mesi di differenza per gli interventi di importo inferiore ai 100.000 euro e oltre l'anno per gli interventi di importo superiore ai 50 milioni di euro). Tuttavia, è da notare come, qualsiasi sia la dimensione finanziaria degli interventi, nel Mezzogiorno si osservino tempi di progettazione mediamente più bassi di quelli del Centro-Nord - tempi che vengono poi ampiamente recuperati nelle due fasi successive - confermando quanto considerato a livello generale. Inoltre, le due aree sono caratterizzate da un diverso peso della fase di affidamento nelle classi di costo

estreme: se nel Centro-Nord tale fase passa dal 13 per cento circa per la classe di importo inferiore al 20 per cento per la classe di importo superiore, nel Mezzogiorno la relazione si inverte passando dal 25 per cento al 13 per cento (cfr. Figura V.2).

Figura V.2 - DURATA DEGLI INTERVENTI INFRASTRUTTURALI NELLE MACROAREE PER CLASSE DI COSTO

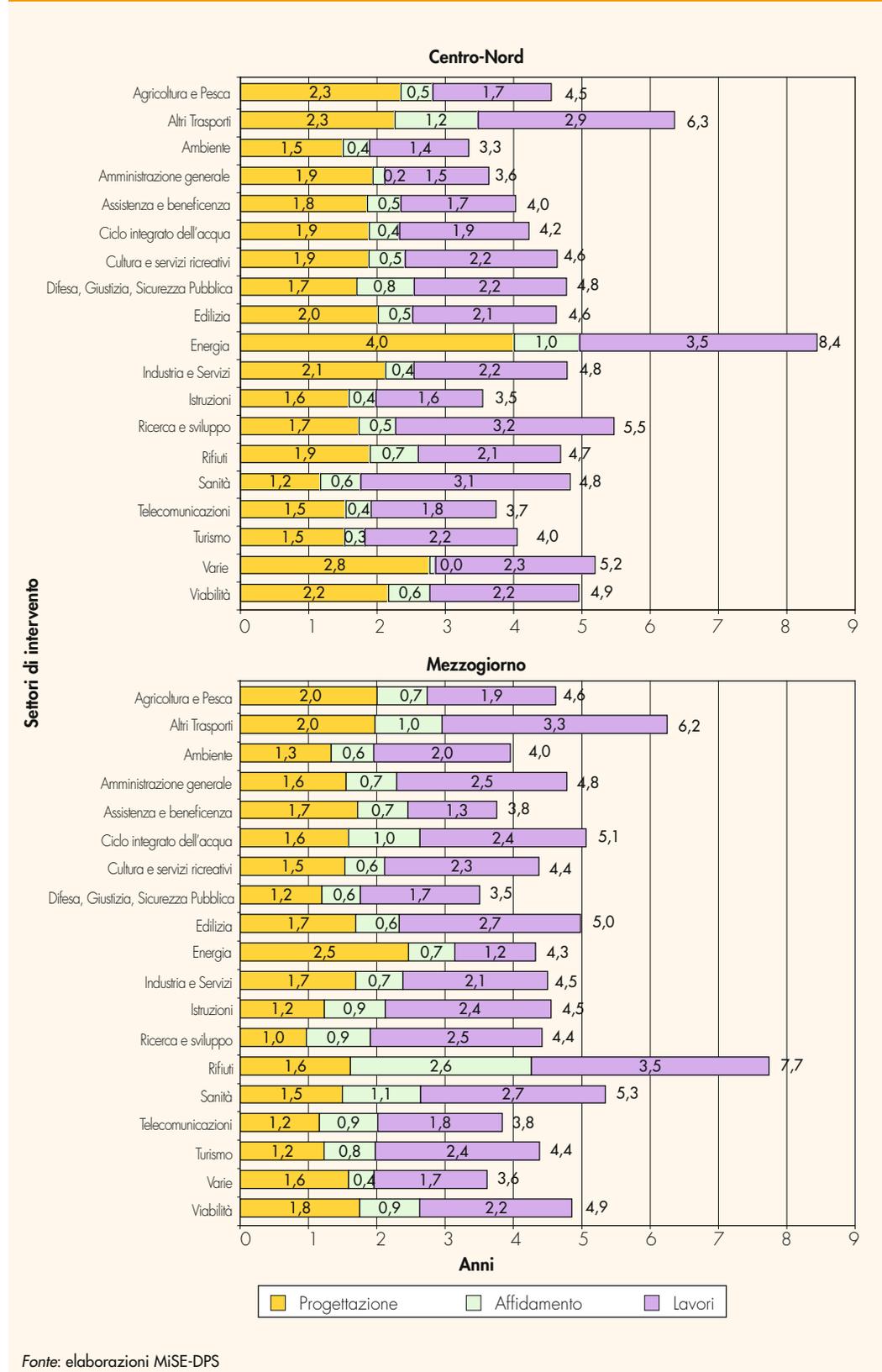


Fonte: elaborazioni MiSE-DPS

A livello settoriale emergono alcune specificità territoriali (cfr. Figura V.3). In generale, quasi tutti i settori mostrano durate comprese tra i 3 anni e mezzo e i 5 anni per quanto riguarda sia il Centro-Nord che il Mezzogiorno. Tuttavia si osservano alcuni settori che fanno eccezione. Nel Centro-Nord il settore energetico fa registrare una durata media superiore agli 8 anni - di cui 4 anni dedicati alla progettazione, ben al di sopra della media di area - a fronte dei 4,3 anni complessivi del Mezzogiorno.

...ma alcune eterogeneità settoriali

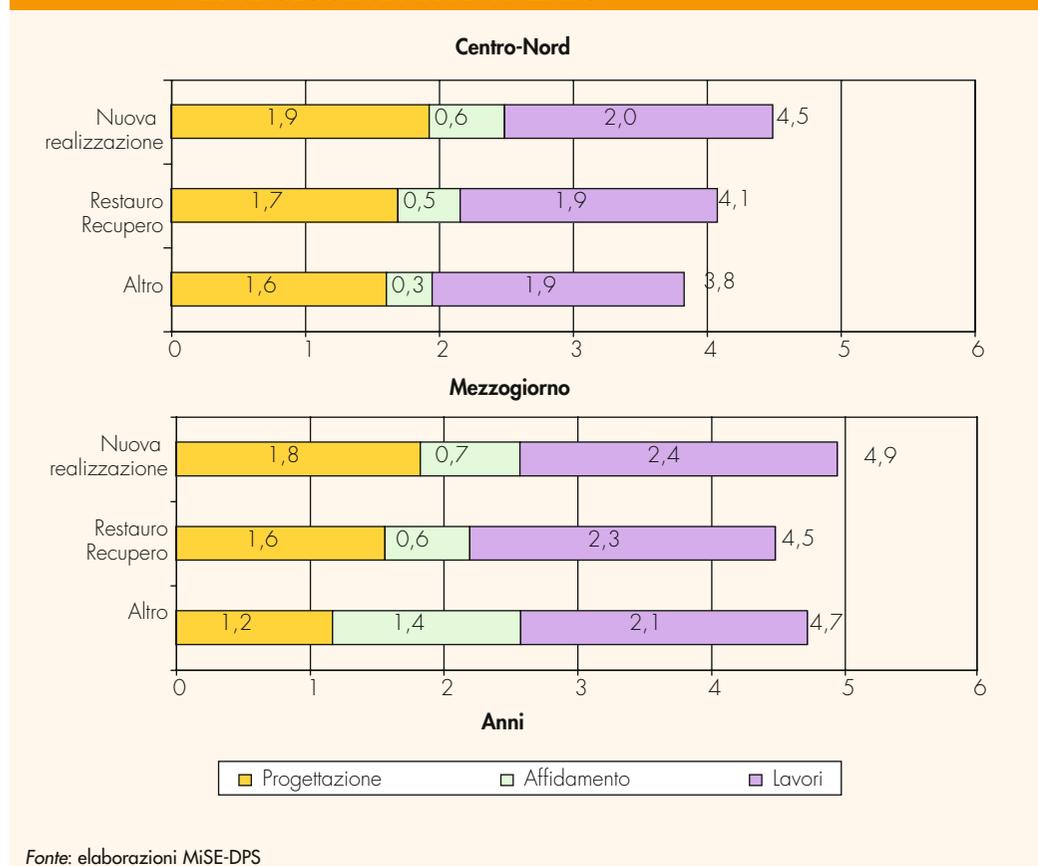
Figura V.3 - DURATA DEGLI INTERVENTI INFRASTRUTTURALI NELLE MACROAREE PER SETTORE



Va sottolineato comunque che anche nell'area meridionale la fase della progettazione nel settore energetico assume una importanza notevole rappresentando ben il 57 per cento circa della durata complessiva. Di contro, nel Mezzogiorno il settore dove si riscontrano durate superiori alla media è quello dello smaltimento dei rifiuti dove gli interventi hanno una durata media di circa 8 anni, 2,5 dei quali impiegati in fase di affidamento (anche in questo caso ben al di sopra della media di area che per l'affidamento impiega tempi inferiori all'anno). Le forti differenze tra le due aree nella durata complessiva dei due settori si spiegano in buona parte con le differenze di importo medio per intervento. Laddove le durate sono più lunghe, infatti, si osservano interventi di importo più grande e viceversa. In entrambe le aree, un altro settore che supera abbondantemente la media è quello degli Altri Trasporti (interventi in campo ferroviario, marittimo, aereo, lacuale e fluviale) dove si registrano durate complessive di poco superiori ai 6 anni nei due comparti territoriali.

Dall'analisi per tipologia di intervento si riscontra che la tempistica più lunga spetta agli interventi di nuova realizzazione nel Mezzogiorno (quasi 5 anni contro i 4 e mezzo del resto d'Italia), mentre quella più breve agli interventi classificati sotto la voce residuale "Altro" nel Centro-Nord. Questa categoria di interventi si caratterizza nel Mezzogiorno per la durata della fase di affidamento, notevolmente lunga se paragonata alle altre categorie (cfr. Figura V.4).

Figura V.4 – DURATA DEGLI INTERVENTI INFRASTRUTTURALI NELLE MACROAREE PER TIPOLOGIA DI INVESTIMENTO

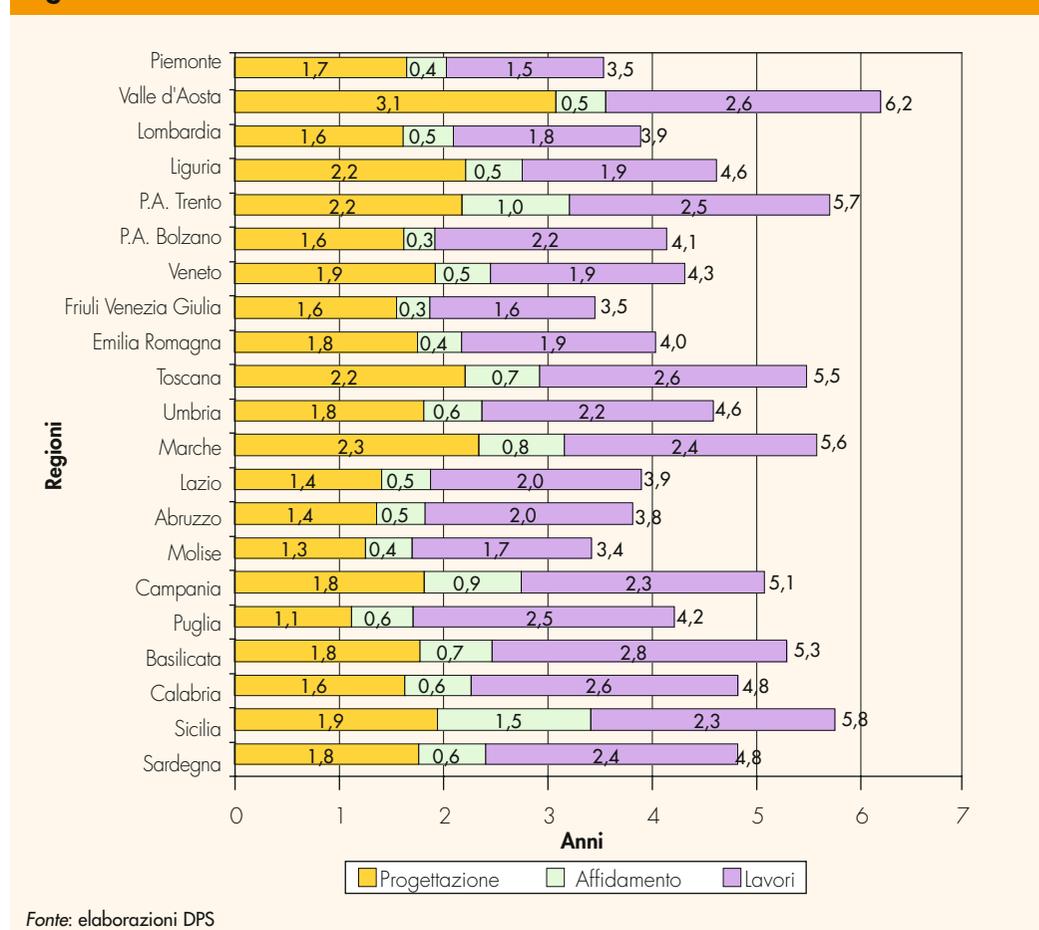


I risultati per regione

I dati regionali evidenziano una forte eterogeneità nelle durate per regione. Tra le regioni in media più veloci (Molise, Friuli Venezia Giulia, con una durata rispettivamente di 3,4 e 3,5 anni) e quelle più lente (Valle d'Aosta, in particolare, con 6,2 anni, ma anche Sicilia, Marche, Toscana, e Provincia Autonoma di Trento con una durata media di circa 5 anni e mezzo) c'è una distanza di almeno 2 anni. Tra le regioni più lente si osservano comportamenti diversi a seconda della collocazione geografica: Valle d'Aosta, Marche, Toscana e Provincia Autonoma di Trento evidenziano durate superiori alla media sia in fase di progettazione che in fase di lavori. Tuttavia, i lunghi tempi complessivi di attuazione sono da attribuire per lo più allo scostamento della durata di progettazione rispetto alla media. In Sicilia, invece, a fronte di tempi di progettazione e dei lavori vicini alla media, si evidenziano i tempi di affidamento più lunghi rispetto alla media.

Le regioni che evidenziano le durate più lunghe sono caratterizzate, in generale, dalla maggiore presenza di interventi di grandi dimensioni (superiori ai 50 milioni di euro) e appartenenti a settori infrastrutturali che richiedono in media tempi di realizzazione più lunghi (in particolare il settore Altri Trasporti). Ciò non

Figura V.5 - DURATA DEGLI INTERVENTI INFRASTRUTTURALI NELLE REGIONI



toglie, tuttavia, che altre regioni con un mix analogo di interventi (ad esempio la Lombardia) mostrino comportamenti più virtuosi, a significare che le due sole dimensioni, di costo e settoriale, seppure importanti nella definizione dei tempi di realizzazione degli interventi non sono sufficienti a “spiegarne” tutte le ragioni. A ciò, infatti, concorrono, diverse altre caratteristiche degli interventi qui non discusse nonché le diverse attitudini delle Amministrazioni all’attuazione di interventi infrastrutturali.

Gli sviluppi in atto: uno strumento di benchmark per le durate delle opere

L’analisi effettuata rende evidente che quanto più ci si addentra nelle diverse caratteristiche delle opere - e in questo documento le varie dimensioni sono state trattate separatamente, incrociandole solo con la dimensione territoriale - tanto più si individuano durate diverse. Ne consegue che ogni tentativo di sintesi, sebbene necessario, potrebbe rivelarsi fuorviante o, se non altro, non darebbe conto della pluralità dei profili.

Ai fini di un confronto efficace delle *performance*, sarebbe ideale suddividere gli interventi in sottoinsiemi sufficientemente omogenei rispetto ad una serie ampia di caratteristiche, al punto di produrre un dato effettivamente rappresentativo per ciascun sottoinsieme. Tuttavia, la molteplicità delle dimensioni da considerare genera una numerosità estremamente elevata di possibili combinazioni, per le quali i casi osservati si ridurrebbero eccessivamente. La soluzione ottimale a questo problema, resa possibile dall’approccio di modellizzazione statistica utilizzato, passa attraverso la realizzazione di uno strumento di tipo operativo che renda disponibili in modo immediato e puntuale, per collettivi omogenei di interventi, i risultati dei modelli. A tale proposito, l’UVER sta sviluppando una specifica interfaccia di interrogazione che, in base alla selezione delle diverse caratteristiche, restituisce per ogni singolo intervento tipo un valore, o un *range* di valori, in grado di rappresentare una sorta di *benchmark* tagliato su misura e, dunque, un ambito di riferimento quantitativo rispetto al quale sarà possibile, per esempio, sia pervenire a stime *ex ante* più accurate della durata di realizzazione di interventi (con conseguenti miglioramenti anche della capacità di programmazione anche finanziaria delle risorse destinate alla loro realizzazione), sia individuare più tempestivamente eventuali scostamenti e quindi anche le misure necessarie per farvi fronte .

La costruzione di valori di riferimento

V.6 I progressi nella valutazione delle politiche

Il 2008 è stato un anno importante per l’evoluzione della capacità di valutare: le Amministrazioni hanno affrontato i nuovi compiti attribuiti loro in questo campo dal QSN e dai regolamenti dei Fondi strutturali. Tali nuovi compiti (descritti nella sostanza e negli intenti nel Rapporto annuale 2007) riguardano sia l’organizzazione della funzione di valutazione all’interno dell’amministrazione attraverso lo strumento dei Piani delle Valutazioni, sia compiti di valutazione mai affrontati in precedenza (se non in casi sporadici), come la valutazione *ex post* degli effetti dell’azione pubblica.

Capacità di valutare

Il giudizio sulla diffusione delle innovazioni nel 2008 deve essere, nel complesso, positivo, sebbene l'adozione delle nuove pratiche sia avvenuta in modo disomogeneo ed abbia richiesto più tempo di quanto preventivato. Regolamenti comunitari e QSN, infatti, richiedono alle Amministrazioni un allontanamento molto deciso rispetto alle pratiche precedenti. È, pertanto, da attendersi che l'adozione generalizzata delle nuove pratiche richieda tempo e, insieme, l'accumularsi di esperienze positive per affermarsi e consolidarsi. Va, inoltre, notato che gli avanzamenti osservati sono tanto più rilevanti in quanto la maggior parte delle innovazioni non riveste carattere di obbligatorietà: regolamenti e QSN hanno, così, inteso offrire alle Amministrazioni la possibilità di inserire le pratiche valutative all'interno del loro funzionamento e sulla base delle esigenze conoscitive proprie e dei loro partner istituzionali (prima tra tutti la Commissione Europea) ed economico-sociali.

Le innovazioni riguardano numerosi aspetti, organizzativi e di merito, nell'assetto delle valutazioni. Una delle principali, in coerenza con l'impianto della politica regionale, riguarda la concezione in senso unitario della valutazione: ciò comporta innovazioni sia negli aspetti organizzativi¹⁹, sia nelle stesse modalità di valutazione, con particolare riferimento all'individuazione degli oggetti delle singole valutazioni.

I Piani delle valutazioni

Come previsto dal QSN, tutte le Regioni e la maggior parte delle Amministrazioni centrali responsabili di programmi hanno organizzato la funzione di valutazione attraverso un Piano delle valutazioni: finora, sono stati inviati al Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale (SNV) 33 Piani delle valutazioni.²⁰

Pur in modo differenziato, tutti i Piani affrontano le principali questioni organizzative necessarie per valutare in modo unitario una politica regionale complessa dal punto di vista della *governance*, delle fonti finanziarie, dei problemi affrontati, dei settori coinvolti. Innanzitutto, solo in 5 casi su 33 non è ancora stato individuato un Responsabile del Piano.²¹ Solo due tra i Piani delle Amministrazioni centrali o relativi a Programmi interregionali non hanno ancora individuato il Responsabile del Piano; gli altri 10 lo identificano in soggetti che hanno responsabilità di programmazione. In generale, l'attribuzione

¹⁹ L'esistenza di un Piano unico di valutazione per tutti gli interventi messi in atto dall'Amministrazione, indipendentemente da come essi sono finanziati; l'individuazione di un responsabile del Piano; creazione di spazi di rappresentazione delle esigenze conoscitive di tutti i soggetti rilevanti per la politica regionale e per la politica di sviluppo rurale; validità delle regole stabilite nel Piano per tutte le valutazioni; indicazione delle risorse relative.

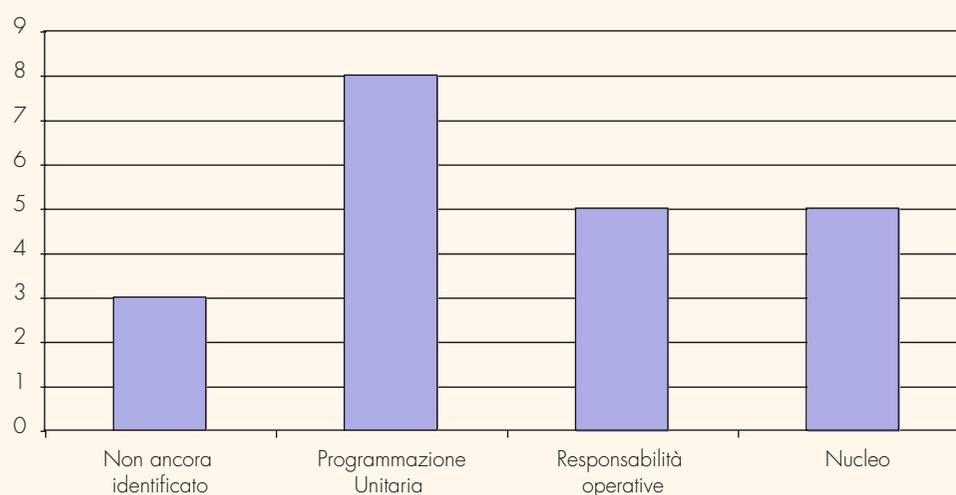
²⁰ Non sono considerati tutti i Piani inviati al SNV, indipendentemente dalle modalità e dalla data di approvazione formale (da parte dell'Amministrazione, oppure attraverso presentazione ai Comitati di sorveglianza, oppure, ancora, attraverso delibera di giunta regionale). L'adozione formale di un piano non appare, infatti, correlata con il suo livello di qualità ed il livello di coinvolgimento dei partner sociali. Per esempio, il Piano delle valutazioni della Campania, approvato solo all'inizio del 2009 dalla Giunta regionale, è stato completato e discusso con il partenariato sociale molto prima dell'adozione formale. Altri Piani, invece, pur adottati dalle Amministrazioni, non possono definirsi completi.

Non sono stati invece inclusi nel calcolo la parte relativa al FSE del Piano delle valutazioni dei programmi *Governance*, non inviata al SNV, ed il Piano delle valutazioni della politica regionale, relativo al QSN, per cui esiste una bozza avanzata ancora non discussa con il partenariato istituzionale e sociale, né, naturalmente, i documenti addizionali, come, p.e., le informative o ulteriori documenti relativi alle valutazioni FSE inviati da numerose Amministrazioni regionali, soprattutto del Centro Nord, nemmeno quando, come nel caso della Lombardia, esse formano oggetto di uno specifico documento.

²¹ In un caso, la funzione è attribuita ad un Comitato composto dalle Autorità di Gestione dei programmi.

della responsabilità del Piano a soggetti che abbiano responsabilità sulla programmazione, e non solo compiti valutativi, risponde all'esigenza di aumentare l'utilità e l'utilizzazione delle valutazioni nell'ambito della programmazione ed attuazione della politica regionale, e di assicurare l'utilizzazione delle risorse umane e finanziarie necessarie per le valutazioni. Nelle Regioni e Province Autonome si aggiunge un'ulteriore dimensione: rileva, infatti, anche se tale responsabilità sia stata attribuita ad uno dei soggetti responsabili della programmazione operativa (come accade in 5 casi) oppure al soggetto responsabile del coordinamento della politica regionale unitaria (come accade in 8 casi) in modo da facilitare lo sviluppo di una funzione di valutazione che sia in grado di superare, in senso unitario, le divisioni tra i Programmi operativi.²² In cinque Regioni il Responsabile del Piano delle valutazioni è individuato nell'ambito del Nucleo di valutazione.

Figura V.6 – RESPONSABILITÀ NELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME



Fonte: UVAL, SNV

Nelle Regioni, in 19 casi è prevista nel Piano una struttura di coordinamento nella quale trovano posto le Autorità di gestione dei Programmi operativi che attuano la politica regionale.²³ In 10 Regioni, tale Comitato non è costituito *ad hoc*, ma viene utilizzata la struttura che realizza il coordinamento della Politica Regionale unitaria. Tra tali strutture, solo 14 prevedono esplicitamente la partecipazione dell'organismo regionale che si occupa dello sviluppo rurale all'interno dei Comitati di coordinamento. La struttura di coordinamento, ove operante, ha

²² In alcuni casi, tale attribuzione è resa necessaria dal fatto che la responsabilità del coordinamento della politica regionale non è stata attribuita, oppure è stata attribuita ad un soggetto collettivo (p.e., comitato di coordinamento).

²³ In alcuni casi, tali strutture includono anche i responsabili dei Programmi di Sviluppo Rurale.

la funzione di integrare in senso unitario le esigenze conoscitive delle autorità di gestione. Se l'esame degli elementi organizzativi riconduce ad una diffusione graduale di modalità organizzative che facilitino la conduzione delle valutazioni in modo unitario, il grado di coordinamento previsto nei Piani varia notevolmente: dai rari casi in cui esso riguarda l'individuazione e l'attuazione di valutazioni che travalichino i confini dei Programmi per riguardare aree o porzioni di intervento, a quelli in cui è esplicitamente previsto che ciascuna Autorità di gestione proceda in sostanziale isolamento.²⁴ Inoltre, solo per alcune Regioni esiste già un'evidenza di effettivo funzionamento di tali strutture relativamente alla valutazione.

Quasi tutti i Piani affrontano la questione dell'interlocuzione partenariale sulla rilevazione ed analisi degli effetti della politica regionale. Anche su questo argomento, tuttavia, le informazioni disponibili mettono in luce come solo in alcuni casi tali meccanismi, pur previsti nel Piano, sono stati attivati.

Altre questioni organizzative sono, invece, affrontate solo in casi sporadici. Per esempio, solo due Piani colgono in modo compiuto la sfida di prevedere valutazioni a livello locale, nonostante tale innovazione sia stata introdotta nel QSN proprio a seguito di una richiesta esplicita da parte delle Regioni. Mentre la menzione dei meccanismi di sostegno alla qualità delle valutazioni (p.e., *steering group* della singola valutazione²⁵, comitati scientifici, meta-valutazioni) è più diffusa,²⁶ un accurato disegno che possa rapidamente portare all'operatività dei meccanismi stessi appare più rara.²⁷ In qualche caso (in particolare in alcune Regioni del Centro-Nord) tale vaghezza è compensata dall'esistenza di una consolidata prassi di utilizzazione di tale strumento.²⁸ I Piani attribuiscono a tale strumento molteplici funzioni: per esempio, in ben 10 Piani è previsto che amministrazioni con responsabilità di programmazione o attuazione prendano parte allo *Steering Group*, allo scopo di aumentare il coinvolgimento e l'interesse dell'amministrazione nella singola valutazione. Tale partecipazione potrebbe, tuttavia, presentare il rischio di limitare l'indipendenza del valutatore, elemento essenziale della qualità delle valutazioni. Bisognerà attendere l'attuazione delle valutazioni e l'estendersi di tali pratiche per osservarne l'effetto.

²⁴ Mentre la valutazione dell'intero programma è obbligatoria in base al regolamento del FEASR, essa, tuttavia, non lo è affatto in base ai regolamenti dei Fondi strutturali (FESR e FSE), e certamente non riguarda i fondi nazionali.

²⁵ Lo *Steering Group* per la singola valutazione va distinto dal Comitato di Pilotaggio del Piano (o *Steering Group* del Piano) che possiede la funzione di rappresentare gli interessi conoscitivi del partenariato istituzionale ed economico-sociale nell'elaborazione ed attuazione del Piano (cfr. Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale, 2008, Orientamenti per l'organizzazione della valutazione della politica regionale: il Piano di valutazione, disponibile all'indirizzo www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/08_1_31_Orient_PdV.pdf).

²⁶ 25 Piani menzionano *Steering Group* per l'interlocuzione tecnica sulle singole valutazioni o, in casi sporadici, comitati scientifici (tra cui 15 Regioni e Province Autonome).

²⁷ 8 Piani omettono di indicare anche solo orientativamente la composizione dello *Steering Group*.

²⁸ La costituzione di *Steering Group* per condurre l'interlocuzione tecnica con il valutatore esterno è stata estremamente limitata durante il periodo di programmazione 2000-2006 nelle Amministrazioni centrali e regionali responsabili di programmi dell'Obiettivo 1. Altri meccanismi sono stati attivati per migliorare la qualità delle valutazioni: un rafforzamento della funzione dei Nuclei di valutazione nella gestione tecnica delle valutazioni, un'attività di valutazione di seconda istanza svolta dal Sistema Nazionale di Valutazione dell'Ob.1, l'effetto indiretto della pubblicità delle valutazioni e, non ultima, l'attenzione prestata dalla Commissione Europea, in particolare dall'Unità di Valutazione della DG Regio.

Un'esplicita menzione a parte merita la pubblicità dei Piani: essi, infatti, oltre a costituire uno strumento organizzativo interno all'amministrazione, rappresentano anche, nei confronti dei partner istituzionali ed economico-sociali, nonché nei confronti della società civile, uno strumento di comunicazione dell'impegno di dedicare tempo e risorse all'identificazione degli effetti concreti dell'intervento ed all'espressione di un giudizio affidabile sugli interventi. Esistono molti modi di realizzare tale obbligo, che è sostanziale e non formale. Il più semplice, quello qui considerato, è la pubblicazione del Piano sul sito dell'amministrazione: solo 14 Piani sono disponibili, 11 di Regioni, 2 di Amministrazioni centrali ed 1 di una coalizione di Enti locali.

Il QSN richiede che nei primi anni le valutazioni si concentrino sulla rilevazione degli effetti degli interventi delle passate programmazioni, una decisa innovazione rispetto a quanto precedentemente richiesto dai regolamenti, che riservavano la valutazione *ex post* alla Commissione Europea. I Piani appaiono prevedere valutazioni *ex post* degli interventi della precedente programmazione in 24 casi²⁹.

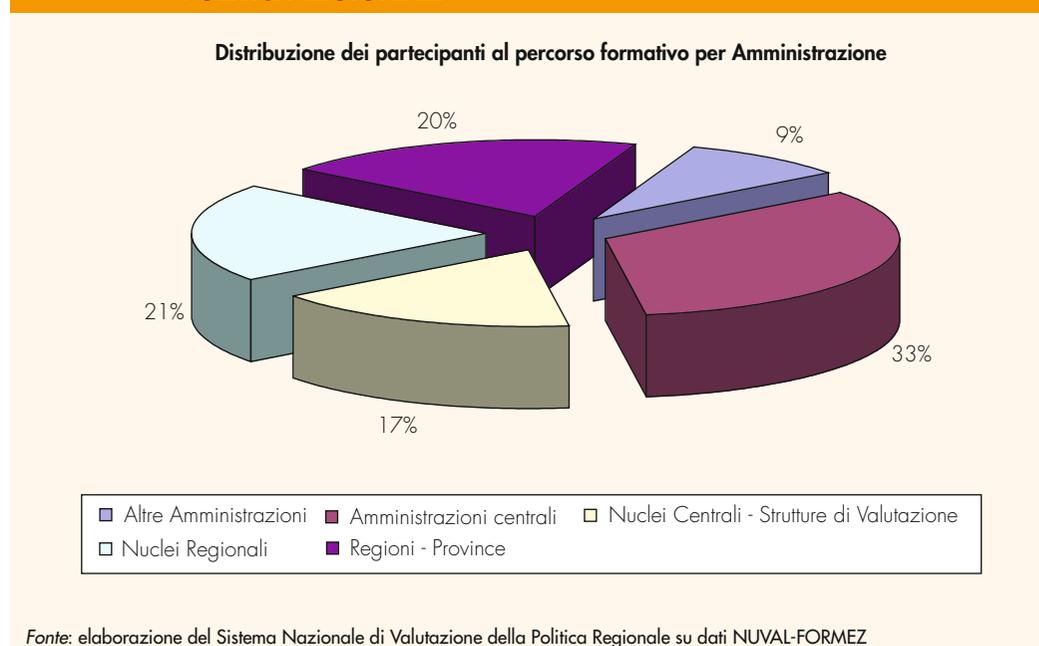
Più difficile è desumere dai Piani quanto siano diffuse le innovazioni riguardo le domande di valutazione, che, secondo il QSN, devono essere circoscritte (essere relative, cioè, a problemi, insiemi di interventi, gruppi o aree chiaramente individuati) e riguardare il più possibile questioni controverse: nei Piani, infatti, vengono spesso indicati temi su cui sarà opportuno fare valutazioni, ma l'individuazione degli oggetti della valutazione e delle domande di valutazione viene lasciata ad un momento successivo. È possibile, tuttavia, individuare forti resistenze ad abbandonare la pratica di richiedere valutazioni di interi programmi, definiti in base alla fonte di finanziamento, in parte, forse, per effetto di richieste provenienti dai partner istituzionali, in parte per l'oggettiva difficoltà a concettualizzare in modo diverso l'intervento, in parte, infine, forse per l'inerzia inerente ad una limitata *ownership* della funzione di valutazione, per cui anche alcune fasi dell'organizzazione delle valutazioni vengono ancora attribuite al mercato. Si passa da Piani che non includono alcuna indicazione di quali valutazioni saranno intraprese, e si limitano ad enunciare regole, a Piani che individuano oggetto e domande di valutazione in modo preciso. La maggior parte dei Piani, tuttavia, appare associare a valutazioni di tipo più tradizionale (valutazione *in itinere* del programma finanziato, p.e., dal FSE o dal FESR) anche valutazioni fondate su domande più circoscritte, che in molti piani sono definite "unitarie" e la cui responsabilità viene attribuita ad un soggetto con responsabilità di coordinamento o ad un gruppo di coordinamento. In alcuni casi, inoltre, la quantità di valutazioni indicate per ciascun anno è tanto elevata da lasciare ritenere che l'amministrazione si sia riservata, così, la possibilità di scegliere gradualmente quali valutazioni attuare: l'eccessiva numerosità delle indicazioni si risolve, all'atto pratico, in una mancata informazione al partenariato, ai soggetti interni all'amministrazione, alla comunità di *policy* ed ai potenziali valutatori.

²⁹ Il dato potrebbe essere errato per eccesso: in alcuni casi risulta difficile, dalle indicazioni contenute nel Piano rispetto alle singole valutazioni, comprendere se si tratta effettivamente di valutazioni *ex post*.

Altrettanto difficile è riscontrare la proporzione tra valutazioni affidate all'esterno dell'amministrazione e valutazioni esterne³⁰: la decisione, infatti, non sempre è stata già presa all'atto della definizione del Piano (quelle interne non possono essere esclusive).

Il QSN prevede le attività del SNV, finalizzate a fornire sostegno alle amministrazioni ed ai loro partner. Coordinato dall'UVAL ed entrato in attività nel 2007, il gruppo di lavoro del SNV³¹ nel 2008 ha: finalizzato un documento di orientamenti³²; realizzato un incontro durante il quale le amministrazioni hanno presentato i rispettivi Piani delle valutazioni³³; svolto, su richiesta delle amministrazioni, attività di supporto alla definizione dei Piani delle valutazioni, attuate attraverso riunioni con la singola amministrazione richiedente; realizzato un incontro sui sistemi di indicatori (su cui maggiori informazioni sono fornite nel paragrafo sulla capacità di misurare). Soprattutto, poiché le innovazioni introdotte dal QSN richiedono una maggiore consapevolezza degli aspetti tecnici non solo presso i Nuclei, ma anche all'interno delle amministrazioni, il SNV ha proseguito l'attività di formazione sulla valutazione degli effetti della politica regionale condotta nel quadro del progetto NUVAL, attuato dal FORMEZ.³⁴ Il percorso formativo ha

Figura V.7 – DISTRIBUZIONE PER TIPO DI AMMINISTRAZIONE DEI PARTECIPANTI AL PERCORSO FORMATIVO SULLE VALUTAZIONI DEGLI EFFETTI DELLA POLITICA REGIONALE



³⁰ Il QSN prevede che non si possa procedere esclusivamente a valutazioni interne. D'altra parte, esso prevede anche che quelle interne sono possibili solo a patto che sussistano determinate caratteristiche del Nucleo di valutazione.

³¹ Il Gruppo di lavoro del SNV include, oltre all'UVAL che lo coordina, l'INEA, l'ISFOL-Struttura di valutazione FSE, il Dipartimento per le Pari Opportunità ed i Nuclei di alcune Amministrazioni centrali e regionali.

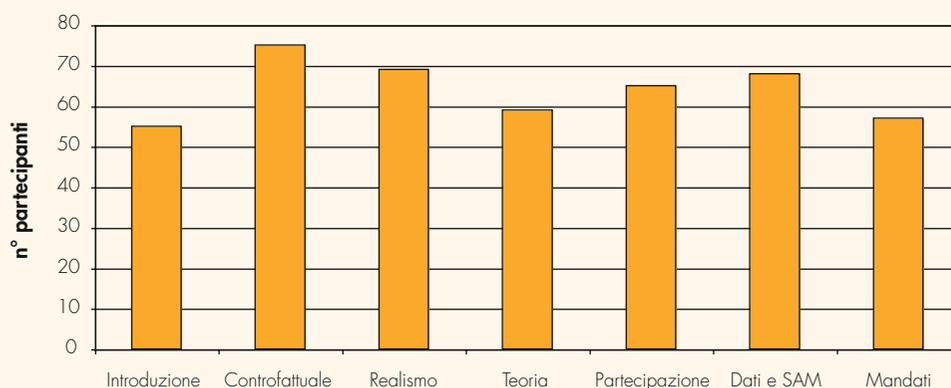
³² Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale, 2008, Orientamenti per l'organizzazione della valutazione della politica regionale: il Piano di valutazione, disponibile all'indirizzo www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/08_1_31_Orient_PdV.pdf

³³ Il materiale dell'incontro è disponibile all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/uval/uval_piani_valutazione.asp

³⁴ www.dps.tesoro.it/uval_linee_valutazione.asp#12

teoria, gli approcci partecipativi. Una sessione ha riguardato, oltre l'utilizzazione delle Matrici di Contabilità Sociale (SAM), un esame dei requisiti dei dati statistici. Nella settima sessione, i partecipanti hanno affrontato le principali questioni metodologiche implicate dalla stesura di un mandato di valutazione attraverso la discussione dei risultati un'esercitazione pratica basata su casi reali forniti dai Nuclei partecipanti al Gruppo di lavoro del SNV. Il percorso ha interessato nel suo complesso circa 190 persone: la partecipazione alle singole sessioni, come si vede dal grafico, è stata piuttosto elevata, considerata la natura formativa degli eventi ed il carattere specialistico dei temi trattati.

Figura V.8 - DISTRIBUZIONE PER TIPO DI AMMINISTRAZIONE DEI PARTECIPANTI AL PERCORSO FORMATIVO SULLE VALUTAZIONI DEGLI EFFETTI DELLA POLITICA REGIONALE



Fonte: elaborazione UVAL su dati FORMEZ

ALLEGATO

ITALIA
Contributo al dibattito pubblico
sulla politica di coesione

ITALIA

Contributo al dibattito pubblico sulla politica di coesione

Il contributo italiano interviene nel dibattito sul futuro della politica comunitaria di coesione, innanzitutto ribadendo il valore aggiunto di tale politica, nell'ambito degli impegni assunti dal Trattato e degli sviluppi del progetto politico europeo. Il contributo affronta le domande poste dal Quarto Rapporto sulla coesione, in particolare sottolineando: l'orientamento a favore di un policy-mix che privilegia l'offerta di beni pubblici; l'opportunità che la politica di coesione continui a sostenere la Strategia di Lisbona, anche considerando le nuove sfide citate dal Quarto Rapporto; l'invito a rafforzare l'integrazione della politica di coesione evitando la settorializzazione dei Fondi e migliorando il raccordo con le altre politiche comunitarie; una visione della coesione territoriale come elemento di rafforzamento dell'approccio integrato e unitario della programmazione dello sviluppo regionale; il sostegno a un rafforzamento della governance multilivello che porti a distinguere più chiaramente l'attribuzione di compiti e responsabilità; il riconoscimento della necessità di migliorare ulteriormente l'efficacia e il funzionamento della politica di coesione, perseguendo maggiore selettività dell'intervento, concentrazione, orientamento ai risultati, integrazione con le politiche nazionali, trasparenza e semplificazione nelle procedure di attuazione.

Il Quarto Rapporto sulla coesione ha messo in evidenza i progressi del processo di integrazione europea, ma anche la necessità di un impegno ancora molto intenso e di lungo termine per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea. Il Quarto Rapporto sottolinea come la politica di coesione abbia aiutato la convergenza a livello nazionale e regionale, favorendo la crescita e accelerando i processi di sviluppo regionale. È anche evidente però che l'impatto della politica di coesione è differenziato, dipendendo spesso da situazioni di contesto nazionale e locale che possono amplificare o smorzare gli effetti di tale politica. Trend di crescita dell'economia nazionale persistentemente deboli hanno, infatti, ridotto in alcuni Paesi, come l'Italia, l'efficacia di tale politica. In generale, comunque, gli obiettivi della coesione sono stati conseguiti in modo ancora non totalmente soddisfacente: irrobustire, dunque, l'efficacia della politica di coesione, per migliorarne l'impatto su tutti i territori, costituisce un elemento cardine del dibattito sulla coesione, anche nell'ambito di una politica che ha appena subito un sostanziale processo di riforma. L'Italia ha avviato e persegue un percorso di modernizzazione dell'intervento pubblico, del quale è parte rilevante l'impegno a perseguire gli obiettivi ambiziosi della politica di coesione: per questo intende partecipare con attenzione e impegno a un dibattito che riguardi concrete possibilità di miglioramento dei risultati conseguibili dalla politica di coesione.

D'altro canto l'impegno a realizzare un'Unione europea fondata su un modello di sviluppo equilibrato e sostenibile, che consenta a tutte le regioni europee di utilizzare al meglio le opportunità generate dall'appartenenza all'UE, riducendo le disparità interne, è uno dei fondamenti del progetto politico europeo che sostiene

le ambizioni dell'Unione ad affermarsi con un ruolo da protagonista nella competizione internazionale. Non vi può essere, quindi, dubbio sul valore aggiunto europeo della politica di coesione: è la politica economica che, insieme alla politica monetaria e al mercato unico, orienta e accompagna la crescita europea, affinché non si creino competizioni distruttive tra regioni e tra Paesi, ma, al contrario, siano potenziata e valorizzata tutte le risorse territoriali, soprattutto quelle che, a causa di ritardi di sviluppo, restano ancora sottoutilizzate e, pertanto, frenano la competitività dell'UE. È in questo modo che l'Europa può moltiplicare le sue opportunità di crescita, generando rapporti di reciprocità virtuosi tra regioni sviluppate e regioni meno sviluppate, a tutto vantaggio dell'intera Unione europea. Promuovere investimenti che favoriscano la competitività delle regioni più deboli, favorendo lo sviluppo delle imprese e delle attività economiche, migliorando le infrastrutture e valorizzando le risorse umane, è interesse di tutti gli Stati Membri, perché gli effetti positivi del rafforzamento della coesione, in termini di ampliamento del mercato, di completamento del mercato interno, di innesco di nuovi investimenti pubblici e privati, si riverberano su tutte le regioni, anche quelle più sviluppate¹.

La politica di coesione non è, quindi, una politica semplicemente redistributiva, a sostegno di un concetto di solidarietà che si limita a compensare gli svantaggi accumulati, per ciò stesso, di fatto, rinunciando ad eliminarli. E', invece, una politica che interpreta il concetto di solidarietà ponendosi a supporto della competitività di tutte le regioni, nessuna esclusa, mettendo tutto il territorio europeo in condizione di adottare priorità condivise, ma concentrando interventi e sforzi laddove è più urgente e necessario. È una visione e una strategia che deve essere perseguita a livello comunitario, il solo dove possono essere identificati obiettivi e regole comuni, appostate le risorse finanziarie collettive necessarie a mobilitare politiche di sviluppo regionale efficaci, che concorrano a realizzare i grandi obiettivi dell'Unione europea, riassunti dalla Strategia di Lisbona. Il valore aggiunto europeo della politica di coesione potrà dispiegarsi pienamente adottando un adeguato *policy-mix*, che privilegi l'offerta di beni pubblici, intesi come quegli interventi di infrastrutturazione materiale e immateriale e quelle azioni di modernizzazione dei servizi e dei mercati che rafforzano la capacità di una regione di attrarre capitali, imprese, lavoro e migliorare la qualità della vita dei cittadini.

Le analisi della stessa Commissione rendono evidente quale ruolo fondamentale giochi la politica di coesione nel sostenere la Strategia di Lisbona: la programmazione 2007-2013 contribuisce all'attuazione di questa strategia con risorse ingenti, che consolidano e diffondono su tutto il territorio europeo la politica europea in favore della ricerca e dell'innovazione, delle risorse umane, dello sviluppo delle imprese, dell'energia, coprendo pienamente le quattro aree prioritarie identificate dal Consiglio Europeo della primavera 2006 per la "Strategia di Lisbona rinnova-

¹ La stessa Commissione europea sostiene che circa un quarto della spesa effettuata nelle regioni meno sviluppate dai programmi in attuazione della politica di coesione ritorna al resto dell'Unione europea sotto forma di aumento delle esportazioni verso tali regioni (cfr. R.Hall, *11th plenary Assembly of the Presidents of Regional assemblies with legislative powers of the EU*, "The future of European Regional Policies against the background of reviewing the EU Budget in the year 2008".

ta” (investire in conoscenza e innovazione; liberare il potenziale delle imprese, in particolare PMI; rafforzare la capacità d’impiego tramite la “flessicurezza”; miglior gestione delle risorse energetiche)².

Il Quarto Rapporto sulla coesione invita anche a considerare di più le grandi sfide mondiali: le pressioni competitive esercitate dalle aree emergenti, il cambiamento climatico, l’evoluzione demografica, la dipendenza energetica. Questi stessi temi sono già al centro degli orientamenti strategici comunitari 2007-2013, dei Quadri Strategici Nazionali e dei programmi operativi. La politica di coesione ha già infatti profondamente rinnovato e modernizzato il proprio orientamento strategico e le proprie priorità di intervento, nell’ambito della riforma 2007-2013: si tratta ora di concentrare l’impegno comune sulla sua efficace attuazione. Eventuali aggiornamenti della politica di coesione potrebbero essere discussi alla luce dei risultati del reporting strategico sulla programmazione 2007-2013, che consente di adeguare la politica di coesione all’evolvere della strategia di sviluppo dell’UE.

È importante rafforzare l’approccio integrato della politica di coesione. La semplificazione introdotta dall’approccio monofondo adottato per il periodo 2007-2013 e la creazione di un fondo separato per lo sviluppo rurale non sembrano produrre risultati soddisfacenti. Occorre recuperare e rafforzare l’azione di coordinamento, in primo luogo a livello comunitario, per evitare che si consolidi una preoccupante tendenza a settorializzare l’intervento dei Fondi.

La politica di coesione e l’avanzamento verso una società maggiormente fondata sulla conoscenza potrebbero giovare di una migliore integrazione e raccordo con le altre politiche europee che promuovono la ricerca e l’innovazione, l’ambiente, lo sviluppo rurale, l’accessibilità, oltre che di una più spiccata attenzione verso le politiche complementari del dialogo in area mediterranea e balcanica, ambito naturale di espansione delle relazioni cooperative territoriali di diversi Stati Membri, a partire dall’Italia.

L’integrazione della dimensione della coesione territoriale nell’ambito della politica di coesione, secondo quanto previsto dal Trattato di Lisbona appena adottato, può essere considerata come un elemento positivo di innovazione se, in coerenza con i Regolamenti comunitari 2007-2013, la coesione territoriale viene intesa come un rafforzamento dell’approccio integrato allo sviluppo regionale e non come un tentativo di parcellizzazione della politica di coesione ottenuto introducendo specificità di carattere geografico. Il concetto di coesione territoriale, applicato nell’ambito di una visione unitaria e integrata della politica di coesione, non solo rafforza la capacità di sostenere le nuove grandi sfide dell’UE all’interno della politica di sviluppo regionale, ma può anche far meglio emergere la dimensione territoriale delle politiche settoriali comunitarie.

La politica di coesione si fonda sui principi di sussidiarietà e di partenariato: la *governance* multilivello che contraddistingue la concezione e l’attuazione della politica di coesione ne è la traduzione concreta e operativa. L’Italia ha pienamente

² Comunicazione del 12 dicembre 2007 “Member States and Regions delivering the Lisbon strategy for growth and jobs through EU cohesion policy, 2007-2013”; Commission Staff working document, novembre 2007, “Regions delivering innovation through Cohesion policy”

adottato e messo in pratica la *governance* multilivello, nel presupposto che questa politica deve combinare l'indispensabile conoscenza disponibile a livello locale con quella, altrettanto necessaria, di natura più globale, in grado di sfruttare esternalità e di ottimizzare l'azione in una strategia nazionale unitaria e condivisa. La *governance* multilivello non può che essere il fondamento di una politica di sviluppo territorializzata, che trae dal basso l'ispirazione e le conoscenze necessarie a valorizzare le potenzialità non utilizzate, ma che richiede al contempo di mobilitare saperi globali e di mettere in coerenza fabbisogni e interventi, con l'obiettivo di concentrare le risorse e massimizzare l'efficacia dell'azione pubblica. Questa *governance* richiede tuttavia un ulteriore rafforzamento, per rendere più efficace l'attribuzione di compiti e responsabilità, distinguendo sempre meglio gli strumenti e le regole adatte a ciascun livello di definizione e attuazione dell'intervento comunitario, e assicurando un più forte coordinamento orizzontale e verticale.

È tuttavia necessario migliorare ancora l'efficacia e il funzionamento della politica di coesione, rafforzandone l'orientamento ai risultati e l'integrazione con le politiche nazionali. È opportuno perseguire una maggiore selettività dell'intervento, concentrando l'azione al fine di conseguire maggiore impatto sui territori. Questo indica la necessità di ulteriormente sviluppare la discussione su come perseguire concentrazione ed efficacia, sia rispetto alla scelta delle priorità d'intervento, sia rispetto ai risultati da conseguire. Occorre porre alla politica di coesione obiettivi credibili e valutabili e stabilire quelle condizionalità e quelle regole che meglio assicurano il raggiungimento dei risultati attesi, rifuggendo dalla mera "*compliance*" sugli aspetti formali. L'Italia, ad esempio, ha introdotto nella programmazione 2007-2013 gli Obiettivi di Servizio, fissando *target* finali per alcuni servizi essenziali il cui raggiungimento è condizione per accedere ad una quota significativa di risorse.

È necessario assicurare una più efficace integrazione con le politiche nazionali, al fine di rendere chiari i percorsi di integrazione e mutuo rafforzamento dell'azione comunitaria e nazionale per la riduzione dei divari regionali. L'Italia ha scelto per questo di programmare con il QSN anche le risorse della politica regionale nazionale, in un quadro unitario di obiettivi e regole, per mettere in sinergia l'azione comunitaria e quella nazionale, al fine di massimizzare l'effetto leva che è proprio dell'intervento comunitario. Si deve inoltre ribadire e rafforzare il principio di addizionalità, il solo che può garantire che la politica di coesione contribuisca effettivamente ad accelerare lo sviluppo delle aree che hanno maggiori problemi, sviluppando anche strumenti e metodi che consentano di trasformare il rispetto del principio di addizionalità da un obbligo regolamentare a uno strumento di politica economica.

Infine, nell'ottica di un incremento di trasparenza e conseguente maggiore condivisione delle politiche da parte dell'opinione pubblica europea, andrebbe promosso un processo di effettiva semplificazione delle procedure di attuazione dei programmi, rafforzando invece quelle attività di monitoraggio e valutazione che vanno a supporto di decisioni consapevoli, per migliorare l'*accountability* della politica e favorire la mobilitazione della collettività sugli obiettivi perseguiti.

INDICE DELLE FIGURE E DELLE TAVOLE DEL RAPPORTO

FIGURE

I.	TENDENZE ECONOMICHE E SOCIALI DEI TERRITORI	
Figura I.1	Confronto internazionale Pil 2008	2
Figura I.2	Crescita cumulata Pil 2000-2008 nei maggiori Paesi industrializzati	3
Figura I.3	Pil per ripartizione, 2001-2007	5
Figura I.4	Indicatori del ciclo congiunturale, 2000-2008	6
Figura A1	Previsioni demografiche al 2050	7
Figura A2	Previsioni demografiche territoriali per classi di età della popolazione totale al 2020	8
Figura A3	Stranieri residenti al 2020	9
Figura I.5	Confronto per macroarea: consumi pro capite anni 2000-2007 e retribuzioni lorde per dipendente – anni 2000-2006	10
Figura I.6	Crescita delle esportazioni italiane per macroarea 1996-2008	12
Figura I.7	Esportazioni delle macroaree per Paese di destinazione delle merci	13
Figura I.8	Presenze turistiche nel Mezzogiorno	13
Figura I.9	Occupazione nelle ripartizioni, 1995-2008	14
Figura I.10	Occupati per settore	14
Figura I.11	Occupati: incidenza lavoro “atipico”	15
Figura I.12	Tasso di disoccupazione nelle ripartizioni	16
Figura I.13	Numero ore autorizzate di CIG per ripartizione territoriale	16
Figura I.14	Numero di addetti alle imprese per classi dimensionali	23
Figura I.15	Numero imprese attive per ripartizione territoriale, 2000-2006	23
Figura I.16	Tassi medi di natalità e mortalità per regione, 2000-2006	24
Figura I.17	Distribuzione del numero di imprese per classe dimensionale e forma giuridica	25
Figura I.18	Distribuzione degli addetti alle imprese per sezione di attività economica e per ripartizione	26
Figura I.19	Sistemi Locali del Lavoro per livello e crescita della produttività rispetto al valore medio nazionale	26
Figura I.20	Spesa totale e delle imprese per ricerca e sviluppo in percentuale del Pil nell’Eurozona, 2006	29
Figura I.21	Spesa per R&S intra-muros in Italia, anni 2003-2008	29
Figura I.22	Incidenza spesa totale su Pil nel 2006	30
Figura I.23	Incidenza della spesa intra-muros per R&S sul Pil per settore istituzionale e area territoriale, anno 2006	31
Figura I.24	Quota della spesa intra-muros per R&S per settore istituzionale e area territoriale, anno 2006	32
Figura I.25	Spesa intra-muros per R&S per addetto e regione, anno 2006	32
Figura I.26	Percentuale della popolazione 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale e che non frequenta scuola/formazione – anni 2004-2007	34
Figura I.27	Tasso di scolarizzazione superiore: periodo 2004-2007	35

Figura I.28	Differenziale salariale tra laureati figli di genitori laureati e figli di genitori con un diploma di scuola secondaria inferiore e secondaria superiore, anno 2005	37
Figura I.29	Incidenza e intensità della povertà relativa per macroarea, anni 1999-2007	39
Figura I.30	Famiglie povere e non povere in base a diverse linee di povertà, Italia e Mezzogiorno, anno 2007	39
Figura I.31	Rischio di povertà nei Paesi della UE-15 prima e dopo i trasferimenti, anno 2007	40
Figura I.32	Mediana dei redditi familiari esclusi e inclusi i fitti figurativi, anno 2006	41
Figura I.33	Distribuzione del reddito delle regioni italiane in quinti e indice di Gini, anno 2006	42
Figura I.34	Indicatori di difficoltà nell'acquisto di alcuni beni e servizi – anni 2006 e 2007	43
Figura I.35	L'occupazione femminile in Italia	44
Figura I.36	Tasso di occupazione femminile 15-64 anni nelle ripartizioni	44
Figura I.37	Tasso di occupazione femminile 15-64 anni nelle regioni	45
Figura I.38	Tasso di occupazione nelle ripartizioni per classi di età e sesso	46
Figura I.39	Tasso di disoccupazione nelle ripartizioni per classi di età e sesso	46
Figura I.40	Indicatori sintetici, confronto internazionale 1996-2007	48
Figura I.41	Omicidi volontari consumati su base regionale, anno 2007	50
Figura I.42	Delittuosità per macroaree, confronto 2005-2007	50
Figura I.43	Disparità regionali nei Paesi dell'UE-15 e ciclo economico	54
Figura I.44	Pil pro capite dell'Italia in percentuale della media dei Paesi dell'area dell'euro, 1995-2008	55
Figura I.45	Differenziali di crescita del Pil in Italia: confronto con i Paesi dell'UE-15	55
Figura I.46	Differenziali di crescita del Pil pro capite in Italia e nei Paesi dell'UE-15	56
Figura I.47	Tassi di crescita della popolazione in Italia	57
Figura I.48	Confronto tra la crescita delle aree Obiettivo 1 e non Obiettivo 1, 1995-2006	57
II.	QUALITÀ DEI SERVIZI INFRASTRUTTURALI	
Figura II.1	Percentuale di giovani che abbandonano prematuramente gli studi – anno 2007	64
Figura II.2	Percentuale di giovani che abbandonano prematuramente gli studi nelle regioni del Mezzogiorno – anni 2004-2007	65
Figura II.3	Percentuale di 15-enni con un basso livello di competenza – anno 2006	66
Figura II.4	Assistenza domiciliare integrata con servizi sanitari per gli anziani: indicatori territoriali – anno 2005	70
Figura II.5	Bambini in asili nido e comuni forniti del servizio nelle regioni – anno 2005	73
Figura II.6	Rifiuti urbani smaltiti in discarica: kg per abitante e percentuale sul totale dei rifiuti prodotti	74
Figura II.7	Rifiuti urbani smaltiti in discarica: kg per abitante e percentuale sul totale dei rifiuti prodotti – anno 2007	75
Figura II.8	Percentuale di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti prodotti per regione – anno 2007	76
Figura II.9	Percentuale di frazione umida trattata in impianti di compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale	77
Figura II.10	Percentuale di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti prodotti: dati per province del Mezzogiorno, anno 2007	78

Figura II.11	Percentuale di raccolta differenziata comunale e quota percentuale di popolazione dei Comuni sul totale della provincia: confronto Cagliari e Palermo, anno 2007	79
Figura II.12	Famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua	83
Figura II.13	Localizzazione delle ZFU proposte dai comuni e delle ZFU individuate	87
Figura II.14	Visitatori del patrimonio culturale statale e non statale – anni 2004, 2005 e 2006	93
Figura II.15	Servizi aggiuntivi: dinamiche degli incassi e del numero di siti che hanno attivato almeno 1 servizio	97
Figura II.16	Ripartizione modale delle importazioni e delle esportazioni in Italia: confronto 2001-2007	98
Figura II.17	Rapporto fra interscambio estero movimentato via mare e Pil	99
Figura II.18	Penetrazione del trasporto marittimo nell'interscambio con l'estero	99
Figura II.19	Numero indice dei TEU movimentati nei principali porti spagnoli ed italiani 2000-2007	104
Figura E.1	Porto di Salerno. Traffico merci e passeggeri (1996-2007)	106
Figura II.20	Quota di potenza efficiente lorda delle fonti rinnovabili (escluso idroelettrico) per macroaree regionali, 2000-2007	110
Figura II.21	Impianti fotovoltaici incentivati in "conto-energia" entrati in esercizio per macroaree regionali – anni 2007 e 2008	111
Figura II.22	Consumo interno lordo di elettricità coperto da energia rinnovabile (escluso idroelettrico) nel Mezzogiorno, per regione – anni 2001, 2004 e 2007	113

III. LA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE PER LO SVILUPPO

Figura F.1	Spesa pubblica nell'Eurozona	117
Figura III.1	Settore Pubblico Allargato: aggregati di spesa pubblica pro capite	121
Figura III.2	Settore Pubblico Allargato: distribuzione regionale della spesa pro capite	122
Figura III.3	Spesa totale pro capite per alcuni settori d'intervento	122
Figura III.4	Settore Pubblico Allargato: distribuzione della spesa pubblica totale per soggetto erogatore	123
Figura III.5	Settore Pubblico Allargato: distribuzione della spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie per soggetto erogatore	123
Figura G.1	Quota delle entrate tributarie sul totale delle entrate delle Amministrazioni locali e delle Amministrazioni pubbliche	125
Figura G.2	Entrate tributarie e spese delle Amministrazioni decentrate sul totale delle entrate tributarie e delle spese delle Amministrazioni pubbliche	126
Figura G.3	Tributi propri e devoluti e trasferimenti dallo Stato alle Amministrazioni regionali e locali 1996-2007	126
Figura G.4	PA – flussi pro capite di spesa e di entrate rispetto al Pil pro capite – media 1996-2007	127
Figura G.5	PA – pressione tributaria in rapporto al Pil – 1996-2007	127
Figura G.6	Entrate su Pil – 1996-2007	128
Figura III.6	Settore Pubblico Allargato e PA: spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie nel Mezzogiorno – anni 2001-2008	129
Figura III.7	Settore Pubblico Allargato e Pubblica Amministrazione: spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie nel Mezzogiorno – anni 2001-2008	129
Figura III.8	Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie della PA e del SPA: investimenti e trasferimenti	131

Figura III.9	Settore Pubblico Allargato e Pubblica Amministrazione: quota degli investimenti sul totale della spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie nel Mezzogiorno – anni 2001-2008	131
Figura III.10	Spesa in conto capitale della PA per macroaree	134
Figura III.11	Spesa in conto capitale della PA: quota Mezzogiorno su totale Italia	134
Figura III.12	Spesa in conto capitale della PA per macroaree e principali livelli di governo	135
Figura III.13	ANAS: spesa in conto capitale per macroaree	135
Figura III.14	SPA: spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie per soggetti erogatori – media 2001-2006 e anno 2007	136
Figura III.15	SPA: spesa in conto capitale per soggetti erogatori al netto delle partite finanziarie per il settore industria e servizi nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord – anno 2007	137
Figura III.16	SPA: spesa in conto capitale per soggetti erogatori al netto delle partite finanziarie per il settore viabilità nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord – anno 2007	138
Figura III.17	SPA: spesa in conto capitale per soggetti erogatori al netto delle partite finanziarie per il settore altri trasporti nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord – anno 2007	139
Figura III.18	SPA: spesa in conto capitale per soggetti erogatori al netto delle partite finanziarie per il settore energia nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord – anno 2007	139
Figura III.19	SPA: spesa totale per soggetti erogatori in ambiente e smaltimento dei rifiuti: 2001-2007	141
Figura III.20	SPA: spesa totale per soggetti erogatori in ciclo integrato dell'acqua: 2001-2007	142
Figura III.21	SPA: spesa totale per soggetti erogatori in viabilità e altri trasporti: 2001-2007	142
Figura III.22	Composizione per categoria di enti dell'universo delle IPL: media 2001-2007	143
Figura III.23	Distribuzione territoriale delle IPL	144
Figura III.24	Evoluzione della numerosità e della dimensione delle IPL	144
Figura III.25	Evoluzione della spesa totale delle IPL	145
Figura III.26	Evoluzione della quota della spesa di personale sul totale della spesa	145
Figura III.27	Composizione settoriale della spesa della componente allargata locale del SPA: media 2001-2007	146
IV.	LE POLITICHE DI SVILUPPO REGIONALE: STRATEGIA E STRUMENTI	
Figura IV.1	Spesa in conto capitale corretta della PA: incidenza sul Pil	169
Figura IV.2	Spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione	170
Figura IV.3	Destinazione per settore di intervento della spesa dei Fondi strutturali e del FAS programmato in Accordi di Programma Quadro nel Mezzogiorno – anni 2000-2008	179
Figura IV.4	QCS – distribuzione dei progetti in infrastrutture, interventi immateriali e trasferimenti per valore e numerosità a fine 2008	182
Figura IV.5	Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006: concentrazione settoriale degli interventi nei principali capoluoghi	183
Figura IV.6	Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006: localizzazione dei progetti conclusi di importo superiore a 5 milioni di euro	184
Figura IV.7	QCS – pagamenti per asse al 31 dicembre 2008	184

Figura IV.8	QCS – pagamenti per programma operativo al 31 dicembre 2008	185
Figura IV.9	Intese Istituzionali di Programma – Mezzogiorno – APQ per anno di stipula e asse al 31 dicembre 2008	187
Figura IV.10	Intese Istituzionali di Programma – Mezzogiorno – fonti di copertura finanziaria degli APQ per anno di stipula	188
Figura IV.11	Intese Istituzionali di Programma – Mezzogiorno – allocazione delle risorse del FAS programmate in APQ per settore e anno di assegnazione delle risorse	189
Figura IV.12	Intese Istituzionali di Programma – valore complessivo e avanzamento al 30 giugno 2008 della realizzazione degli interventi in APQ nel Mezzogiorno per anno di stipula	190
Figura IV.13	Intese Istituzionali di Programma – Mezzogiorno – avanzamento procedurale degli interventi per settore	190
Figura IV.14	Regioni del Mezzogiorno: variazione assoluta delle erogazioni anni 2006-2007	193
Figura IV.15	Mezzogiorno, instabilità e consistenza delle erogazioni – anni 2003-2007	194
Figura IV.16	Destinazione per settore di intervento della spesa dei Fondi strutturali e del FAS programmato in Accordi di Programma – anni 2000-2008	212
Figura IV.17	Spese realizzate per anno e avanzamento dei DOCUP e dei POR per gli Obiettivi 2 e 3 del ciclo di programmazione 2000-2006	213
Figura IV.18	DOCUP e POR per regione: spesa al 31 dicembre 2008	214
Figura IV.19	Obiettivo 2: localizzazione dei progetti conclusi di importo superiore a 2 milioni di euro	216
Figura IV.20	Intese Istituzionali di Programma – Centro-Nord – APQ per anno di stipula e settore al 31 dicembre 2008	218
Figura IV.21	Intese Istituzionali di Programma – Centro-Nord – fonti di copertura finanziaria degli APQ per anno di stipula	219
Figura IV.22	Intese Istituzionali di Programma – Centro-Nord – allocazione delle risorse del FAS programmate in APQ per settore e anno di assegnazione delle risorse	220
Figura IV.23	Intese Istituzionali di Programma – Centro-Nord avanzamento a fine 2007 della realizzazione degli interventi in APQ per anno di stipula	220
Figura IV.24	Intese Istituzionali di Programma – Centro-Nord – avanzamento procedurale degli interventi per settore	221
Figura IV.25	Regioni del Centro-Nord: variazione assoluta delle erogazioni – anni 2006-2007	223
Figura IV.26	Centro-Nord, instabilità e consistenza delle erogazioni – anni 2003-2007	223
Figura L.1	Intese Istituzionali di Programma – Mezzogiorno e Centro-Nord – avanzamento procedurale degli interventi finanziati dal FAS per tipologia di delibera CIPE	226
Figura L.2	Intese Istituzionali di Programma – Mezzogiorno e Centro-Nord – percentuale della spesa realizzata nel 2007 rispetto alle previsioni fatte dai responsabili di procedimento al 31 dicembre 2006	226
Figura M.1	Principali opere concluse promosse dalle Intese Istituzionali di Programma nel settore dei trasporti cofinanziate con il Fondo Aree Sottoutilizzate e i Fondi strutturali	231
Figura M.2	Principali opere incluse in Intese Istituzionali di Programma nel settore delle risorse naturali finanziate con il Fondo Aree Sottoutilizzate e i Fondi strutturali	232
Figura IV.27	Spesa per politiche del lavoro	234
Figura IV.28	Spesa per politiche attive per tipologia	235
Figura IV.29	Spesa per politiche passive per tipologia	236
Figura IV.30	Spesa per anno degli interventi del Fondo Sociale Europeo	241

Figura IV.31	Fondo Sociale Europeo nel Mezzogiorno per tipologia di azione: spesa cumulata 2000-2008	242
Figura IV.32	FSE per il sostegno dei servizi per l'impiego nel Mezzogiorno: spesa cumulata 2000-2008	243
Figura IV.33	Autoimpiego: totale delle domande presentate e ammesse alle agevolazioni: Italia, anni 2000-2008	244
Figura IV.34	Impieghi nelle imprese non finanziarie, quote e tassi di crescita per area territoriale: 1998-2008	246
Figura IV.35	Razionamento del credito in senso debole e forte: anni 2008-2009	247
Figura IV.36	Indice di intensità creditizia (impieghi nelle imprese/Pil) per area territoriale: 2000-2007	248
Figura IV.37	Tasso di decadimento trimestrale nelle imprese: ciclo trend: 1996-2008	248
Figura IV.38	Andamento dei tassi di interesse nelle imprese non finanziarie: 2004-2008	249

V. LE AZIONI PER MIGLIORARE LA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA

Figura V.1	Durata degli interventi infrastrutturali nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord	272
Figura V.2	Durata degli interventi infrastrutturali nelle macroaree per classe di costo	273
Figura V.3	Durata degli interventi infrastrutturali nelle macroaree per settore	274
Figura V.4	Durata degli interventi infrastrutturali nelle macroaree per tipologia di investimento	275
Figura V.5	Durata degli interventi infrastrutturali nelle regioni	276
Figura V.6	Responsabilità nelle Regioni e Province Autonome	279
Figura V.7	Distribuzione per tipo di Amministrazione dei partecipanti al percorso formativo sulle valutazioni degli effetti della politica regionale	282
Figura V.8	Distribuzione per tipo di Amministrazione dei partecipanti al percorso formativo sulle valutazioni degli effetti della politica regionale	283

TAVOLE

I. TENDENZE ECONOMICHE E SOCIALI DEI TERRITORI

Tavola I.1	Principali indicatori congiunturali	5
Tavola I.2	Componenti della crescita del Pil pro capite: produttività e occupazione, 2001-2007	7
Tavola I.3	Valore aggiunto territoriale per settori, 2001-2007	9
Tavola I.4	Variazioni del Pil e delle sue componenti per macroarea, 2001-2007	10
Tavola I.5	Pil regionale: anni 2001-2007	11
Tavola B.1	Imposte sul reddito per ripartizione geografica	18
Tavola B.2	Evoluzione delle imposte sul reddito	19
Tavola I.6	Quota sul totale degli addetti nei settori a medio-alto contenuto tecnologico nelle Unità Locali delle imprese attive, anno 2006	28
Tavola I.7	Andamento della povertà nel periodo 2006-2007	38
Tavola I.8	Tipologia di delitti per ripartizione, 2007	48
Tavola I.9	Furti commessi su base regionale, 2007	49
Tavola I.10	Andamento dei divari di Pil pro capite in SPA tra regioni e tra Paesi	53

II. QUALITÀ DEI SERVIZI INFRASTRUTTURALI

Tavola C.1	Risorse premiali Obiettivi di Servizio per indicatore e per Amministrazione	62
Tavola C.2	Grado di conseguimento degli Obiettivi di Servizio del QSN 2007-2013 nel Mezzogiorno	63
Tavola II.1	Percentuale di giovani che abbandonano prematuramente gli studi per genere	65
Tavola II.2	Percentuale di anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) per regione – anni 2001-2007	68
Tavola II.3	Tendenze dell’offerta ospedaliera e residenziale per macroarea – variazioni percentuali 2006/1999 per macroarea	69
Tavola II.4	Percentuale di bambini al di sotto di tre anni in asili nido per numero di ore: confronto internazionale – anni 2005-2006	72
Tavola II.5	Percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani raccolti	76
Tavola II.6	Popolazione residente nei comuni in cui è presente il servizio di distribuzione dell’acqua potabile per tipologia di gestione – anni 1999, 2005 e 2007	81
Tavola II.7	Popolazione residente nei comuni in cui è presente il servizio di fognatura per tipologia di gestione – anni 1999, 2005 e 2007	82
Tavola D.1	Caratteristiche e criteri per l’individuazione delle ZFU stabiliti dal Cipe	86
Tavola D.2	Individuazione delle ZFU secondo IDS e priorità regionali	87
Tavola II.8	Indici socio-occupazionali nelle aree proposte come ZFU	88
Tavola II.9	Peso demografico di sezioni censuarie con più alta disoccupazione	89
Tavola II.10	Numero di siti e di visitatori per regione, patrimonio statale e non statale – anno 2006	92
Tavola II.11	Distribuzione percentuale sul territorio nazionale della numerosità di siti non statali e di visitatori per tipologia e macroarea geografica – anno 2006	93
Tavola II.12	Distribuzione percentuale della numerosità dei siti non statali e dei visitatori per soggetto titolare e macroarea – anno 2006	94
Tavola II.13	Numero di siti non statali per forma di gestione (diretta o indiretta) e per dotazione di requisiti per accreditamento e macroarea – anno 2006	94
Tavola II.14	Percentuale di istituti culturali, non statali e statali, con ingresso a pagamento sul totale per regione degli istituti aperti al pubblico nel 2006	95
Tavola II.15	Istituti non statali – composizione percentuale delle entrate finanziarie nel 2006	95
Tavola II.16	Tipologie di servizi attivate negli istituti non statali	96
Tavola II.17	Caratteristiche strutturali dei porti italiani – anno 2007	101
Tavola II.18	Indicatori strutturali di utilizzo dei porti italiani per macroarea – anno 2004	102
Tavola II.19	Traffico merci e tasso di crescita dei principali porti italiani – anni 2006-2007	103
Tavola II.20	Principali porti italiani specializzati nel segmento container & transhipment - anno 2007	104
Tavola E.1	Porto di Salerno – traffico delle autostrade del mare – anni 2001-2005	107
Tavola II.21	Intensità elettrica e consumi elettrici pro capite per macroaree regionali, valori 2007 e variazioni percentuali 2007/2000	109

III. LA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE PER LO SVILUPPO

Tavola F.1	Spesa pubblica totale nei Paesi Eurozona	119
Tavola F.2	Spesa corrente pro capite deflazionata: Eurozona	119
Tavola F.3	Spesa in conto capitale pro capite deflazionata: Eurozona	120
Tavola III.1	Indicatori della distribuzione territoriale di popolazione, Pil e spesa del Settore Pubblico Allargato: anni 1996-2007	120
Tavola III.2	Imprese pubbliche nazionali: quota della spesa totale in conto capitale destinata al Mezzogiorno	124
Tavola G.1	Quota delle entrate tributarie delle Amministrazioni decentrate sul totale delle entrate tributarie in alcuni Paesi europei	125
Tavola III.3	Settore Pubblico Allargato: ripartizione territoriale della spesa pubblica in conto capitale	132
Tavola III.4	Pubblica Amministrazione: ripartizione territoriale della spesa pubblica in conto capitale	132
Tavola III.5	Spesa in conto capitale della PA 2007-2008	133

IV. LE POLITICHE DI SVILUPPO REGIONALE: STRATEGIA E STRUMENTI

Tavola IV.1	Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 – Italia, programmazione comunitaria, programmi operativi	157
Tavola IV.2	Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 – programmazione comunitaria	159
Tavola IV.3	Programmazione comunitaria 2007-2013, effetti dell’aumento dell’anticipo al 7,5 per cento	161
Tavola IV.4	Attuazione della programmazione comunitaria 2007-2013, al 31 dicembre 2008	161
Tavola IV.5	Contributi accreditati dall’Unione europea all’Italia – Fondi strutturali programmazione 2000-2006, anno 2008	162
Tavola IV.6	Contributi accreditati dall’Unione europea all’Italia – Fondi strutturali programmazione 2007- 2013, anno 2008	163
Tavola IV.7	Riduzioni operate sul Fondo Aree Sottoutilizzate	165
Tavola IV.8	Fondo Aree Sottoutilizzate risorse nazionali spendibili	167
Tavola IV.9	Stato di istruttoria dei Programmi Attuativi Regionali (PAR) FAS 2007-2013	168
Tavola IV.10	Programmazione e spesa dei Fondi strutturali nel Mezzogiorno per settore, anni 2000-2008	175
Tavola IV.11	Programmazione e spesa in Intese Istituzionali di Programma nel Mezzogiorno per settore, anni 2000-2008	176
Tavola IV.12	Articolazione per regione e settore della programmazione delle risorse aggiuntive: Fondi strutturali e FAS in Accordi di Programma Quadro, anni 2000-2008	178
Tavola IV.13	Caratteristiche degli interventi ammessi a cofinanziamento nel QCS Obiettivo 1 2000-2006	181
Tavola IV.14	QCS – dotazione iniziale e valore dei progetti totali e coerenti per Asse a fine 2008	186
Tavola IV.15	Mezzogiorno, incentivi alle imprese, anni 2003-2007	192
Tavola IV.16	Mezzogiorno, principali strumenti di agevolazione – anni 2004-2007	194
Tavola IV.17	Interventi in attuazione nei PIT Ob.1 e Molise, al netto di progetti “coerenti”	201
Tavola IV.18	Programmazione e spesa dei Fondi strutturali nel Centro-Nord per settore, anni 2000-2008	209

Tavola IV.19	Programmazione e spesa degli Accordi di Programma Quadro nel Centro-Nord per settore, anni 2000-2008	210
Tavola IV.20	Articolazione per area e settore della programmazione delle risorse aggiuntive: Fondi strutturali e FAS in Accordi di Programma 2000-2008	211
Tavola IV.21	Distribuzione per tipologia dei progetti nei DOCUP dell'Obiettivo 2 (FESR) e nei POR dell'Obiettivo 3 (FSE) del ciclo 2000-2006 al 31 dicembre 2008	215
Tavola IV.22	Centro-Nord, incentivi alle imprese – anni 2003-2007	222
Tavola IV.23	Centro-Nord, principali strumenti nazionali di agevolazione – anni 2004-2007	224
Tavola IV.24	Distribuzione territoriale dei beneficiari e spesa per le politiche del lavoro previste da dispositivi nazionali	237
Tavola IV.25	Gestione degli strumenti autoimpiego: concessioni, anno 2008	244
Tavola IV.26	Gestione degli strumenti di promozione dell'autoimprenditorialità: agevolazioni concesse anno 2008	245
Tavola IV.27	Capitale di rischio: numero e controvalore delle operazioni di investimento 2000-2006	251

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

(20076638/01) Roma, 2009 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.

