

strutture ricettive e alla fruibilità degli attrattori culturali; alla valorizzazione delle risorse paesaggistiche, insieme con la tutela e la valorizzazione delle biodiversità.

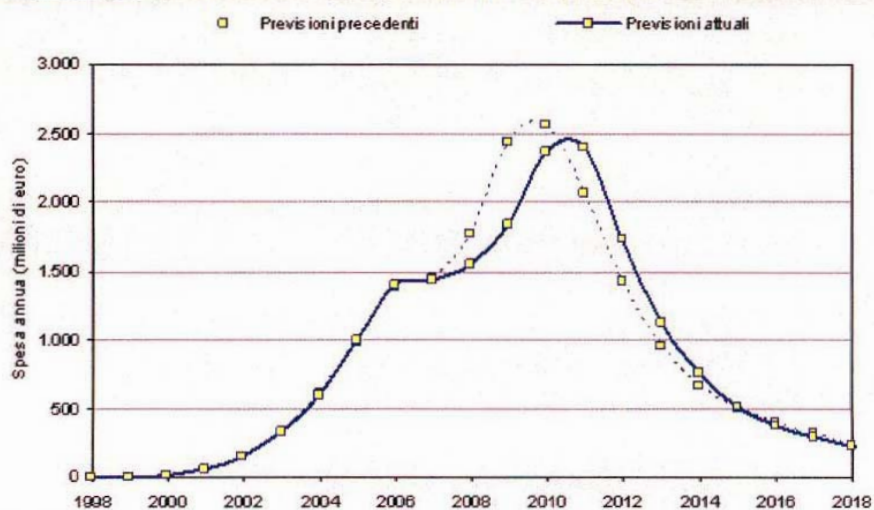
Resta fermo che, anche per il Centro-Nord, l'attuazione dei Programmi non si è potuta dispiegare, in attesa di puntuali indicazioni del legislatore.

RIQUADRO M – LE PREVISIONI PER LA SPESA FAS DEI PROGRAMMI REGIONALI

Le risorse FAS corrispondenti alle quote ordinarie per i programmi regionali assegnate con le delibere CIPE dalla 142/99 alla 3/06 e programmate nell'ambito delle Intese Istituzionali di Programma ammontano, secondo i dati di monitoraggio dell'Applicativo Intese al 31 dicembre 2008, a 16.144 milioni di euro, a fronte di un totale di risorse assegnate pari a 18.855 milioni di euro.

Il sistema di previsione della spesa sviluppato dall'UVER, che fornisce risultati a livello di singolo intervento, può essere esteso sotto determinate ipotesi ad una stima sui 2.711 milioni di euro non coperti dai dati di monitoraggio al fine di ottenere una previsione di spesa non solo sulle risorse FAS programmate e monitorate, ma anche sul totale delle risorse FAS assegnate (18.855 milioni di euro). Il risultato della previsione complessiva è riportato nella Figura M.1, dove viene confrontato con le previsioni analoghe precedentemente effettuate, sui 18.855 milioni di euro di risorse FAS assegnate.

Figura M.1 – PREVISIONI DI SPESA FAS – CONFRONTO FRA PREVISIONI ATTUALI E PRECEDENTI PER TUTTE LE RISORSE FAS ASSEGNATE



Fonte: DPS - UVER

Dopo la crescita incrementale registrata fino al 2006, si è verificato un assestamento su valori di spesa pressoché costanti per il triennio 2006-2008: la previsione attuale mostra che la ripresa dovrebbe iniziare nel 2009, quando si prevede che il valore annuale aumenti del 18 per cento per proseguire nel 2010 con un ulteriore aumento del 28 per cento.

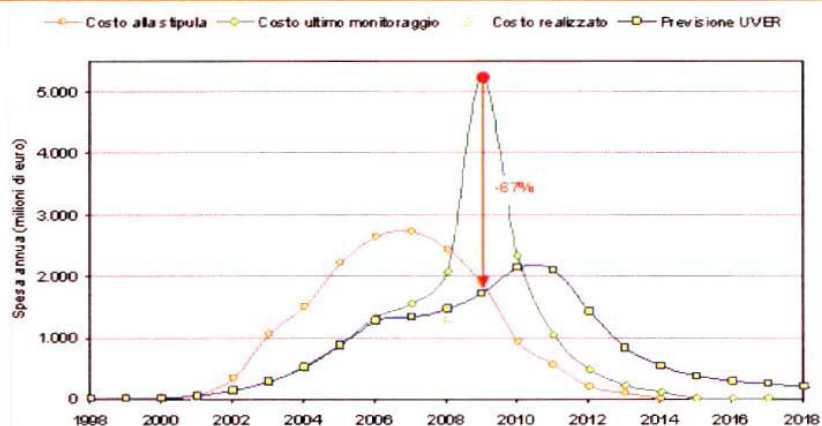
Confrontando le previsioni attuali con le precedenti, si osserva che il picco inizialmente previsto per il biennio 2009-2010 viene, quindi, spostato avanti di un anno, subendo contemporaneamente una riduzione di importo inferiore al 5 per cento. Più in generale, tutta la previsione attuale è spostata in avanti rispetto alla

precedente, con uno scostamento medio complessivo della spesa residua di circa quattro mesi.

La previsione complessiva, limitatamente alla quota parte relativa a interventi inseriti negli Accordi di Programma Quadro (16.144 milioni di euro, pari ad oltre l'85 per cento delle risorse assegnate) può essere confrontata con le stime effettuate dalle Amministrazioni al momento della stipula degli Accordi e via via aggiornate nei successivi monitoraggi.

L'aspetto più evidente che emerge dal confronto dei profili riportati nella Figura M.2 è costituito dalla differenza fra il picco della curva di spesa prevista dalle Amministrazioni, che ha un valore massimo nel 2009, l'anno immediatamente successivo al monitoraggio di riferimento, e il profilo di spesa fornito dal sistema di previsione UVER, molto meno concentrato e più simile nella forma alle stime effettuate alla stipula, anche se molto più spostato in avanti. La differenza tra le stime del monitoraggio e le previsioni UVER è sintomatica di un eccessivo ottimismo nelle capacità di recupero di una spesa che, nella realtà dei fatti, viene realizzata in modo più graduale rispetto alle aspettative: considerando il profilo di distribuzione della spesa da realizzare, il sistema di previsione indica un ritardo medio di poco superiore ai 2 anni rispetto alle indicazioni del monitoraggio.

Figura M.2 – PROFILI DI SPESA FAS – CONFRONTO FRA DATI DI MONITORAGGIO E PREVISIONE UVER



Fonte: DPS - UVER

L'abbattimento della spesa indicata dalle Amministrazioni per il 2009, così come risulta dal sistema di previsione, ammonta al 67 per cento del valore inizialmente previsto, una riduzione analoga a quanto rilevato in passato, il che evidenzia che non si registrano miglioramenti significativi della capacità previsiva delle Amministrazioni.

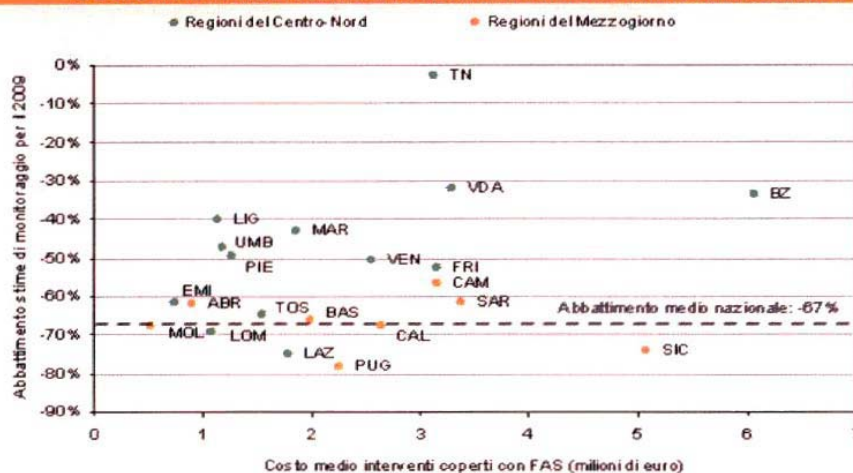
Tuttavia, tale fenomeno di abbattimento, pur verificandosi sistematicamente in tutte le regioni, assume dimensioni molto eterogenee tra di esse: il caso più "virtuoso" è quello della Provincia Autonoma di Trento, dove l'abbattimento è inferiore al 5 per cento, mentre Puglia, Lazio e Sicilia, dove l'affidabilità delle stime è più scarsa, fanno registrare percentuali di abbattimento superiori al 70 per cento.

Nella Figura M.3 le percentuali regionali di abbattimento della spesa FAS previste per il 2009 vengono messe in relazione con il costo medio degli interventi in ciascuna regione, al fine di investigare una possibile correlazione tra la capacità previsiva delle Amministrazioni e la dimensione media degli interventi.

La diversa colorazione delle regioni delle due macro-aree consente subito di evidenziare che, malgrado tutte le regioni del Mezzogiorno subiscano un

abbattimento superiore al 50 per cento, dimensioni analoghe del fenomeno si riscontrano anche in diverse regioni del Centro-Nord.

Figura M.3 – ABBATTIMENTO DELLE STIME DI MONITORAGGIO PER IL 2009 IN FUNZIONE DEL COSTO MEDIO REGIONALE DEGLI INTERVENTI COPERTI CON RISORSE DEL FAS



Fonte: DPS - UVER

Inoltre, non sembra emergere un legame diretto tra la percentuale di abbattimento e la dimensione media degli interventi: a parità di costo medio, infatti, regioni diverse hanno percentuali di abbattimento molto differenti le une dalle altre; ad esempio, le regioni con i costi medi più alti, Provincia Autonoma di Bolzano e Sicilia, si collocano a estremi opposti della graduatoria delle percentuali di abbattimento.

Questo significa che, oltre al costo dell'intervento, ci sono sicuramente altri fattori che spiegano le differenze tra le regioni in termini di capacità di indicare la spesa che verrà realizzata l'anno successivo. In tale quadro, quindi, la componente di efficienza intrinseca delle Amministrazioni lascia aperta la strada ad azioni finalizzate al miglioramento delle capacità previsionali delle Amministrazioni stesse.

RIQUADRO N - IL NUOVO MONITORAGGIO UNITARIO 2007-2013

Il ciclo di programmazione precedente a quello attuale è stato sorvegliato tramite due distinti sistemi di monitoraggio, MONITWEB dedicato alla politica regionale cofinanziata dall'Unione Europea, Applicativo Intese (AI) riservato agli investimenti finanziati dal FAS. Nati in ambiti amministrativi e con finalità differenti, i due sistemi sono stati pianificati e sviluppati seguendo logiche informative divergenti che non hanno consentito una visione unitaria della politica regionale, se non con ricostruzioni ex-post a livello macro.

Il sistema MONITWEB ha rappresentato l'evoluzione a cui si è giunti con il patrimonio di conoscenze acquisite nel corso della Programmazione 1994-1999, con la nuova normativa comunitaria sui Fondi Strutturali 2000-2006, con i mutamenti tecnologici in campo informatico ed in particolare i nuovi sistemi di comunicazione telematica.

Il sistema informativo AI è nato per raccogliere a livello centrale i dati dei progetti finanziati con le risorse FAS, inviati da Regioni e Province Autonome. In

questo ambito si è inserito il "Progetto Monitoraggio", un'iniziativa avviata dal CIPE, sentita la Conferenza Stato Regioni, con la delibera n. 17 del 9 Maggio 2003¹. Il Progetto nasceva con il duplice obiettivo: di fornire, a tutte le Amministrazioni coinvolte nell'attuazione delle Intese Istituzionali di Programma e degli Accordi di Programma Quadro, una cornice di riferimento comune sull'attività di monitoraggio, nonché rafforzarne il sistema informatico, per renderlo più efficace.

Il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 ha, nel frattempo, significativamente modificato il contesto di riferimento della programmazione e dell'attuazione della Politica Regionale, innovando profondamente anche gli aspetti-chiave dell'attività di monitoraggio (cfr. paragrafo VI.2.4 del QSN, Sezione "Monitoraggio"), come sintetizzato nella seguente figura:

Figura N.1 – LE INNOVAZIONI INTRODOTTE DAL QSN IN TEMA DI MONITORAGGIO



Nel nuovo orizzonte di riferimento delineato dalla programmazione unitaria l'attività di monitoraggio ha assunto una rilevanza cruciale in quanto rappresenta lo strumento principale che consente una visione integrata dell'attuazione durante l'intero ciclo di vita della programmazione. A fronte di tale rilevanza, il DPS quale Amministrazione responsabile della programmazione unitaria, unitamente al MEF – DRGS - IGRUE, ed assieme alle Regioni e Province Autonome nonché alle Amministrazioni Centrali titolari di Programmi settoriali, ha concepito uno strumento informativo in cui il progetto assume un ruolo centrale ed è svincolato dal contesto programmatico di riferimento, al quale viene associato soltanto successivamente al censimento dei dati identificativi generali.

Il nuovo strumento informativo ha assunto la denominazione di Banca Dati Unica (BDU) del monitoraggio della programmazione unitaria dove ogni Regione, Provincia Autonoma e Amministrazione Centrale riversa con frequenza bimestrale i dati anagrafici, finanziari, fisici e procedurali dei progetti finanziati con le risorse di competenza del Quadro Strategico Nazionale 2007/2013. La BDU è quindi il contenitore dove è possibile reperire momento per momento tutte le informazioni sullo stato di attuazione della filiera che va progetto al QSN.

Sulla scorta dell'esperienza accumulata negli anni precedenti le Amministrazioni, nel loro doppio ruolo di alimentatrici e utilizzatrici della BDU,

¹ La governance del progetto è stata successivamente disciplinata da un protocollo approvato dalla Conferenza Stato-Regioni (Seduta del 24 luglio 2003) che ha, fra l'altro, istituito e disciplinato il Comitato di Gestione "Monitoraggio APQ" (CGM) organismo partenariale destinato ad accompagnare l'attuazione del Progetto.

hanno optato per una architettura informatica che minimizza l'impatto sulla molteplicità dei sistemi informativi locali, in particolare a livello regionale, tramite la definizione di un "protocollo unico di colloquio" da utilizzare per far confluire nella BDU i dati di competenza delle stesse Amministrazioni. La soluzione adottata, applicabile a qualsiasi sistema informatico locale, consente la ricostruzione del patrimonio informativo a livello Regione/Amministrazione prima dell'inoltro dei dati a livello centrale.

Il passaggio dai due sistemi distinti del precedente ciclo di programmazione ad un sistema unico di monitoraggio, con il necessario cambiamento del corredo informativo, ha comportato, ed in parte ancora comporta, non poche difficoltà nell'adattare le procedure di monitoraggio preesistenti ai nuovi requisiti, anche in considerazione della estrema numerosità e variabilità delle fonti informative a livello locale.

Nei confronti del rinnovato quadro delineato dal QSN, il "Progetto Monitoraggio" si pone, pertanto, non solo quale mezzo per la concreta implementazione delle innovazioni imposte dal monitoraggio unitario della politica regionale, ma anche e soprattutto come opportunità di miglioramento e superamento delle architetture e delle logiche precedenti.

In tal senso, le nuove prospettive aperte dal QSN hanno implicitamente, ma profondamente, ridisegnato le finalità e le linee di sviluppo del Progetto che si è arricchito di ulteriori connotazioni strategiche (oltre che gestionali ed operative), sicché esso rappresenta oggi la sede naturale per assicurare la funzionalità dei nuovi meccanismi che sono alla base dell'utilizzo del FAS e, all'interno dell'attuale sistema di regole, dettagliarne la disciplina operativa.

È pertanto possibile, oggi, indicare 3 obiettivi prioritari del Progetto:

- *la completezza dell'informazione sulle risorse della politica regionale nazionale (FAS) e le rispettive destinazioni, con una visione completa del Fondo Aree Sottoutilizzate sin dalla sua origine che, integrata con il patrimonio informativo della componente comunitaria, alimenterà un quadro compiuto ed unitario della politica regionale;*
- *il rafforzamento della governance: sotto il profilo "verticale" dell'integrazione attraverso il monitoraggio delle diverse fasi della programmazione (programmazione, attuazione, rendicontazione, trasferimento delle risorse, valutazione e verifica) incentrata sull'integrazione dei sistemi informativi coinvolti. Sotto il profilo "orizzontale" dello sviluppo e supporto di un processo decisionale condiviso con i diversi attori coinvolti, incentrato sulla definizione di un impianto di regole operative comuni per la programmazione FAS 2000-2006 e 2007-2013, che partendo dalla quota del Fondo appannaggio delle Regioni e delle Province Autonome (gestita, nel ciclo 2000 – 2006, attraverso gli Accordi di Programma Quadro), si estenda - in prospettiva - anche alle risorse destinate alle Amministrazioni centrali e ai diversi "strumenti" finanziati dal Fondo Aree Sottoutilizzate;*
- *l'accompagnamento e il rafforzamento al "lavoro in rete" tra Centro – Regioni – Territori, con l'attivazione di interventi a vantaggio delle Regioni e delle Province Autonome, di natura: organizzativa (su processi e procedure), formativa (sulle competenze) ed informatica (sugli strumenti tecnici), complessivamente protesi alla creazione - attorno all'esigenza del monitoraggio - di una "comunità professionale" che si riconosce in competenze comuni e modelli condivisi.*

Figura N.2 – OBIETTIVI PRIORITARI DEL PROGETTO MONITORAGGIO

Il perseguimento di tali obiettivi parte da un'analisi dello status quo tesa ad evidenziare le diverse esigenze di carattere organizzativo, procedurale ed informatico emerse dal confronto con il nuovo modello delineato dal QSN, (FASE I del Progetto "Valutazione e Piano di Azione") conclusasi nel 2008 con la realizzazione di un Piano d'Azione che individua un insieme di interventi funzionali alle aree di miglioramento rilevate.

Attualmente, il Progetto è nella FASE II "Attuazione del Piano di Azione" che sviluppa gli obiettivi prioritari summenzionati lungo tre direttrici parallele:

- *il rafforzamento dei sistemi informatici;*
- *la definizione strategica delle regole del monitoraggio;*
- *la realizzazione di interventi a supporto delle Regioni e Province Autonome per la piena operatività delle innovazioni introdotte.*

Figura N.3 – DIRETTRICI DELLA FASE II DEL PROGETTO MONITORAGGIO

La direttrice di sviluppo informatica, in particolare, si propone di offrire un quadro informativo completo e un "Ambiente Conoscitivo" di supporto al processo decisionale e si articola, a sua volta, in quattro linee di intervento, finalizzate innanzitutto a realizzare la necessaria integrazione tra i sistemi di programmazione, attuazione e contabilità del FAS.

Contestualmente sono in corso di definizione ed approfondimento i vari aspetti di declinazione operativa delle regole del nuovo processo di monitoraggio del FAS, proteso massimamente ad assicurare una maggiore qualità del dato rispetto agli standard già fissati per la Banca Dati Unitaria (BDU); ciò anche attraverso soluzioni incentivanti ed un' oculata gestione del flusso di trasferimento delle risorse a vantaggio delle Amministrazioni titolari di programmi e interventi.

In particolare, in coerenza con la disciplina di riferimento fissata dal CIPE, è stata definita una procedura “a valle” del consolidamento del dato nella BDU, che prende il nome di “Ciclo di Stabilizzazione”. Tale procedura è incentrata sull’attivazione di ulteriori controlli sui medesimi dati provenienti dalla BDU, per definire il dato di monitoraggio valido ai fini del raggiungimento delle soglie richieste per il trasferimento delle risorse.

Saranno, inoltre, previsti ulteriori controlli aggiuntivi sulla qualità dei dati trasmessi, sottesi all’attivazione di soluzioni incentivanti nei confronti delle Amministrazioni più virtuose.

Per assicurare, anche all’interno delle Regioni e delle Province Autonome, piena e rapida operatività delle nuove regole e della rete dei nuovi sistemi informativi, sono stati definiti e concordati 21 Piani Regionali.

Detti Piani, sia pur con mix diversi di attività in funzione delle peculiarità territoriali, prevedono interventi per: l’adeguamento organizzativo e dei processi alla logica unitaria; l’accompagnamento nella migrazione dei dati dal vecchio applicativo verso i sistemi locali; l’erogazione della formazione sia sull’utilizzo degli strumenti sia sulle nuove regole definite. La realizzazione dei 21 Piani Regionali è stata avviata nel mese di febbraio e si protrarrà per tutto il 2010.

Un elemento chiave del Progetto è, infine, la comunicazione, quale attività funzionale alla valorizzazione dei risultati raggiunti, alla promozione dei progetti e dei relativi benefici, alla diffusione delle “best practices” nonché alla cooperazione sinergica per lo sviluppo della cultura del monitoraggio tra gli attori coinvolti.

A tal proposito, il Progetto già dispone di un apposito spazio sul sito web del DPS (http://www.dps.tesoro.it/FAS/fas_monitoraggio.asp), con i documenti ufficiali e di maggiore interesse, nonché un’area di lavoro dedicata che consente ai soggetti coinvolti nel monitoraggio (DPS, Regioni, Province Autonome, ecc) di confrontarsi, interagire, procedere alla pubblicazione di testi e all’elaborazione di documenti in maniera congiunta.

IV.3.3 I Progetti integrati di sviluppo locale: la coesione territoriale declinata nel Quadro Strategico Nazionale

I progetti integrati territoriali del ciclo di programmazione 2000-2006 hanno chiuso la loro esperienza a metà del 2009⁸⁷. L’innovativo approccio integrato che i PIT hanno portato avanti trova continuità in molte regioni italiane nell’attuale periodo di programmazione, e riscuote forte interesse a livello europeo nell’ambito del dibattito sulla dimensione territoriale della politica di coesione⁸⁸.

La modalità di intervento integrata e territoriale che è stata propria dei programmi di sviluppo regionale 2000-2006 specialmente nelle regioni del Sud è dunque di esempio e di ispirazione per la fase attuale in cui si chiede alle politiche di sviluppo locale di adattarsi in modo flessibile a scale di intervento diverse, funzionali

⁸⁷ Il DPS attraverso l’UVAL ed alcune amministrazioni regionali, ne stanno attualmente conducendo la valutazione ex-post.

⁸⁸ Il dibattito promosso dalla Commissione Europea sul significato ed i contenuti da dare all’obiettivo “coesione territoriale” del Trattato è stato sintetizzato nella recente pubblicazione: http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/kiruna_20091211.pdf, e poi oggetto del recente seminario di Bruxelles del 12 marzo 2010 “Territorial cohesion: what scales of policy intervention?”, in cui è stata presentata, fra le altre, l’esperienza dei PIT italiani.

alla natura dei problemi e delle opportunità individuate, anche con il coinvolgimento di risorse e di competenze di partners privati.

Le politiche integrate di sviluppo territoriale sono perciò centrali alla programmazione 2007-2013 anche se la loro attuazione si svolge con maggiore autonomia e flessibilità rispetto al periodo precedente.

Le priorità del Quadro Strategico Nazionale (QSN) che promuovono lo sviluppo integrato del territorio, sono essenzialmente:

- la Priorità 5 “*Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l’attrattività e lo sviluppo*” che richiede un approccio integrato per considerare in maniera unitaria il complesso delle risorse naturali, paesistiche, culturali e per coniugare in maniera efficace le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio con quelle di sviluppo rurale, sociale ed economico. A tal fine il QSN richiede senza ambiguità che vengano promosse forme di concertazione atte a favorire il partenariato istituzionale e il coinvolgimento delle comunità locali (coordinamento orizzontale tra assessorati regionali e verticale tra i diversi livelli di governo del territorio) e una integrazione fra le diverse scale di programmazione anche per assicurare il coordinamento tra le varie politiche di settore;

- la Priorità 7 “Competitività dei sistemi produttivi e dell’occupazione che richiede alle Regioni di adottare una “strategia di sviluppo locale integrata” riferita a specifici ambiti territoriali subregionali raccordando le diverse fonti di finanziamento che concorrono all’attuazione dei progetti;

- la Priorità 8 dedicata alla “Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani” che, in linea con i Regolamenti Comunitari⁸⁹, basata su strategie partecipative, integrate e sostenibili per l’attuazione delle politiche di sviluppo nelle aree urbane, rafforzando il ruolo dei livelli di governo locali.

Questa strategia trova attuazione principalmente nell’ambito dei Programmi Operativi delle Regioni cofinanziati dal FESR, in cui sono previste diverse tipologie di progettazione integrata che, nel valorizzare i metodi di integrazione, territorialità e partenariato che contraddistinguono i progetti del passato ciclo di programmazione, introducono elementi d’innovazione consistenti principalmente nella maggiore specializzazione territoriale o tematica. La natura monofondo della programmazione 2007-2013 ha certamente rappresentato un forte ostacolo ad una più vasta realizzazione di questo approccio.

Sotto il profilo strategico e operativo, gli indirizzi del QSN sono finalizzati a mitigare i rischi e affrontare alcuni nodi critici già rilevati nei progetti integrati urbani 2000-2006⁹⁰ (e, in larga parte, comuni all’esperienza dei PIT nel loro complesso)⁹¹, in particolare: (a) migliorare la selettività dei sistemi di individuazione

⁸⁹ Cfr. art. 8 Reg. CE 1080/2006.

⁹⁰ L’attuazione di questa priorità è oggetto di attività di analisi e accompagnamento avviate nel 2010 dal DPS e da altre amministrazioni centrali e regionali.

⁹¹ Cfr. Dipartimento per le politiche di sviluppo – Unità di Valutazione. Aggiornamento della valutazione intermedia del QCS Ob. 1 2000-2006 http://www.dps.tesoro.it/documentazione/qcs/valutazione_qcs_novembre_2006/Agg_val_QCSOB1_Parte%20II_%20B.pdf

degli interventi; (b) prevenire l'eccessiva dilatazione dei tempi delle attività svolte da regioni e comuni per la programmazione, la progettazione, l'affidamento di opere pubbliche e azioni immateriali; (c) semplificare i meccanismi di governo multilivello e gestione amministrativa relativi all'attuazione ed alla riprogrammazione degli interventi; (d) assicurare la sostenibilità economico-finanziaria di medio periodo degli investimenti, con particolare riferimento alle infrastrutture destinate all'erogazione di servizi che comportano futuri costi di gestione; (e) contribuire all'incremento delle dotazioni dei servizi pubblici essenziali in aree e quartieri ad elevata concentrazione di marginalità e disagio, in coerenza con la strategia degli Obiettivi di servizio; (f) aumentare la partecipazione e il coinvolgimento di partner e capitali privati nella promozione e realizzazione degli investimenti e nella gestione delle infrastrutture realizzate; e (g) rafforzare le connessioni strategiche e funzionali tra gli interventi a gestione comunale e le grandi opere (grandi progetti POR e PON, azioni cardine FAS, infrastrutture strategiche ex Legge Obiettivo).

Sul piano operativo, le Regioni hanno attivato modalità di programmazione basate su processi di tipo partecipativo e di tipo "bottom-up", accompagnate da attività di valutazione/negoziazione per migliorare la qualità della proposta progettuale.

Allo stato attuale la progettazione integrata non è ancora pienamente operativa, pur con significative differenze nello stato di avanzamento tra le diverse regioni. I ritardi sono principalmente dovuti alla maggiore complessità di questo impianto tanto nella fase di costruzione quanto in quella di attuazione. Tuttavia, a fronte di situazioni decisamente promettenti, non mancano i casi in cui questi ritardi evidenziano criticità specifiche nel modo in cui è stato declinato questo approccio.

Non è solo con i progetti integrati di sviluppo locale che la programmazione 2007-2013, muovendosi nello spirito dell'obiettivo coesione territoriale, cerca di adattare la scala territoriale al problema o all'opportunità che guida l'intervento. Con i programmi interregionali "energia" e "attrattori" la scala adottata è stata quella multi regionale, per via delle relazioni che, in questi ambiti settoriali, legano diversi territori regionali in un unico sistema interconnesso, anche se la concreta attuazione di questo approccio denuncia evidenti criticità. Allo stesso modo, un'ottica integrata è alla base di molti programmi di cooperazione transfrontalieri, e in particolare di quelli che hanno esplicitamente adottato il metodo dei progetti integrati.

La progettazione integrata territoriale, infatti, si presta ad essere impiegata come strumento di implementazione dei programmi di cooperazione territoriale transfrontaliera orientati allo sviluppo locale delle aree situate lungo i confini terrestri e marittimi. Nel nuovo periodo di programmazione 2007-2013 anche al fine di dare impulso alla qualificazione degli interventi, due Programmi operativi (PO) di cooperazione transfrontaliera ai quali partecipa l'Italia, il PO Italia Svizzera e il PO Italia Francia Alcotra, hanno previsto come modalità attuativa, ulteriore rispetto ai progetti di cooperazione ordinari, i "piani integrati transfrontalieri" (PIT). Secondo la definizione data da entrambi i PO si tratta di piani pluriennali costituiti da più

progetti di cooperazione che agiscono in più settori di intervento del PO e sono coordinati verso un unico obiettivo di sviluppo di un'area transfrontaliera circoscritta e definita.

Lo strumento permette di delineare un quadro organico di interventi e - come indicato nei PO - può sia migliorare l'efficacia delle azioni di cooperazione, evitando iniziative frammentate e isolate, sia favorire la collaborazione tra i diversi attori dello sviluppo locale, aggregando partenariati intorno ad un obiettivo comune. Il PO Alcotra in particolare sottolinea come lo strumento del PIT possa essere utilizzato per ampie tematiche orizzontali, quali quello dello sviluppo sostenibile o nel settore del turismo che presenta strette connessioni con altri settori di intervento del PO quali la valorizzazione delle risorse naturali, culturali, delle risorse umane, delle risorse produttive (prodotti locali, artigianali dell'area) nonché dell'accessibilità.

Il PO Italia Svizzera che ha come obiettivo il rafforzamento della cooperazione tra i due Stati partecipanti al Programma e si articola nelle priorità ambiente, competitività e miglioramento della qualità della vita, prevede che lo strumento del PIT possa favorire effetti di sviluppo soprattutto in quelle aree di confine che si caratterizzano per la presenza di abbondanti risorse naturali e paesaggistiche ma sono più deboli dal punto di vista economico/competitivo.

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

IV.4.1 Monitoraggio delle politiche del lavoro

Principali provvedimenti

Nel 2009, in risposta alla crisi economica, sono state adottate misure di breve periodo che annoverano sia interventi intesi al sostegno delle categorie sociali più deboli sia il ricorso agli stabilizzatori automatici previsti dai sistemi di protezione sociale.

Per migliorare l'occupabilità e aumentare le opportunità di trovare e mantenere il lavoro sono previsti programmi di apprendimento che utilizzino una base comune di dati a livello europeo e l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

Nella logica dell'attuazione integrata della strategia dell'apprendimento permanente, si colloca la determinazione del "Sistema nazionale di standard minimi professionali, di certificazione delle competenze e di standard formativi". Obiettivo è la costruzione del futuro Quadro Nazionale delle Qualifiche (NQF), nell'ambito del quale, entro il 2011, tutte le qualifiche e i titoli dovranno essere collegati al Quadro europeo (European Qualification Framework). Il sistema nazionale di certificazione delle competenze ha mantenuto nel 2009 una centralità sia a livello nazionale che nelle politiche regionali, attraverso l'avvio di un nuovo Progetto Interregionale.

Per i giovani è prevista⁹² la possibilità di adempiere all'obbligo d'istruzione

⁹² Cfr. disegno di legge S. 1167-b (collegato alla Finanziaria 2010) recante "Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro".

anche tramite il contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere d'istruzione e formazione. Questa norma interessa i ragazzi che abbandonano la scuola prima dei sedici anni di età inserendoli in un regolare contesto lavorativo e deroga alla legge finanziaria per il 2007, che aveva fissato in dieci anni il tempo obbligatoriamente destinato all'istruzione, con conseguente innalzamento a sedici anni dell'età minima per l'avviamento al lavoro.

La recessione in corso ha evidenziato la necessità di un'adeguata pluralità di strumenti di integrazione del reddito, inclusa la conferma di quelli tradizionali ancorati alla sopravvivenza del rapporto di lavoro. Sono state quindi rafforzate la Cassa Integrazione Guadagni e la mobilità in deroga, strumenti che si sono rivelati assai efficaci, consentendo di evitare i licenziamenti.

Sono state inoltre estese, in via sperimentale, ai lavoratori a termine, agli apprendisti e ai lavoratori parasubordinati le misure di sostegno al reddito applicabili ai lavoratori a tempo indeterminato, anche nell'ottica di dare corso gradualmente ad un sistema globale di indennità di disoccupazione. Al riguardo, l'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009⁹³ ha posto le basi per una reale integrazione tra misure di sostegno al reddito e politiche attive. L'Accordo è stato sottoscritto a favore di quei soggetti non coperti dagli strumenti di sostegno del reddito previsti dalla legislazione ordinaria, ovvero che hanno esaurito i periodi di ricorso all'integrazione salariale. A tale finalità sono stati destinati per il periodo 2009-2010 8 miliardi di euro: 5,35 miliardi di fonte nazionale - di cui 1,4 provenienti dal Fondo Occupazione e 3,95 dal Fondo Aree Sottoutilizzate - e 2,65 di fonte regionale a valere sul Fondo Sociale Europeo, individuando così, d'intesa con le autorità comunitarie, una modalità di utilizzo combinato delle risorse nazionali e comunitarie del Fondo Sociale Europeo, per assicurare un'integrazione tra le forme di tutela del reddito e le misure di rafforzamento delle competenze dei lavoratori coinvolti (cfr. nel prosieguo del paragrafo le informazioni specifiche sul FSE).

Parallelamente alla quantificazione delle risorse destinate agli ammortizzatori sociali in deroga per l'annualità 2009, tutte le Regioni e Province Autonome hanno concluso intese territoriali con le parti sociali, individuando settori, beneficiari e criteri per la gestione degli interventi in collegamento con le politiche attive e con la rete territoriale dei servizi per il lavoro e la formazione.

L'azione di contrasto del lavoro irregolare, svolta mediante l'attività ispettiva, tende a coniugare prevenzione, azioni di sensibilizzazione ed interventi sanzionatori, alleggerendo il carico amministrativo delle imprese e premiando i comportamenti virtuosi.

In favore di oltre 30.000 unità tra pensionati, giovani al di sotto dei 25 anni, casalinghe e disoccupati è stato previsto dall'agosto 2008 al giugno 2009 il beneficio dei buoni per prestazioni occasionali ed accessorie.

⁹³ Cfr. Rapporto DPS 2008 Riquadro I "Accordo Stato-Regioni per interventi di sostegno al reddito e alle competenze". L'Accordo è stato reso operativo tramite il decreto legge n. 5/2009, convertito con la legge n.33/2009, che tratta nuove misure per combattere la crisi occupazionale.

Oltre all'elevazione del tasso di occupazione femminile, si intende promuovere l'accesso delle donne anche alle posizioni di livello elevato e favorire la conciliazione fra lavoro e vita privata. Il raggiungimento di questi obiettivi è agevolato dalla presenza di incentivi a rendere più flessibile l'organizzazione del lavoro aziendale, da strumenti che favoriscono la progressione di carriera e da azioni di contrasto del differenziale salariale. Il Fondo su Previdenza, Lavoro e Competitività per l'equità e la crescita sostenibile che promuove l'occupazione femminile è stato dotato di 1,5 milioni di euro anno per il triennio 2009-2011 e 1,9 milioni di euro per gli anni successivi. All'inizio del 2009 è stato ricostituito il Comitato per l'imprenditoria femminile, con il compito di indirizzare e programmare le azioni a sostegno dell'imprenditoria femminile.

Per quanto riguarda il tema della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro ed in particolare l'accesso ai contributi per i datori di lavoro privati che intendano introdurre, sul luogo di lavoro strumenti per la conciliazione di diverso tipo (flessibilità di orario e dell'organizzazione del lavoro, programmi di reinserimento al lavoro, realizzazione di interventi e di servizi in rete), sono state introdotte innovazioni normative⁹⁴, per la semplificazione delle procedure di accesso ai fondi e dell'allargamento dei soggetti e delle azioni finanziabili.

Sul versante del potenziamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, un rilevante impegno è previsto dal "Piano straordinario d'intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia".

L'incontro tra domanda e offerta di lavoro è regolato da un sistema integrato pubblico e privato e sempre più frequentemente le persone alla ricerca di lavoro si avvalgono di entrambi i canali. Con la legge n.2/2009 sono state introdotte innovazioni che rafforzano la scelta del modello di welfare to work: viene affermato il principio di condizionalità delle tutele secondo il quale il lavoratore che rifiuta un'offerta congrua di lavoro o un percorso di riqualificazione professionale perde il diritto al trattamento di disoccupazione o di integrazione salariale.

In risposta all'esigenza di coniugare efficacia delle politiche, sostenibilità economica e tutele articolate, il Governo ha dedicato concreta attenzione alle misure di sostegno economico a beneficio di pensionati e nuclei familiari a basso reddito⁹⁵. Nel periodo 1° dicembre 2008 - 30 giugno 2009 oltre 595.000 soggetti, di cui due terzi nel Mezzogiorno, hanno beneficiato del programma "Carta acquisti".

Imprenditorialità
e autoimpiego

L'Italia sostiene e promuove nell'ambito del "Fondo per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile in agricoltura"⁹⁶ misure di intervento volte alla promozione dello spirito d'impresa, alla premiazione delle nuove imprese giovanili, all'incentivazione della ricerca e dell'innovazione. Nel corso del 2009 sono state finanziate borse di studio per la frequenza di giovani imprenditori agricoli a master universitari e sono stati attribuiti premi attraverso l'emanazione di un bando pubblico

⁹⁴ La legge n.69/2009 ha modificato la legislazione vigente (legge n. 53/2000).

⁹⁵ Cfr. legge n. 2/2009.

⁹⁶ Istituito con Legge finanziaria 2007.

per imprese condotte da giovani imprenditori agricoli distintesi per innovatività; nell'ambito della misura "Incentivare la ricerca e lo sviluppo nelle imprese giovanili" è stato emanato un bando pubblico per la selezione di progetti di ricerca proposti da piccole e medie imprese agricole condotte da giovani imprenditori, da realizzare in collaborazione con istituzioni pubbliche di ricerca.

Nel corso del 2009 sono state presentate 141 richieste di agevolazione di imprenditorialità giovanile a fronte delle 107 dell'anno precedente (cfr. Tavola IV.22): la maggior parte riguarda le regioni meridionali e soltanto 9 domande il Centro-Nord. Trentacinque le richieste ammesse (come nel 2008) di cui solo una nel Centro-Nord, più precisamente nel Lazio. Le agevolazioni concesse hanno riguardato soprattutto il conto mutuo (quasi 22 milioni di euro a fronte di un totale di 43 milioni), per la quasi totalità a favore di iniziative localizzate nelle regioni meridionali.

Tavola IV.22 – GESTIONE DEGLI STRUMENTI DI PROMOZIONE DELL'IMPRENDITORIALITÀ: ANNO 2009

Misura agevolativa	Numero domande presentate	Numero domande ammesse	Agevolazioni agli investimenti (milioni di euro)		Contributi alla gestione (milioni di euro)	Totale (milioni di euro)
			c/capitale	c/mutuo		
Capo I (L.44/86)	115	33	18,24	21,57	2,40	42,21
Capo II (L. 236/93)	26	2	0,31	0,41	0,10	0,81
Totale titolo I	141	35	18,55	21,98	2,50	43,03

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

Nel 2009 è aumentato il ricorso alle misure agevolative in favore dell'autoimpiego (8.900 domande contro 8.200 del 2008), in particolare per il lavoro autonomo e la microimpresa, mentre diminuiscono quelle relative al franchising. Il totale degli impegni di agevolazione si attesta poco al di sotto di 275 milioni di euro, di cui circa il 47 per cento in conto mutuo e il 33 per cento in conto capitale (cfr. Tavola IV.23).

Tavola IV.23 – GESTIONE DEGLI STRUMENTI AUTOIMPIEGO: ANNO 2009

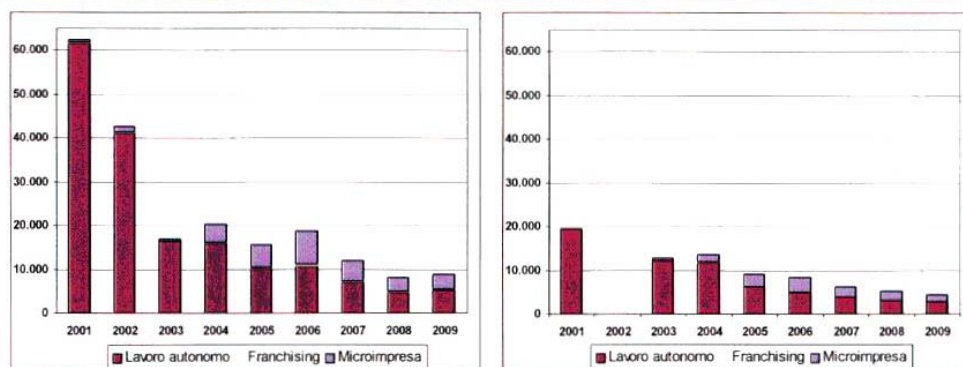
Misura agevolativa	numero domande presentate	numero domande ammesse	agevolazioni agli investimenti (milioni di euro)		Contributi alla gestione (milioni di euro)	Assistenza tecnica (milioni di euro)	Totale (milioni di euro)
			c/capitale	c/mutuo			
Lavoro autonomo	5.147	2.825	22,32	36,90	14,58	10,61	84,42
Microimpresa	3.543	1.624	67,35	89,25	21,90	6,10	184,60
Franchising	210	50	1,19	2,93	1,43	0,19	5,73
Totale titolo II	8.900	4.499	90,85	129,08	37,91	16,90	274,74

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

Il numero delle richieste presentate nel 2009 è comunque lontanissimo dal picco massimo raggiunto all'inizio del decennio e le domande ammesse alle agevolazioni si sono ridotte rispetto all'anno precedente (cfr. Figura IV.31). Le domande presentate sono aumentate dal 2008 al 2009 del 9,5 per cento nel Mezzogiorno e del 3,9 per cento nel Centro-Nord; le agevolazioni concesse invece si

riducono sia nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord. Anche le erogazioni a valere sul Fondo aree sottoutilizzate si sono ridotte, passando dai 334,6 milioni del 2008 ai 267,6 del 2009, di cui 231,2 a favore di agevolazioni provenienti dal Mezzogiorno e 36,4 dal Centro-Nord.

Figura IV.31 – DOMANDE PRESENTATE E DOMANDE AMMESSE ALLE AGEVOLAZIONI: SERIE STORICA 2001-2009

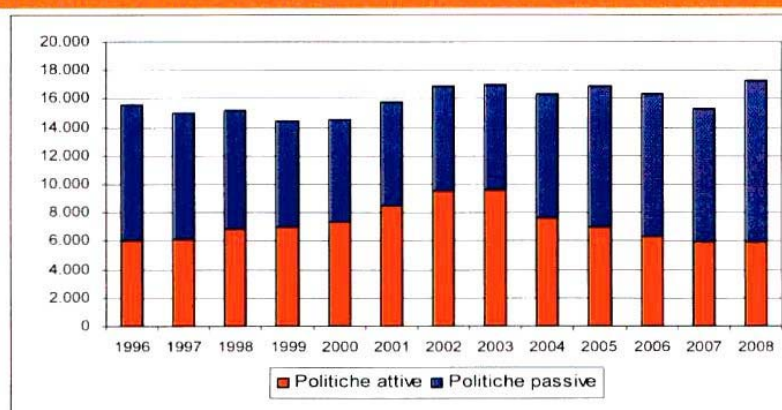


Fonte: elaborazioni DPS su dati Invitalia S.p.A.

Spesa
per politiche del
lavoro

Per quanto attiene al monitoraggio finanziario più generale, 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 disoccupati)⁹⁷, è aumentata del 12,7 per cento nel 2008 rispetto all'anno precedente quasi esclusivamente per la seconda di queste componenti. La spesa per politiche attive (34,6 per cento del totale delle politiche del lavoro) è rimasta pressoché stazionaria, attestandosi a poco meno di 6 miliardi di euro, quella per politiche passive ha raggiunto 11,3 miliardi con un aumento del 20 per cento (cfr. Figura IV.32).

Figura IV.32 - SPESA PER POLITICHE DEL LAVORO, 1996-2008 (milioni di euro a prezzi correnti)



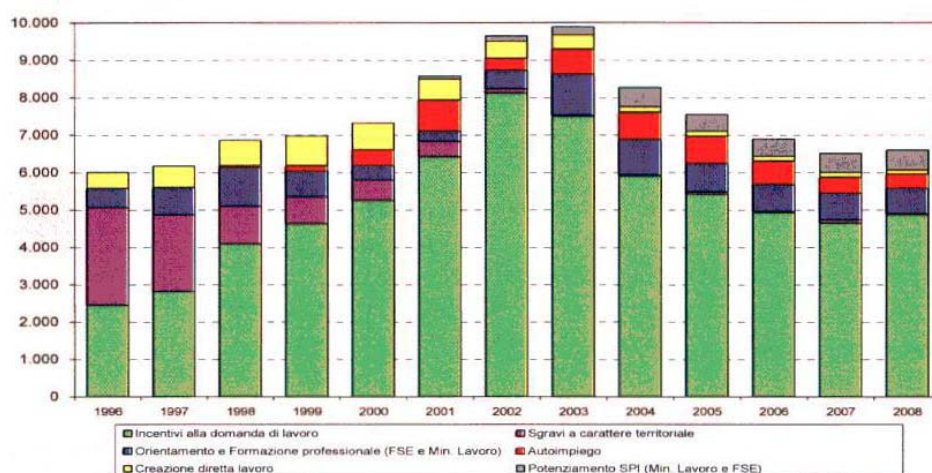
Nota: le Politiche Attive comprendono: Incentivi alla domanda di lavoro (comprensivi dei contratti a causa mista), Sgravi a carattere territoriale, Orientamento, Formazione professionale, Autoimpiego, Creazione diretta lavoro, Potenziamento SPI. Le Politiche Passive comprendono le Indennità di disoccupazione, l'Indennità di mobilità, la Cassa Integrazione e i Prepensionamenti.

Fonte: elaborazioni su dati Ministero del Lavoro e Invitalia S.p.A.

⁹⁷ 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.

Nell'ambito delle politiche attive, nel 2008 gli incentivi alla domanda di lavoro rappresentano l'81,6 per cento del totale delle politiche attive contro il 78,7 per cento del 2007, attestandosi a poco meno di 4.875 milioni di euro. Essi registrano un aumento annuo del 4,9 per cento rispetto all'anno precedente. Gli sgravi a carattere territoriale ormai rappresentano una categoria assolutamente residuale e marginale (25,5 milioni di euro). Il potenziamento dei servizi per l'impiego (SPI) passa da 504,2 a 533,9 milioni di euro con un incremento del 5,9 per cento rispetto all'anno precedente, mentre scende del 4,5 per cento la spesa per l'Orientamento e la Formazione professionale, che si attesta a meno di 677 milioni di euro. La spesa a favore dell'autoimpiego analizzato in precedenza si riduce del 10,3 per cento a 381,6 milioni: quella a favore della creazione diretta di posti di lavoro invece scende di ben 16,2 punti percentuali, fermandosi a 106,7 milioni (cfr. Figura IV.33).

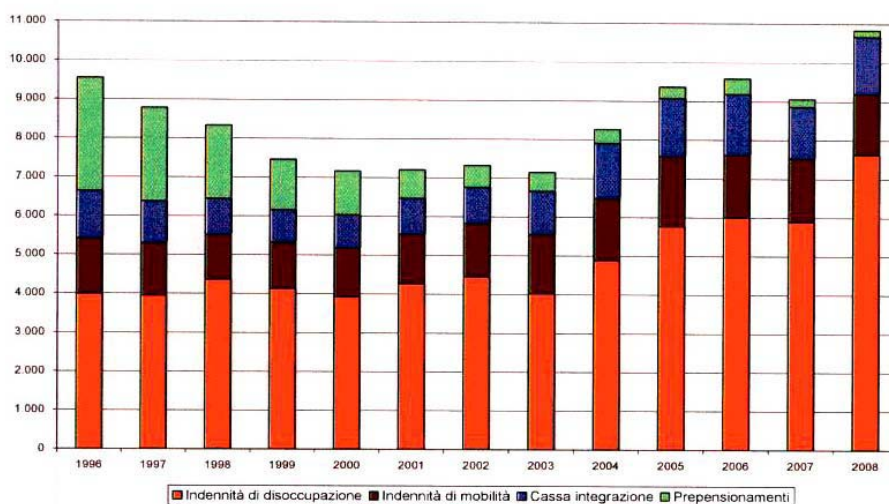
Figura IV.33 - SPESA PER POLITICHE ATTIVE PER TIPOLOGIA, 1996-2008 (milioni di euro a prezzi correnti)



Fonte: elaborazioni su dati Ministero del Lavoro e Invalita S.p.A.

Sul fronte delle politiche passive⁹⁸ cresce soprattutto l'indennità di disoccupazione (29,4 per cento) che si attesta a 7.630 milioni di euro nel 2008 con una corrispondente quota che ormai supera il 70 per cento del totale. L'indennità di mobilità si attesta a 1.561 milioni di euro, in riduzione del 4,2 per cento rispetto al 2007. La Cassa integrazione guadagni nel 2008 ha raggiunto invece i 1.481 milioni di euro con un aumento percentuale del 10,6 per cento, mentre i prepensionamenti continuano a calare (cfr. Figura IV.34).

⁹⁸ Nella Figura IV.37. sono escluse categorie residuali fra cui i vari assegni straordinari, i contratti di solidarietà difensivi e la Cassa integrazione per lavoratori agricoli (CISOA).

Figura IV.34 - SPESA PER POLITICHE PASSIVE PER TIPOLOGIA, 1996-2008 (milioni di euro a prezzi correnti)

Fonte: elaborazioni su dati Ministero del Lavoro e Invalita S.p.A.

L'analisi dei singoli strumenti mostra come nel corso del 2008 l'apprendistato, con quasi 2.200 milioni di euro, e le assunzioni agevolate a favore dei disoccupati di lunga durata, con poco meno di 1.400 milioni, siano risultate le misure più consistenti fra le tipologie di intervento attivo nel mercato del lavoro. Esse hanno inoltre registrato un aumento tendenziale rispettivamente pari al 9,6 e al 4,9 per cento. Fra le tipologie di intervento passivo invece l'indennità di disoccupazione è quella di gran lunga più importante con una spesa superiore a 7.600 milioni di euro, (di cui 6.140 milioni di indennità non agricola, 4.000 dei quali a requisiti pieni e poco più di 2.000 a requisiti ridotti). Nel 2008 l'indennità di mobilità con 1.560 milioni di euro di spesa superava ancora la Cassa Integrazione Guadagni (cfr. Tavola IV.24 e per le informazioni sui soggetti beneficiari Appendice). Le due misure di intervento hanno registrato rispettivamente un aumento del 29,4 per cento (45,8 per cento per l'indennità non agricola a requisiti pieni) ed una riduzione del 4,2 per cento.