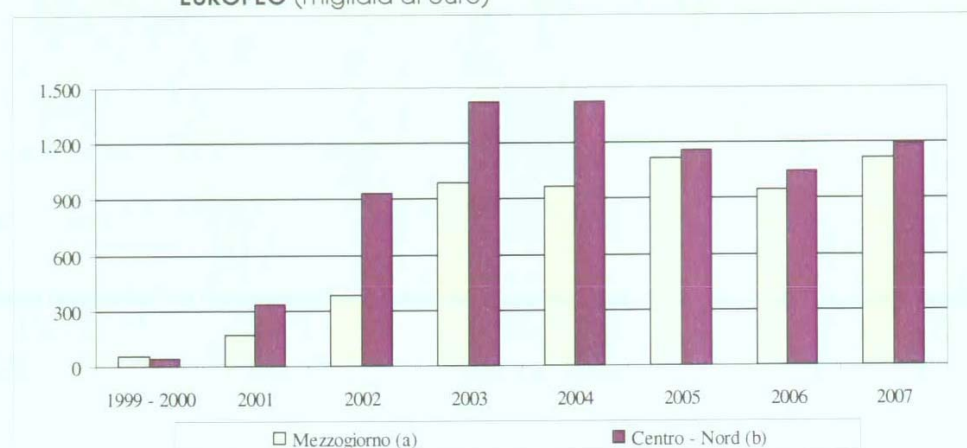


La spesa per gli interventi per le risorse umane finanziati dal Fondo Sociale Europeo (FSE) per la programmazione 2000–2006⁶ ha quasi raggiunto complessivamente 11 miliardi di euro nel 2006 e superato 13 miliardi di euro nel 2007, a fronte di 326.424 progetti avviati⁷. (Cfr. fig. VI.5).

Interventi del
Fondo Sociale
Europeo

Figura VI.5 - SPESA CUMULATA PER ANNO DEGLI INTERVENTI DEL FONDO SOCIALE EUROPEO (migliaia 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.

La spesa nel Centro–Nord rappresenta circa il 73 per cento della relativa dotazione finanziaria a fine 2006, l'87 per cento a fine 2007; nel Mezzogiorno, tali percentuali risultano rispettivamente pari al 65 e all'80,5 per cento.

A livello nazionale, il 32 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 (5,5 per cento), con una maggiore concentrazione nel Centro – Nord, e della popolazione femminile (7,8 per cento). Le politiche più strettamente correlate all'istruzione e alla formazione hanno beneficiato del 27,5 per cento circa dei pagamenti, con una maggiore concentrazione

⁶ 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.

⁷ Tutti i dati relativi al Fondo Sociale Europeo si riferiscono ai valori al 31 dicembre 2007. Ai dati qui riportati si aggiungono spese per 14,35 milioni di euro realizzate nel quadro del POR Toscana, per le quali non sono disponibili i dati al livello di dettaglio qui richiesto.

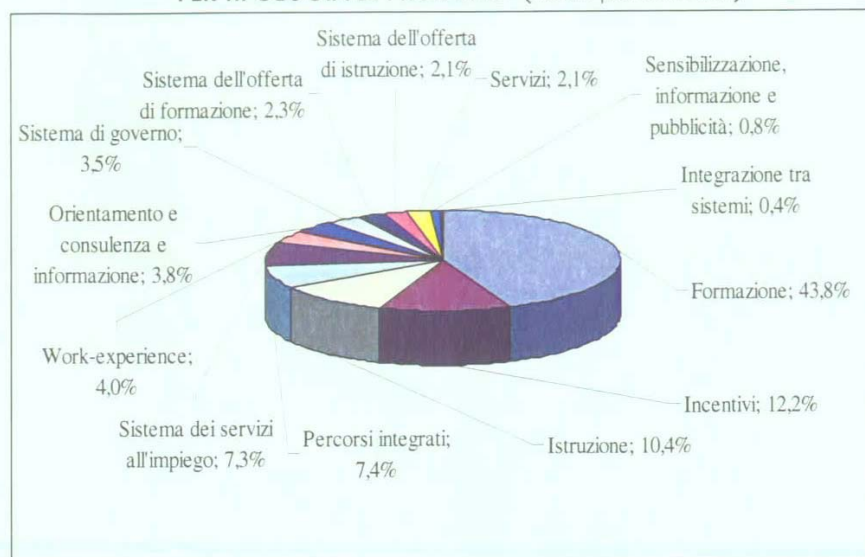
nel Mezzogiorno, mentre il 16 per cento circa delle spese è stato rivolto ad interventi per occupati (nelle imprese, ma anche nelle Pubbliche Amministrazioni), per l'imprenditorialità e per la ricerca, realizzati maggiormente nel Centro - Nord. Un ulteriore 4,8 per cento delle spese totali è stato dedicato a progetti correlati agli interventi previsti dai programmi delle Regioni rientranti nell'obiettivo 1 in vari ambiti (quali l'ambiente, la valorizzazione delle risorse culturali, i sistemi industriali, le città, la società dell'informazione o la legalità); tali spese rappresentano quasi il 12 per cento dei pagamenti realizzati nelle sole Regioni Obiettivo 1. Sono inoltre state implementate azioni per il miglioramento dei sistemi di gestione delle politiche (4,2 per cento delle spese) e di assistenza tecnica (1,7 per cento).

Interventi del
Fondo Sociale
Europeo nel
Mezzogiorno

Nel Mezzogiorno, tra i 90.212 progetti avviati, risultano preponderanti gli interventi rivolti a singoli destinatari, in particolare attività formative (per le quali sono stati spesi 2.510 milioni di euro circa). Intorno al 60 per cento delle spese per tali azioni riguarda progetti per diplomati e laureati (principalmente nell'ambito del programma nazionale nel settore della ricerca, nel caso della formazione post laurea) e quasi il 15 per cento riguarda la formazione per occupati (in questa tipologia si concentrano, tra l'altro, gli interventi del programma nazionale per la sicurezza). Alle attività formative si aggiungono interventi più articolati, i cd. percorsi integrati, che vedono la compresenza di diverse tipologie di attività all'interno di un progetto unitario, spesso indirizzato all'inserimento lavorativo.

Tra le forme di incentivazione, prevalgono gli aiuti alle imprese per l'assunzione o gli aiuti per la creazione di impresa (a questi si aggiungono gli interventi del PON per lo sviluppo imprenditoriale). Piuttosto consistente è anche la quota di interventi finalizzati al miglioramento dell'istruzione, in preponderanza progetti delle scuole in attuazione del programma a titolarità del Ministero dell'Istruzione, dedicati agli studenti, alla popolazione adulta e all'efficacia del sistema di istruzione, ad esempio tramite la formazione dei docenti. Un'ulteriore rilevante quota di risorse è stata dedicata ai Servizi per l'impiego. (cfr. fig. VI.6).

Figura VI.6 - SPESA CUMULATA DEL FONDO SOCIALE EUROPEO NEL MEZZOGIORNO PER TIPOLOGIA DI PROGETTO¹ (valori percentuali)



¹ Si noti che la spesa relativa al PON Scuola a titolarità del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca è parzialmente riclassificata nelle categorie Sistemi dell'offerta di istruzione e istruzione (in quest'ultima categoria sono anche inclusi gli interventi dei Programmi Regionali per l'obbligo scolastico).
Fonte: elaborazioni DPS su dati Ragioneria Generale dello Stato-MONIT.

Tra le misure del FSE espressamente dedicate alle politiche attive del lavoro - azioni finalizzate al contrasto alla disoccupazione, di breve o lunga durata, ed azioni per il miglioramento della qualità dei Servizi per l'Impiego⁸ - nel primo gruppo sono stati avviati nel Mezzogiorno 13.782 progetti e spese risorse per un totale di 1.513 milioni di euro. Emerge la tendenza, già precedentemente segnalata, alla pressoché totale prevalenza di attività rivolte a singoli destinatari, mentre, anche nei dati relativi al 2007, quasi nulla è l'attuazione di azioni "di accompagnamento", volte a favorire la partecipazione dei destinatari agli altri interventi. Tra queste misure, prevalgono attività formative (47 per cento circa del totale cumulato della spesa), di cui quasi il 60 per cento per diplomati ed il 27 per cento per giovani inseriti nell'obbligo formativo. Si registra una maggiore concentrazione sulle azioni di orientamento e sui percorsi integrati (cui è dedicato rispettivamente l'8,4 ed il 15,5 per cento della spesa), rispetto ai valori medi per gli interventi del Fondo Sociale Europeo (cfr. Figura VI.6). Tuttavia, rispetto ai dati esaminati fino all'ottobre 2006, la quota di spesa dedicata a tali percorsi, maggiormente articolati delle sole attività formative,

Misure dedicate
alle politiche
attive del lavoro

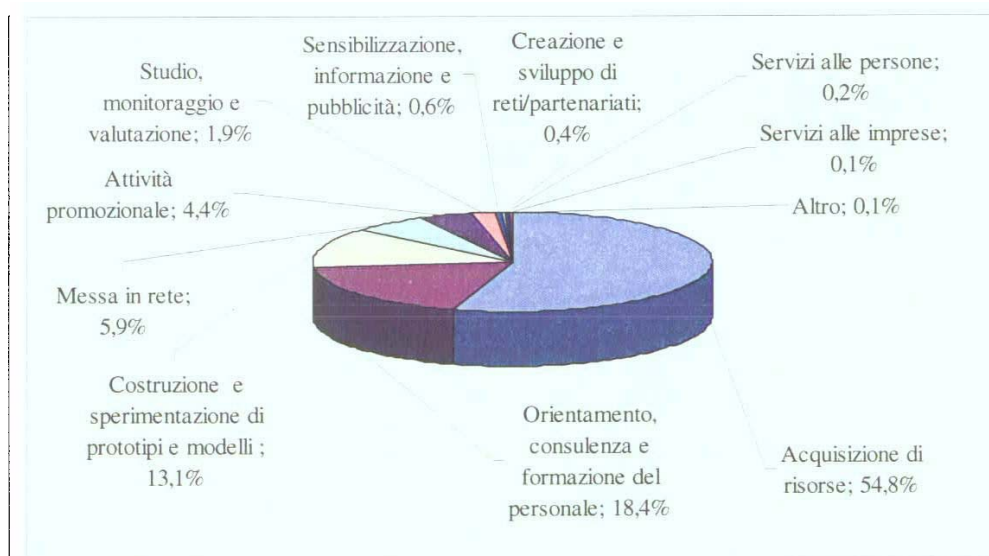
⁸ Interventi per l'inserimento o il reinserimento al lavoro sono inclusi anche in alcuni degli altri campi di intervento del Fondo Sociale Europeo, quali le politiche per la promozione delle pari opportunità di genere o rivolte a specifici target di utenza svantaggiata. Anche nell'ambito delle politiche 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.

diminuisce (dal 22 per cento registrato ad ottobre 2006), mentre aumenta fortemente l'attenzione verso individui diplomati (dal 50 per cento registrato ad ottobre 2006).

Servizi per
l'impiego

Al rafforzamento del sistema dei servizi per l'impiego è stato dedicato più del 7 per cento delle risorse del Fondo Sociale Europeo spese nel Mezzogiorno, per un totale di 373 milioni di euro circa a dicembre 2007 e 1.016 progetti avviati, in linea con la forte attenzione al tema nella programmazione comunitaria 2000 - 2006, anche su stimolo dell'Unione Europea. Le voci di spesa più consistenti sono quelle relative all'acquisizione di risorse, alla formazione del personale e alla sperimentazioni di modelli. Appare confermata la tendenza, già evidenziata lo scorso anno, ad una diversificazione delle spese per includere attività di altra natura, quali la messa in rete di tali Servizi e attività di promozione del servizio presso le imprese e l'utenza (queste ultime, arrivate a pesare il 4,4 per cento della spesa cumulata a fine 2007, rappresentavano solo l'1,8 per cento della spesa ad ottobre 2006) (cfr. fig. VI.7).

Figura VI.7 – DISTRIBUZIONE DELLA SPESA DEL FSE PER IL SOSTEGNO DEI SERVIZI PUBBLICI PER L'IMPIEGO NEL MEZZOGIORNO (valori percentuali)



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

VI.1.2 Promozione dell'imprenditorialità e autoimpiego

Il complesso delle domande presentate a valere sulle misure Autoimpiego dell'autoimpiego⁹ ha registrato nel 2007 una sensibile riduzione, passando da circa 18.700 richieste dell'anno precedente, a meno di 12.000.

Tale riduzione è avvenuta in tutti i campi dell'autoimpiego: il lavoro autonomo rispetto al 2006 ha perso circa 3.500 domande, la microimpresa 3.000, ed infine il *franchising*, già caratterizzato da un basso numero di richieste, è passato da 550 a meno di 380 domande nel 2007. Le domande ammesse ad agevolazioni nel 2007 sono state poco più di 6.000, di cui il 61,5 per cento relative al lavoro autonomo, il 36,6 per cento alla microimpresa e l'1,9 per cento al *franchising*.

Nonostante le domande ammesse ad agevolazioni relative alla microimpresa siano di molto inferiori a quelle per lavoro autonomo, i contributi concessi a tale categoria di beneficiari sono pari al 65 per cento del totale, contro il 31 per cento per lavoro autonomo ed il restante 4 per cento per il *franchising* (cfr. tav.VI.2). Le tre misure hanno tuttavia limiti massimi di agevolazioni concedibili diversi e, conseguentemente, valori medi di agevolazioni richieste e riconosciute differenti¹⁰.

Tavola VI.2 – GESTIONE DEGLI STRUMENTI AUTOIMPIEGO, 2007

Misura Agevolativa	Numero domande presentate	Numero domande ammesse	Impegni per agevolazioni agli investimenti (milioni di euro)		Impegni per contributi alla gestione (milioni di euro)	Impegni per assistenza tecnica (milioni di euro)	Totale impegni (milioni di euro)
			di capitale	di mutuo			
Lavoro Autonomo	6.934	3.811	28,66	48,31	19,65	14,32	110,93
Microimpresa	4.665	2.267	80,99	114,13	33,11	8,52	236,74
Franchising	379	114	2,15	7,26	4,35	0,43	14,18
Totale¹	11.978	6.192	111,79	169,70	57,11	23,26	361,86

¹ Misure del TITOLO II del D.Lgv 185/2000

Fonte: elaborazione DPS su dati Agenzia nazionale per l'attrazione d'investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.

Come negli anni precedenti, persiste una netta preponderanza delle domande presentate nel Sud, oltre l'85 per cento del totale, con un'elevata incidenza delle domande relative al lavoro autonomo. Nelle regioni settentrionali – a prescindere dal basso numero di domande presentate – prevalgono invece quelle relative alla microimpresa e al *franchising* (61 per cento del totale delle istanze presentate nel Centro-Nord).

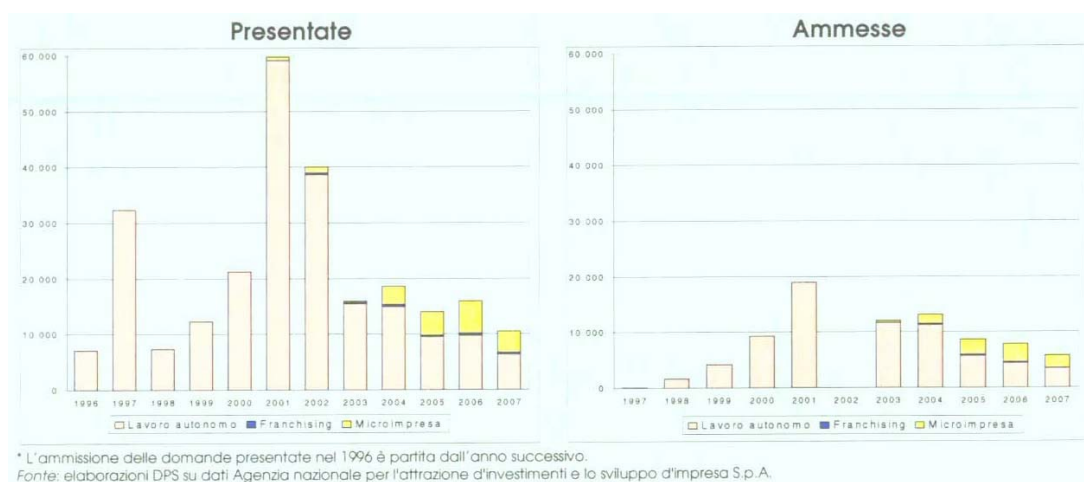
Oltre 10.000 domande sono state presentate nel 2007 nel Mezzogiorno, e 5.257 sono state ammesse ad agevolazioni. Di queste, il 65,6 per cento riguarda il

⁹ Regolato dal titolo II del decreto legislativo 185/2000 e agevolante le nuove ditte individuali costituite da disoccupati (lavoro autonomo già prestito d'onore), le nuove società di persone costituite da disoccupati e con non più di 10 dipendenti e le ditte individuali e nuove società in qualità di *franchisee*.

¹⁰ Cfr. Rapporto Annuale DPS 2006 par. VI.1.2 nota 19.

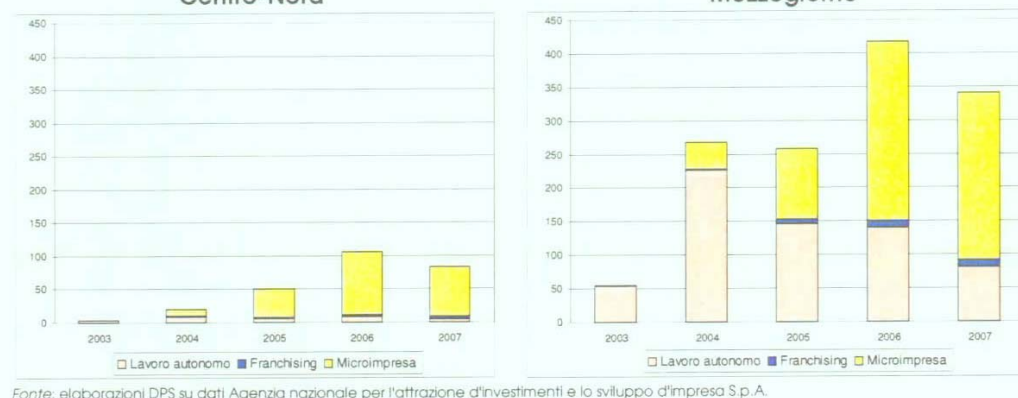
lavoro autonomo, il 33 per cento la microimpresa e l'1,4 il *franchising*. Nel 2001, il numero delle domande presentate era stato pari a circa quattro volte quelle ammesse. Dopo il blocco del 2002, che ha riguardato la quasi totalità degli strumenti di *policy*, il rapporto fra domande presentate e domande ammesse si è ridotto in conseguenza di un decremento più forte avvenuto per le prime (cfr. fig. VI.8). Nelle regioni settentrionali sono state presentate 935 domande e sono state ammesse al finanziamento 594 richieste, per oltre la metà relative alla tipologia della microimpresa.

Figura VI.8 - AUTOIMPIEGO: TOTALE DELLE DOMANDE PRESENTATE E AMMESSE NEL MEZZOGIORNO, 1996*-2007



I contributi erogati a valere sulle risorse FAS nel 2007 hanno raggiunto approssimativamente 425 milioni di euro, circa 100 milioni di euro in meno rispetto al 2006, e sono stati distribuiti per l'80 per cento al Sud ed il restante 20 per cento al Centro-Nord. La microimpresa – a causa delle diversità nei limiti di agevolazione concedibile – ha ottenuto erogazioni per 324 milioni di euro (di cui 250 milioni nel Mezzogiorno), mentre per la misura relativa al lavoro autonomo sono stati erogati 87 milioni di euro (di cui quasi 82 nel Mezzogiorno). I restanti 13 milioni di euro sono stati erogati per iniziative in *franchising*, di cui 9,6 milioni nel Mezzogiorno. In termini relativi, per contro, la quota delle erogazioni destinate alla microimpresa è nettamente superiore nel Centro Nord (cfr. fig.VI.9).

Figura VI.9 – AUTOIMPIEGO: EROGAZIONI SU RISORSE FAS (milioni di euro)



Una valutazione recentemente effettuata su dieci anni di applicazione dello strumento di promozione dell'autoimpiego¹¹, ha evidenziato che l'impatto di tale misura sullo sviluppo dimensionale dei soggetti economici beneficiati sembra essere stato, nel corso del tempo, positivo: l'occupazione media relativa a 3.000 microimprese finanziate è risultata pari a 3,9 unità a fronte di 1,27 unità occupate nella generalità delle ditte individuali. Il fatturato medio è risultato quasi 4 volte quello delle ditte individuali (127.000 contro 33.000 euro). Questo strumento sembra apprezzato soprattutto da soggetti giovani: il 73 per cento degli imprenditori agevolati non ha più di 35 anni. Lo strumento è utilizzato sostanzialmente nella stessa misura da uomini e donne (rispettivamente 56 e 44 per cento), mentre circa il 16 per cento possiede un titolo di studio universitario. Il payback finanziario¹² risulta piuttosto veloce: 12 mesi per il lavoro autonomo e 16 mesi per la microimpresa. Sarebbe quindi sufficiente un tasso di sopravvivenza delle iniziative finanziate pari al 20 per cento – tasso che oggi è pari al 78 per cento – per il recupero di tutte le risorse spese.

Per il complesso delle misure di promozione dell'imprenditorialità giovanile¹³, nel 2007 il numero delle domande presentate è leggermente diminuito (dalle 185 del 2006 alle 179 del 2007), mentre si è fortemente ridotto il numero delle

Promozione
della
imprenditori
alità

¹¹ La valutazione è stata effettuata da un gruppo di ricerca per conto dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'Impresa S.p.A. nel 2006-2007.

¹² Periodo di tempo necessario affinché il flusso di entrate addizionali da imposte e contributi ripaghi l'impiego delle risorse pubbliche erogate dallo Stato per il sostegno all'avvio.

¹³ Esse sono regolate dal titolo I del decreto legislativo 185/2000 e sono volte all'agevolazione di iniziative proposte da società nuove ed esistenti da almeno tre anni, costituite prevalentemente da giovani, operanti nei settori della produzione di beni e servizi alle imprese e della fornitura di servizi (leggi n. 95/95, riguardante il settore della produzione di beni e servizi alle imprese, e n. 236/93, riguardante quello della fornitura di servizi); da giovani che subentrano nella conduzione dell'azienda agricola familiare (legge n. 135/97); da cooperative sociali con almeno il 30 per cento dei soci rappresentati da soggetti svantaggiati e, se nuove, per la quota restante prevalentemente da giovani (legge n. 488/99).

istanze ammesse che è passato dalle 81 del 2006 alle 27 del 2007. La riduzione – che ha interessato tutti i capi ad eccezione del IV (1.488/92) - è avvenuta anche nella dimensione finanziaria degli aiuti in conto capitale e in conto mutuo che nel 2007 sono risultati rispettivamente pari a 12,7 e 16 milioni di euro (cfr. tav. VI.3), rispetto a 37,5 e 42,8 milioni di euro nel 2006.

Tavola VI.3 – GESTIONE DEGLI STRUMENTI DI PROMOZIONE DELL'IMPRENDITORIALITÀ, 2007

Misura Agevolativa	Numero domande presentate	Numero domande ammesse	Agevolazioni agli investimenti (milioni di euro)		Contributi alla gestione (milioni di euro)	Totale (milioni di euro)
			Capitale	Mutuo		
L. 95/1995 ex l. 44/1986	120	23	12,34	15,44	1,88	29,66
L. 236/1993	28	2	0,40	0,41	0,00	0,81
L. 135/1997	27					0,00
L. 448/1998	4	2	0,02	0,15	0,12	0,29
Totale¹	179	27	12,76	16,00	2,00	30,76

¹ Misure del TITOLO I del D.Lgv 185/2000. Vedi anche nota 13.

Fonte: elaborazione DPS su dati Agenzia nazionale per l'attrazione d'investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.

VI.2 Evoluzione del mercato del credito e nuovi strumenti di finanza d'impresa

Come noto, a partire dagli anni '90 il processo di ristrutturazione del sistema creditizio¹⁴ ha comportato il trasferimento nel Centro-Nord della proprietà di molte banche operanti nel Mezzogiorno, con evidenti miglioramenti quanto alla loro efficienza e redditività. I dati disponibili sembrano confermare l'ipotesi interpretativa secondo la quale il sistema bancario, dopo aver migliorato il processo di allocazione dei fondi intermediati, sembra oggi in grado di mitigare la bassa propensione al rischio dimostrata da una porzione significativa degli operatori del credito nella composizione del portafoglio dei prenditori¹⁵, a scapito soprattutto delle PMI del Mezzogiorno¹⁶. In questo senso il principale segnale positivo riguarda gli impieghi

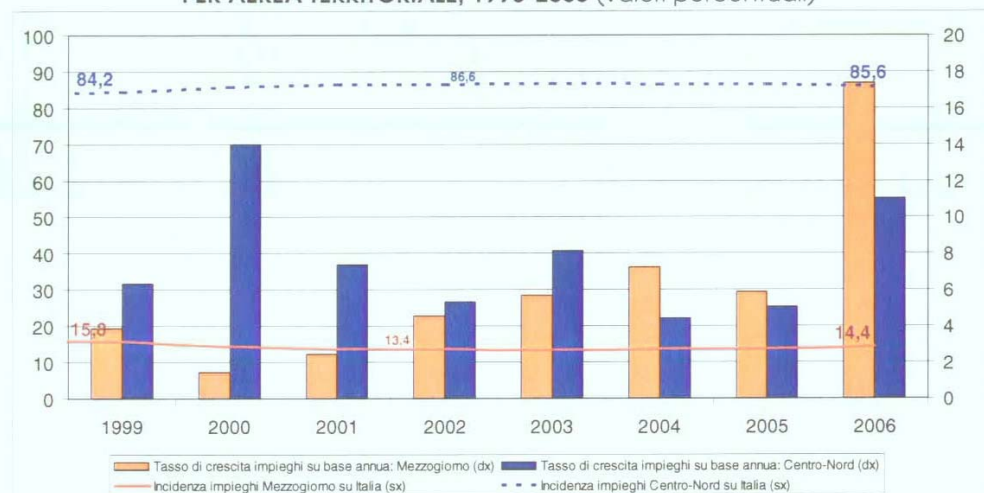
¹⁴ I dati della Base Informativa Pubblica di Banca d'Italia evidenziano che, tra il marzo del 1996 e il marzo del 2006, le banche con sede legale nel Mezzogiorno si riducono da 273 a 146. Nello stesso arco temporale le banche con sede legale nel Centro-Nord passano da 692 a 642. La rilevazione del giugno 2007 evidenzia come il numero delle imprese bancarie abbia ripreso a crescere, seppure in modo poco significativo, sia nel Mezzogiorno sia nel Centro-Nord dove si contano, rispettivamente, 152 e 652 sedi amministrative.

¹⁵ Di ciò potrebbe essere un sintomo anche la riduzione del numero dei prenditori pluri-affidati sul totale degli affidati. Elaborazioni DPS su dati BIP-Banca d'Italia evidenziano che tra il giugno del 1997 e il giugno 2007, l'incidenza dei mono-affidati (tutti i prenditori) è passata nel Mezzogiorno dal 73,08 all'88,54 per cento e nel Centro-Nord dal 68,86 allo 85,81 per cento. La pratica del pluri-affidamento è una tecnica di *risk sharing* che, se da un lato contribuisce a ridurre i rischi assunti dalle singole banche, dall'altro ne scoraggia l'investimento per reperire informazioni sui clienti condivisi con le banche concorrenti. Al contrario il *relationship banking* – basato su un rapporto di stretto partenariato, conoscenza e fidelizzazione tra una banca e un'impresa – implica intensi scambi di informazione che favoriscono i rapporti di credito. Va considerato che i dati sopracitati attengono al totale dei prenditori e non alle sole imprese non finanziarie, sicché è presumibile una rilevante incidenza di prenditori persone fisiche in relazione sia a mutui ipotecari per l'acquisto di immobili, sia al credito al consumo. Difatti queste tipologie di operazioni hanno avuto negli ultimi anni una notevole crescita.

¹⁶ Sul punto E. Beretta e S. Del Prete, *Aggregazioni bancarie e specializzazione nel credito alle PMI: peculiarità per area geografica*. Temi di discussione – Banca d'Italia, 2007.

nelle imprese non finanziarie meridionali che, a partire dal 2004, presentano un tasso di crescita più elevato rispetto a quello del Centro-Nord, di oltre 6 punti nel 2006. Si tratta di un fenomeno recente, non ancora consolidato, che per il momento rappresenta più un recupero rispetto a valori pregressi piuttosto che un avanzamento assoluto¹⁷. Difatti la quota degli impieghi concessi alle società ed alle famiglie produttrici del Mezzogiorno nel dicembre 2006, pari al 14,4 per cento del totale Italia, rappresenta un miglioramento rispetto allo stesso periodo del 2003 (13,4 per cento) ma resta al di sotto del dato relativo al 1999 (15,8 per cento) (cfr. fig.VI.10).

Figura VI.10 - IMPIEGHI NELLE IMPRESE NON FINANZIARIE, QUOTE E TASSI DI CRESCITA PER AEREA TERRITORIALE, 1996-2006 (valori percentuali)*



* 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).

Le imprese meridionali, più di quelle del Centro-Nord, lamentano fenomeni di razionamento¹⁸ della cui fondatezza ed entità – essendo censiti i volumi di credito erogato e non le quantità di credito richiesto – possono essere trovati indizi attraverso indicatori indiretti quale il rapporto Impieghi/Pil, che misura il grado di finanziarizzazione di un'economia. La serie storica 2000-2006 (cfr. fig.VI.11) evidenzia il valore assai modesto di tale rapporto nel Sud rispetto a quello registrato nel Centro-Nord. Il divario fra le due aree del Paese si riduce lievemente a partire dal 2004 con la già segnalata accelerazione degli impieghi nelle imprese del Mezzogiorno.

Rapporto
impieghi/PIL

¹⁷ Per una analisi della struttura dell'offerta di credito nel Mezzogiorno si fa rinvio al primo rapporto *Banche@Mezzogiorno* a cura di N. Coniglio e G. Ferri, edito dal Dipartimento di Scienze Economiche della facoltà di Economia della Università degli Studi di Bari, 2007.

¹⁸ Tra gli altri P. Bongini e G. Ferri, *Il sistema bancario meridionale*, Laterza, 2005; F. Mattesini e M. Messori, *L'evoluzione del sistema bancario meridionale: problemi aperti e possibili soluzioni*, Il Mulino, 2004; G. Ferri e U. Inzerillo *Ristrutturazione bancaria, crescita e internazionalizzazione delle PMI meridionali*, Centro Studi Confindustria, 2002. Di diverso avviso F. Panetta e L. Cannari, *Il sistema finanziario e il Mezzogiorno. Squilibri strutturali e divari finanziari*, Cacucci editore, 2006.

Figura VI.11 - INDICE DI INTENSITÀ CREDITIZIA (IMPIEGHI NELLE IMPRESE/PIL) PER AEREA TERRITORIALE, 2000-2006 (valori percentuali)*



* 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).

Figura VI.12 - TASSO DI DECADIMENTO TRIMESTRALE NELLE IMPRESE: CICLO TREND, 1996-2007 (valori percentuali)*



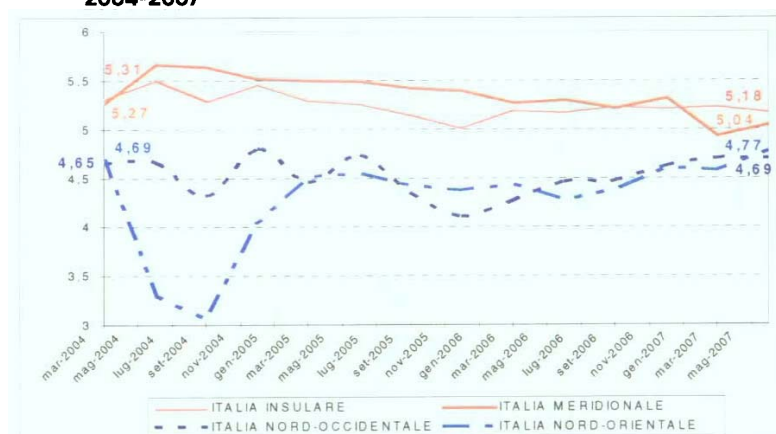
* Il ciclo trend è stato calcolato con medie mobili centrate a tre termini. Le categorie di prenditori qui considerate sono le "società non finanziarie" e le "famiglie produttrici".
Fonte: elaborazione DPS su dati Banca d'Italia, Base informativa pubblica.

La recente crescita degli impieghi nelle imprese meridionali va posta in relazione sia al miglioramento di un fondamentale indicatore di rischio delle imprese imprenditrici (tasso di decadimento¹⁹, cfr. fig.VI.12), sia al mutamento nella composizione delle quote di mercato detenute dalle banche. A quest'ultimo proposito va rimarcato ciò che emerge dalla analisi degli impieghi (totali) per gruppi

¹⁹ La Banca d'Italia definisce il "tasso di decadimento" di un dato trimestre, come il rapporto fra due quantità, di cui il denominatore è costituito dall'ammontare di credito utilizzato da tutti i soggetti censiti in Centrale dei rischi e non considerati in situazione di "sofferenza rettificata" alla fine del trimestre precedente e il numeratore è pari all'ammontare di credito utilizzato da coloro, fra tali soggetti, che sono entrati in sofferenza rettificata nel corso del trimestre di rilevazione (cfr. Banca d'Italia, Bollettino Statistico, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti).

dimensionali di banche²⁰ dalla quale si evince come nel Mezzogiorno le banche medie, piccole e minori tra il marzo 1999 e il dicembre 2006 abbiano accresciuto la propria quota di mercato passando dal 40,1 al 53,3 per cento (a discapito delle grandi banche, ma non delle maggiori). Le dinamiche appena illustrate possono essere attribuite all'intensificazione della concorrenza²¹ sul mercato dei prestiti cui non corrispondono strategie commerciali omogenee da parte dei gruppi bancari²². In particolare le banche del Centro-Nord, penetrate nel mercato creditizio meridionale tramite l'acquisizione di banche locali o il rafforzamento diretto della propria rete territoriale, stanno attuando una politica espansiva degli impieghi, allineata a quella realizzata nella propria area di insediamento. Al contrario, i gruppi che hanno acquisito il controllo delle maggiori banche meridionali hanno assunto comportamenti più conservativi (finalizzati al controllo delle sofferenze), contraendo il volume degli impieghi nelle piccole imprese.

Figura VI.13 - ANDAMENTO DEI TASSI DI INTERESSE * NELLE IMPRESE NON FINANZIARIE, 2004-2007



* Per finanziamenti oltre i cinque anni

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

²⁰ Di seguito si riportano i criteri utilizzati dalla Banca d'Italia ai fini dell'attribuzione per gruppi dimensionali: - banche maggiori: fondi intermediati medi superiori a 45 miliardi di euro;- banche grandi: fondi intermediati medi compresi tra 20 e 45 miliardi di euro;- banche medie: fondi intermediati medi compresi tra 7 e 20 miliardi di euro;- banche piccole: fondi intermediati medi compresi tra 1 e 7 miliardi di euro;- banche minori: fondi intermediati medi inferiori a 1 miliardo di euro.

²¹ Sul punto, Fondo Monetario Internazionale, Country Report No. 06/112, Italy: *Financial System Stability Assessment*, March 2006, dove si legge che "the deep restructuring of the banking sector in the 1990s, owing primarily to the almost complete privatization of the banking sector, has improved markedly the efficiency and competition of the Italian banking industry, but there is scope for further improvement. Standard performance and competition indicators suggest that Italian banks are now broadly in line with other large European countries. However, competition has not yet been fully reflected in the pricing of products and quality of services provided".

²² Sul punto P. Bongini e G. Ferri, *Il sistema bancario meridionale*, Bari, 2006, p.99 e ss., nonché E. Beretta e S. Del Prete, *Aggregazioni bancarie e specializzazione nel credito alle PMI: peculiarità per area geografica*. Temi di discussione - Banca d'Italia, 2007. Quest'ultimo studio, per molti versi, conferma le analisi di F. Mattesini e M. Messori, in *L'evoluzione del sistema bancario meridionale: problemi aperti e possibili soluzioni*, Il Mulino, 2004.

Tassi di interesse Con riferimento ai tassi di interesse, si evidenzia nel periodo più recente una certa convergenza nel differenziale assoluto tra i tassi a lungo termine applicati nelle diverse aree del Paese²³ (cfr. fig.VI.13). Per quanto riguarda i tassi a breve termine, va segnalata una recente analisi dell'Istituto Guglielmo Tagliacarne che, in relazione ai dati del 2006, mostra rilevanti differenziali su scala provinciale, con una forte concentrazione del trattamento più conveniente al Nord. Il permanere di una differenza nel costo del danaro correlata alla localizzazione dei prenditori è attribuibile, tra gli altri fattori, alla diversità nel grado di rischio, ai tempi delle procedure di recupero - e quindi nella quota del credito recuperato - e alla frammentazione dei rapporti creditizi²⁴. L'aumento della concorrenza sul mercato del credito e il passaggio all'Euro hanno contribuito al contenimento e alla stabilità dei tassi di interesse, sicché oggi le differenziazioni più rilevanti nel trattamento applicato alle imprese meridionali rispetto a quelle del Centro-Nord riguardano, più che i tassi, i volumi di credito.

Attività dei
confidi

Quanto alla facilità di accesso al credito per le imprese, condizionato dalle regole di Basilea 2, permangono differenze sostanziali tra il Nord del Paese, dove pochi grandi Confidi hanno raggiunto dimensioni finanziarie tali da superare il problema e operare alla stregua di intermediari finanziari/banche²⁵ e il Sud, dove i Confidi stentano a raggiungere la necessaria massa critica (finanziaria e organizzativa)²⁶.

L'intervento di policy in questo ambito può risultare più efficace se fondato sulla convergenza tra Stato centrale e Regioni nel concentrare gli interventi su un numero limitato di strumenti e di Enti di garanzia, al fine di massimizzare l'impatto dell'azione pubblica e limitare possibili effetti di spiazzamento fra le diverse forme di intervento regionale in tema di garanzie²⁷. Tale soluzione appare tanto più opportuna se si considera che l'effetto di frazionamento (ovvero di riduzione) dei

²³ La Banca d'Italia, nel 2004, ha sensibilmente modificato il metodo di rilevazione campionaria dei dati concernenti l'andamento dei tassi di interesse. Le rilevazioni prodotte con il nuovo sistema ed attualmente disponibili non sono direttamente comparabili con la serie precedente.

²⁴ Cfr. *Banche e Mezzogiorno*, Documenti ABI, 17 Maggio 2005. Altri fattori rilevanti sono le caratteristiche settoriali e dimensionali dei sistemi produttivi, il livello delle economie esterne, la rischiosità passata dei prenditori che sono parte degli svantaggi che però le più difficili condizioni di accesso al credito contribuiscono a perpetuare nel Mezzogiorno.

²⁵ La legge finanziaria per il 2007 (all'art.1, commi 881 e 882) introduce modalità incentivanti per la trasformazione dei Confidi in intermediari finanziari vigilati, iscritti nell'elenco speciale di cui all'articolo 107 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o in banche di credito cooperativo ai sensi dei commi 29, 30, 31 e 32 dell'articolo 13 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.

²⁶ Per una trattazione più ampia dell'attività dei Confidi e dell'effetto dell'introduzione delle nuove regole di Basilea 2 sull'attività creditizia si rimanda al paragrafo VI.2.1 del Rapporto Annuale del DPS 2006.

²⁷ Interessanti spunti in argomento sono offerti da L. Erzegovesi, *Il futuro dei Confidi: contributo all'agenda 2005-2006*, novembre 2005.

rischi è correlato direttamente alla dimensione del portafoglio, e se si tiene conto dell'esigenza di offrire agli operatori finanziari un quadro giuridico omogeneo, per evitare che ciascuno di questi, nelle procedure di accreditamento e di accesso ai fondi pubblici, debba conformarsi a tanti termini e modalità operative, quante sono le regioni italiane (banche e Confidi operano sempre di più in contesti multiregionali). Un quadro giuridico omogeneo non deve tuttavia essere privo degli elementi di flessibilità adeguati a garantire che le Regioni possano perseguire i propri obiettivi nella politica di sviluppo.

Un ruolo di maggior rilievo, complementare al credito tradizionale, potrebbe essere svolto in Italia dal *private equity*²⁸; soprattutto nel Mezzogiorno dove il numero e il valore delle operazioni finanziarie di questo tipo resta davvero modesto²⁹. In quest'area la dimensione regionale è troppo ridotta per costituire portafogli rischi sufficientemente diversificati. Considerato il numero limitatissimo delle operazioni occorre ricercare soluzioni attuabili su scala quantomeno multiregionale.

Nel fondo rotativo "Finanza di impresa", creato con la legge 296 del 2006 (finanziaria per il 2007)³⁰ sono state concentrate, oltre a tutte le misure nazionali a favore del *private equity*, anche le risorse destinate all'attuazione dell'articolo 106 della legge 388/2000 e il fondo high-tech per il Mezzogiorno³¹ che può sottoscrivere quote di fondi chiusi che si indirizzino verso piccole e medie imprese innovative. Quest'ultima misura, grazie all'esplicita previsione normativa secondo la quale -nelle more del processo di attivazione del nuovo fondo- i regimi d'aiuto approvati dalla Commissione europea non sarebbero stati soppressi, è entrata in fase di attuazione. Nel dicembre 2007 è di fatto scaduto il termine di presentazione della richiesta di accesso alle risorse pubbliche previsto dal bando pubblicato nel mese di luglio, sicché è attualmente in corso l'attività istruttoria necessaria per l'individuazione delle Società di Gestione del Risparmio beneficiarie dell'intervento.

²⁸ Cfr. FMI Country Report No. 06/112, *Italy: Financial System Stability Assessment*, March 2006.

²⁹ Nel 1° semestre del 2007, le operazioni effettuate nel Sud Italia rappresentano per ammontare l'1,7 per cento degli investimenti complessivamente realizzati dagli investitori italiani nel periodo suddetto (Associazione Italiana del Private Equity e Venture Capital).

³⁰ Art. 1, comma 847 e seguenti.

³¹ Previsto dall'articolo 1, comma 222, legge 311/2004.

VI.3 Aspetti territoriali di politiche di apertura dei mercati

Lo sviluppo di un mercato interno più concorrenziale, caratterizzato da maggiore apertura, trasparenza ed efficienza, è condizione essenziale per rafforzare la capacità competitiva del sistema economico nel suo complesso.

A questo processo concorrono, con altri fattori, la progressiva integrazione dei mercati finanziari, l'aumento della concorrenza nell'offerta dei servizi a rete di rango nazionale e di quelli pubblici locali, la semplificazione e la riforma della regolazione. Ruoli decisivi svolgono il recepimento degli indirizzi comunitari e gli avanzamenti tecnologici che pervadono in misura crescente i settori terziari.

Tuttavia, l'apertura dei mercati in Italia non si può certamente dire completata, segnatamente nei servizi pubblici di mercato. Il tema rimane prioritario nel dibattito e nelle scelte di politica economica del Paese; esso è anche centrale per il successo di politiche regionali che vogliano migliorare in modo duraturo l'offerta di servizi collettivi soprattutto nelle zone del Mezzogiorno, dove essa è più carente, sotto il duplice profilo qualitativo e quantitativo³².

A oltre un decennio di distanza dall'avvio del processo in Italia iniziano a comparire approfondimenti valutativi che tentano un primo bilancio della stagione, pur incompiuta, di privatizzazioni e di liberalizzazione in Italia³³. Mentre sono già disponibili alcune analisi circa gli effetti redistributivi delle liberalizzazioni³⁴, poco studiato risulta il tema delle loro ricadute di natura territoriale³⁵, che appare di estremo interesse soprattutto se si considera l'obiettivo del *policy maker* di acquisire elementi di informazione sugli effetti congiunti delle politiche di aperture dei mercati e di quelle di sviluppo territoriale, e sulle modalità più efficaci per coordinarle.

In tale ottica si intende, in questa edizione del Rapporto, aprire un primo spazio di riflessione sul tema, focalizzando l'attenzione in particolare sui servizi pubblici locali, per il rilievo che rivestono nella politica regionale, e sulla riforma del commercio, settore in cui è stata tentata un'ampia deregolamentazione i cui effetti

³² La priorità numero 10 del documento di programmazione unitaria "*Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*" è dedicata a "*Governance, capacità istituzionale e mercati concorrenziali ed efficaci*."

³³ cfr. ASTRID, *Le virtù della concorrenza: regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità*, a cura di Claudio De Vincenti e Adriana Vigneri, Il Mulino, 2006; *Come far ripartire le liberalizzazioni nei servizi*, in "*Oltre il declino*", a cura di Tito Boeri, Riccardo Faini, Andrea Ichino, Giuseppe Pisauro e Carlo Scarpa, Il Mulino, 2006.

³⁴ Miniaci, Scarpa e Valbonesi, *Distributional effects of price reforms in the Italian utility markets*, Università di Brescia, Dipartimento di Scienze Economiche "Marco Fanno", WP 2007.

³⁵ Vi concorre la scarsità dell'informazione statistica che spesso non permette di incrociare settori oggetto di processo di liberalizzazione a territori, un limite che tipicamente si accentua a valle dell'apertura dei mercati, in quanto spesso viene meno - se mai fosse esistito in precedenza - un centro di raccolta di informazioni, proprio mentre queste ultime tendono ad assumere natura sensibile dal punto di vista commerciale.

sembrano essere stati significativamente influenzati dalle differenti modalità applicative delle Regioni.

Il tratto peculiare delle *public utilities*³⁶ è il ruolo ineludibile per l'erogazione del servizio finale svolto dalla rete fissa che ne sancisce la natura di *essential facility*. L'elevata proporzione dei costi d'impianto sui costi totali del servizio, l'irreversibilità dell'investimento e la specificità nell'uso del capitale, le esternalità ambientali generate nel ciclo di produzione e fornitura, la natura spesso "meritevole" dei servizi erogati allontanano queste industrie dal paradigma concorrenziale proprio dei mercati dei prodotti, configurando veri e propri casi di *fallimenti del mercato*.

Breve
inquadramento
teorico

Fino ai primi decenni del secondo dopoguerra i governi tendevano a contrastare tali imperfezioni attraverso l'imposizione di un regime di proprietà pubblica o, in subordine, di controllo amministrativo sulla gestione delle imprese e sui mercati in cui queste operano. È solamente dopo i drammatici *shock* petroliferi degli anni settanta che comincia ad affermarsi una tendenza alla riduzione del ruolo dello Stato nell'economia. Vi concorre la crisi fiscale delle economie industrializzate riconducibile, in estrema sintesi, al radicale peggioramento nelle ragioni di scambio e all'esigenza di compensare con politiche redistributive e anti-cicliche l'impoverimento dei redditi che derivava dalle turbolenze esterne.

Nello stesso tempo i decisori politici creano organismi settoriali di regolazione indipendente, dotati di poteri di vigilanza, segnalazione e sanzione sulla condotta delle imprese privatizzate, volte a tutelare il "lato debole" del mercato, i consumatori. Dopo gli Stati Uniti e il Regno Unito, che hanno assistito rispettivamente a partire dagli anni settanta e ottanta all'avvio di processi di apertura dei mercati, nella prima parte degli anni novanta il processo si estende alla maggioranza dei paesi europei, Italia compresa, con l'avvio di un percorso di dismissione di *asset* pubblici (*privatizzazione*), di apertura dei mercati alla concorrenza (*liberalizzazione*), di riordino amministrativo (*riforma della regolamentazione*). Ancorché variamente interpretabili nelle motivazioni originarie e con sequenze temporali diverse fra i settori interessati, i tre processi possono essere ricondotti all'affermarsi di una posizione favorevole all'aumento della *contendibilità* dei mercati, ritenuta in grado di innalzare in modo permanente la crescita potenziale dell'economia. La concorrenza è considerata lo strumento più capace di generare non solo la massima efficienza allocativa – la produzione dei beni e servizi necessari al

³⁶ Si tratta di elettricità, gas, telecomunicazioni, acqua e servizi ambientali, ferrovie e altre infrastrutture di trasporto, ossia le industrie a rete.

benessere della collettività al minimo costo— ma anche la compressione della rendita improduttiva e l'ampliamento delle possibilità di scelta del consumatore³⁷.

Servizi Pubblici
Locali

I Servizi Pubblici Locali (SPL) costituiscono un aggregato di grande rilievo per il sistema economico: secondo una recente analisi svolta,³⁸ le società partecipate dagli enti locali occupano circa 260.000 addetti, rappresentando quasi l'1,5 per cento del PIL e concorrono nel determinare l'attrattività dei territori in base all'efficacia e all'accessibilità dei servizi forniti alle imprese e alle famiglie³⁹.

Le liberalizzazioni degli anni '90 hanno coinvolto con modalità e tempi diversi i settori che ne compongono l'aggregato: *servizi idrici, rifiuti solidi urbani, trasporto pubblico locale, distribuzione locale di gas naturale e di energia elettrica*. A differenza dei grandi servizi a rete di livello nazionale dove l'apertura concorrenziale ha raggiunto uno stadio non reversibile, nei SPL i ripetuti tentativi di liberalizzare i mercati si sono scontrati con molteplici ostacoli⁴⁰. Con l'eccezione della distribuzione e della vendita di elettricità e di gas, sull'evoluzione dei SPL ha poi influito negativamente l'assenza di un centro di regolazione unico, indipendente dalle varie forze in campo.

Sul versante normativo l'avanzamento istituzionale ha assunto dapprima un profilo settoriale per poi coinvolgere il comparto nel suo insieme (cfr. tav.VI.4). Le varie situazioni settoriali appaiono attualmente piuttosto differenziate. I processi di apertura concorrenziale e di consolidamento industriale hanno raggiunto stadi alquanto avanzati nella distribuzione di elettricità e di gas⁴¹, di contro il settore idrico ha risentito in misura maggiore degli altri del carattere discontinuo della normativa sugli affidamenti, culminata con la moratoria sulle gare disposta dalla finanziaria per il 2008; quello dei rifiuti sconta le obiettive difficoltà di colmare l'ingente

³⁷ Passaggi fondamentali del percorso di apertura dei mercati e di riforma della regolamentazione nei servizi pubblici di mercato sono stati la creazione di due autorità indipendenti con compiti di promozione della concorrenza e di tutela degli utenti (nell'energia e nelle telecomunicazioni), la razionalizzazione delle funzioni di regolazione del governo centrale nei settori — essenzialmente quelli trasportistici — ancora sottoposti al controllo proprietario dello Stato e, da ultimo, il complesso riordino delle competenze di vigilanza sugli intermediari creditizi e finanziari nella direzione di una regolazione per funzioni orientata alla trasparenza, stabilità e credibilità degli operatori.

³⁸ Unioncamere, *Le società partecipate dagli enti locali*, Rapporto 2007.

³⁹ Il tema è già stato trattato in precedenti edizioni del Rapporto del DPS. Si veda in particolare il paragrafo *La capacità di creare e tutelare mercati locali concorrenziali dei beni pubblici* nel "Rapporto Annuale" del DPS per il 2003, pagg. 235-238.

⁴⁰ Si possono citare, tra gli altri, i conflitti d'interesse fra i ruoli di concedente, proprietario, regolatore e gestore, spesso simultaneamente giocati dall'ente locale; difficoltà di ottenere il consenso sociale su un programma di liberalizzazione, visto come potenzialmente lesivo di diritti acquisiti e prodromico di adeguamenti tariffari ritenuti socialmente insostenibili; rarefarsi di risorse pubbliche e l'indisponibilità di quelle private per finanziare, anche attraverso iniziative partenariali e schemi di finanza di progetto, il pur indispensabile ammodernamento infrastrutturale del comparto.

⁴¹ Nel secondo caso, il numero di operatori, che superava le 700 unità all'inizio del decennio, è sceso a poco più di 400 nel 2005.