

Tavola IV.24 - ARTICOLAZIONE PER STRUMENTI DELLA SPESA PER POLITICHE DEL LAVORO (migliaia di euro)

Tipologia di intervento	SPESA ¹					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Politiche attive						
Contratti a causa mista						
Apprendistato	1.969.153	1.981.306	2.132.867	1.934.055	1.989.967	2.181.815
Contratti di formazione e lavoro	552.581	357.130	109.748	12.054	739	300
Incentivi all'occupazione dipendente						
Contratti di apprendistato trasformati a tempo indeterminato	453.379	417.257	426.003	429.467	314.475	315.856
Contratti di formazione e lavoro trasformati a tempo indeterminato	70.779	54.877	44.454	34.782	8.850	353
Contratti di inserimento lavorativo con sgravio	-	4.465	29.645	101.776	112.210	112.414
Assunzioni agevolate disoccupati di lunga durata (a)	1.386.693	1.278.328	1.164.037	1.095.813	1.310.329	1.373.989
Assunzioni agevolate dalle liste di mobilità (e relative trasformazioni) (b)	446.385	497.677	604.642	635.560	542.471	536.865
TD	241.565	269.322	349.864	358.286	321.734	302.062
TI	112.610	125.550	135.610	131.326	100.875	100.732
S	92.210	102.805	119.167	145.948	119.861	134.071
Altre assunzioni agevolate (c)	2.696	3.950	5.627	5.930	3.302	3.281
Sgravi contributivi e incentivi alle assunzioni nel Mezzogiorno						
sgravio in forma capitaria (d)	-	36	-	-	-	-
sgravio annuale e triennale nuove assunzioni	1.073.315	749.447	298.140	79.361	19.153	11.107
-sgravio totale triennale	1.072.573	748.150	296.047	78.080	18.458	10.698
-sgravio totale annuale	742	1.297	2.093	1.281	695	409
vecchi sgravi contributivi nel Mezzogiorno non operativi su beneficiari (e)	26.620	30.611	52.589	29.095	92.631	25.308
Credito d'imposta assunzioni obiettivo 1 (L.449/97 e 448/98)	-	1.760	-	-	-	-
Credito d'imposta ass. a tempo indeterminato adulti art. 7 L.388/2000 (generale e Mezzogiorno)	1.202.322	217.436	261.386	266.483	n.d. (f)	n.d. (f)
Credito d'imposta ass. a TI adulti art. 7 L.388/2000 (generale)	936.155	93.218	107.330	110.483	n.d. (f)	n.d. (f)
Credito d'imposta art. 7 L.388/2000 (ult. Mezzogiorno)	266.167	124.218	154.056	156.000	n.d. (f)	n.d. (f)
Integrazione dei disabili						
Lavoratori svantaggiati presso cooperative sociali con sgravio contributivo totale	56.186	56.672	63.635	1.506	2.019	n.d.
Assunzioni agevolate di disabili (g)	30.987	30.987	30.987	30.987	37.000	43.600
Creazione diretta di posti di lavoro						
Lavori socialmente utili	377.955	139.687	129.136	129.223	127.297	106.676
Incentivi all'imprenditoria giovanile e all'autoimpiego						
Incentivi alla imprenditorialità giovanile (h)	35.377	176.421	87.554	81.850	30.758	37.538
Autoimpiego (ex. Prestito d'onore) (i)	432.570	622.608	626.798	587.211	361.857	310.198
Esperienze lavorative						
Piani di inserimento professionale	9.080	8.700	5.100	3.300	11.900	4.100
Politiche passive						
Sostegno al reddito						
Indennità di mobilità	1.511.968	1.599.500	1.803.800	1.595.500	1.629.800	1.561.400
Indennità di disoccupazione	4.026.798	4.882.900	5.772.000	6.007.100	5.894.200	7.629.800
Indennità non agricola	2.623.686	3.209.100	4.043.400	4.527.200	4.474.400	6.140.100
-ordinaria non ag requisiti pieni	1.309.859	1.739.300	2.268.300	2.854.100	2.745.900	4.002.600
-ordinaria non ag requisiti ridotti	1.313.827	1.469.800	1.775.100	1.673.100	1.728.500	2.137.500
Indennità nell'edilizia	63.962	112.500	86.700	51.400	45.500	57.500
Indennità agricola	1.339.150	1.561.300	1.641.900	1.428.500	1.374.300	1.432.200
Cassa Integrazione Guadagni	1.129.221	1.427.700	1.517.200	1.598.440	1.346.990	1.487.462
Prepensionamenti	1.379.703	1.341.777	1.383.408	1.580.867	1.352.689	1.440.400

¹ La tavola non esaurisce il totale della spesa per le politiche del lavoro, ma presenta solo le voci per le quali era disponibile sino al 2007 la disaggregazione territoriale dei soggetti beneficiari delle politiche indicate, rispetto al complesso della spesa attivata. Nel 2006, a tali voci corrispondeva 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 Ministero del Lavoro non inserisce tra le politiche attive ma tra le residue politiche settoriali o specifiche. Nel 2008 non sono stati resi noti dati riguardanti il numero di beneficiari.

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

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

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

(g) Il dato si riferisce alle somme trasferite dal Ministero del Lavoro alle Regioni e non alle effettive erogazioni.

(h) I valori sono relativi agli strumenti di cui al Titolo I del d.lgs. 185/2000 e si riferiscono all'impegno di spesa assunto.

(i) I valori sono relativi agli strumenti di cui al Titolo II del d.lgs. 185/2000 e si riferiscono all'impegno di spesa assunto.

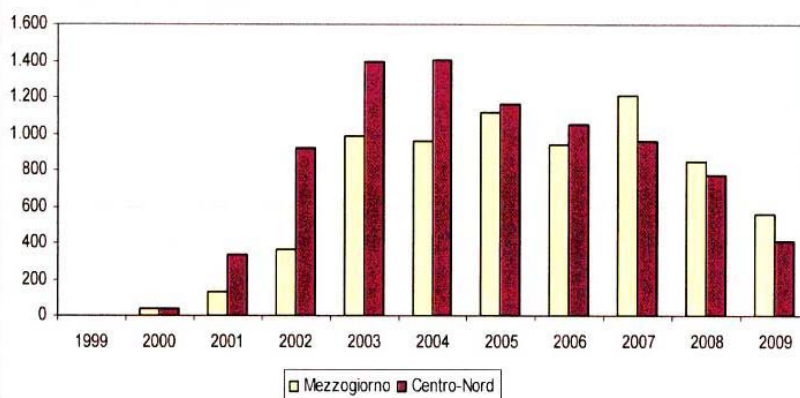
Fonte: elaborazioni DPS su dati Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

Interventi del
Fondo Sociale
Europeo
Programma
2000-2006

La spesa per gli interventi per le risorse umane finanziati dal Fondo Sociale Europeo (FSE) per la programmazione 2000–2006⁹⁹ ha raggiunto complessivamente nel 2009 i 15 miliardi e 600 milioni di euro, a fronte di 367.542 progetti avviati¹⁰⁰. Nel dettaglio territoriale la spesa fino al 2009 è stata superiore a 8 miliardi nel Centro-Nord e pari a circa 7,2 miliardi nel Mezzogiorno (rispettivamente il 54 e il 46 per cento della spesa complessiva); in particolare nel Centro-Nord la spesa rappresenta il 99 per cento della relativa dotazione finanziaria, mentre nel Mezzogiorno la quota è pari al 95 per cento.

I dati annuali per ripartizione mostrano per il Centro-Nord una tendenza più sostenuta dei pagamenti fino al 2006, mentre nella fase conclusiva dei programmi si registra un'inversione di tendenza nel Mezzogiorno, con un'accelerazione delle spese realizzate dal 2007 (cfr. Figura IV.35).

Figura IV.35 - 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 DPS su dati RGS-MONIT

A livello nazionale, il 29,2 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), maggiormente 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 24,3 per cento circa dei pagamenti, con una maggiore concentrazione nel Mezzogiorno, mentre il 17 per cento circa delle spese è stato rivolto allo sviluppo della formazione continua e ad interventi per occupati (nelle imprese, ma anche nelle Pubbliche

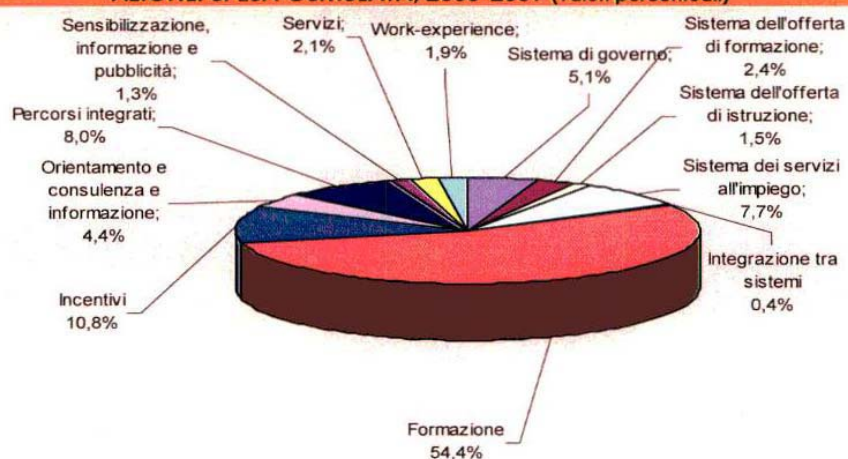
⁹⁹ La programmazione 2007–2013 dei Fondi Strutturali comunitari non è considerata in quanto in avvio. Con riguardo al periodo 2000–2006, si fa principalmente riferimento ai programmi a titolarità regionale (POR). Nel caso dell'obiettivo 1, vi è, inoltre, una quota di interventi, pari a circa il 27 per 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 simili anche in obiettivo 1, pur se nel quadro di un programma a titolarità del Ministero dello Sviluppo Economico.

¹⁰⁰ Tutti i dati relativi al Fondo Sociale Europeo si riferiscono ai valori al 31 dicembre 2008.

Amministrazioni), per l'imprenditorialità e per la ricerca, realizzati maggiormente nel Centro-Nord. Il restante 26 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.

Nel Mezzogiorno, tra i 103.085 progetti avviati, risultano preponderanti le azioni rivolte a singoli destinatari (79,5 per cento): tra queste in particolare le attività di formazione per le quali sono stati spesi oltre 3,5 miliardi circa, 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 le assunzioni o gli aiuti per la creazione di impresa. Il 17 per cento delle spese è invece destinato alle azioni rivolte ai sistemi, tra cui spicca la quota destinata ai servizi all'impiego, mentre il restante 3 per cento dei pagamenti è destinato alle azioni di accompagnamento, in particolare alle azioni di sensibilizzazione, informazione e pubblicità (cfr. Figura IV.36).

Figura IV.36 - FONDO SOCIALE EUROPEO NEL MEZZOGIORNO PER TIPOLOGIA DI AZIONE: SPESA CUMULATA, 2000-2009 (valori percentuali)



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

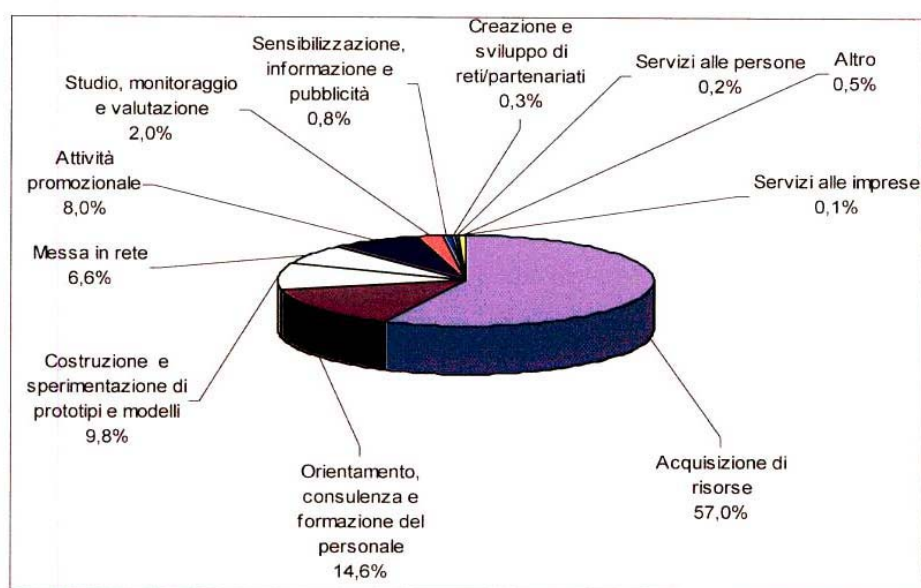
Tra le misure del FSE espressamente dedicate alle politiche attive del lavoro, che comprendono azioni finalizzate al contrasto della disoccupazione di breve o lunga durata, sono stati avviati nel Mezzogiorno 13.853 progetti e spese risorse per un totale di circa 1,4 miliardi di euro. Continua la tendenza alla pressoché totale prevalenza di attività rivolte a singoli destinatari (99,3 per cento della spesa totale), mentre quote molto modeste spettano alle attività 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'Impiego¹⁰¹ sono stati effettuati pagamenti pari a oltre il 7,7 per cento

¹⁰¹ 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.

delle risorse del Fondo Sociale Europeo spese nel Mezzogiorno, per un totale di oltre 500 milioni di euro a fine dicembre 2009 e di 977 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 (98,3 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.37).

Figura IV. 37 – FSE PER IL SOSTEGNO DEI SERVIZI PER L'IMPIEGO NEL MEZZOGIORNO: SPESA CUMULATA, 2000-2009 (valori assoluti e percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati RGS-MONIT.

Interventi del
Fondo Sociale
Europeo
Programmazione
2007-2013

Nel corso del 2009, a seguito della crisi economico-finanziaria molti Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali comunitari sono stati adeguati alle mutate condizioni di contesto, per quelli cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo (FSE) è stato mantenuto l'impianto originario dei programmi, ma l'attuazione si concentra su alcune priorità, fra le quali:

- il perseguimento di un approccio il più possibile individualizzato e focalizzato, riorientando alcune attività ricorrenti su *target*, territori, attori maggiormente colpiti dagli effetti della crisi;
- la centralità di iniziative e strumenti adatti a promuovere le capacità e le competenze delle persone e politiche attive personalizzate, sostenute da un efficiente sistema dei servizi;
- la definitiva realizzazione e messa a sistema degli strumenti di informazione necessari sulla formazione e sul lavoro.

Dette priorità, tuttavia, sono correlate all'implementazione della più significativa modifica che ha caratterizzato l'attuazione del Fondo Sociale Europeo: l'Accordo Stato-Regioni sugli ammortizzatori sociali, siglato il 12 febbraio 2009, già citato all'inizio di questo paragrafo.

L'Accordo approvato dalla CE in data 5 giugno 2009, oltre a individuare le risorse per far fronte alle difficoltà che la crisi economico-finanziaria sul mercato del lavoro, mette in campo un dispositivo attuativo, che permette di unire politiche attive (di competenza delle Regioni) e politiche passive del lavoro (di competenza statale). Circa un quarto (2,65 miliardi) delle risorse complessive destinate a tali interventi provengono dal Fondo Sociale Europeo. La procedura prevede che l'INPS, già titolare del pagamento dei trattamenti di sostegno al reddito per conto dello Stato, previa Convenzione con ciascuna Regione, possa erogare anche la parte di risorse FSE destinate ai lavoratori a titolo di indennità.

In questo contesto, i Programmi del Fondo Sociale Europeo conservano le loro funzioni - strumentale e di servizio i Programmi nazionali (PON) di sistema, di intervento diretto sulle persone e le imprese i Programmi operativi regionali (POR) - mentre, per quanto attiene il profilo tematico, assumono la centralità dell'individuo, mirando a migliorarne l'occupabilità, l'adattabilità e la mobilità.

In particolare, per le Regioni dell'obiettivo Competitività ed Occupazione, nelle quali i POR erano stati concepiti e programmati sostanzialmente in chiave di sviluppo e miglioramento della competitività e che, invece, con la crisi hanno dovuto riorientare in parte i propri interventi in chiave di sostegno all'emergenza occupazionale e dei sistemi produttivi. Gli Assi dei POR FSE interessati sono: Occupabilità, Adattabilità, Inclusione sociale (a determinate condizioni).

A livello di *governance*, l'accordo Stato-Regioni sugli ammortizzatori è molto innovativo poiché perseguire una politica integrata tra politiche attive e passive e sostegno al reddito, nei periodi di crisi, è una sfida, soprattutto con riferimento alla complessità della gestione, appesantita anche da regole che la Commissione ha imposto per la sua approvazione. Le Autorità di Gestione dei Programmi dovranno, infatti, a consuntivo dimostrare:

- la correlazione tra indennità percepita dal singolo lavoratore, nominativamente individuato, ed attività (di politica attiva) eseguita;
- la proporzionalità tra i due aspetti (30 per cento indennità - 70 per cento formazione), con riferimento al periodo complessivo di attuazione delle stesse;

Nonostante le criticità il processo è stato avviato e va segnalato che anche altri Paesi europei attendono con interesse risultati, metodologie, buone pratiche onde poter replicare l'esperienza italiana.

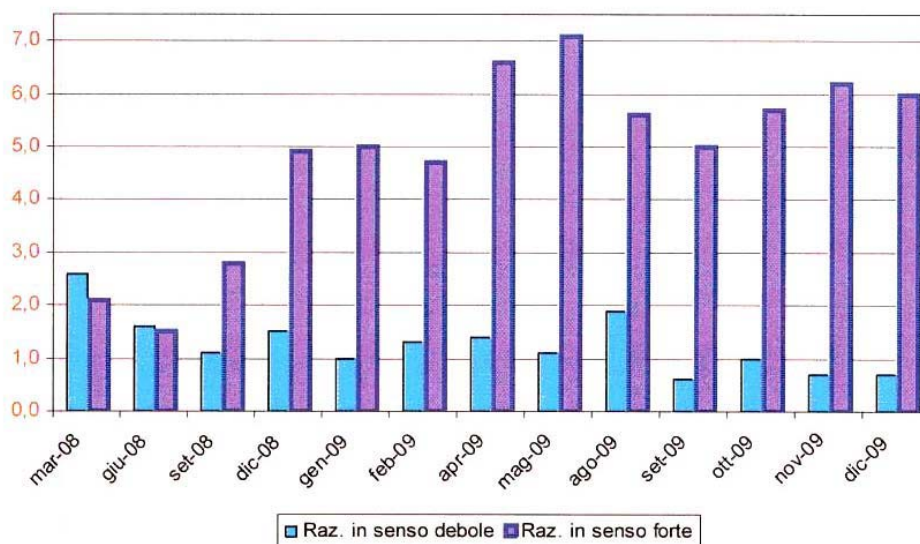
IV.4.2 Politiche del credito e strumenti finanziari

La crisi finanziaria iniziata nel 2008 induce le banche a selezionare con molta cautela i prenditori per contenere le perdite da deterioramento del credito e per risparmiare capitale di vigilanza. Al contempo buona parte delle imprese cumula la (conseguente) maggiore difficoltà di accesso alle fonti di finanziamento al calo del fatturato (attribuibile alla fase recessiva). Ciò determina un peggioramento del profilo di rischio dei prenditori cui è correlato un incremento degli accantonamenti per perdite attese da parte delle banche prestatrici¹⁰². Si tratta di un potenziale circolo vizioso che l'articolato insieme di interventi pubblici attivato nel corso dell'anno mira a scongiurare. In questo paragrafo, prima di analizzare i provvedimenti adottati dallo Stato si illustra, in relazione alle imprese prenditrici, l'andamento di tre fenomeni tra loro correlati: volume di credito concesso, rischiosità e tassi di interesse applicati.

Razionamento
del credito

I segnali di difficoltà per le imprese nell'accesso al credito sono più evidenti nel 2009 rispetto all'anno precedente. In particolare la denuncia di fenomeni di "razionamento in senso forte" (il finanziamento è negato dalla banca) risultano prevalenti rispetto ai fenomeni di "razionamento in senso debole" (il credito è ottenuto dalle imprese a condizioni più onerose rispetto al passato).

Figura IV.38 - RAZIONAMENTO DEL CREDITO IN SENSO DEBOLE E FORTE: ANNI 2008-2009 (quota di imprese manifatturiere sul totale)

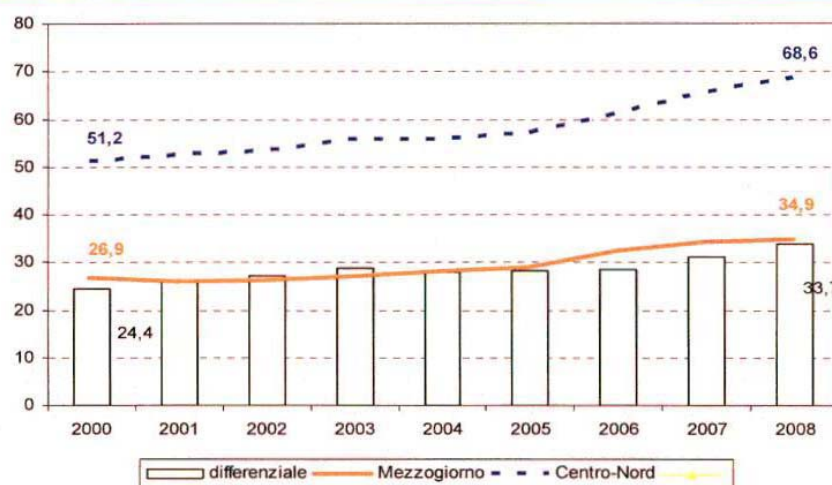


Razionamento in senso forte=rifiuto del finanziamento da parte della banca
 Razionamento in senso debole=concessione del finanziamento ma a condizioni più onerose rispetto al passato
 Fonte: elaborazioni su dati Isae, (nota mensile gennaio 2010)

¹⁰² Elaborazioni Accenture su dati analisti finanziari evidenziano -nel confronto tra i primi tre trimestri del 2008 e lo stesso periodo dell'anno successivo- per un campione rilevante di banche italiane, una crescita del 97,4 per cento degli accantonamenti a fronte di perdite attese.

Ogni indagine¹⁰³ tesa a misurare i fenomeni di razionamento sconta sempre i limiti delle fonti di informazione. Infatti mentre è censito il credito erogato alle imprese, non vi sono fonti certe in relazione né al credito richiesto, né alle ragioni che inducono le banche a non accogliere le richieste di finanziamento. Un indicatore indiretto dei problemi di accesso ai finanziamenti bancari è il rapporto impieghi/Pil che misura il grado di finanziarizzazione di un'economia. La serie storica 2000-2008 (cfr. Figura IV.39) evidenzia un forte divario (che si accentua in modo rilevante dal 2007) tra le due aree del Paese.

FIGURA IV.39 - INDICE DI INTENSITÀ CREDITIZIA (IMPIEGHI NELLE IMPRESE/PIL) PER AREA TERRITORIALE: 2000-2008¹ (valori percentuali)

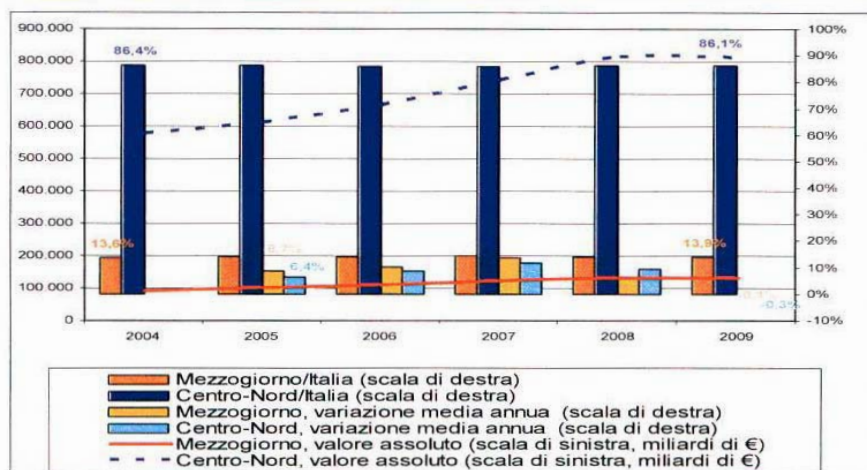


¹ Le categorie di prenditori qui considerati sono le "società e quasi società non finanziarie" e le "famiglie produttrici".
Fonte: elaborazione DPS su dati Banca d'Italia, Base Informativa pubblica (per i dati relativi agli impieghi nelle imprese non finanziarie) e Istat (per i dati relativi al PIL).

Nel 2009 gli impieghi nelle imprese decrescono in valore assoluto tanto nel Centro-Nord quanto nel Mezzogiorno (cfr. Figura IV.40). In quest'area non si consolida l'andamento del triennio 2005-2007, durante il quale il tasso di crescita degli impieghi nelle imprese aveva registrato valori più elevati rispetto al resto del Paese. Nel 2009 l'Italia meridionale - cui è attribuibile il 24 per cento del PIL Nazionale (Istat, 2008) e il 28 per cento delle imprese (unità locali, Asia, 2007) - capta solo il 14 per cento degli impieghi nelle imprese non finanziarie. Certamente questo dato risente della differente struttura produttiva (il Mezzogiorno ha una più bassa incidenza del manifatturiero e le imprese sono mediamente più piccole e in settori meno avanzati) come della minore dotazione di infrastrutture (materiali e immateriali) che si riflette sulla competitività delle imprese. Tuttavia il fatto che anche il mercato del credito al Sud sia meno sviluppato contribuisce al perdurare del dualismo che le politiche pubbliche mirano a ridurre.

¹⁰³ La più recente delle quali "Domanda e offerta di credito in Italia durante la crisi finanziaria" (aprile 2010) è a cura di Fabio Panetta e Federico M. Signoretti, nella collana Questioni di Economia e Finanza della Banca d'Italia.

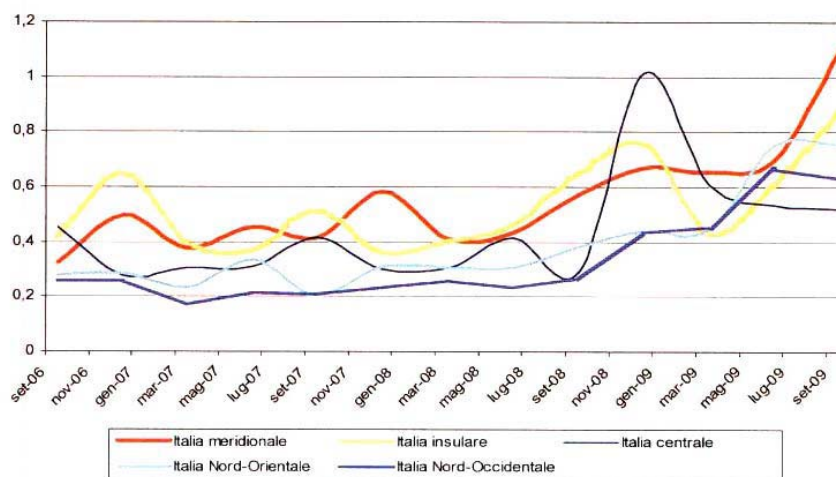
Figura IV.40 - IMPIEGHI NELLE IMPRESE NON FINANZIARIE, QUOTE (scala di sinistra) E TASSI DI CRESCITA (scala di destra) PER AREA TERRITORIALE: 1998-2008¹ (valori percentuali)



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)

La crisi si riflette, come prevedibile, su un incremento delle imprese che fanno ingresso in "sofferenza", fenomeno che interessa tanto le regioni meridionali quanto quelle del Centro-Nord (cfr. Figura IV.41).

Figura IV.41 - TASSO DI DECADIMENTO TRIMESTRALE NELLE IMPRESE: 1996-2009 (valori percentuali)¹

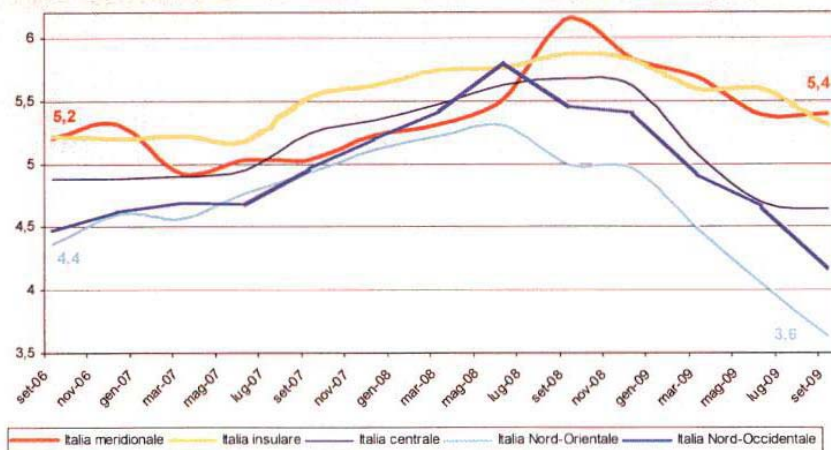


¹ Le categorie di prenditori qui considerate sono le "Imprese non finanziarie"
Fonte: elaborazioni DPS su dati Banca d'Italia, Base informativa pubblica

Tassi di interesse

Per quanto attiene ai tassi di interesse¹⁰⁴ si evidenzia, nell'ultimo anno e mezzo (con una inversione di tendenza rispetto al periodo precedente), una crescita del differenziale assoluto tra i tassi a lungo termine applicati nelle diverse aree del Paese.

¹⁰⁴ La Banca d'Italia, attraverso la Base Informativa Pubblica, diffonde i dati di una rilevazione campionaria.

Figura IV.42 - ANDAMENTO DEI TASSI DI INTERESSE NELLE IMPRESE NON FINANZIARIE : 2004-2008¹¹ Per finanziamenti oltre i cinque anni

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

A partire dalla fine del 2008, considerata la difficile congiuntura economica e finanziaria, per agevolare l'accesso al mercato del credito¹⁰⁵ sono state introdotte novità rilevanti in relazione al “Fondo di garanzia per le PMI”¹⁰⁶. Si tratta di uno strumento che opera in relazione a operazioni di credito a favore delle piccole e medie imprese riassicurando altri enti di garanzia (in primo luogo i confidi, rimborsandoli parzialmente laddove escussi nel caso di insolvenza delle imprese garantite) e prestando garanzie dirette “a prima richiesta” alle banche.

La riforma del Fondo¹⁰⁷ si sostanzia nei seguenti punti:

- incremento della disponibilità finanziaria (da 350 a 1.850 milioni di euro);
- estensione alle imprese artigiane e del settore trasporti;
- garanzia di ultima istanza dello Stato, attivabile in caso di esaurimento della dotazione del Fondo pubblico (le operazioni creditizie a prima richiesta assistite dalla garanzia dello Stato possono quindi essere considerate a rischio zero dai soggetti finanziatori che, pertanto, non sono tenuti a impegnare patrimonio per i requisiti minimi di vigilanza);
- incremento - da 500 mila a 1,5 milioni di euro per singola impresa - della garanzia massima concedibile;
- revisione (in senso meno restrittivo) dei criteri di selezione delle imprese beneficiarie.

Fondo di
garanzia per le
PMI

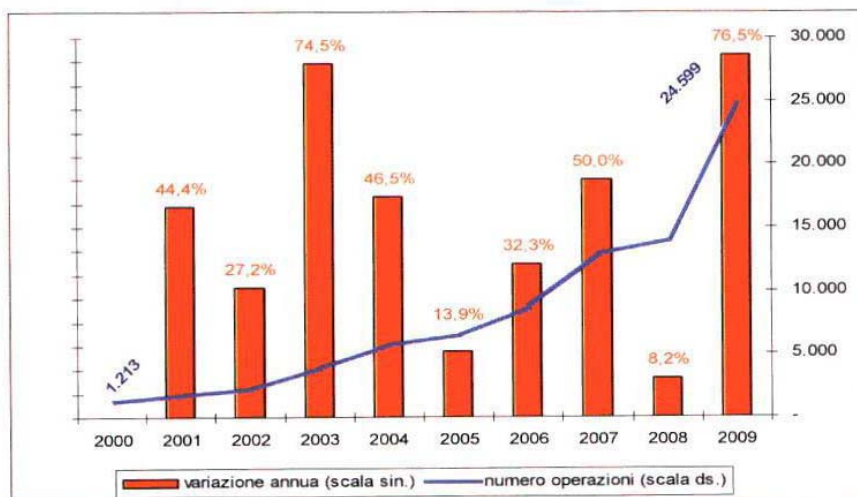
¹⁰⁵ Va osservato che su questo terreno operano molte misure di intervento impostate dalle Amministrazioni regionali. In particolare tutti i Programmi Operativi delle 4 “regioni convergenza” esplicitano l'obiettivo di migliorare le condizioni di accesso al credito da parte delle imprese, che viene perseguito soprattutto attraverso misure di ingegneria finanziaria (in forma di garanzia pubblica o di incentivi al capitale di rischio) con il coinvolgimento di soggetti privati (spesso dei confidi).

¹⁰⁶ La base giuridica del Fondo è nelle leggi n. 662/1996 e n. 266/1997.

¹⁰⁷ La riforma ha base giuridica nell'articolo 11 del decreto legge n. 185/2008, convertito con modifiche dalla legge n.2/09. Va precisato che la revisione della soglia massima della garanzia e dei criteri di selezione delle istanze sono state deliberate dal Comitato di gestione della misura.

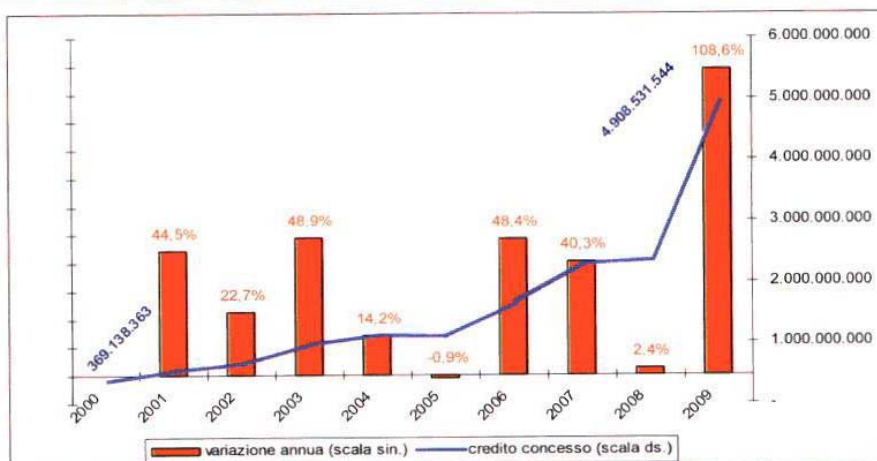
Certamente vi è una correlazione tra queste misure e la forte crescita dei volumi di operatività del Fondo che nel 2009 ha registrato un incremento del numero delle operazioni ammesse pari al 76,5 per cento (cfr. Figura IV.43) a fronte di una crescita del credito concesso pari al 108,6 per cento (cfr. Figura IV.44).

Figura IV.43 – FONDO DI GARANZIA PER LE PMI (legge n.662/96), OPERAZIONI AMMESSE
(valore assoluto e variazione annua) 2000-2009



Fonte: elaborazioni DPS su dati MCC

Figura IV.44 – FONDO DI GARANZIA PER LE PMI (legge n.662/96), CREDITO CONCESSO A FRONTE DELLE OPERAZIONI AMMESSE (valore assoluto e variazione annua) 2000-2009



Fonte: elaborazioni DPS su dati MCC

L'articolo 12 del decreto legge n.185 del 2008 ha attribuito al Ministero dell'Economia e delle Finanze la possibilità di sottoscrivere obbligazioni speciali emesse da banche, laddove queste, avendone necessità, non reperiscano altrimenti risorse finanziarie adeguate. Questa misura è stata giudicata piuttosto onerosa per le banche e, in verità, poche tra queste se ne sono avvalse nel 2009. Tuttavia in un

momento di forte incertezza per i mercati finanziari, quando risultava indeterminabile l'ammontare degli "asset tossici" detenuti dalle banche, la misura in questione ha garantito tempestivamente la possibilità di un intervento pubblico e "di mercato" (non a discapito dei contribuenti).

Nel medesimo contesto quasi-emergenziale, caratterizzato da scarsa liquidità¹⁰⁸, deve collocarsi la genesi¹⁰⁹ di una misura attivata dalla Cassa Depositi e Prestiti¹¹⁰. Questa ha messo a disposizione del sistema bancario (a condizioni di prezzo vantaggiose) liquidità per 8 miliardi di euro (attinta dal risparmio postale e ripartita in due *tranches*, così da assicurare - per la seconda di queste - condizioni più favorevoli alle banche risultate più efficienti nella gestione della prima) destinata ai fabbisogni delle PMI¹¹¹.

Rileva poi quanto disposto dall'articolo 1, comma 161, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Finanziaria 2010), con il quale il legislatore ha inteso rilanciare l'iniziativa della Banca per il Mezzogiorno (originariamente prevista dall'art. 6-ter del decreto legge n. 112/2008). La nuova banca, della quale lo Stato è promotore e socio temporaneo (al massimo per 5 anni) di minoranza (al massimo con 5 milioni di euro), si pone l'obiettivo di accrescere l'offerta di credito nel Mezzogiorno, in particolare per le PMI e coinvolge, oltre a soggetti privati (incluse le BCC), anche Poste Italiane. La normativa sopra indicata prevede che, ove necessario, tre meccanismi di aiuto vadano sottoposti all'autorizzazione comunitaria (a tutela della concorrenza) prima di divenire operativi. In particolare la nuova banca potrà emettere:

Banca per il
Mezzogiorno

- obbligazioni (sottoposte a un regime fiscale di favore) vincolate a finanziare le PMI meridionali¹¹²;
- obbligazioni (che possono essere assistite dalla garanzia dello Stato) per finanziare progetti infrastrutturali nel Mezzogiorno;

¹⁰⁸ Alla fine del 2008 l'incidenza dell'interbancario sulla raccolta complessiva era in Italia del 29 per cento contro il 41 per cento dell'area euro.

¹⁰⁹ La base giuridica della misura si trae dal combinato disposto dell'art. 22, commi 1 e 2, decreto legge n. 185/2008 il quale - integrando l'art. 5, commi 7, lett. a) e l'art. 11 del decreto legge n. 269/2003 - fa sì che l'utilizzo del Risparmio Postale sia consentito anche per il compimento di ogni altra operazione di interesse pubblico prevista dallo statuto sociale della CDP (tenuto conto della sostenibilità economico-finanziaria di ciascuna operazione) e dell'art. 3, comma 4-bis, del decreto legge n. 5/2009 ai cui sensi le operazioni, effettuate in applicazione dell'art. 5, comma 7, lettera a), secondo periodo, del decreto legge n. 269/2003, possono assumere qualsiasi forma, inclusa la concessione di finanziamenti, il rilascio di garanzie, l'assunzione di capitale di rischio o di debito, e possono essere realizzate anche a favore delle piccole e medie imprese per finalità di sostegno dell'economia. Le predette operazioni possono essere effettuate in via diretta ovvero attraverso l'intermediazione di soggetti autorizzati all'esercizio del credito, ad eccezione delle operazioni a favore delle piccole e medie imprese che possono essere effettuate esclusivamente attraverso l'intermediazione di soggetti autorizzati all'esercizio del credito.

¹¹⁰ Completano il quadro delle "misure anticrisi" due accordi stipulati dall'ABI con, rispettivamente il Ministero dell'Economia e delle Finanze e le Associazioni dei Consumatori. Ove ne ricorrano le condizioni il primo permette alle imprese di sospendere per dodici mesi il pagamento della sorte capitale delle rate di rimborso dei prestiti, mentre il secondo consente alle famiglie in difficoltà di sospendere il pagamento delle rate del mutuo per un periodo di almeno dodici mesi.

¹¹¹ La misura in questione merita di essere analizzata con attenzione, per verificare se e in che misura essa comporti per le PMI una maggiore facilità (e a quali condizioni) nell'accesso al credito e valutare l'opportunità di introdurre miglioramenti (o contributi pubblici) in linea con l'obiettivo di facilitare la relazione banca-impresa.

¹¹² Questo regime d'aiuto è applicabile anche ad altre banche.

- titoli di credito rappresentativi dei mutui ceduti dalle banche aderenti (cartolarizzazioni) che potranno beneficiare della garanzia del Fondo di cui alla legge n. 662/1996.

Private equity

Sebbene il *private equity* abbia progressivamente accresciuto il proprio ruolo in Italia (soprattutto nei processi di riallocazione proprietaria) esso non ha ancora espresso il proprio potenziale, specialmente nel Mezzogiorno dove il mercato conserva una dimensione poco più che embrionale (cfr. Tavola IV.25). La crisi registrata nell'anno appena trascorso si è inevitabilmente riflessa sul valore delle operazioni che ha accusato una flessione a livello nazionale nell'ordine del 50 per cento, mentre nel Mezzogiorno si è registrato un miglioramento superiore al 30 per cento.

Tavola IV.25 - CAPITALE DI RISCHIO: NUMERO E CONTROVALORE DELLE OPERAZIONI DI INVESTIMENTO (2006-2009)

	2006	2007	2008	2009
ITALIA				
n° operazioni	292	302	372	283
di cui Early stage	62	88	88	79
di cui Expansion	105	113	145	123
valore operazioni (milioni di euro)	3 731	4 197	5 458	2 615
di cui Early stage	28	66	115	98
di cui Expansion	1 094	786	837	787
MEZZOGIORNO				
n° operazioni	13	18	12	12
di cui Early stage	5	8	2	6
di cui Expansion	3	8	6	3
valore operazioni (milioni di euro)	89	102	70	108
di cui Early stage	1,5	7	4	10
di cui Expansion	56	84	16	14

Fonte: AIFI, Associazione italiana del Private Equity e Venture Capital

Fondo finanza d'impresa

Nel 2006 tutte le misure nazionali di aiuto a favore del *private equity* sono state concentrate all'interno del "Fondo Finanza di impresa"¹¹³. Questo strumento, per diventare operativo, necessita di un decreto interministeriale che tarda a concretizzarsi.

Fondo per le PMI

Nel frattempo il Ministero dell'Economia e delle Finanze si è fatto promotore della nascita di un nuovo fondo di investimento (gestito da apposita Sgr) che coinvolge importanti banche private al fianco della Cassa Depositi e Prestiti e sembra destinato a concentrare la propria azione, in base a logiche privatistiche (ovvero senza specifici aiuti di Stato), su imprese di media grandezza.

IV.5 La politica di coesione e le nuove strategie europee

Il Trattato di Lisbona¹¹⁴ conferma la coesione come una delle grandi finalità dell'Unione europea, esplicitandone chiaramente la sua natura territoriale. Il Trattato cita infatti la coesione territoriale accanto a quella economica e sociale. Si conferma

¹¹³ Legge n.296 del 2006 (finanziaria per il 2007, art. 1 comma 847 e ss.).

¹¹⁴ Il trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, senza tuttavia sostituirli. Il nuovo trattato dota l'Unione del quadro giuridico e degli strumenti necessari per far fronte alle sfide del futuro e rispondere alle aspettative dei cittadini. Cfr. http://europa.eu/lisbon_treaty/index_it.htm

quindi il ruolo della politica coesione quale politica rivolta ai territori (place-based) che interviene a completamento della moneta unica e del mercato unico, affinché tutti i cittadini, indipendentemente da dove vivono o svolgono le proprie attività, possano beneficiare dei vantaggi dell'integrazione europea.

Al contempo, già da alcuni anni si è chiaramente evidenziato come la politica di coesione costituisca un pilastro della strategia complessiva per il rilancio della crescita e della competitività dell'intera Unione, assicurando che i grandi obiettivi di sviluppo dell'UE vengano perseguiti in tutte le regioni europee, tenendo conto delle specifiche necessità e situazioni. Nei primi anni del ciclo 2007-2013 infatti la politica di coesione ha contribuito in modo sostenuto all'attuazione della strategia di Lisbona, alla quale ha assicurato un ragguardevole contributo, mediante l'appostazione obbligatoria (earmarking) di un'ampia quota della spesa dei Fondi strutturali (60 per cento minimo della spesa per le regioni che rientrano nell'obiettivo Convergenza e 75 per cento minimo della spesa per quelle che rientrano nell'obiettivo Competitività regionale e occupazione). In tal modo gli Stati membri hanno indirizzato un'ampia parte degli investimenti previsti dalla politica di coesione 2007-2013 sulle priorità della strategia di Lisbona. L'Italia si è distinta come uno tra i paesi che più hanno contribuito all'attuazione della Strategia di Lisbona (cfr. paragrafo IV.3.1). Uno sforzo particolare ha riguardato l'investimento a sostegno della ricerca e dell'innovazione e dell'istruzione. Anche la determinazione degli obiettivi di servizio, ai quali il Quadro Strategico Nazionale ha attribuito una particolare attenzione, ha tenuto conto degli obiettivi della Strategia di Lisbona, affrontando i colli di bottiglia che frenano il conseguimento dei grandi obiettivi europei nei territori del Mezzogiorno, con particolare riferimento ai temi della partecipazione femminile al mercato del lavoro, delle competenze acquisite attraverso i percorsi di istruzione e formazione, della gestione sostenibile delle risorse (cfr. paragrafo V.2).

Alla fine del decennio previsto per l'attuazione della strategia di Lisbona, *Strategia UE 2020* l'Unione europea ha affrontato la ridefinizione dei suoi grandi obiettivi di sviluppo, in un quadro segnato da una profonda crisi economica e dall'affermarsi di grandi sfide globali (cambiamento climatico e demografico, impatto della globalizzazione, gestione delle risorse energetiche).

La Commissione ha proposto una nuova strategia "Europa 2020"¹¹⁵ che, rilanciando e aggiornando la Strategia di Lisbona¹¹⁶, persegue una "crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", attraverso azioni che promuovono la conoscenza, l'innovazione, l'istruzione e la società digitale, una produzione più efficiente sotto il profilo delle risorse, una migliore partecipazione al mercato del lavoro, l'acquisizione di competenze e la lotta alla povertà.

¹¹⁵ "Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" COM (2010) 2020. Bruxelles 3 marzo 2010.

¹¹⁶ Commissione Europea, Documento di valutazione della strategia di Lisbona SEC (2010) 114 definitivo. Bruxelles 2 febbraio 2010.

Il Consiglio europeo, esaminando la proposta della Commissione, ha ricordato come la politica di coesione, così come tutte le politiche comuni, dovranno sostenere questi obiettivi, sottolineando l'importanza di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale al fine di contribuire al successo della nuova strategia¹¹⁷.

Oltre al sostegno finanziario la politica di coesione può inoltre assicurare l'adattamento di quella strategia alle particolari necessità dei singoli contesti territoriali, così diversificati in Europa e così diversamente interessati dai cambiamenti globali. Può permettere di combinare la necessità di indirizzi comuni a livello europeo e di impegni condivisi, con la necessità di assicurare la responsabilizzazione dei soggetti pubblici e privati che operano nei singoli luoghi, attraverso la governance multilivello e l'approccio integrato.

L'attuazione della strategia UE 2020 è connessa alla realizzazione di alcuni obiettivi quantitativi rappresentativi a livello di UE, che gli Stati membri saranno invitati a tradurre in obiettivi nazionali definiti in funzione delle situazioni di partenza e in base ai quali saranno valutati i progressi compiuti. Gli obiettivi riguardano l'occupazione, l'investimento in ricerca e innovazione, il raggiungimento dei target europei in materia di riduzione delle emissioni, utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili e miglioramento dell'efficienza energetica, il livello di istruzione, la riduzione della povertà e il grado di inclusione sociale.

Nella seguente tabella sono riportati i valori attuali degli indicatori di obiettivi e target a livello europeo proposti da Europa 2020.

Tavola IV.26 - INDICATORI DI OBIETTIVI E TARGET A LIVELLO EUROPEO PROPOSTO DA EUROPA 2020 (valori percentuali)

O b i e t t i v o	L i v e l l o E U o g g i	E U a l 2 0 2 0
T a s s o d i o c c u p a z i o n e	64,6	75,0
S p e s a p e r r i c e r c h a s u l P I L	1,9	3,0
I s t r u z i o n e t e r z i a r i a o e q u i v a l e n t e	31,0	40,0
A b b a n d o n i s c o l a s t i c i	15,0	10,0
E f f i c i e n z a e n e r g e t i c a	n. d.	20,0
P o v e r t à	17	Indicatore in corso di definizione. Obiettivo "politico": 20 milioni di poveri in meno al 2020

Fonte: DPS

Per raggiungere questi traguardi, i cui valori quantitativi, per l'UE e i singoli Stati membri, sono ancora in discussione, la Commissione prospetta un programma di "iniziative faro"¹¹⁸, che richiederà interventi a tutti i livelli: organizzazioni dell'UE, Stati membri, autorità locali e regionali.

Per realizzare gli obiettivi della strategia occorre mobilitare tutte le politiche, gli strumenti, gli atti legislativi e gli strumenti finanziari dell'UE. La Commissione

¹¹⁷ Conclusioni del Consiglio europeo del 25 e 26 marzo 2010 e del Consiglio europeo del 17 giugno 2010.

¹¹⁸ "L'Unione dell'innovazione", "Youth on the move", "Un'agenda europea del digitale", "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse", "Una politica industriale per l'era della globalizzazione", "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro", "La Piattaforma europea contro la povertà".

intende potenziare le politiche e gli strumenti principali, come il mercato unico, il bilancio e l'agenda economica esterna dell'UE, per concentrarsi sulla realizzazione degli obiettivi di Europa 2020.

La governance della strategia sarà più stringente rispetto a quella utilizzata per il monitoraggio della strategia di Lisbona. A livello dell'UE saranno adottati orientamenti integrati che coprano le priorità e i traguardi dell'Unione, mentre agli Stati membri verranno rivolte raccomandazioni specifiche, costruite intorno ai maggiori “colli di bottiglia” (bottleneck) che impediscono uno sviluppo in linea con le attese di Europa 2020. Una risposta inadeguata potrebbe dar luogo ad avvertimenti diretti a ciascuno degli Stati membri inadempienti.

Il Consiglio europeo si assumerà la piena titolarità della nuova strategia, mentre la Commissione valuterà i progressi verso il conseguimento degli obiettivi, agevolerà gli scambi politici e presenterà le proposte necessarie per orientare gli interventi e far progredire le iniziative faro dell'UE. Il Parlamento europeo avrà un ruolo determinante per mobilitare i cittadini e fungerà da colegislatore per le iniziative principali.

Le relazioni e le valutazioni nell'ambito di Europa 2020 e del Patto di stabilità e crescita saranno elaborate contemporaneamente (pur rimanendo strumenti distinti) per migliorarne la coerenza fra le due linee di politica. In tal modo, le due strategie potranno perseguire obiettivi analoghi in materia di riforme pur rimanendo due strumenti separati.

Rispetto alla Strategia di Lisbona emerge una maggiore consapevolezza, da parte degli Stati membri e della Commissione europea, della necessità di un più forte coordinamento delle politiche economiche europee e nazionali, sostenuto anche attraverso il ricorso a condizionalità, anche in termini di utilizzo delle risorse del bilancio comunitario, al fine di assicurare che alla condivisione di obiettivi europei corrisponda un comportamento coerente e sinergico delle politiche nazionali degli Stati membri, attraverso il controllo della qualità della spesa pubblica, nel quadro del rispetto dei parametri del Patto di stabilità.

Il 2010 è un anno cruciale per il futuro della politica di coesione, nel contesto più ampio della messa a punto della Strategia Europa 2020 e della revisione del bilancio comunitario: entro l'anno la Commissione europea presenterà la Quinta Relazione sulla coesione, nella quale definirà le linee fondamentali della politica di coesione post 2013, da porre a base delle proposte legislative per il futuro periodo di programmazione, sulle quali si aprirà nel 2011 il negoziato con gli Stati membri.

Il futuro della
coesione

A partire da settembre 2010 è anche attesa la proposta della Commissione europea per la revisione del bilancio comunitario. Il futuro della politica di coesione sarà quindi segnato da questo nuovo scenario, nel quale sarà presumibilmente necessaria una sua profonda riforma volta a rafforzarne l'efficacia.

Su questi temi si è espresso il Rapporto Barca¹¹⁹, che, oltre ad aver reinquadrato la ragion d'essere della politica di coesione comunitaria, ne ha proposto una netta riforma, articolata su alcuni “pilastri” di una nuova governance, più strategica ed efficace, che prevedono: un maggiore orientamento ai risultati; una forte concentrazione su poche priorità tematiche, individuate come risultato di un dibattito politico di alto livello che dovrebbe accompagnare tutta l'attuazione della politica di coesione; una strategia d'intervento più netta che poggi su quadri strategici europei e nazionali espressione di impegni cogenti riferibili a risultati misurabili e soggetti a precise condizionalità attuative; una più efficace valutazione dei risultati e dell'impatto della politica che dia ancora più trasparenza e razionalità alle scelte della politica di coesione; il rafforzamento del principio di addizionalità, messo peraltro in relazione con il Patto di stabilità; il rafforzamento della capacità di indirizzo strategico della Commissione e un rafforzamento del coordinamento dell'intervento delle politiche comunitarie e nazionali che hanno impatto sul territorio. Il Rapporto Barca contiene diversi spunti che appaiono in linea con la posizione assunta dall'Italia sulla futura politica di coesione. In primo luogo, fornisce basi solide sotto il profilo analitico per riconoscere il valore della coesione come politica di investimento sui fattori di competitività di lungo termine (quindi non politica di redistribuzione di risorse), ingrediente indispensabile dell'ulteriore progresso della integrazione europea. Inoltre, contiene proposte concrete per il miglioramento della coesione nella direzione dell'orientamento ai risultati e dell'efficacia che l'Italia ha fin qui auspicato e su cui si è anche già indirizzata nel periodo 2007-2013, con il sistema degli “obiettivi di servizio”. Ancora, mette in evidenza i cambiamenti necessari all'interno delle istituzioni comunitarie, nell'ambito della Commissione, del Consiglio, sottolineando l'opportunità di un inquadramento formale sul piano politico della coesione, e nel coinvolgimento del Parlamento Europeo.

Il dibattito sul futuro della politica di coesione è stato orientato dai Commissari preposti alla politica regionale: la Commissaria Danuta Hubner¹²⁰, il Commissario Pawel Samecki¹²¹ e, nella rinnovata Commissione, il Commissario Johannes Hahn¹²². Nel solco di un impostazione sostanzialmente condivisa, i tre Commissari hanno sottolineato come oggi l'Unione europea abbia ancora più bisogno di una forte politica di sviluppo, capace di sostenere in tutte le regioni investimenti in linea con i grandi obiettivi europei, capaci di generare innovazione, competitività, valorizzazione delle risorse umane, in generale capaci di agire come catalizzatori di investimenti per il miglioramento dell'offerta di beni e servizi pubblici. Per questo la futura politica di coesione dovrà continuare a intervenire in

¹¹⁹ An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, Independent Report prepared at the request of Danuta Hubner, Commissioner for Regional Policy by Fabrizio Barca, April 2009.

¹²⁰ Danuta Hubner, Reflection paper on future Cohesion Policy, Informal Meeting of Ministers for Regional Policy, Mariánské Lázně, 22-24 aprile 2009

¹²¹ Pawel Samecki, Orientation Paper on Future Cohesion Policy, December 2009

¹²² Johannes Hahn, Regional Policy as Essential part of the EU2020 Strategy, Zaragoza, 19th February 2010