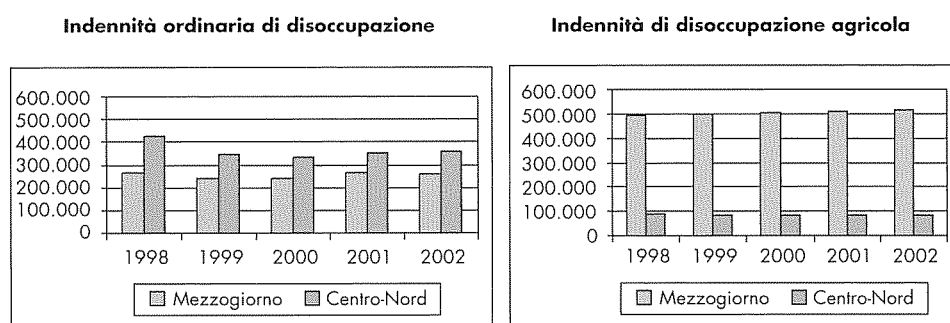


Figura VI.6 - BENEFICIARI DI TRATTAMENTI DI DISOCCUPAZIONE *

* Sono considerate per l'indennità ordinaria di disoccupazione, l'indennità ordinaria non agricola e l'indennità ordinaria non agricola con requisiti ridotti; per l'indennità di disoccupazione agricola, l'indennità agricola ordinaria, l'indennità agricola ordinaria con requisiti ridotti, l'indennità agricola speciale (40 per cento) e l'indennità agricola speciale (66 per cento).

Fonte: elaborazioni su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Rapporto di monitoraggio sulle politiche del lavoro 2003-2002

Il 2003 si è caratterizzato per la ripresa del dibattito sulla struttura del sistema pensionistico e sul suo grado di sostenibilità nel medio lungo periodo, a livello di sistema complessivo. La distribuzione territoriale della spesa pensionistica - per dato sistema generale - dipende fortemente dalle storie individuali dei singoli individui, tuttavia come mostrato nel Riquadro Z, i livelli di sviluppo dei territori influenzano molto la capacità degli individui nell'accumulazione dei benefici pensionistici attraverso la maggiore o minore possibilità di maturare requisiti adeguati. Nella considerazione degli equilibri sul mercato del lavoro e dell'efficacia delle politiche vanno pertanto considerati anche gli effetti che derivano dall'aumento della partecipazione attiva alle attività lavorative regolari, sia per il sistema nel suo complesso (aumentandone la sostenibilità, attraverso la riduzione del rapporto tra percettori di pensione e contributori), sia per il benessere futuro dei singoli individui (aumentando il loro benessere al momento del ritiro dal mercato del lavoro in virtù dei benefici pensionistici accumulati).

Distribuzione della
spesa pensionistica

RIQUADRO Z - LA DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLA SPESA PER PENSIONI IN ITALIA

La spesa per pensioni, le cui dimensioni in rapporto al Pil sono pari al 15 per cento, rappresenta una voce assai rilevante della spesa pubblica corrente. Nel 2002, l'importo complessivo dei redditi da pensione percepiti è stato di 189.295 milioni di euro, con un incremento del 4,6 per cento rispetto al 2001. Il numero di pensionati, 16 milioni e 345 mila nel 2002, si è tuttavia ridotto per circa 16 mila percettori, proseguendo una tendenza alla contrazione delle pensioni di invalidità e di altre pensioni indennitarie.

Le informazioni disponibili sulle caratteristiche delle prestazioni e dei destinatari dei redditi da pensione, ricostruite dall'Istat e dall'Inps sulla base degli archivi amministrativi, consentono di rappresentarne la distribuzione territoriale. Tale distribuzione appare correlata principalmente ai livelli storici di sviluppo tra aree (combinata con la modesta mobilità territoriale degli individui più anziani che rappresentano la quota largamente maggioritaria dei pensionati) che hanno determinato la capacità delle diverse coorti di accedere ai benefici in relazione alla continuità, regolarità e alle dimen-

sioni dei redditi percepiti nel corso della vita lavorativa. A parziale correzione di questa componente agisce la distribuzione territoriale delle prestazioni non direttamente collegate alla vita lavorativa pregressa degli individui, quali le prestazioni assistenziali collegate alla distribuzione nella popolazione delle situazioni di disagio e svantaggio individuale e alla minor ricchezza relativa tra aree che ne determina la propensione alla richiesta di riconoscimento.

Nelle regioni settentrionali risiede, quindi, il 49 per cento dei pensionati (ma circa il 55 per cento dei percettori delle pensioni di vecchiaia che includono anche le prestazioni abitualmente denominate di anzianità) e viene distribuito il 51,7 per cento dell'importo pensionistico complessivo. Nelle regioni centrali i pensionati costituiscono il 20,3 per cento del totale e gli importi il 21,2 per cento. Al Sud risiede il 30,8 per cento dei pensionati, che ricevono solamente il 27,1 per cento degli importi totali. Il diverso peso percentuale degli importi ricevuti, deriva dal maggiore valore medio delle pensioni godute nelle regioni settentrionali rispetto al Sud.

Tavola Z.1 - PENSIONATI (NUMERO) E SPESA PER PENSIONI (IMPORTO) PER TIPOLOGIA E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA: 2001-2002
(distribuzione in percentuale del totale nazionale)

Tipologie		2001				2002			
		Nord	Centro	Sud	Italia	Nord	Centro	Sud	Italia
Ivs	Numero	51,4	20,4	28,2	100,0	51,4	20,2	28,3	100,0
	Importo	53,0	21,6	25,4	100,0	53,0	21,2	25,7	100,0
Indennitarie	Numero	44,1	24,6	31,3	100,0	44,1	24,5	31,4	100,0
	Importo	44,2	23,5	32,3	100,0	44,1	23,4	32,5	100,0
Assistenziali	Numero	36,5	21,0	42,5	100,0	36,3	20,5	43,2	100,0
	Importo	37,3	20,4	42,2	100,0	37,1	20,5	42,4	100,0
Totale	Numero	49,1	20,7	30,2	100,0	48,7	20,5	30,8	100,0
	Importo	51,8	21,5	26,6	100,0	51,7	21,2	27,1	100,0

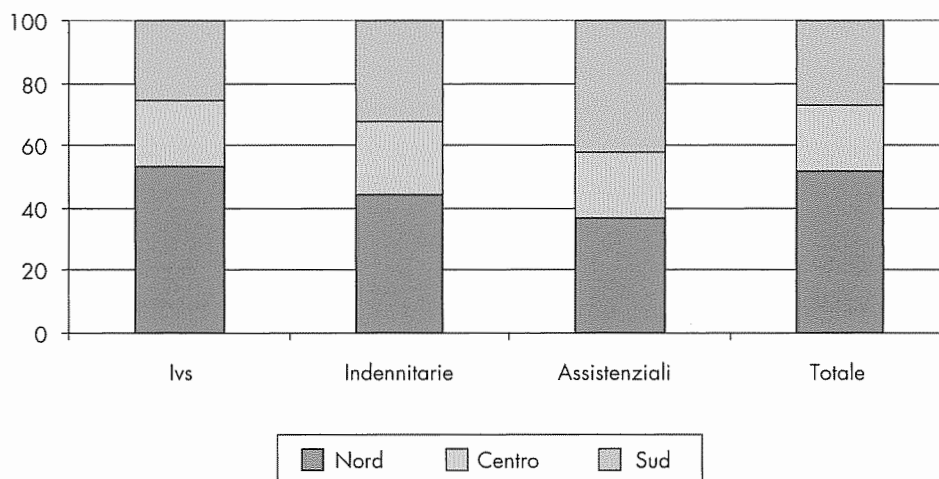
Fonte: elaborazioni su dati Istat

Il fattore determinante la distribuzione complessiva è dato dalle pensioni di invalidità, vecchiaia e superstiti (IVS), che rappresentano oltre il 90 per cento della spesa complessiva per le pensioni. Per questo tipo di pensioni, infatti, è più marcata la differenza tra le macroaree geografiche: nelle regioni settentrionali viene distribuito ben il 51,4 per cento delle prestazioni IVS, per un importo pari al 53 per cento del totale, mentre nelle regioni meridionali ne viene erogato solamente il 28,3 e il 25,7 per cento degli importi. Le restanti quote (20,2 per cento di prestazioni e 21,2 per cento di importi) sono destinate alle regioni del Centro.

Il diverso livello storico di sviluppo economico e dell'occupazione nelle singole aree si è infatti riflesso nella distribuzione del numero di pensioni e, soprattutto, nella differenza di importo: mentre nel Nord e nel Centro l'importo medio delle pensioni (calcolato su tutte le tipologie di prestazione) è decisamente superiore alla media nazionale (considerando il valore italiano pari a 100, si registra un indice di 106 nel Nord e 104 nel Centro), nel Mezzogiorno il valore è notevolmente inferiore, risultando pari a circa l'88 per cento della media nazionale. In valori assoluti, il Nord ha percepito nel 2002 un importo pensionistico medio di oltre 9.000 euro, contro circa 8.800 del Centro e meno di 7.500 del Sud.

Per quanto riguarda le pensioni assistenziali, invece, il Sud presenta quote maggiori rispetto al Nord e al Centro sia per il numero di pensioni, sia relativamente agli importi percepiti. Questa diversa distribuzione territoriale rispetto alle IVS può essere spiegata dal fatto che le pensioni assistenziali e quelle indennitarie non sono direttamente correlate, al contrario delle IVS, ai contributi versati. Il loro peso sul totale costituisce comunque solo il 18 per cento delle pensioni totali erogate e circa il 9 per cento dell'importo complessivo. Il Sud percepisce il 42,4 per cento degli importi e il 43,2 per cento delle prestazioni assistenziali contro il 37,1 per cento degli importi e il 36,3 per cento delle prestazioni del Nord.

Figura Z.1 - PENSIONI PER TIPOLOGIA: IMPORTI - ANNO 2002
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

VI.1.2 Imprenditorialità e autoimpiego

Dall'estate del 2003 è ripresa l'operatività degli strumenti per la promozione dell'autoimpiego e dell'imprenditorialità giovanile⁹.

In attuazione della Legge Finanziaria per il 2003, tali strumenti di attuazione delle politiche attive del lavoro sono stati inclusi fra quelli finanziati dal Fondo

⁹ Si tratta di numerosi strumenti, gestiti dalla Società Sviluppo Italia S.p.A., introdotti in anni diversi e da ultimo riorganizzati nei titoli I e II - imprenditorialità e autoimpiego - del decreto legislativo n.185/2000. Nel caso dell'imprenditorialità sono agevolate, attraverso misure territorializzate, le iniziative proposte da: società nuove, costituite almeno prevalentemente da giovani, operanti nei settori della produzione di beni e servizi alle imprese e della fornitura di servizi, da giovani che subentrino nella conduzione dell'azienda agricola familiare e 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. Le misure territorializzate dell'autoimpiego agevolano le iniziative realizzate da: ditte individuali nuove costituite da disoccupati (prestito d'onore); nuove società di persone costituite da disoccupati con non più di 10 dipendenti e che soddisfino i requisiti di fatturato e di indipendenza della piccola impresa (microimpresa) e da ditte individuali e nuove società in qualità di franchisee (franchising). Tutte le misure citate prevedono: agevolazioni per gli investimenti, in forma di contributo a fondo perduto e di mutuo agevolato; agevolazioni per la gestione, in forma di contributo a fondo perduto nei limiti del *de minimis*, e assistenza tecnica in fase di realizzazione degli investimenti e di avvio delle iniziative.

per le aree sottoutilizzate (art. 61, legge n. 289/2003) ottenendo nuove risorse. La mancanza di queste ultime a fronte delle domande pervenute, infatti, aveva determinato nell'aprile 2002 il blocco delle ammissioni alle agevolazioni. Il processo di valutazione delle domande è potuto riprendere a seguito della assegnazione con la delibera CIPE n. 16/2003¹⁰ di 1 miliardo e 50 milioni di euro, da destinare per due terzi alle misure di promozione dell'autoimpiego e per la parte restante a quelle dell'imprenditorialità, e della rivisitazione del processo operativo di gestione degli strumenti per l'autoimpiego¹¹ nel secondo semestre 2003.

Autoimpiego

Il prestito d'onore ha rivestito, fra gli strumenti di promozione dell'autoimpiego, un ruolo assolutamente preponderante. Dal 1996, anno della sua introduzione, al settembre 2003 esso ha registrato la presentazione di circa 194.000 domande, con una percentuale di ammissione del 19 per cento e un ammontare di agevolazioni concesse di oltre 1.100 milioni di euro, erogati nella misura di circa il 75 per cento. L'impatto occupazionale medio per iniziativa agevolata è stato di 1,2 unità, quello complessivo di oltre 41.000 unità.

Il ruolo più modesto delle misure per la microimpresa e il franchising, rispetto al totale dell'autoimpiego, è probabilmente dovuto al ridotto periodo di vigenza effettiva sperimentato, essendo esse operative solo dal 2001. A oggi sono a esse riferibili circa 2.100 domande complessive (per il franchising sono meno di un centinaio), delle quali 100 sono state ammesse alle agevolazioni per un importo finanziario impegnato di oltre 13 milioni di euro. La delibera CIPE del 25 luglio 2003 di aggiornamento dei criteri e delle modalità di attuazione delle misure di autoimpiego riserva tendenzialmente il 20 e il 10 per cento delle risorse alle forme del franchising e della microimpresa, offrendo così spazio a un potenziamento del ruolo degli strumenti.

Nel complesso dell'autoimpiego, la distribuzione settoriale delle domande, disponibile solo dal 2001, mostra una netta prevalenza del settore del commercio (46 per cento), seguito da quello delle attività professionali (15,7 per cento).

Con le nuove disponibilità assegnate dalla citata delibera n. 16/2003 si prevede nel triennio 2003-2005 di impiegare circa 1.044 milioni di euro. Al 19 settembre risultavano già impegnate, con la ripresa delle ammissioni avvenuta a partire dal mese di agosto, oltre 143 milioni di euro.

La diffusione sperimentata dal prestito d'onore è testimoniata dalla provenienza delle domande dalla gran parte dei Comuni potenzialmente beneficiari. Nell'insieme delle aree ammissibili il 56 per cento dei Comuni agevolabili è stato interessato da almeno una domanda; per le Regioni del Sud tale copertura è stata pressochè totale con percentuali superiori al 90 per cento fino ad un massimo del 99 per cento (Calabria e Puglia).

¹⁰ La successiva delibera n. 23/2003, in funzione del riscontro dei tempi necessari al riavvio dell'operatività, rivisitata, degli strumenti ha disposto una diversa articolazione temporale della precedente assegnazione, rinviando l'utilizzo di 20 milioni di euro dal 2003 ai due anni successivi, per 10 milioni di euro ciascuno. Si tratta di una delle prime applicazioni dei meccanismi di flessibilità, nell'impiego delle risorse, che caratterizzano il Fondo per le aree sottoutilizzate introdotto dalla citata legge finanziaria per il 2003, n. 289/2002.

¹¹ Tale rivisitazione ha riguardato l'adozione di nuove modalità di accesso rese più stringenti; il maggiore coinvolgimento delle Società regionali di Sviluppo Italia; il rafforzamento delle attività di pianificazione, controllo e monitoraggio svolte a livello centrale; lo snellimento delle procedure.

Considerando i territori di provenienza, la maggior parte delle domande viene da aree deboli, con alti tassi di disoccupazione e fragile tessuto imprenditoriale.

Le misure per la promozione dell'imprenditorialità, precedentemente regolate ciascuna da una specifica legge¹², sono volte ad agevolare, nell'ambito di aree specificamente individuate, la formazione di forze imprenditoriali nuove, prevalentemente giovanili, operanti in settori critici, che includano anche soggetti svantaggiati, che si impegnino in iniziative di nuova realizzazione o che subentrino o che consolidino aziende già esistenti. In funzione della peculiarità dei soggetti beneficiari, anche tali misure, come quelle per l'autoimpiego, sono caratterizzate da un mix particolare di benefici concessi, costituito da agevolazioni agli investimenti sotto forma di contributo a fondo perduto e mutuo agevolato, da contributi a fondo perduto alle spese di gestione (concessi nei limiti del regime *de minimis*) e dal supporto fornito sotto forma di formazione e assistenza tecnica (dall'idea imprenditoriale fino al primo anno di realizzazione). Questa combinazione permette al contempo di ridurre il costo del capitale e di superare i vincoli rappresentati dal razionamento di alcune risorse produttive (risorse finanziarie da destinare anche alla gestione e competenze/esperienze imprenditoriali) che tipicamente operano nei confronti dei potenziali beneficiari.

Imprenditorialità

Tavola VI.2 - MISURE PER L'IMPRENDITORIALITÀ: PERIODO GENNAIO 1999 - SETTEMBRE 2003
(milioni di euro)

Misura agevolativa	Domande agevolate	Investimenti ammessi	Contributo fondo perduto investimenti	Mutuo agevolato investimenti	Contributo fondo perduto gestione	Addetti	Investimento medio per domanda	Investimento medio per addetto (in euro)
Legge 95/95	258	354,9	158,3	169,3	115,5	3.588	1,4	98.917
Legge 236/93	110	37,8	17,6	17,5	20,9	1.010	0,3	37.443
Legge 135/97	3	2,5	1,1	1,2	0,9	52	0,8	47.860
Totale	371	395,2	177,0	188,1	137,3	4.650	1,1	84.994

Fonte: Sviluppo Italia S.p.A.

Introdotte in momenti diversi, tali misure hanno avuto un comune periodo di operatività a partire dal 1999. Da quest'ultimo anno al 19 settembre 2003 sono state presentate, nel complesso delle 4 misure, circa 2.400 domande con un andamento crescente nei primi tre anni del periodo considerato e poi decrescente nei due anni successivi, anche a seguito dell'annuncio della sospensione della attività valutativa conseguente all'esaurimento, con gli impegni già assunti negli anni precedenti, delle disponibilità finanziarie¹³ (cfr. autoimpiego).

Sul totale delle domande, la maggior parte attiene all'imprenditoria giovanile nei settori della produzione di beni e servizi alle imprese e in quello della fornitura di servizi (rispettivamente 59 per cento e 28 per cento). Il subentro in agricoltura e le cooperative sociali hanno avuto, invece, un ruolo molto limitato. In termini di provenienza geografica, Campania, Sicilia, Calabria e Puglia, nell'ordine, assorbono il 76 per cento delle domande presentate.

¹² Si tratta delle leggi: n. 95/95 che agevola l'imprenditoria giovanile nel settore della produzione di beni e servizi alle imprese; n. 236/93 riguardante l'imprenditoria giovanile nel settore della fornitura di servizi; n. 135/97 che promuove il subentro nella conduzione dell'azienda agricola familiare e la n. 488/99 in favore delle cooperative sociali.

¹³ A tali domande se ne sommano altre 5.800 circa, relative ai numerosi anni di attuazione precedenti delle leggi 95/95 e 236/93.

Nel periodo di riferimento sono state ammesse alle agevolazioni 371 domande per un ammontare di investimenti previsti pari a 395 milioni di euro e di occupazione per 4.650 unità, con un impatto occupazionale per domanda di circa 13 unità. Le risorse pubbliche concesse a titolo di contributo a fondo perduto sono state 177 milioni di euro per gli investimenti e 137 per la gestione; altri 188 milioni sono stati impegnati nella forma di mutuo agevolato.

I valori degli investimenti medi per iniziativa agevolata si collocano al di sotto dei limiti massimi previste dalle misure agevolative¹⁴.

Nel confronto con i principali strumenti agevolativi di analoghe caratteristiche l'investimento medio per addetto risulta, con circa 85.000 euro per unità, piuttosto contenuto.

Considerando anche gli anni precedenti al 1999, occorre citare altre 728 iniziative agevolate, di cui 471 concluse e oggetto di verifica e il resto in corso di attuazione. Nel complesso, dall'inizio dell'attuazione, sono stati impegnati per le misure dell'imprenditorialità oltre 1.110 milioni di euro, con un impatto occupazionale superiore alle 14.000 unità.

Sulla base delle nuove disponibilità fornite dalla citata delibera n. 16/2003, che ne hanno consentito il riavvio, si stima di impiegare per le misure agevolative in questione, nel triennio 2003–2005, circa 630 milioni di euro. Al 19 settembre 2003, a fronte di una ripresa delle attività molto recente, risultavano già impegnati sulle nuove risorse circa 29 milioni di euro.

VI.1.3 Gli interventi diretti all'emersione

Nel 2003, in risposta al proseguire degli interventi per l'emersione, la tendenza alla regolarizzazione del lavoro sommerso è apparsa continuare. Tale tendenza è suggerita anche dal permanere di una dinamica occupazionale positiva in un periodo in cui l'economia ha mostrato di segnare il passo. Come già in passato, tale tendenza si è espressa prevalentemente attraverso forme di emersione indiretta, piuttosto che tramite il ricorso agli interventi diretti¹⁵. Gli operatori, cioè, hanno risposto alle sollecitazioni provenienti dalle azioni pubbliche per l'emersione. Tuttavia, essi hanno fatto emergere il lavoro e le attività sommerse prevalentemente dichiarandoli come nuova occupazione o incremento nelle attività, e solo in misura ridotta utilizzando i dispositivi ad hoc previsti dalle norme.

¹⁴ Gli investimenti non possono superare: 2,5 milioni di euro per la legge 95/95; 0,5 milioni di euro per la legge 236/93 e 1,0 milioni per la legge 135/97.

¹⁵ L'utilizzazione dei vantaggi offerti dalla L. 383/2001 ha dato luogo alla regolarizzazione solo di circa settemila posizioni lavorative, a fronte di una dinamica dell'occupazione regolare (300.000 nuove iscrizioni all'Inps) che suggerisce appunto una estesa regolarizzazione di posizioni lavorative preesistenti (NAP 2003, pp. 38-40). Un forte effetto di regolarizzazione (circa 700.000 lavoratori regolarizzati) è stato provocato dalla L. 30 luglio 2002 n. 189, che ha consentito ai lavoratori immigrati privi di permesso di soggiorno (in un primo momento solo colf e badanti, successivamente i lavoratori dipendenti) di regolarizzare la propria posizione riguardo le leggi sull'immigrazione. Per accedere alla sanatoria, i lavoratori immigrati hanno dovuto regolarizzare la propria posizione anche rispetto alle norme sul lavoro.

Il 2003 ha visto cambiamenti negli interventi per l'emersione. Alla chiusura delle iniziative della legge 383 (che proponevano strumenti diretti in maniera esplicita a imprese e soggetti in condizione di irregolarità)¹⁶, nei primi mesi del 2003 è, infatti, corrisposto un intensificarsi dell'azione delle istituzioni dell'emersione, in particolare del sistema Comitato-Commissioni-tutori, basata sul coinvolgimento nella definizione delle politiche di tutti i soggetti economici.¹⁷

Una delle principali innovazioni è costituita dall'adozione di un approccio settoriale, con la creazione di tavoli il cui funzionamento è basato sul coinvolgimento e l'impegno delle parti sociali, da parte del Ministero del Lavoro e del Comitato per l'emersione del lavoro non regolare. I tavoli hanno la funzione di ricercare e proporre meccanismi di "premialità" per le imprese che si mantengono nella regolarità e di costruire il consenso delle forze sociali in ciascun settore. Questo approccio non solo innova rispetto al carattere generalizzato e induttivo di molti provvedimenti diretti all'emersione precedenti, ma capovolge la logica dell'intervento: concentra, infatti, l'attenzione sulle imprese e sui lavoratori regolari, cui vengono attribuiti vantaggi premiali. I tavoli settoriali su edilizia ed agricoltura hanno avuto riunioni ufficiali, e quello sull'edilizia ha già consentito di raggiungere un avviso comune, che definisce impegni e suggerisce interventi specifici rispetto alle esigenze di un settore ad alta intensità di sommerso. I tavoli su commercio, turismo e sul sotto-settore dell'autoriparazione, dopo un intenso lavoro preparatorio, stanno cominciando l'attività ufficiale.

I tavoli settoriali

A livello regionale, si registrano iniziative (fra cui alcune cofinanziate dall'Unione europea) volte a collegare gli interventi (p.e., formazione di operatori per l'animazione, lo sviluppo del territorio e l'emersione, oppure incentivi all'auto-imprenditorialità) ad attività di studio e ricerca che consentano di orientare l'azione alle esigenze specifiche di ciascun territorio.

Iniziative regionali e locali

È proseguita l'azione a livello locale coordinata dal Comitato e dalle Commissioni regionali e provinciali e sostenuta dall'azione dei tutori di emersione. Questa azione si configura in ciascuna area con caratteristiche definite specificamente rispetto alle esigenze locali. Interventi salienti sono costituiti dai centri di servizi specializzati nell'emersione e nel sostegno alle piccole e piccolissime imprese in tutto o in parte irregolari, la promozione delle attività consortili, il lancio di scuole di emersione che punteranno sulla formazione imprenditoriale e manageriale di eccellenza.¹⁸

L'enfasi sulle attività di vigilanza, invece, non si è ancora pienamente realizzata dopo le esperienze di coordinamento iniziate durante l'attuazione della L. 383 per l'emersione. Il coordinamento fra le numerose amministrazioni responsabili

La vigilanza

¹⁶ La legge attribuiva vantaggi fiscali e contributivi alle imprese (e ai lavoratori) che dichiarassero di avere operato al nero. Il capitolo V del Quinto rapporto del DPS 2001-2002 contiene una descrizione del provvedimento.

¹⁷ Per una descrizione di queste istituzioni, vedi il capitolo V del Quinto rapporto del DPS 2001-2002.

¹⁸ Il progetto di scuola che al momento appare più avanzato è in Calabria: il centro studi e ricerche FIELD (Formazione, Innovazione, Emersione Locale e Disegno territoriale). Esso scaturisce da una collaborazione fra la Lehigh University (Pennsylvania), il Comitato per l'emersione, la Commissione regionale per l'emersione e la Regione Calabria.

della vigilanza costituisce un aspetto fondamentale per l'intensificazione e il miglioramento di questa funzione. In prospettiva, è necessario conservare, dall'esperienza dell'intensificazione della vigilanza nell'ultimo periodo del 2002 e all'inizio del 2003, il coinvolgimento delle parti sociali e il superamento di un atteggiamento puramente repressivo.

L'impulso
dell'Unione Europea

Questi interventi per l'emersione si sono inquadrati nel nuovo interesse manifestato dall'Unione europea per l'emersione dell'economia irregolare.

Le nuove "linee guida" della Strategia Europea per l'Occupazione approvate nel luglio del 2003 includono la lotta al sommerso fra le priorità¹⁹ e il Consiglio europeo ha, il 20 ottobre 2003, approvato una risoluzione sulla trasformazione del lavoro non dichiarato in lavoro regolare. La risoluzione, sulla base della comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso,²⁰ mira ad una "strategia mirata globale, che preveda un'adeguata combinazione di politiche basata sulla prevenzione." Il quadro è quello di azioni preventive intese a ristrutturare il sistema di incentivi per lavoratori e datori di lavoro nel senso di incoraggiarli ad operare nella regolarità. Queste azioni includono la creazione di un ambiente favorevole alla creazione e sviluppo delle imprese, soprattutto le piccole; l'esame dei sistemi fiscali e previdenziali e, in particolare, delle loro interazioni; la creazione di un contesto di politiche per l'occupazione che facilitino la partecipazione al mercato del lavoro regolare dei beneficiari di misure di protezione sociale; il rafforzamento della sorveglianza; la cooperazione transnazionale; e l'aumento della consapevolezza sociale. Una notevole enfasi è posta anche sulla misurazione e studio del sommerso e sull'analisi dei progressi conseguiti. La risoluzione del Consiglio trova origine non solo nell'interesse che alla questione dell'emersione è stata data durante il semestre di presidenza italiana dell'UE, ma anche dalla rilevanza che essa assume nell'ambito del recente allargamento dell'Unione.

VI.2. Politiche del credito e strumenti finanziari

VI.2.1 Credito

Negli ultimi dieci anni il processo di concentrazione del sistema bancario ha fatto sì che il numero di istituti con sede legale al Sud si sia pressoché dimezzato passando da 313 a 168, a fronte di una diminuzione del 9,8 per cento nel Centro-Nord. E' mutata la proprietà di intermediari rappresentativi di quasi i due terzi dell'attività complessiva.²¹

¹⁹ La priorità 9 è "Trasformare il lavoro nero in occupazione regolare: Gli Stati membri dovrebbero sviluppare e mettere in atto azioni e misure di ampia portata per eliminare il lavoro nero che prevedano la semplificazione del contesto in cui operano le imprese, rimuovendo i disincentivi e fornendo incentivi adatti nel quadro dei sistemi fiscali e previdenziale, dotandosi di una maggiore capacità di far rispettare le norme e di applicare sanzioni. Essi dovrebbero intraprendere gli sforzi necessari a livello nazionale ed europeo per misurare le dimensioni del problema e i progressi conseguiti a livello nazionale."

²⁰ COM (1998) – 219. La risoluzione del Consiglio riprende la definizione della Commissione del 1998 di lavoro sommerso, che comprende "ogni attività retribuita di natura legale ma non dichiarata alle autorità pubbliche, tenendo conto delle diversità dei sistemi giuridici vigenti negli Stati membri".

²¹ Panetta F., Evoluzione del sistema bancario e finanziamento dell'economia nel Mezzogiorno, Banca d'Italia Temi di discussione n. 467, marzo 2003.