

2000-2006. Dal punto di vista istituzionale occorre dare immediata continuità alle forme di raccordo interistituzionale, delineate negli studi nell'area della fattibilità amministrativa, che raccolgano, al fianco della Amministrazione competente, l'insieme delle istituzioni e dei sistemi di interesse coinvolti.

Supporto. Come già previsto dal DPEF 2003-2006 e dalla delibera CIPE 62/2002, sarà rafforzato il supporto tecnico alle Amministrazioni centrali e regionali nella fase attuativa degli studi di fattibilità. Sviluppo Italia svolgerà un ruolo di Advisor e di sostegno diretto alle Amministrazioni. Il DPS svolgerà una funzione di coordinamento e di raccordo con le Amministrazioni centrali e regionali per l'individuazione di un gruppo selezionato di studi di qualità su cui concentrare i servizi di assistenza tecnica di Sviluppo Italia.

Attuazione. I risultati degli studi conclusi con esito positivo potranno/dovranno essere valorizzati anche in sede di impostazione degli Accordi di Programma Quadro con cui si individuano le opere da realizzarsi con finanziamenti a valere sulle risorse aree sottoutilizzate. Nei casi di opere particolarmente rilevanti gli studi saranno alla base dell'inserimento delle stesse tra le opere della Legge Obiettivo.

b) metodi e conoscenze condivise

Documentazione e analisi. Appare opportuno consolidare e sistematizzare le informazioni sui risultati degli studi attraverso una apposita Banca Dati: oltre a facilitare il monitoraggio degli sbocchi progettuali degli studi, la Banca Dati permetterebbe la condivisione tra gli "addetti ai lavori" (Amministrazioni pubbliche, Nuclei di valutazione e verifica, società di consulenza e professionisti) di conoscenze tecniche e buone pratiche. Sarebbe altresì possibile fornire un supporto conoscitivo ed informativo utile alla periodica valutazione e revisione delle scelte governative e legislative in materia di studi di fattibilità.

Indirizzi per studi di qualità. L'esperienza finora maturata indica la necessità di documenti di indirizzo, condivisi tra i soggetti istituzionali competenti, per orientare l'impostazione, il monitoraggio e la valutazione dei futuri studi di fattibilità. In fase di impostazione degli studi, sarebbe opportuno che le Amministrazioni potessero contare su strumenti di orientamento utili per la focalizzazione degli studi stessi sulle finalità ad essi proprie (trasformare l'iniziale idea-progetto in una specifica ipotesi di intervento), evitando confusioni con altri strumenti di analisi, quali studi di settore, studi di pre-fattibilità, piani di ambito, ecc. In fase di impostazione sarebbe inoltre utile disporre di griglie di riferimento che, a partire dalla ricostruzione del percorso logico necessario per la effettuazione delle analisi richieste, permettessero una stima affidabile dei possibili costi degli studi in funzione della natura delle analisi ragionevolmente necessarie. Per le finalità di monitoraggio e valutazione, appare necessario elaborare linee guida che sviluppino, con maggiore specificità dal punto di vista dei contenuti tecnici, i requisiti minimi degli studi di fattibilità, già a suo tempo individuati dal CIPE per gli studi di cui alle delibere 106 e 135 del 1999.

RIQUADRO 5 - IL SUPPORTO TECNICO ALLE POLITICHE DI SVILUPPO: IL PROGRAMMA QUADRO DI SVILUPPO ITALIA

Il Cipe, nella riunione del 19 dicembre 2003, ha approvato il Programma Quadro di Sviluppo Italia¹⁾ che attua gli obiettivi individuati nel DPEF 2003-2006 o 2002.

Il Programma Quadro delinea i caratteri generali e le modalità operative dell'azione che Sviluppo Italia è chiamata a compiere, nel biennio 2003-2004, per rafforzare la capacità operativa delle Amministrazioni impegnate nelle politiche di sviluppo.

Per conseguire tali obiettivi Sviluppo Italia formulerà tre Programmi operativi riguardanti seguenti linee di intervento:

a) supporto tecnico alle Amministrazioni pubbliche nella fase attuativa degli studi di fattibilità, affinché i risultati di tali studi, se positivi, si traducano in tempi rapidi in progetti e, quindi, in opere;

b) supporto alle Regioni e alle Province autonome per il miglioramento della capacità operativa nell'attuare le politiche di sviluppo, per facilitare lo sviluppo progettuale di piani e programmi, per migliorare la qualità dei relativi processi di attuazione;

c) predisposizione e avvio di un programma pluriennale di marketing finalizzato all'attrazione degli investimenti nelle aree sottoutilizzate del Paese.

I Programmi operativi saranno realizzati sulla base degli indirizzi del DPS, nel quadro di uno stretto partenariato operativo con le Amministrazioni pubbliche impegnate nelle politiche di sviluppo e tenendo conto delle priorità che tali Amministrazioni esprimeranno.

Per quanto riguarda la prima linea di intervento, relativa agli studi di fattibilità, Sviluppo Italia accompagnerà le Amministrazioni fino alla redazione del bando per l'affidamento della progettazione preliminare o comunque del livello di progettazione più avanzato. Tale attività riguarderà gli studi di fattibilità redatti dalle Amministrazioni centrali, regionali e locali attraverso il cofinanziamento delle risorse previste della delibera Cipe 9 luglio 1998, n. 70, ma verrà estesa, tenendo conto delle priorità espresse dalle singole Amministrazioni, anche a studi finanziati con altri strumenti, compresi studi relativi a programmi di area vasta e a programmi integrati a scala territoriale.

Nello svolgimento della seconda linea di intervento, relativa al supporto alle Regioni e Province autonome, Sviluppo Italia affiancherà le singole Amministrazioni, nella individuazione e attivazione di azioni e strumenti che consentano, fra l'altro, di:

- migliorare la capacità delle Amministrazioni di tradurre i programmi e le linee di intervento prioritarie in progetti eseguibili accompagnandole nella fase di definizione progettuale dei singoli interventi.*

- migliorare, accelerare e semplificare i percorsi di programmazione e attuazione degli interventi di sviluppo locale;*

- assicurare il sostegno alla crescita di esperienze di partenariato locale, anche quale strumento in grado di accelerare e migliorare la qualità degli investimenti pubblici.*

¹⁾ Il programma è formulato in attuazione della delibera CIPE 2 agosto 2002 n. 98 che è a sua volta attuativa della delibera 3 maggio 2002 n. 36 di riparto delle risorse per le aree depresse 2000-2004.

Il programma pluriennale di marketing finalizzato all'attrazione degli investimenti – la terza delle linee di intervento del Programma Quadro – prevede la predisposizione e l'offerta integrata di pacchetti atti a favorire, secondo modalità concordate con Regioni e Province autonome, la localizzazione di nuove imprese, in particolare estere, nelle aree del Mezzogiorno e in quelle sottoutilizzate del Centro Nord.

Il programma, intervenendo sulle criticità che limitano la capacità di attrazione degli investimenti di tali aree, si propone di promuovere un'azione integrata di attrazione le cui principali componenti sono:

- la disponibilità di aree direttamente e immediatamente assegnabili, la cui offerta è organizzata secondo i diversi target di investitori e in relazione ai relativi fattori localizzativi;*
- la garanzia di tempi certi nei percorsi autorizzativi connessi all'insediamento e all'avvio delle attività;*
- la disponibilità diretta di aiuti finanziari all'investimento, configurabili sulle esigenze specifiche degli investitori, attivabili secondo procedure semplificate e tempi certi, configurabili come veri e propri "contratti di localizzazione";*
- la disponibilità di aiuti alla formazione e alla ricerca;*
- l'offerta di servizi di accompagnamento alla realizzazione dell'investimento e alla sua messa a regime.*

PAGINA BIANCA

V - POLITICHE PER IL MERCATO DEL LAVORO

V.1 Monitoraggio delle politiche

Nel 2001 la spesa complessiva per le politiche attive del lavoro, secondo le stime del Ministero del Lavoro¹, è aumentata rispetto all'anno precedente, passando dai circa 7.532 milioni di euro del 2000 a circa 8.325 milioni di euro. L'incremento stimato è dovuto all'aumento della spesa per incentivi alle assunzioni e della spesa relativa agli incentivi all'autoimpiego. Viene inoltre confermato anche per il 2001 il prosieguo della tendenziale e significativa riduzione, in atto dalla metà dello scorso decennio, degli sgravi contributivi a sola base territoriale (ormai significativi nel solo settore agricolo) e della spesa relativa alla creazione diretta di posti di lavoro finanziati interamente dal sussidio pubblico.

Per quanto riguarda i dispositivi attivati da leggi nazionali (cfr. Tavola V.1), la quota di spesa attribuibile al Mezzogiorno, pari a circa il 50 per cento², è rimasta costante rispetto all'anno precedente. La quota include anche quegli interventi che si applicano esplicitamente al solo Mezzogiorno o prevalentemente a quell'area, ed è considerata su una base di spesa al netto degli interventi regionali e di quelli cofinanziati dal FSE e inclusi nei Programmi Operativi relativi all'Obiettivo 1 e all'Obiettivo 3. Gli interventi specificamente mirati al Mezzogiorno sono pari a circa il 60 per cento della quota complessivamente assorbita dall'area, anche se in lieve riduzione tra 2000 e 2001. Va segnalato, tuttavia, che tra le politiche esplicitamente dirette al Mezzogiorno sono presenti strumenti che non hanno prodotto nuovi interventi nel 2002, o perché esauriti a fine 2001 (come lo sgravio capitaro per il mantenimento dell'occupazione a bassa retribuzione e gli sgravi annuali e triennali per i nuovi assunti) o a causa della sospensione temporanea dell'intervento per motivi di indisponibilità finanziaria (come nel caso del prestito d'onore).

In progressiva e graduale riduzione dovrebbero risultare anche i contributi per i Lavori Socialmente Utili e i Lavori di Pubblica Utilità (tipologia di intervento non più riproposta da dispositivi nazionali), largamente e sempre più concentrati nel Mezzogiorno a causa del più difficoltoso e lento svuotamento del bacino in quest'area rispetto a quanto parallelamente avvenuto nel Centro-Nord.

Le politiche attive

Quota del Mezzogiorno sugli interventi di leggi nazionali

¹ La maggior parte delle informazioni relative alla spesa e ai beneficiari delle politiche attive e passive del lavoro utilizzate in questo capitolo derivano da Ministero del Lavoro, *Rapporto di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro, 2002 - n. 1*, cui si rimanda per analisi e approfondimenti di maggior dettaglio. Occorre precisare che la stima della spesa complessiva per le politiche del lavoro può contenere imprecisioni a causa dello stato ancora incompleto dei monitoraggi finanziari e della presenza di dati provvisori per alcuni interventi del 2001.

² La quota è stimata in parte sulla base del numero dei beneficiari; risente pertanto di approssimazioni in quanto, per la maggior parte degli interventi, la spesa pro-capite dei beneficiari varia a seconda di caratteristiche personali specifiche e della durata dell'intervento.

Tavola V.1 - POLITICHE DEL LAVORO PREVISTE DA DISPOSITIVI NAZIONALI

Tipologia di intervento	Beneficiari (1)			Spesa (migliaia di euro) (2)		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Politiche attive						
Contratti a causa mista						
Apprendistato	394.391	446.025	430.068	1.418.021	1.567.392	1.624.700
Centro-Nord	329.419	375.994	359.815			
Mezzogiorno	64.972	70.031	70.252			
Contratti di formazione e lavoro	384.771	328.379	277.337	1.067.045	882.272	896.246
Centro-Nord	275.662	241.383	210.441			
Mezzogiorno	109.109	86.996	66.896			
Incentivi all'occupazione dipendente						
Contratti di apprendistato trasformati a tempo indeterminato	43.027	52.344	66.624	212.703	270.103	276.387
Centro-Nord	38.069	46.316	59.677			
Mezzogiorno	4.959	6.029	6.947			
Contratti di formazione e lavoro trasformati a tempo indeterminato	19.833	21.718	18.444	9.690	8.556	8.754
Centro-Nord	4.257	3.731	3.085			
Mezzogiorno	15.576	17.987	15.360			
Incentivi per nuove assunzioni a tempo parziale (a)		3.346		-	45	1.033
Centro-Nord		2.954				
Mezzogiorno		392				
Assunzioni agevolate disoccupati di lunga durata (b)	272.497	319.654	327.431	853.944	985.814	1.008.466
Centro-Nord	108.646	120.512	122.398			
Mezzogiorno	163.851	199.142	205.033			
Assunzioni agevolate dalle liste di mobilità (e relative trasformazioni) (c)	77.206	83.866	80.764	407.471	452.035	446.329
TD Centro-Nord	35.250	39.792	36.488			
Mezzogiorno	3.156	3.940	4.112			
TI Centro-Nord	16.803	17.891	16.736			
Mezzogiorno	5.561	4.692	4.554			
S Centro-Nord	15.614	16.802	18.100			
Mezzogiorno	822	750	774			
Altre assunzioni agevolate (d)	713	1.073	1.162	3.609	5.677	5.808
Centro-Nord	470	819	1.027			
Mezzogiorno	243	254	135			
Sgravi contributivi e incentivi alle assunzioni nel Mezzogiorno						
sgravio in forma capitaria (e)	359.894	307.644	265.394	253.809	208.384	216.912
sgravio annuale e triennale nuove assunzioni (f)	31.000	104.000	110.000	156.587	668.411	785.221
sgravio totale triennale				22.730	595.362	769.521
sgravio totale annuale				133.857	73.049	15.700
sgravi contributivi nel Mezzogiorno (g)				658.529	500.278	385.380
Credito d'imposta assunzioni ob.1 (L. 449/97 e 448/98)	67.900	58.100	6.400	125.089	79.184	17.200
Credito d'imposta ass. a tempo indeterminato adulti art. 7 L.388/2000 (generale e Mezzogiorno) (h)						
Credito d'imposta ass. TI adulti art. 7 L. 338/2000 (generale)			93.659			445.307
Centro-Nord			56.919			
Mezzogiorno			36.740			
Credito d'imposta art. 7 L. 338/2000 (ult Mezzogiorno)						86.975
Integrazione dei disabili						
Lavoratori svantaggiati presso cooperative sociali con sgravio contributivo totale	10.318	11.994	12.410	33.456	38.667	35.581
Centro-Nord	9.238	10.722	11.262			
Mezzogiorno	1.080	1.272	1.148			
Lavoratori fruitori della disciplina sulle assunzioni obbligatorie	278.818	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
Assunzioni agevolate di disabili				n.d.	5.396	30.987

segue: **Tavola V.1 - POLITICHE DEL LAVORO PREVISTE DA DISPOSITIVI NAZIONALI**

Tipologia di intervento	Beneficiari ¹			Spesa (migliaia di euro) ²		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Creazione diretta di posti di lavoro						
Lavori socialmente utili	149.102	113.251	104.992	796.377	602.643	243.845
Centro-Nord	30.619	15.184	12.186			
Mezzogiorno	118.483	98.067	92.806			
Incentivi all'autoimpiego						
Incentivi alla imprenditorialità giovanile (i)	446	386	321	153.030	141.430	152.473
Centro-Nord	40	23	28			
Mezzogiorno	406	363	293			
Prestito d'onore (l)				125.065	283.299	558.648
Corsi di Formazione	4.411	11.188	23.190			
Centro-Nord	222	289	725			
Mezzogiorno	4.189	10.899	22.465			
Agevolazioni	4.326	9.724	13.599			
Centro-Nord	963	373	365			
Mezzogiorno	3.363	9.351	13.234			
Corresponsione anticipata della indennità di mobilità	791	n.d.				
Centro-Nord	491					
Mezzogiorno	300					
Sgravi per i lavoratori autonomi con meno di 32 anni che avviano l'attività				21.640	144.011	132.976
Politiche passive (sostegno al reddito di disoccupati)						
Indennità di mobilità	89.123	93.984	94.595	1.194.754	1.243.480	1.301.874
Centro-Nord	48.276	52.905	53.805			
Mezzogiorno	40.847	41.079	40.790			
Indennità di disoccupazione (m)	1.220.385	1.214.088		4.128.052	3.930.546	4.297.355
indennità non agricola (ordinaria)				2.307.361	1.911.576	2.469.251
ordinaria non ag requisiti pieni						
Centro-Nord	148.663	121.968				
Mezzogiorno	75.774	69.744				
ordinaria non ag requisiti ridotti						
Centro-Nord	199.727	213.288				
Mezzogiorno	167.124	173.845				
Indennità edilizia				287.666	176.664	175.966
Centro-Nord	9.883	10.176				
Mezzogiorno	36.901	37.278				
Indennità agricola				1.533.024	1.842.305	1.652.138
Centro-Nord	85.977	85.523				
Mezzogiorno	496.336	502.266				
Cassa Integrazione Guadagni (n)	96.155	84.636	87.521	833.561	858.605	938.070
Centro-Nord	62.645	49.064	55.553			
Mezzogiorno	33.509	35.572	31.969			

¹ I dati relativi ai beneficiari sono tratti da archivi amministrativi e riguardano nella quasi totalità dei casi posizioni e non individui. Ove non altrimenti specificato, per comparabilità con i dati disponibili per il 2001, il dato riguarda lo stock dei beneficiari medio del primo semestre di ciascun anno. Altre informazioni sono fornite nelle note specifiche alle voci considerate.

² Per la quasi totalità delle politiche i dati sono tratti dal bilancio INPS, nell'ultima edizione approvata: si tratta, per il 1999 e 2000 dei bilanci a consuntivo; per il 2001 del bilancio preventivo. I dati relativi ai crediti di imposta sono di fonte Ministero dell'Economia e Finanze-Dipartimento per le Politiche Fiscali. Altre informazioni sono fornite nelle note alle specifiche voci considerate.

(a) Numero di contratti stipulati. I contratti stipulati nel 2000 sono risultati il 58 per cento dei contratti ammissibili; le risorse effettivamente spese, poco più di 5 miliardi di vecchie lire, hanno però costituito una parte modesta delle somme stanziare.

(b) Sono considerate le assunzioni agevolate di lavoratori disoccupati da almeno 24 mesi, o beneficiari di CIGS da almeno 24 mesi, o di giovani già impegnati in borse di lavoro.

(c) 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.

(d) Sono considerate le assunzioni agevolate con contratto di reinserimento e di lavoratori in CIGS da almeno 3 mesi.

(e) Solo per l'anno 2001 il dato si riferisce allo stock del primo semestre. Per ciascuno degli anni considerati, una quota di circa il 5 per cento delle posizioni stimate si riferiscono a lavoratori la cui impresa ha sede contributiva nelle regioni del Centro-Nord.

(f) Il dato sui beneficiari include sia lo sgravio annuale, sia lo sgravio triennale.

(g) 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.

(h) Il dato sui beneficiari si riferisce alla media nell'anno 2001 delle assunzioni mensilmente stimate come base per la maturazione dei crediti d'imposta compensati. Alcune di queste si riferiscono ad assunzioni effettuate nell'ultimo trimestre del 2000, data da cui potevano maturare i presupposti per il beneficio. La scomposizione tra Mezzogiorno e Centro-Nord è effettuata sulla base dell'utilizzo dell'ulteriore credito d'imposta per l'area e potrebbe pertanto sottovalutare la quota attribuita alle regioni del Mezzogiorno.

(i) Il dato sui beneficiari si riferisce ai soci delle imprese che usufruiscono dei contributi agevolativi.

(l) I dati sui beneficiari e sulla spesa sono di fonte Sviluppo Italia - spa.

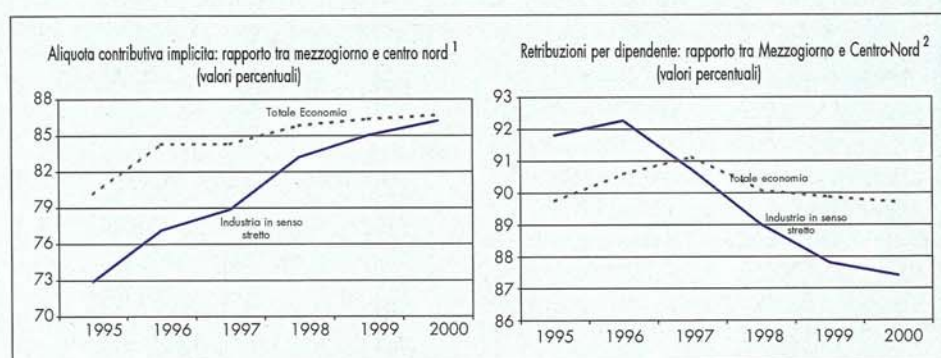
(m) Il dato sui beneficiari riguarda i beneficiari nell'anno di riferimento al netto di chi percepisce più volte il trattamento.

(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: Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Rapporto di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro, 2002- n.1 - La tavola presentata costituisce una elaborazione sintetica del materiale statistico contenuto nelle tavole statistiche presentate in appendice e nel testo. Per la gran parte delle politiche considerate il rapporto presenta un dettaglio regionale e una ricostruzione delle serie storiche dal 1996.

Il dato più rilevante di medio periodo è comunque la sostanziale riduzione degli sgravi contributivi specificamente destinati al Mezzogiorno e in particolare l'abolizione degli sgravi destinati al mantenimento dell'occupazione, in ottemperanza peraltro degli orientamenti comunitari che consentono agevolazioni solo alle nuove assunzioni a incremento della base occupazionale. Dalla metà dello scorso decennio ciò ha comportato un progressivo allineamento dell'aliquota contributiva media verso i livelli prevalenti nel Centro-Nord.

Figura V.1 - ALIQUOTA CONTRIBUTIVA E RETRIBUZIONI LORDE NEL MEZZOGIORNO -
(anni 1995-2000)



¹ l'aliquota contributiva implicita è data dal rapporto tra oneri a carico dell'impresa per dipendente e retribuzione lorde per dipendente. nei dati presentati per ogni anno è fatto pari a 100 il valore del Centro-Nord.

² nei dati presentati per ogni anno è fatto pari a 100 il valore del Centro-Nord.

Fonte:elaborazione sui dati ISTAT, Conti nazionali territoriali

L'andamento del mercato del lavoro nel Mezzogiorno ha tuttavia dimostrato una sostanziale tenuta rispetto all'esaurimento degli sgravi contributivi, ottenuta in parte attraverso un contenimento delle retribuzioni e probabilmente anche attraverso un processo di apprendimento a un migliore utilizzo degli incentivi a carattere generale, in particolare di quelli previsti per l'assunzione di disoccupati di lunga durata, il cui utilizzo, in termini di soggetti beneficiari, è passato nel Mezzogiorno dal 51 per cento del totale nazionale nel 1996 a circa il 63 per cento nel 2001.

Più in generale, nelle elaborazioni statistiche appositamente effettuate dal gruppo di monitoraggio sulle politiche del lavoro, tra il 1996 e il 2001 nel Mezzogiorno appaiono in significativo aumento i tassi di copertura media dei nuovi assunti con strumenti di incentivazione. Su alcune agevolazioni specifiche, tuttavia, in particolare per quelle dirette al sostegno dell'occupazione dei più giovani (fino a 32 anni), tale incremento non si osserva e i dati confermano il tradizionale maggiore assorbimento di queste tipologie di incentivazione da parte del Centro-Nord³.

Nel 2002 una grande attenzione è stata prestata al funzionamento di un particolare incentivo all'occupazione a tempo indeterminato erogato sotto forma di credito

**Il credito d'imposta
nuova occupazione**

³ Cfr. le elaborazioni relative ai tassi di copertura degli individui potenzialmente interessati dalle varie agevolazioni nel cap. III del citato Rapporto del Ministero del Lavoro, 2002.