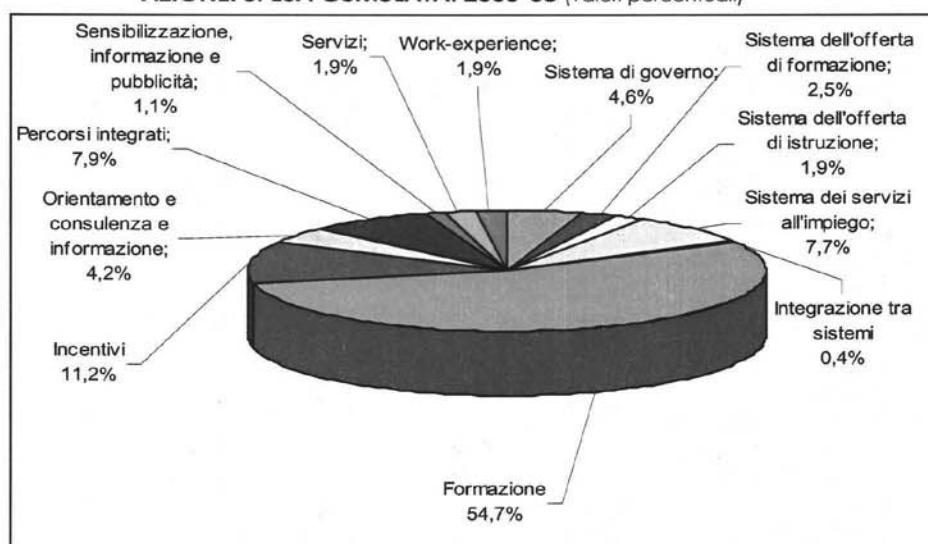


politiche più strettamente correlate all'istruzione e alla formazione professionale e permanente lungo tutto l'arco della vita hanno beneficiato del 24,9 per cento circa dei pagamenti, prevalentemente nel Mezzogiorno, mentre il 17 per cento circa delle spese è stato rivolto alla formazione continua e 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).

Figura IV.31 - FONDO SOCIALE EUROPEO NEL MEZZOGIORNO PER TIPOLOGIA DI AZIONE: SPESA CUMULATA: 2000-08 (valori percentuali)



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

**Misure
dedicate alle
politiche attive
del lavoro**

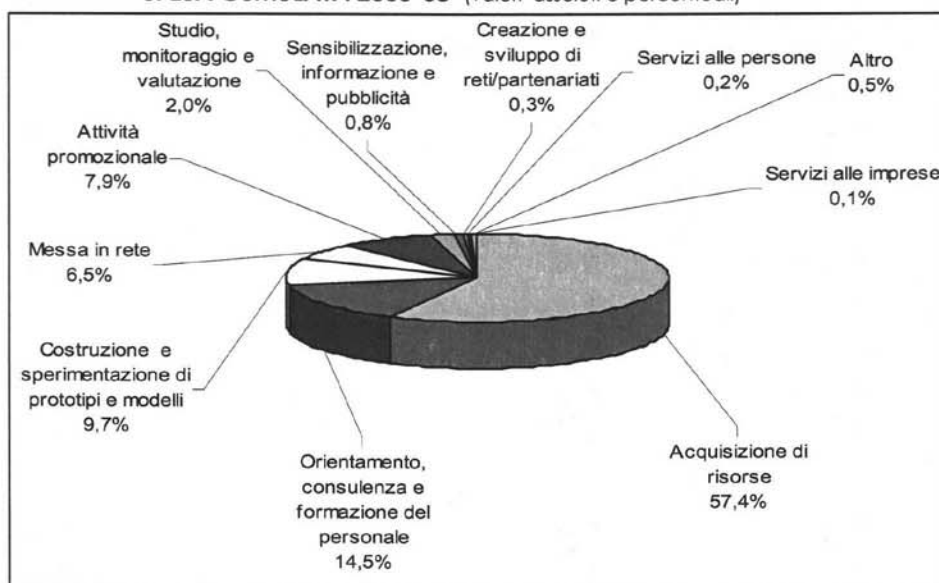
Tra le misure del FSE espressamente dedicate alle politiche attive del lavoro, che comprendono azioni finalizzate al contrasto della disoccupazione di breve o lunga durata, sono stati avviati nel Mezzogiorno 13.884 progetti e spese risorse per un totale di circa 1,2 miliardi di euro. Le attività rivolte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

Per interventi mirati al rafforzamento e quindi al miglioramento della qualità dei Servizi per l'Impiego²¹² 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 primo 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 sperimentazioni e di modelli e alla messa in rete dei Servizi per l'impiego (cfr. Figura IV.32).

**Servizi per
l'impiego**

**Figura IV.32 – FSE PER IL SOSTEGNO DEI SERVIZI PER L'IMPIEGO NEL MEZZOGIORNO:
SPESA CUMULATA 2000-08** (valori assoluti e percentuali)



Nota: la voce "Altro" contiene la formazione, gli incentivi e il sistema dell'offerta di istruzione
Fonte: elaborazioni DPS su dati Ragioneria Generale dello Stato-MONIT

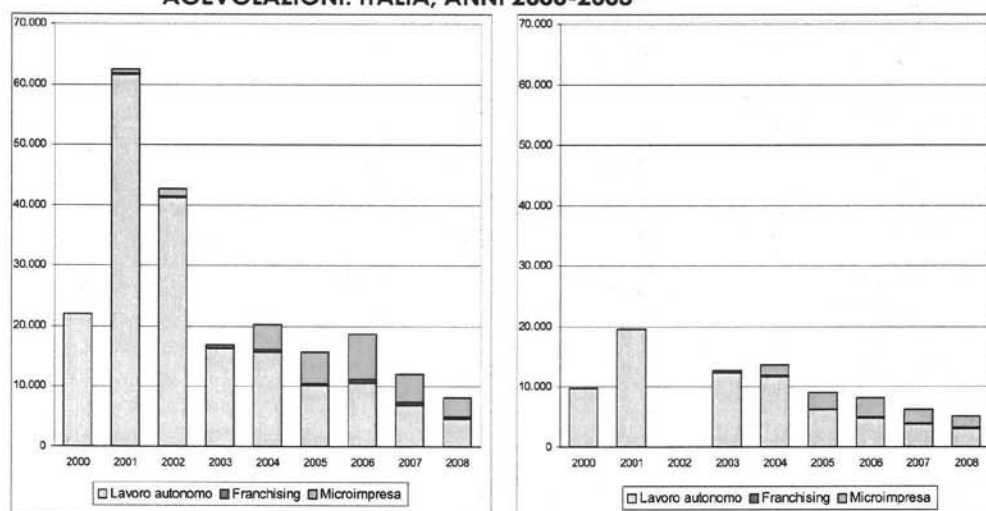
²¹² Interventi per l'inserimento o il reinserimento al lavoro sono inclusi anche in alcuni degli altri campi di intervento del Fondo Sociale Europeo, quali le politiche per la promozione delle pari opportunità di genere o rivolte a specifici target di utenza svantaggiata. Anche nell'ambito delle politiche 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.

IV.4.2 Promozione dell'imprenditorialità e autoimpiego

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 unità²¹³ (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).

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 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

²¹³ Cfr. Rapporto DPS 2007, paragrafo VI.1.2.

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).

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 DPS su dati Invitalia S.p.A

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 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'autoimprenditorialità²¹⁴ a valere sulla legge n.135/1997²¹⁵ 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

Promozione di
imprenditorialità

²¹⁴ 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).

²¹⁵ Continuano tuttavia le erogazioni a valere sullo stesso capo.

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 mutuo²¹⁶, 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).

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	Agevolazione 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

N.B.: in applicazione del decreto Mipaf-Mef del dicembre 2006, la gestione del Capo III è stata trasferita ad Ismea.
Fonte: elaborazioni DPS su dati Invitalia S.p.A.

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 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.

IV.4.3 Politiche del credito e strumenti finanziari

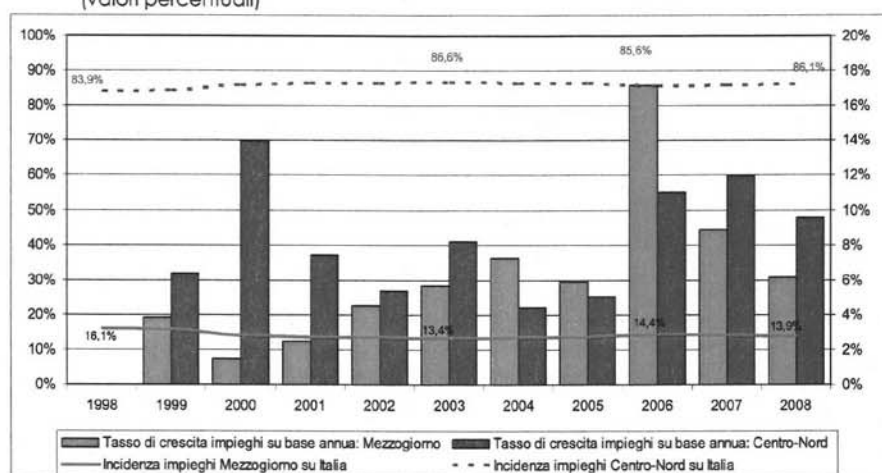
La recente tendenza del sistema bancario a mitigare l'avversione al rischio nella composizione del proprio portafoglio clienti, non sembra essersi consolidata negli ultimi dati disponibili²¹⁷.

²¹⁶ Al netto di 1,5 milioni di euro a titolo di contributi alla gestione.

²¹⁷ Per un'analisi del fenomeno si veda il paragrafo VI.2 del Rapporto Annuale del DPS 2007.

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)²¹⁸. 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 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.

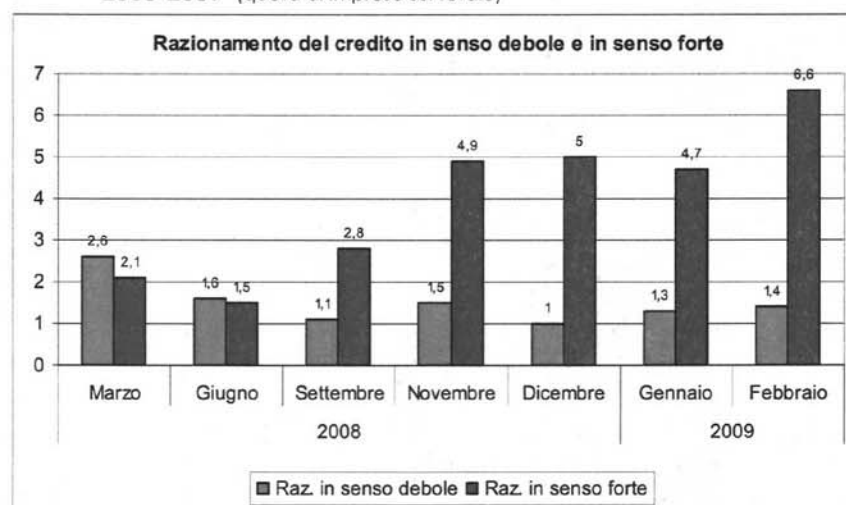
Primi segnali di una maggiore difficoltà nell'accesso al credito bancario delle imprese, giungono tuttavia dall'Indagine Isae del febbraio scorso. Si tratta di una

**Razionamento
del credito**

²¹⁸ 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.

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)

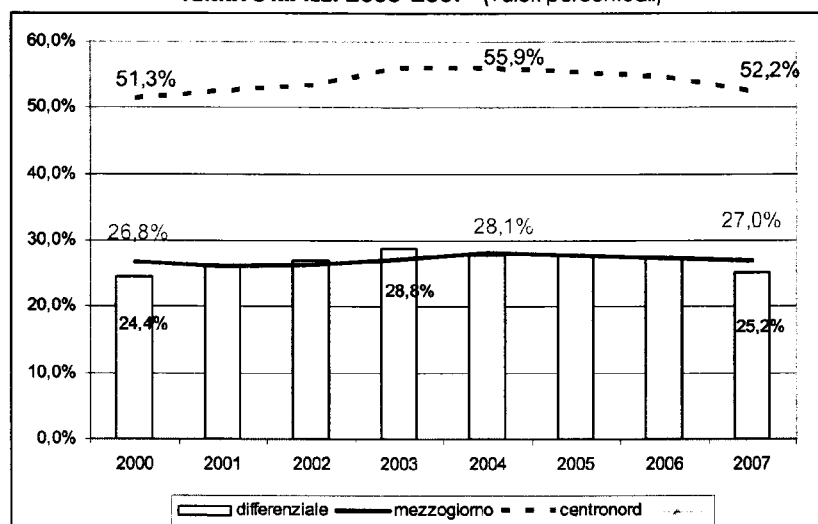


Razionamento in senso forte=refiuto del finanziamento da parte della banca
 Razionamento in senso debole=refiuto del finanziamento da parte delle imprese per le nuove condizioni maggiormente onerose
 Fonte: elaborazioni su dati Isae

Impieghi/PIL

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.

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



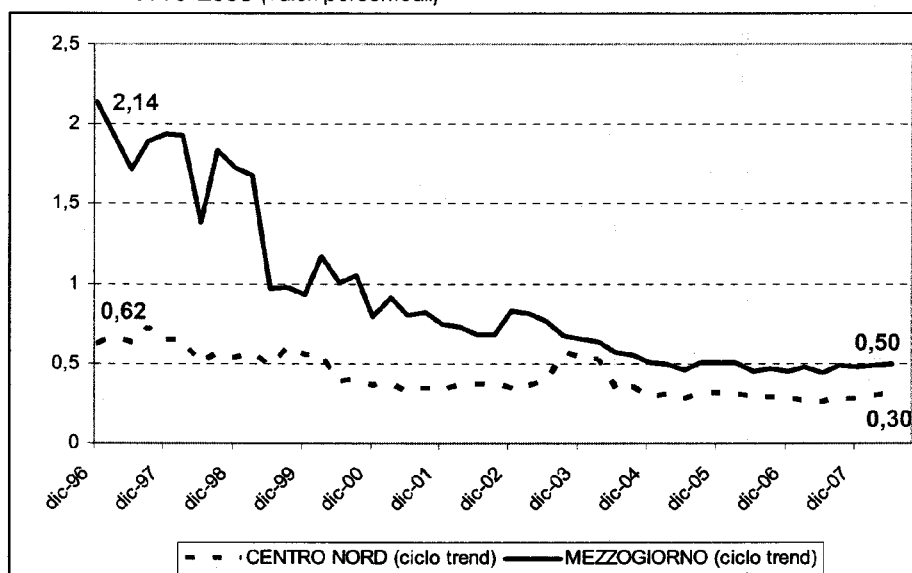
(¹) Le categorie di prenditori qui considerati sono le 'società e quasi società non finanziarie' e le 'famiglie produttrici'.
Fonte: elaborazione DPS su dati Banca d'Italia, Base informativa pubblica (per i dati relativi agli impieghi nelle imprese non finanziarie) e Istat (per i dati relativi al PIL).

Sulla crescita degli impieghi nelle imprese meridionali influisce sia il miglioramento (soprattutto in questa regione) del tasso di decadimento²¹⁹ (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 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)²²⁰.

²¹⁹ 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).

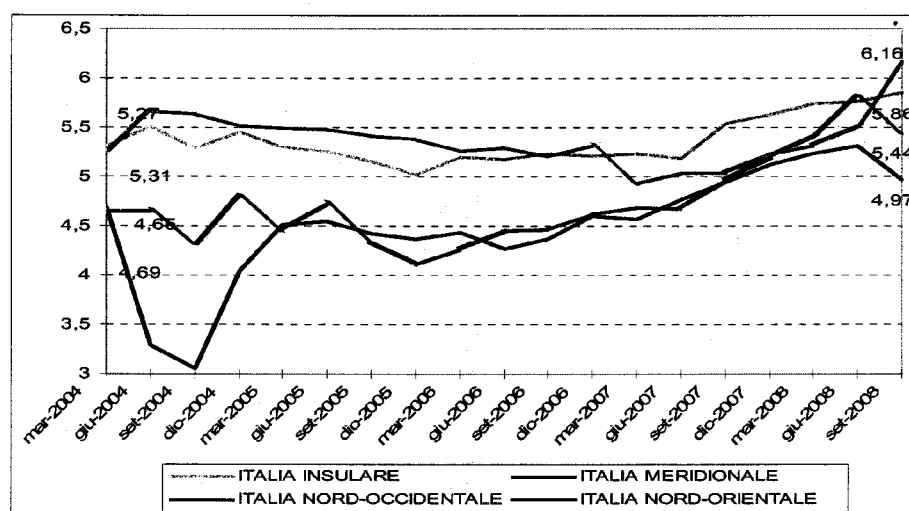
²²⁰ Di seguito si riportano i criteri utilizzati dalla Banca d'Italia ai fini dell'attribuzione per gruppi dimensionali: - banche maggiori: fondi intermediati medi superiori a 45 miliardi di euro; - banche grandi: fondi intermediati medi compresi tra 20 e 45 miliardi di euro; banche medie: fondi intermediati 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.

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



⁽¹⁾ Il ciclo trend è stato calcolato con medie mobili centrate a tre termini. Le categorie di prenditori qui considerate sono le "società non finanziarie" e le "famiglie produttrici".
Fonte: elaborazioni DPS su dati Banca d'Italia, Base informativa pubblica

Figura IV.38 - ANDAMENTO DEI TASSI DI INTERESSE NELLE IMPRESE NON FINANZIARIE : 2004-2008⁽¹⁾



⁽¹⁾ Per finanziamenti oltre i cinque anni.
Fonte: elaborazioni DPS su dati Banca d'Italia, Base informativa pubblica

Tassi di interesse

Per quanto attiene ai tassi di interesse²²¹ 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) rilevanti differenze di

²²¹ 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.

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.

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”²²². 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 rotative²²³ 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.

Fondo di
garanzia per le
PMI

La riforma del Fondo²²⁴ 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 possano quindi essere considerate a rischio zero dai soggetti finanziatori, sicché le banche prestatrici (e i confidi intermediari vigilati)²²⁵, 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 assunti²²⁶.

²²² Decreto legge n.185/2008, articolo 11. La base giuridica del Fondo è nelle leggi n.662/1996 e n.266/1997.

²²³ 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.

²²⁴ 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*.

²²⁵ Intermediari iscritti all'albo di cui all'art. 107 del Testo Unico Bancario.

²²⁶ Il *patrimonio di vigilanza* è una *grandezza finita* per tutti gli intermediari ed essendo il suo “assorbimento” proporzionato ai rischi, una misura che ne azzera “il consumo” per alcune categorie di prenditori dovrebbe produrre benefici anche a favore di altre categorie (maggiormente) esposte a rischi di razionamento.

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 multiregionale²²⁷.

Tavola IV.27 - CAPITALE DI RISCHIO: NUMERO E CONTROVALORE DELLE OPERAZIONI DI INVESTIMENTO (2006-2008)

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: AIFI, Associazione Italiana del Private Equity e Venture Capital

Fondo finanza
d'impresa

Tutte le misure nazionali a favore del *private equity* e della garanzia sono state concentrate all'interno del Fondo Finanza di impresa²²⁸. 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

Fondo high-tech

²²⁷ 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.

²²⁸ 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.

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. E' la prima volta che delle SGR raccolgono 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 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 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

Il contesto di riferimento

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 trasparente²²⁹.

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 attuazione²³⁰.

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 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-

²²⁹ Si veda il contributo dell'Italia alla consultazione pubblica sulla revisione del bilancio http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm

²³⁰ 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.

sociale, ai diversi livelli di responsabilità, garantendo efficacia degli interventi, visibilità e concretezza dei risultati, rigore e trasparenza nella spesa²³¹.

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”²³².

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 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

²³¹ 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_aménagement_territoire).

²³² 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).

(UE-15)²³³; 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 pubblica²³⁴ 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,

²³³ 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.

²³⁴ 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).

globalizzazione, prezzi crescenti dell'energia), ma senza divenire 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 mercato del lavoro, inclusione sociale, sostegno alle categorie svantaggiate, rafforzamento della capacità amministrativa e gestionale; lo sviluppo sostenibile, rafforzando l'orientamento all'agenda di Göteborg, 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.

La Riunione
ministeriale di
Marsiglia

Il dibattito sul futuro della politica di coesione ha preso le mosse dalla pubblicazione della Comunicazione della Commissione "Regioni 2020"²³⁵. 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

²³⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/regions2020/index_it.htm