

formavano e gestivano in totale autonomia i team di ricerca. Nel nuovo quadro organizzativo è possibile invece attribuire i compiti (come si è detto più circoscritti) o internamente (al Nucleo di Valutazione dell'amministrazione, qualora disponga della capacità, delle risorse umane necessarie e del tempo), o a piccoli gruppi di ricercatori, scelti, eventualmente, indipendentemente gli uni dagli altri. Si ritiene che l'aumento del numero di valutazioni che in ciascun momento sono richieste dalle amministrazioni possa ingenerare una maggiore concorrenza tra i valutatori, e la minore dimensione consenta l'entrata sul mercato di nuovi soggetti.

Lo strumento che le amministrazioni hanno a disposizione per prendere queste decisioni è il Piano delle valutazioni che, coerentemente con l'approccio del QSN, rientra nella responsabilità dell'amministrazione ma richiede l'apporto e il consenso del partenariato istituzionale e sociale. Negli ultimi mesi del 2007 le amministrazioni regionali e centrali hanno cominciato a definire i propri Piani.

Per sostenere le amministrazioni nell'attuare tali innovazioni, e sulla base delle indicazioni contenute nel QSN, nel 2007 è stato costituito ed ha iniziato le proprie attività il rinnovato Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale (SNV),²³ con il compito di sostenere la qualità dei processi di valutazione, costruire capacità di valutazione e contribuire alla diffusione della cultura della valutazione. Il SNV offre orientamento sull'organizzazione e sui processi di valutazione e auto-valutazione, sui piani di valutazione da predisporre ai sensi del QSN e sulla disseminazione dei risultati, attraverso incontri, dibattiti, produzione di documenti.²⁴

Il SNV è pienamente operativo da maggio 2007. Durante il 2007, è stato costituito il gruppo di lavoro²⁵ che tiene riunioni periodiche ed è stato tenuto un incontro di lancio. Il SNV ha elaborato un documento di Orientamenti per l'organizzazione della funzione di valutazione attraverso i Piani di valutazione, che ha poi discusso in incontri con le amministrazioni, le parti sociali e la Commissione

²³ Il Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale è stato previsto sulla base del positivo apprezzamento da parte della Commissione Europea, del partenariato sociale ed economico, e delle Regioni dell'esperienza del Sistema Nazionale di Valutazione del QCS Ob.1 2000-2006, che si avvaleva dell'attività dei soli UVAL, ISFOL-Struttura Nazionale di Valutazione FSE ed INEA ed operava solo nell'ambito delle regioni dell'Obiettivo 1.

²⁴ Il SNV è coordinato dall'Unità di Valutazione (UVAL) del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione e costituito dalle strutture pubbliche attive nel campo della valutazione della politica regionale nazionale e comunitaria (Nuclei di valutazione; ISFOL/Struttura Nazionale di valutazione del FSE; INEA), con il supporto del Ministero dell'Ambiente e dal Ministero delle Pari Opportunità e con la collaborazione della Rete dei Nuclei.

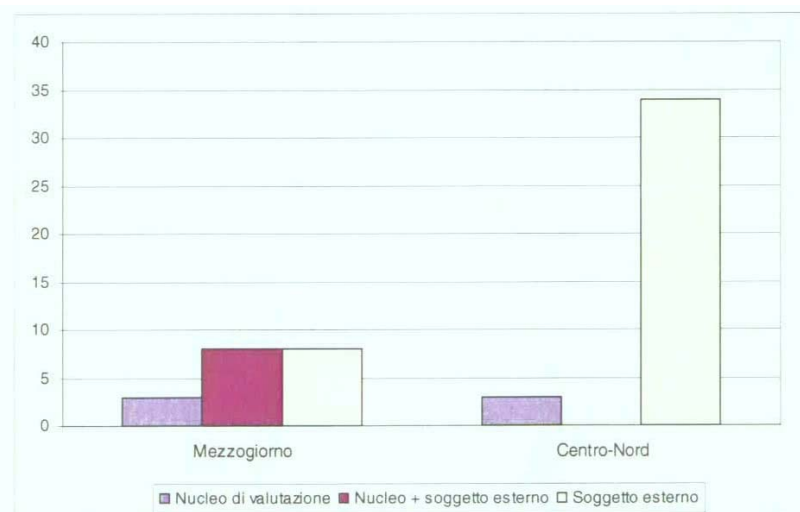
²⁵ Otto Nuclei regionali, il Nucleo del Ministero per i Beni Culturali, il Dipartimento per le Pari Opportunità, UVAL, ISFOL e INEA hanno messo a disposizione del SNV una percentuale variabile (ma sempre inferiore al 50 per cento) del tempo di lavoro di circa 40 persone.

Europea²⁶ e, all'inizio del 2008, posto a disposizione delle amministrazioni sul sito del DPS²⁷. Il SNV si è, inoltre, coordinato con la Commissione Europea in modo da fornire orientamenti coerenti, ed ha iniziato il sostegno bilaterale alla formulazione dei Piani di valutazione (attività incrementatasi nei primi mesi del 2008)²⁸.

Rilevante per il SNV, coerentemente con l'ottica del QSN, è il rapporto con le parti sociali ed economiche, che hanno richiesto incontri di orientamento ed informazione sul nuovo assetto della valutazione nella programmazione 2007-2013 a livello sia nazionale, sia locale²⁹.

Alcuni degli elementi innovativi di cui si è detto sono stati evidenziati già nel corso del 2007 durante la valutazione ex ante dei Programmi Operativi cofinanziati dai Fondi Strutturali. In particolare, le innovazioni hanno riguardato la figura dei valutatori: le valutazioni non sono più affidate esclusivamente ai valutatori esterni, ma, in misura crescente, sono condotte dal Nucleo di valutazione, in via esclusiva o con il contributo di soggetti esterni (Figura V.1).

Figura V.1 - FREQUENZE DELLE MODALITÀ PRESCELTE PER LE VALUTAZIONI EX ANTE DALLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME (valori assoluti)



Nota: La Figura V.1 è basata sui risultati di una ricognizione svolta dal SNV sui processi valutativi dei Programmi Operativi regionali cofinanziati dai Fondi Strutturali (FSE e FESR) nell'ambito degli Obiettivi Convergenza e Competitività e dei Programmi di Sviluppo Rurale. Ciascuna Regione ha attivato più processi valutativi: due (nei casi in cui sono stati affidati agli stessi soggetti o condotta unitariamente la valutazione del Programma FSE e quella del Programma FESR) o tre (una valutazione ex ante per programma). E' da riscontrare, inoltre, una certa coincidenza tra affidamento ad uno stesso soggetto delle valutazioni dei Programmi FSE e FESR ed affidamento della responsabilità della valutazione al Nucleo.

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati forniti dalle amministrazioni.

²⁶ Le riunioni sono state tenute il 14 giugno, 29 ottobre e 10 dicembre 2007.

²⁷ http://www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/08_1_31_Orient_PdV.pdf

²⁸ Tali attività vengono svolte su domanda delle amministrazioni.

²⁹ Le riunioni nazionali si sono tenute a Roma il 7 luglio ed il 7 ottobre 2007.

L'attribuzione della valutazione ad una struttura interna ha la funzione di facilitare i processi interni di apprendimento e lo scambio di informazioni e rappresenta un'innovazione nell'assetto organizzativo delle valutazioni³⁰. L'attribuzione della valutazione ex ante al Nucleo è più diffusa nel Mezzogiorno (sei Regioni su otto) che nel Centro-Nord (solo due Regioni). E' possibile ipotizzare che tale scelta dipenda dalla circostanza che i Nuclei delle Regioni del Mezzogiorno, in generale, hanno un ruolo più forte ed una struttura organizzativa che, almeno in linea di principio, attribuisce loro una maggiore autonomia (p.e., hanno spesso un coordinatore autonomo rispetto ai responsabili delle politiche regionali) e possono contare su un personale più numeroso, almeno in parte di provenienza esterna alla Pubblica Amministrazione e selezionato in base alla specializzazione in compiti di tipo valutativo. Da osservare che solo tre Regioni (tutte del Mezzogiorno) hanno affidato la valutazione ex ante del Programma di Sviluppo Rurale al Nucleo.

E' da osservare che, mentre questa esperienza può essere considerata in generale positiva, data la natura della valutazione ex ante³¹, sarà necessario prestare maggiore attenzione ad aspetti come l'indipendenza e terzietà del valutatore quando si passerà a contrattare valutazioni in itinere ed ex post interne o esterne.

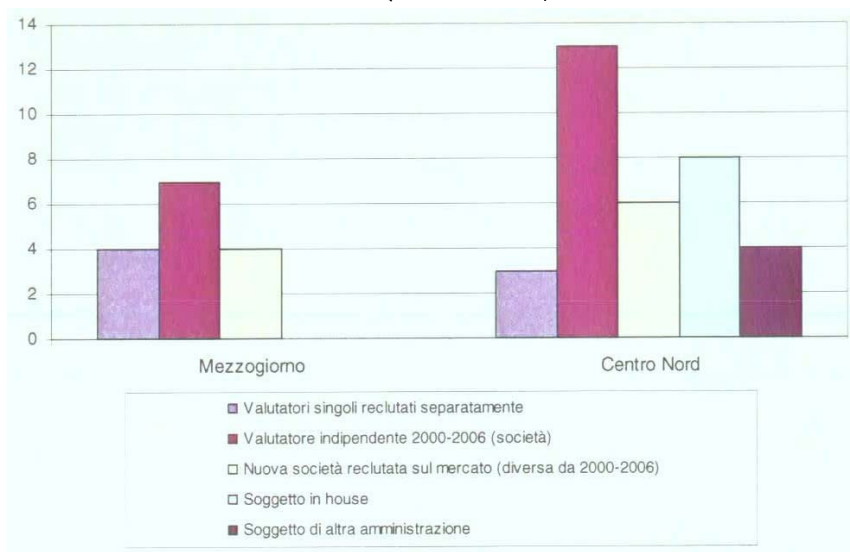
E' da osservare che anche il tipo di soggetti esterni comincia a cambiare (vedi Figura V.2), più nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord: non si tratta più solo di società, o (come nel Regioni del Centro-Nord) di strutture *in-house* o di altre amministrazioni (prevalentemente Università), ma anche di team composti da singoli esperti. L'attribuzione della valutazione a piccoli team di ricercatori contrattati specificatamente per il singolo compito valutativo ha la funzione di mettere in luce la responsabilità dei singoli valutatori in un'attività che ha un alto contenuto di ricerca applicata e, quindi, richiede di mantenere alta la qualità del prodotto attraverso meccanismi di tipo reputazionale. Allo stesso tempo, questa modalità consente risparmi di risorse finanziarie per la Pubblica amministrazione, sia pure a fronte di maggiori oneri relativi alla gestione di numerosi rapporti contrattuali di ridotte

³⁰ Nella programmazione 2000-2006, le valutazioni ex ante nelle Regioni del Mezzogiorno erano state prevalentemente affidate a strutture esterne, in molti casi le stesse che fornivano l'assistenza tecnica alla formulazione dei Programmi. Mentre all'epoca non esistevano i Nuclei di valutazione, il Regolamento comunitario di riferimento consentiva di condurre internamente la valutazione ex ante.

³¹ La valutazione ex ante fornisce un supporto all'amministrazione che prepara un programma, e, sulla base di questo supporto, produce informazioni per gli altri soggetti coinvolti nella programmazione come finanziatori o partner sociali.

dimensioni³². Anche in questo caso, tuttavia, sarà necessario, nell'affrontare con questa modalità i compiti di valutazione in itinere ed ex post, prestare particolare attenzione alla protezione dell'indipendenza e terzietà dei valutatori.

Figura V.2 – FREQUENZE DELLE FIGURE DI VALUTATORE EX ANTE DEI PROGRAMMI OPERATIVI COFINANZIATI DA FONDI EUROPEI NELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME (valori assoluti)



Nota: La Figura V.2 riporta la tipologia di tutti i soggetti esterni, sia che sia stata loro attribuita la responsabilità della valutazione, sia che sia stato loro richiesto semplicemente di affiancare il Nucleo.
Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati forniti dalle amministrazioni.

Inoltre, va osservato come sia molto diffusa l'attribuzione della valutazione ex ante per il periodo 2007-2013 allo stesso soggetto che ha condotto la valutazione intermedia del periodo 2000-2006. E' difficile dare un giudizio generale su tale consuetudine: da una parte, è probabilmente auspicabile che vi sia un certo avvicendamento nei compiti valutativi, e che un valutatore non si leghi troppo strettamente al committente. D'altra parte, tuttavia (ed alcune osservazioni del SNV lo confermano), la natura della valutazione ex ante è tale che la conoscenza profonda del programma precedente rappresenta un elemento di rilievo nel fornire indicazioni pertinenti.

L'utilizzo di indicatori è uno strumento importante per indirizzare, monitorare e dare conto delle politiche di sviluppo. Le diverse funzioni che possono svolgere e i diversi livelli dell'azione politica a cui possono essere ricondotti (da un singolo

Capacità di
misurare

³² Le modalità consigliate dal Sistema Nazionale di Valutazione (SNV) per le gare sono comunque onerose, perché si richiede di utilizzare, comunque, forme di ricerca dei consulenti esterni caratterizzate da evidenza pubblica.

progetto, a un programma, all'intera strategia), richiedono insiemi di indicatori con caratteristiche distinte.

Appare innanzitutto cruciale assicurare un'ampia batteria di indicatori statistici multi-dimensionali (cioè rappresentativi di temi economico-sociali relativi a settori differenti), a scala perlomeno regionale, confrontabili nel tempo e nello spazio per precisare i cambiamenti che le politiche intendono produrre sul territorio. Questi indicatori non devono limitarsi a cogliere obiettivi generali come la crescita e il tasso di occupazione, ma devono intercettare i fattori su cui si intende incidere per ottenere le desiderate trasformazioni, come la dotazione di infrastrutture e di servizi, la loro accessibilità e la loro qualità³³. Per disporre di tali informazioni, non sempre disponibili nemmeno a livello nazionale, il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo ha continuato a promuovere attività volte ad aumentare l'offerta della statistica ufficiale a livello territoriale tramite accordi convenzionali con l'Istituto Nazionale di Statistica (Istat)³⁴. In particolare, viene continuamente aggiornata e arricchita la *banca dati regionale degli indicatori di contesto* che contiene oltre 150 indicatori in serie storica (generalmente a partire dal 1995) volti a misurare i progressi delle regioni italiane nell'ambito del mercato del lavoro, del dinamismo delle imprese, della qualità dell'ambiente, dell'attrattività turistica, della capacità innovativa e di ricerca, della legalità, della povertà, della copertura della popolazione per servizi di base come l'istruzione, gli asili nido e i servizi idrici etc.³⁵.

Per agevolare la rappresentazione degli indicatori in raccordo con gli obiettivi della politica regionale, gli indicatori della banca dati sono articolati sia in base ai sei Assi prioritari del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 2000-2006, sia in

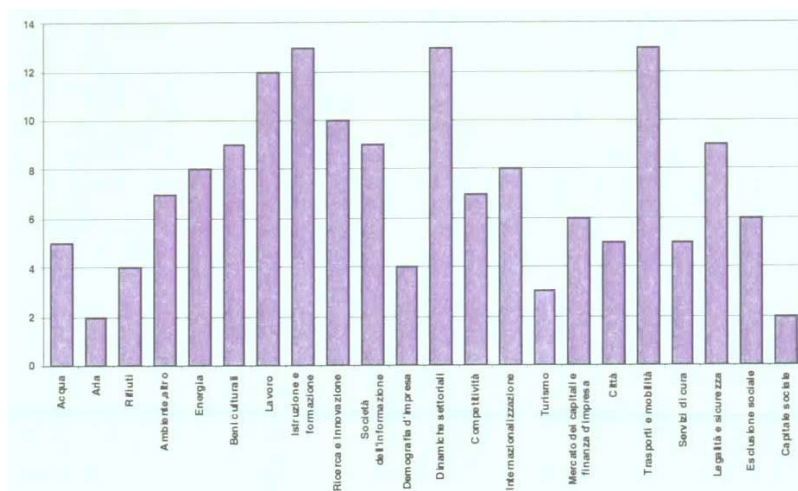
³³ Il tema è di indubbio rilievo, tanto che l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ha organizzato un Forum mondiale su Statistiche, Conoscenza e Policy che si è già riunito nel novembre 2004 a Palermo (Italia) e nel giugno 2007 a Istanbul (Turchia) per mettere a confronto rappresentanti del mondo scientifico, politico, delle amministrazioni pubbliche e della società civile provenienti da numerosi Paesi su come misurare tramite indicatori il progresso delle società. I diversi contributi sono consultabili sul sito web dell'OCSE (www.oecd.org).

³⁴ Per una descrizione più dettagliata e per accedere ai prodotti consultare http://www.dps.tesoro.it/convenzioni_DPS_ISTAT.asp e <http://www.istat.it/ambiente/contesto/>.

³⁵ Annunciare per alcuni di questi indicatori obiettivi espliciti da raggiungere con il contributo delle politiche entro un determinato periodo di tempo è un passo importante sia per comprendere la dimensione dello sforzo necessario, sia per aumentare il grado di responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti nell'attuazione delle politiche stesse. Nell'ambito del QSN 2007-2013, sono presenti due insiemi di indicatori con obiettivi espliciti: 1) quelli comuni a diverse aggregazioni di regioni oggetto delle politiche aggiuntive nazionali - Mezzogiorno/Centro-Nord - e comunitarie - obiettivo Convergenza/obiettivo Competitività Regionale e Occupazione (consultare anche <http://www.dps.tesoro.it/qsn/indicatori/>); e 2) quelli parte del meccanismo di incentivazione degli "obiettivi di servizio" in cui, per il solo Mezzogiorno, saranno allocati alle regioni premi finanziari in base al raggiungimento di standard minimi fissati ex-ante per undici indicatori che misurano la disponibilità e qualità dei servizi offerti in relazione a istruzione, cura dei bambini e degli anziani, servizio idrico integrato e gestione dei rifiuti urbani (vedi paragrafo V.4 e <http://www.dps.tesoro.it/obiettivi%5Fservizio/>).

base alle dieci Priorità del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, sia in base a una classificazione tematica più generale³⁶ (Figura V.3).

Figura V.3 – NUMERO DI INDICATORI REGIONALI DI CONTESTO PER TEMA



Nota: La Figura presenta la numerosità degli indicatori della base secondo un'articolazione tematica. In alcuni casi, uno stesso indicatore potrebbe essere attribuito a più temi: ad esempio, un indicatore sull'inquinamento delle coste può essere collegato ad interventi realizzati a scopo ambientale (tema Ambiente), ma fornire anche utili indicazioni sulla valorizzazione e l'attrattività turistica dei territori (tema Turismo). Analogamente, la percentuale di giovani che abbandonano prematuramente gli studi può fornire indicazioni sia per azioni di contrasto alla dispersione scolastica (tema Istruzione e formazione), sia per azioni volte alla riduzione di fenomeni di marginalità sociale (tema Esclusione Sociale) dato il suo riflesso sulle prospettive di miglioramento delle condizioni occupazionali, di reddito e di cittadinanza degli individui.

Fonte: elaborazioni DPS.

L'esperienza degli ultimi anni ha mostrato che alcuni degli indicatori disponibili nella banca dati non sono sufficientemente focalizzati per orientare i decisori, a volte perché rappresentativi di fenomeni che sono troppo lontani dall'azione pubblica e troppo influenzati da variabili esogene alle politiche (ciò vale ad esempio per le misure di produttività settoriale), a volte perché si tratta di misure troppo approssimative di quello che si vorrebbe poter osservare (ad esempio nel caso di indicatori sulla percezione degli individui della qualità di alcuni servizi collettivi) o ancora perché non è immediato determinare quale tipo di evoluzione del fenomeno ci si auspica nel tempo. La realizzazione recente di nuove indagini statistiche – come l'indagine sul disagio sociale per l'anno 2006³⁷ e l'avvio della produzione di conti

³⁶ Gli indicatori sono consultabili sul sito dell'Istat alla pagina <http://www.istat.it/ambiente/contexto/infoterr/azioneB.html>.

³⁷ Alcune delle attività sono specificatamente volte all'ampliamento dell'informazione statistica sui fenomeni della povertà e del disagio economico-sociale a livello regionale. Indicatori sulla difficoltà nel raggiungere servizi come il pronto soccorso e l'ASL e la percezione di problemi nella zona di abitazione sul disagio sociale sono stato rilevati a livello regionale dall'indagine sui consumi delle famiglie. Sono disponibili i dati relativi all'anno 2002 e i dati relativi all'anno 2006.

http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20071126_00/ (Cfr. anche il paragrafo I.3).

ambientali sulle emissioni atmosferiche a livello regionale³⁸ – contribuiscono in prospettiva ad una selezione di indicatori più significativa.

Infine, alcuni temi rilevanti appaiono ancora poco rappresentati nella batteria di indicatori regionali. Oltre all'indisponibilità di fonti statistiche adeguate, in alcuni casi non è ancora sufficientemente matura la riflessione sulla natura degli indicatori più utili, soprattutto per fenomeni nuovi e/o di recente interesse per le politiche. Le lacune principali riguardano: i trasporti e la mobilità (in particolare quella urbana), il cambiamento climatico (in particolare sulle emissioni regionali complessive di gas ad effetto serra), i servizi alle imprese, la competitività, e la capacità della pubblica amministrazione. Sono tutte aree in cui orientare gli sforzi futuri.

Legame tra
progetti e
indicatori di
contesto

Un altro importante ambito di sviluppo riguarda la quantificazione di indicatori di realizzazione, risultato e impatto dei programmi operativi e del sistema di monitoraggio. Questi indicatori hanno un legame diretto con i singoli interventi finanziati dai programmi e giocano un ruolo fondamentale non solo per rendere conto dell'avanzamento dei singoli progetti, ma anche per migliorarne l'attuazione *in itinere*. In una strategia, come quella del 2007-2013, basata sull'unitarietà delle politiche regionali e in una riqualificazione del rapporto tra spesa aggiuntiva e ordinaria, appare fondamentale assicurare una visione integrata delle informazioni finanziarie e fisiche relative all'avanzamento degli interventi finanziati dal Fondo Aree Sottoutilizzate e co-finanziati dai fondi strutturali europei³⁹.

Il sistema di monitoraggio 2007-2013 raccoglierà in modo omogeneo e univoco tali dati a livello di singolo progetto (intervento), individuato secondo una definizione comune attraverso il CUP (Codice unico di progetto, obbligatorio per tutti gli interventi pubblici ex L.3/2003 art.11). Si tratta di una significativa innovazione che consente, in particolare per i progetti finanziati da diverse fonti, la conoscenza dei dati fondamentali afferenti ai diversi ambiti di programmazione ed una misura standard dell'avanzamento fisico di ciascun progetto, determinata dalla

³⁸ Le statistiche di contabilità ambientale restituiscono sotto diversi profili un'immagine delle pressioni ambientali generate e delle risposte date da diversi soggetti economici. Un sottoinsieme di questi conti sono regolarmente prodotti dall'Istat a livello nazionale (link <http://www.istat.it/conti/ambientali/>). Per fornire indicazioni utili per le politiche di sviluppo in un paese in cui la struttura economica, l'avanzamento tecnologico e il patrimonio naturale sono diversificati e disomogenei sul territorio, è importante poter identificare le differenze territoriali nei fenomeni di interazione tra economia e ambiente. Il progetto DPS-Istat "Conti ambientali su scala regionale" ha lo scopo di rendere disponibile entro inizio 2009 matrici NAMEA per le emissioni atmosferiche per tutte le regioni italiane, in cui sono presentati congiuntamente dati economici (come valore aggiunto, occupazione, consumi delle famiglie per finalità) e dati sulle emissioni di dieci principali inquinanti atmosferici per settore economico. Su questa base è possibile calcolare indicatori regionali per settore come il Global Warming Potential (sulle emissioni dei principali gas da "effetto serra in tonnellate di CO2 equivalente) e il Potential Acid Equivalent (PAE) (sulle emissioni di altri inquinanti atmosferici).

³⁹ La presenza di indicatori di realizzazione fisica è prevista esplicitamente dal QSN nella sezione dedicata al Monitoraggio del par VI.2.4.

sua tipologia. Questi indicatori fisici si affiancheranno a un indicatore occupazionale obbligatorio, oltre ai consueti indicatori finanziari e a quelli fisici a scelta delle amministrazioni. Il sistema di monitoraggio unitario prevede, inoltre, il collegamento di ciascun progetto a un indicatore di risultato/impatto tra quelli previsti dal QSN, proprio allo scopo di chiarire, anche *in itinere*, i nessi tra realizzazioni concrete e traguardi che la programmazione intende raggiungere.

VI. ASPETTI TERRITORIALI DELLE POLITICHE DEL LAVORO, DEI CAPITALI E PER I MERCATI

Le strategie di crescita delle aree in ritardo di sviluppo si avvalgono anche di interventi che, agendo su mercati rilevanti quali quello del lavoro e dei capitali, e rimuovendo barriere alla concorrenza, possono contribuire al successo della politica regionale.

Come negli anni passati, questo capitolo riporta dunque lo stato delle politiche del lavoro (par. VI.1.1), con particolare approfondimento a quelle finanziate dal Fondo Sociale Europeo e agli strumenti di autoimprenditorialità e autoimpiego (par. VI.1.2). A seguire, come di consueto, si riporta un'analisi del mercato del credito nelle regioni meridionali (par. VI.2) ed infine si introduce una riflessione preliminare su alcuni aspetti di rilevanza territoriale delle politiche di apertura dei mercati (par. VI.3).

VI.1 Politiche per il Mercato del lavoro

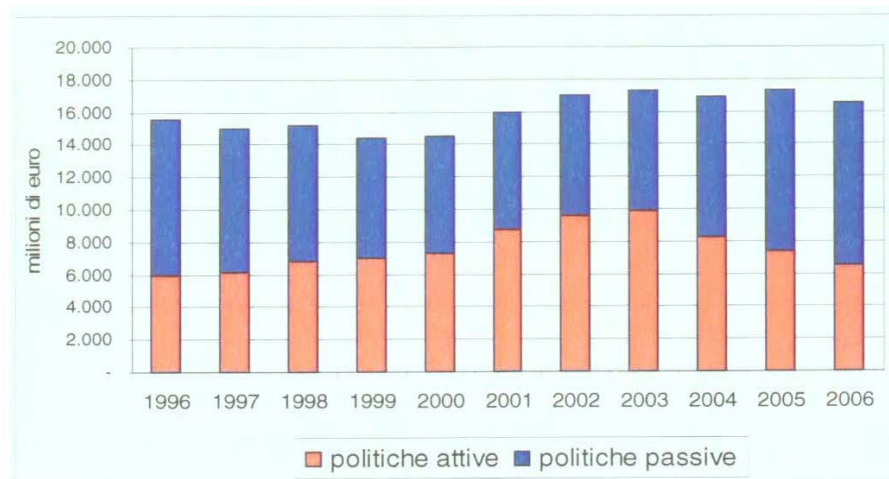
VI.1.1 Monitoraggio delle politiche del lavoro

Le politiche del lavoro attive (per l'occupabilità e l'occupazione dei disoccupati e degli inoccupati) e passive (di sostegno al reddito di lavoratori disoccupati)¹, comportano annualmente una spesa complessiva di oltre 16 miliardi di euro². Dopo un periodo in cui le politiche attive erano risultate in crescita costante, dal 2004 la composizione tra le componenti attiva e passiva è mutata nettamente a favore di quest'ultima. Infatti, l'ammontare destinato alle politiche attive si è via via ridotto passando dal picco di 9,9 miliardi nel 2003 al valore di 6,5 miliardi di euro nel 2006, mentre la componente passiva è cresciuta nello stesso periodo da circa 7,4 a 10 miliardi di euro (pari al 61 per cento del totale) (cfr. Figura VI.1).

¹ La definizione di politiche del lavoro adottata riprende quella proposta da Eurostat con alcune differenziazioni per meglio adattarla al caso italiano tra cui l'inclusione tra le politiche attive degli sgravi contributivi. 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.

² I dati sono tratti dalle tavole di Monitoraggio del Ministero del Lavoro e dell'INPS e si riferiscono alle cifre impegnate dall'ente che gestisce la spesa, eccetto che per le misure cofinanziate dal FSE per le quali trattasi di pagamenti. I dati non comprendono ulteriori misure di natura settoriale o specifica (quali ad esempio sgravi contributivi per i settori della pesca ed edile, sottocontribuzione dei lavoratori dipendenti agricoli, azioni di sistema nel campo formazione/istruzione) non classificate tra le politiche attive o passive da parte del Ministero del Lavoro per un importo complessivo di oltre 6 miliardi di euro.

Figura VI.1 - SPESA PER POLITICHE DEL LAVORO, 1996-2006
(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 Pre pensionamenti.

Fonte: elaborazioni su dati MLPS

L'andamento è dovuto in parte alla fase di ristrutturazione delle aziende italiane, soprattutto nel Centro-Nord, con conseguente maggiore utilizzo di misure di sostegno del reddito, e in parte alla diminuzione (per obiettivi di bilancio) degli incentivi alla domanda di lavoro, compresi quelli specifici per il Mezzogiorno, dove le misure introdotte negli anni recenti (crediti di imposta e sgravi annuali e triennali per nuove assunzioni) non hanno compensato l'esaurirsi degli sgravi territoriali specifici per l'area.

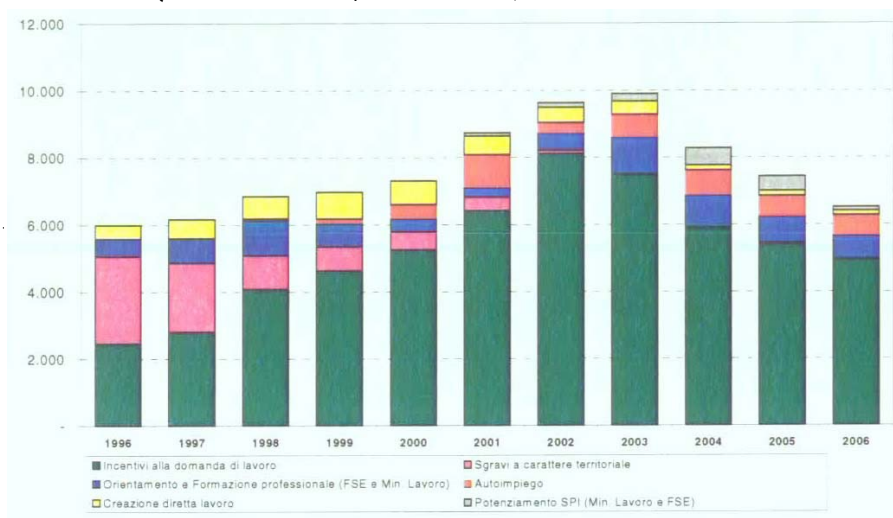
Tra le misure di intervento attivo (cfr. figura VI.2), infatti, gli incentivi alla domanda incrementale di lavoro, dopo aver registrato nel biennio 2002-2003 i valori più elevati (raggiungendo una spesa superiore ai 7 miliardi di euro), si sono fortemente contratti nel triennio successivo, benché essi costituiscano ancora, con circa 5 miliardi di euro, il 76 per cento delle politiche attive nel 2006.

Le politiche per l'autoimpiego, avviate nel 1999, si sono stabilizzate negli ultimi tre anni intorno ai 600 milioni di euro, pari a oltre il 9 per cento del totale delle politiche attive³. Le spese per orientamento e formazione professionale, largamente cofinanziate dai Fondi comunitari, si attestano nel 2006 a oltre il 10 per cento delle

³ A questo importo andrebbero aggiunti circa 100 milioni di euro per l'imprenditoria giovanile, non classificata dal Ministero del Lavoro come politica attiva bensì come politica settoriale.

politiche attive con una spesa pari a circa 600 milioni⁴. A partire dal 2001 è inclusa nelle politiche di promozione dell'occupazione anche la spesa aggiuntiva per il rafforzamento dei Servizi per l'Impiego, mentre va esaurendosi nell'ultimo biennio la spesa connessa alle politiche di creazione diretta dei posti di lavoro⁵, pari nel 2006 al 2 per cento della spesa complessivamente rilevata.

Figura VI.2 - SPESA PER POLITICHE ATTIVE PER TIPOLOGIA, 1996-2006
(milioni di euro a prezzi correnti)



Fonte: elaborazioni su dati MLPS.

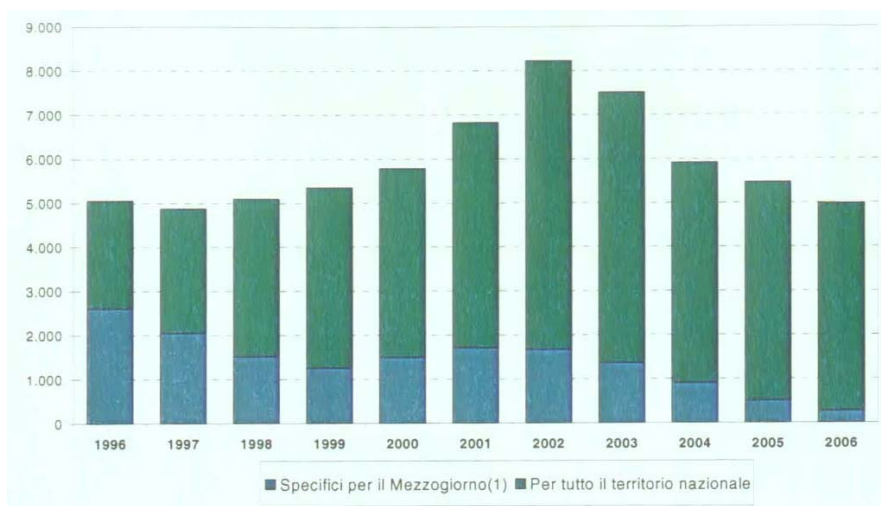
Il progressivo esaurimento degli sgravi contributivi destinati ai lavoratori del Mezzogiorno, che fino alla metà degli anni '90 avevano costituito la forma prevalente di sostegno alla domanda di lavoro nell'area, non è stato compensato dall'introduzione, a partire dal 1998, dei crediti di imposta per nuove assunzioni (la cui spesa è stata rilevante soprattutto tra 2001 e 2003). Nel periodo è stato maggiormente attivo il cd. Bonus occupazione introdotto dalla Legge Finanziaria per il 2001 e poi riformulato dalla Legge Finanziaria per il 2003 e cessato a fine 2006, unitamente agli sgravi annuale e triennale (in forte calo nel biennio 2005-2006). Per questo, la componente specifica per il Mezzogiorno degli incentivi di sostegno alla domanda di lavoro è andata via via riducendosi, così da costituire nel 2006 solo circa il 6 per cento del totale dell'incentivazione considerata. (cfr. Figura VI.3).

Incentivi alla
domanda di
lavoro nel
Mezzogiorno

⁴ Rispetto a quanto presentato nella precedente edizione del rapporto la serie storica risulta aggiornata a partire dal 2000.

⁵ Tale spesa è soprattutto connessa ancora al contributo del Fondo per l'occupazione per i soggetti che ancora rimangono nel bacino dei lavoratori socialmente utili (LSU) in via di progressivo riassorbimento. A partire dal 2001 i soggetti che avevano usufruito dello strumento dal 1997 e 1999 sono passati in carico alle Regioni che operano ancora alcuni progetti in convenzione con il Ministero del lavoro. Negli ultimi anni sono stati comunque attive forme di incentivazione destinate a favorire l'uscita dei soggetti dalla condizione di LSU.

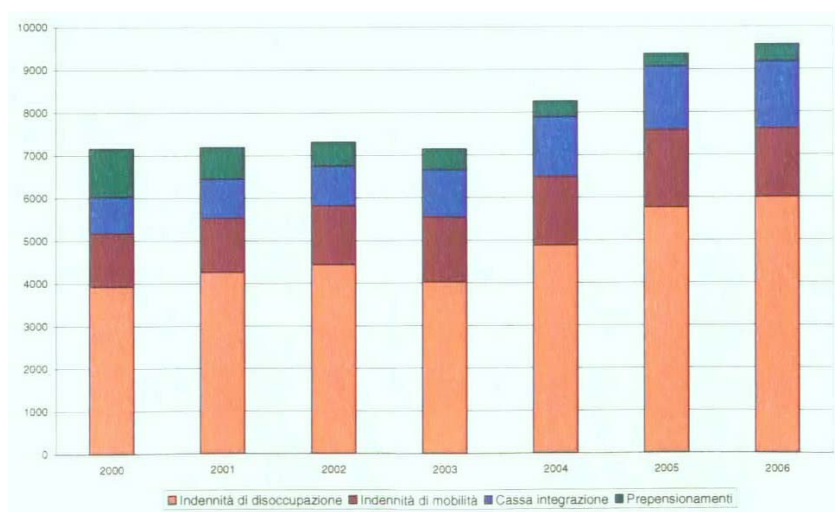
Figura VI.3 - INCENTIVI ALLA DOMANDA DI LAVORO NAZIONALI E SPECIFICI PER IL MEZZOGIORNO, 1996-2006 (milioni di euro a prezzi correnti)



Fonte: elaborazioni su dati MLPS.

Per quanto riguarda invece le politiche passive, la voce di maggior rilievo è rappresentata dall'indennità di disoccupazione che, con un significativo incremento a partire dal 2003, arriva a costituire nel 2006 oltre il 62 per cento del totale; seguono con valori che superano il 16 per cento (ciascuna) la cassa integrazione e l'indennità di mobilità (questa ultima in riduzione nell'ultimo anno). Dopo un trend pluriennale decrescente, nel 2006 la spesa per prepensionamenti riprende a crescere e il suo peso percentuale supera il 4 per cento (cfr. Figura VI.4).

Figura VI.4 - SPESA PER POLITICHE PASSIVE PER TIPOLOGIA, 2000-2006 (milioni di euro a prezzi correnti)



Fonte: elaborazioni su dati MLPS.,

L'analisi della distribuzione sul territorio dello stock medio annuo dei beneficiari di un sottoinsieme di strumenti delle politiche esaminate (circa l'86 per cento delle politiche attive è il 96 per cento delle politiche passive, cfr. successiva Tavola VI.1) consente di ricavare informazioni riguardo a quali siano, in ciascuna delle macroaree, gli strumenti di policy di maggior rilievo - in termini di coinvolgimento di persone - il cui utilizzo è chiaramente influenzato dalla struttura produttiva e dalle caratteristiche della forza lavoro oltre che dalle prescrizioni normative.

Beneficiari
delle politiche
del lavoro per
macroarea

Le politiche attive e passive coinvolgono in media annualmente oltre 2 milioni di persone, di cui circa 900 mila nel Mezzogiorno, con una tendenza in riduzione nel periodo 2001-2006 rispetto a un aumento della spesa.

Tra i vari strumenti di politica attiva, i contratti di apprendistato continuano a crescere riguardando circa 600 mila persone nel 2006, per una spesa di circa 2 miliardi di euro (oltre il 30 per cento delle risorse per la politica attiva), con una prevalenza di beneficiari nel Centro-Nord (circa 450 mila). Continua il calo dei contratti di formazione e lavoro, sostituiti dai contratti di inserimento lavorativo con sgravio, pari a oltre 33 mila, di cui 22 mila nel Mezzogiorno (a questi si aggiungono circa 20 mila posizioni per le quali non è previsto lo sgravio in mancanza dei presupposti necessari - disoccupati anziani e donne residenti in aree caratterizzate da forti differenze di genere). Tra gli incentivi all'occupazione dipendente crescono (sia in termini di beneficiari che di spesa) le assunzioni agevolate dei lavoratori dalle liste di mobilità (a conferma della riduzione della spesa per l'indennità di mobilità), che interessano circa 130 mila persone, di cui oltre la metà nelle regioni meridionali. Risulta di particolare rilievo nel Mezzogiorno anche l'assunzione agevolata di disoccupati di lunga durata che coinvolge circa 275 mila soggetti a fronte di 55 mila nel Centro-Nord (nel totale nazionale le risorse impiegate a questo fine nel 2006 sono circa 1,1 miliardi, pari al 17 per cento del totale politiche attive). Va esaurendosi invece il ruolo degli sgravi totali triennali per nuove assunzioni, con una spesa pari, nel 2006, a soli 80 milioni di euro. I beneficiari del credito di imposta introdotto dalla legge finanziaria 2001 risultano distribuiti piuttosto equamente tra Mezzogiorno e Centro-Nord, ma lo strumento ha subito un calo rilevante dagli oltre 300.000 (di cui 162 mila al Mezzogiorno) del 2002 agli attuali 46 mila. La relativa spesa, pari a quasi due miliardi nel 2002 e poco più di un miliardo nel 2003, a partire dal 2004 si è

ridotta sensibilmente e si presenta attorno ai 200 milioni di cui circa due terzi nel Mezzogiorno.

Continua la flessione dei Lavoratori socialmente utili, il cui numero supera ancora i 35 mila lavoratori, di cui 32 mila nel Mezzogiorno. Sono localizzati per circa il 90 per cento nel Mezzogiorno i beneficiari della spesa per gli incentivi all'imprenditorialità giovanile e all'autoimpiego, con una spesa annua di circa 600 milioni. Lo stock medio di persone coinvolte nelle politiche passive, in crescita in entrambe le ripartizioni nel periodo 2001-2006, è nel 2006 circa 750 mila, di cui 360 mila al Sud, pari al 48 per cento del totale (in calo di oltre 1 punto rispetto al 2001).

Tavola VI.1 - DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEI BENEFICIARI E SPESA PER LE POLITICHE DEL LAVORO PREVISTE DA DISPOSITIVI NAZIONALI¹

Tipologia di intervento	Beneficiari ²						Spesa (migliaia di euro) ³					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Politiche attive												
Contratti a causa mista												
Apprendistato	481.373	490.293	497.095	545.439	564.346	589.289	1.635.615	1.769.164	1.969.153	1.981.306	2.132.867	1.934.055
Centro-Nord	405.125	407.822	404.375	429.671	438.310	n.d.						
Mezzogiorno	76.248	82.471	92.720	115.768	126.036	n.d.						
Contratti di formazione e lavoro	265.917	229.235	191.165	120.942	36.135	3.174	784.206	721.864	552.581	357.130	109.748	12.054
Centro-Nord	199.133	173.240	144.543	87.128	23.405	1.778						
Mezzogiorno	66.784	55.995	46.622	33.814	12.730	1.396						
Incentivi all'occupazione dipendente												
Contratti di apprendistato												
trasformati a tempo indeterminato	69.838	74.879	79.591	81.128	82.660	84.329	320.935	347.140	453.379	417.257	426.003	429.467
Centro-Nord	62.500	66.373	70.025	70.319	70.294	69.919						
Mezzogiorno	7.338	8.506	9.566	10.809	12.366	14.410						
Contratti di formazione e lavoro												
trasformati a tempo indeterminato	15.633	14.941	13.008	10.504	8.720	6.312	31.150	38.005	70.779	54.877	44.454	34.782
Centro-Nord	134	118	91	93	103	55						
Mezzogiorno	15.499	14.823	12.917	10.411	8.616	6.257						
Contratti di inserimento lavorativo con sgravio				3.030	17.518	33.531				4.465	29.645	101.776
Centro-Nord				1.320	5.819	11.074						
Mezzogiorno				1.710	11.700	22.458						
Assunzioni agevolate disoccupati di lunga durata (a)												
Centro-Nord	123.609	122.737	108.631	85.728	67.351	55.653	1.133.000	1.202.132	1.386.693	1.278.328	1.164.037	1.095.813
Mezzogiorno	226.592	278.066	293.070	298.189	279.589	275.551						
Assunzioni agevolate dalle liste di mobilità (e relative trasformazioni) (b)	81.609	74.506	75.349	93.930	111.181	131.075	468.703	489.792	446.385	497.677	602.832	635.560
D Italia	40.403	35.314	40.776	54.301	63.865	77.739						
Centro-Nord	36.124	30.641	35.306	47.127	55.761	67.588						
Mezzogiorno	4.279	4.672	5.469	7.174	8.104	10.151						
I Italia	21.968	20.706	19.008	21.129	22.919	24.374						
Centro-Nord	17.105	15.981	14.407	14.625	15.036	15.889						
Mezzogiorno	4.864	4.725	4.601	6.504	7.884	8.485						
S Italia	19.238	18.486	15.565	18.500	24.397	28.961						
Centro-Nord	18.293	17.482	14.579	16.506	21.653	25.711						
Mezzogiorno	946	1.005	986	1.995	2.744	3.250						
Altre assunzioni agevolate (c)	1.465	828	599	990	1.192	1.070	7.192	6.999	2.696	3.950	5.627	5.930
Centro-Nord	1.225	692	441	677	818	712						
Mezzogiorno	240	136	158	313	374	358						
Sgravi contributivi e incentivi alle assunzioni nel Mezzogiorno												
sgravio in forma capitolaria (d)	259.077	16.725	-	-	26	15	164.595	32.097	-	36	-	-
sgravio annuale e triennale nuove	190.326	210.398	198.504	132.821	43.834	51	1.025.246	1.115.248	1.073.315	749.447	298.140	79.361
-sgravio totale triennale	189.207	210.155	198.504	132.821	43.834	51	1.009.126	1.111.744	1.072.573	748.150	296.047	78.080
-sgravio totale annuale	1.119	243	-	-	-	-	16.120	3.504	742	1.297	2.093	1.281
Vecchi sgravi contributivi nel Mezzogiorno non operativi su beneficiari (e)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	394.472	113.484	26.620	30.611	52.589	29.095
Credito d'imposta assunzioni obiettivo 1 (L.449/97 e 448/98) (f)	5.911	228	-	-	-	-	17.203	4.835	-	1.760	-	-
Credito d'imposta ass. a tempo indeterminato adulti art. 7 L.388/2000 (generale e Mezzogiorno) (g)							586.168	1.970.608	1.185.391	196.332	240.238	243.796
Credito d'imposta ass. a TI adulti art. 7 L.388/2000 (generale)	101.966	312.435	208.246	56.237	56.631	46.635	486.722	1.568.943	919.224	72.114	86.182	87.796
Centro-Nord	61.850	150.405	108.497	21.732	13.838	10.635						
Mezzogiorno	40.116	162.030	99.749	34.505	42.793	36.000						
Credito d'imposta art. 7 L.388/2000 (ult. Mezzogiorno)							99.447	401.665	266.167	124.218	154.056	156.000
Integrazione dei disabili												
Lavoratori svantaggiati presso cooperative sociali con sgravio	12.668	13.969	14.975	16.633	18.158	17.186	43.566	46.226	56.186	56.672	63.635	1.506
Centro-Nord	11.516	12.488	13.161	14.218	15.433	14.597						
Mezzogiorno	1.151	1.482	1.813	2.415	2.725	2.589						
Assunzioni agevolate di disabili	2	425	1.508	2.411	3.227	3.074	30.987	30.987	30.987	30.987	30.987	30.987
Centro-Nord	1	346	860	1.822	2.391	2.302						
Mezzogiorno	1	79	648	589	836	773						
Creazione diretta di posti di lavoro												
Lavori socialmente utili	98.415	72.719	58.465	50.870	43.482	35.107	556.861	450.207	365.801	135.200	124.450	127.200
Centro-Nord	11.367	6.097	5.011	3.996	3.574	3.166						
Mezzogiorno	87.048	66.622	53.453	46.874	39.908	31.941						

segue: Tavola VI.1 - DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEI BENEFICIARI E SPESA PER LE POLITICHE DEL LAVORO PREVISTE DA DISPOSITIVI NAZIONALI¹

Tipologia di intervento	Beneficiari ²						Spesa (migliaia di euro) ³					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Incentivi all'imprenditoria giovanile e all'autoimpiego												
Incentivi alla imprenditorialità												
giovanile (i)	395	61	104	146	88	81	108.600	17.100	34.800	204.590	103.460	81.985
Centro-Nord	30	6	7	8	5	8						
Mezzogiorno	365	55	97	138	83	73						
Autoimpiego (ex. Prestito d'onore)												
(II)	19.590	-	12.753	13.584	9.114	8.194	561.100	-	435.840	622.570	626.798	587.230
Centro-Nord	599	-	702	904	1.068	1.223						
Mezzogiorno	18.991	-	12.051	12.680	8.046	6.971						
Esperienze lavorative												
Piani di inserimento professionale	11.832	7.368	1.785	3.322	1.105	307	44.082	27.620	9.080	8.700	5.100	3.300
Centro-Nord	3.365	1.328	689	962	452	125						
Mezzogiorno	8.466	6.040	1.095	2.360	653	182						
Politiche passive												
Sostegno al reddito												
Indennità di mobilità	86.465	89.913	97.047	101.341	112.859	100.617	1.264.227	1.380.962	1.511.968	1.599.500	1.803.800	1.595.500
Centro-Nord	48.752	50.700	56.051	58.109	66.395	57.931						
Mezzogiorno	37.713	39.213	40.995	43.232	46.464	42.686						
Indennità di disoccupazione (m)	349.308	357.700	368.050	382.698	429.480	424.205	4.269.590	4.443.694	4.026.798	4.882.900	5.772.000	6.007.100
Indennità non agricola	189.286	195.589	204.326	214.709	265.216	269.691	2.534.238	2.888.828	2.623.686	3.209.100	4.043.400	4.527.200
-ordinaria non ag requisiti pieni	77.207	87.391	96.580	106.651	137.251	139.653	1.133.721	1.510.351	1.309.859	1.739.300	2.268.300	2.854.100
Centro-Nord	43.713	50.739	56.499	60.705	77.936	79.083						
Mezzogiorno	33.494	36.652	40.082	45.946	59.315	60.570						
-ordinaria non ag requisiti ridotti	112.079	108.198	107.746	108.058	127.964	130.037	1.400.517	1.378.477	1.313.827	1.469.800	1.775.100	1.673.100
Centro-Nord	59.372	57.136	56.117	59.176	64.267	65.090						
Mezzogiorno	52.707	51.062	51.629	48.882	63.697	64.948						
Indennità nell'edilizia	22.412	22.503	22.551	26.124	30.318	27.052	176.749	170.847	63.962	112.500	86.700	51.400
Centro-Nord	3.622	3.516	3.510	4.148	5.393	4.862						
Mezzogiorno	18.790	18.987	19.041	21.976	24.924	22.190						
Indennità agricola	137.610	139.608	141.173	141.864	133.947	127.462	1.558.604	1.384.019	1.339.150	1.561.300	1.641.900	1.428.500
Centro-Nord	22.203	22.226	23.139	23.663	23.027	22.230						
Mezzogiorno	115.407	117.382	118.034	118.201	110.920	105.232						
Cassa Integrazione Guadagni (n)	87.521	101.958	130.839	131.031	140.955	137.128	928.138	932.140	1.121.443	1.417.000	1.501.100	1.581.840
Centro-Nord	55.553	68.701	91.033	90.236	99.292	94.982						
Mezzogiorno	31.968	33.257	39.806	40.795	41.663	42.146						
Prepensionamenti	148.395	129.780	100.945	111.978	95.475	80.091	731.910	560.220	483.363	362.978	288.652	398.432
Centro-Nord	108.222	94.383	70.229	79.678	68.368	58.569						
Mezzogiorno	40.173	35.397	30.716	32.300	27.107	21.522						

NOTE

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

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

³Per la quasi totalità delle politiche i dati sono tratti dalle tavole di Monitoraggio del Ministero del Lavoro e dell'INPS e si riferiscono alle cifre impegnate dall'ente che gestisce la spesa, eccetto che per le misure cofinanziate dal FSE per le quali 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. Per ciascuno degli anni considerati, una quota di circa il 5 per cento delle posizioni stimate sono relative a lavoratori la cui impresa ha sede contributiva nelle regioni del Centro-Nord.

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

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

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

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

(i) I valori sono relativi agli strumenti di cui al Titolo I del d.lgs. 185/2000. Il dato sui beneficiari è di fonte Sviluppo Italia Spa (ora Agenzia nazionale per l'attrazione d'investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.) e si riferisce al numero di domande ammesse. Il dato di spesa si riferisce all'impegno di spesa assunto.

(j) I valori sono relativi agli strumenti di cui al Titolo II del d.lgs. 185/2000. Il dato sui beneficiari è di fonte Sviluppo Italia Spa (ora Agenzia nazionale per l'attrazione d'investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.) e si riferisce al numero di domande ammesse (per lavoro autonomo, microimpresa e franchising), il dato di spesa si riferisce all'impegno di spesa assunto.

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

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

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