

d'imposta mensile, introdotto dalla Legge Finanziaria 2001 (L. 338/2000, art. 7) e operativo dal 2001 su tutto il territorio nazionale con una maggiorazione di incentivo nel Mezzogiorno (si veda per il dettaglio di funzionamento dello Strumento il riquadro T).

A causa della mancata applicazione nel 2002 del rinnovo dello sgravio triennale, pur previsto dalla Legge Finanziaria 2002, per assenza della relativa autorizzazione comunitaria, la maggiorazione del credito d'imposta per il Mezzogiorno prevista dalla norma è stato l'unico incentivo significativo territorialmente mirato all'assunzione operante nel Mezzogiorno: l'assorbimento di risorse finanziarie per l'area è risultato pari al 61 per cento nel 2001 e di oltre il 66 per cento nel 2002. Il numero di occupati che hanno usufruito dell'incentivo, peraltro, è risultato più elevato nel Centro-Nord (area in cui si applicava un contributo inferiore): sulle circa 190.000 assunzioni incentivate stimabili nel periodo di operatività compreso tra gennaio 2001 e maggio 2002, circa 90.000 sono attribuibili al Mezzogiorno⁴.

Le informazioni disponibili non consentono di stabilire se l'incentivo abbia migliorato in modo significativo la performance dell'occupazione complessiva nel periodo di operatività. Considerando le caratteristiche assai ampie di applicazione, si possono comunque immaginare alcuni effetti di dispersione (una parte dell'occupazione a tempo indeterminato incentivata si sarebbe prodotta comunque), tuttavia esso ha indubbiamente contribuito - per la parte del 2002 in cui è stato in vigore - ad attenuare nel Mezzogiorno l'effetto negativo derivante dal venir meno di tutti gli altri dispositivi incentivanti destinati all'area e, più in generale, ha probabilmente favorito e sostenuto la tendenza all'incremento dell'occupazione a tempo indeterminato rispetto a quella temporanea. Il credito d'imposta all'occupazione può inoltre avere anche funzionato come strumento di stabilizzazione di precedente occupazione discontinua o sommersa impiegata presso le imprese che hanno usufruito del regime.

La significativa generosità del contributo, l'automatismo nelle modalità di applicazione e la sua cumulabilità con altri strumenti ne hanno peraltro determinato un utilizzo largamente superiore alle previsioni effettuate in sede istruttoria⁵. L'efficacia dello strumento è stata pertanto sospesa per nuove assunzioni dal luglio 2002, anche se una sua rivisitazione connessa con un allungamento dei termini di vigenza (dalla fine del 2003 alla fine del 2006) è stata riproposta nella Finanziaria per il 2003, circostanza che dovrebbe consentirne una ripresa di operatività dal 1° gennaio 2003.

⁴ Il meccanismo di fruizione dell'agevolazione - compensazione del credito maturato - non comporta una conoscenza da parte dell'Amministrazione del numero preciso di soggetti assunti con l'agevolazione. I dati riportati sono pertanto stimati a cura del Ministero del Lavoro sulla base delle informazioni sui crediti mensilmente compensati.

⁵ Nel caso italiano un incentivo di questo tipo infatti, stante l'elevato numero di imprese attive e gli alti tassi di turnover di sistema, trova applicazione - e determina quindi effetti finanziari - anche in fasi in cui l'occupazione totale netta rallenta o si contrae, circostanza che rende particolarmente complesso stabilirne ex ante i margini di operatività. Nel caso in esame, lo stanziamento iscritto per l'anno 2002 nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze era pari a 652.138.210 euro; nel periodo gennaio - agosto 2002 l'ammontare del credito d'imposta compensato è risultato invece pari a circa 906.000.000 euro.

RIQUADRO T - CREDITO D'IMPOSTA PER NUOVE ASSUNZIONI: LE MODIFICAZIONI PREVISTE DALLA LEGGE FINANZIARIA PER IL 2003

L'art. 7 della legge 388 del 2000 (Legge finanziaria per il 2001) ha istituito un credito di imposta a favore dei datori di lavoro che assumono nuovi dipendenti con contratto a tempo indeterminato, ad incremento dell'organico, nel periodo compreso tra il 1° ottobre 2000 e il 31 dicembre 2003. Tale agevolazione si applica all'intero territorio nazionale.

A tale credito, pari a 413 euro (800.000 delle vecchie lire) mensili pro capite, si aggiunge, per i soli lavoratori destinati ad unità produttive ubicate nel Mezzogiorno o in aree ad alta disoccupazione confinanti con i territori Obiettivo 1 (largamente coincidenti con le aree meridionali del Lazio), un ulteriore credito di 206 euro (400.000 delle vecchie lire) nei limiti della cosiddetta regola degli aiuti de minimis.

Condizione d'applicazione del credito previsto dall'art. 7, interamente cumulabile con altre agevolazioni¹, è l'incremento del numero dei lavoratori dipendenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato rispetto alla base occupazionale media del periodo compreso tra il 1° ottobre 1999 e il 30 settembre 2000. L'assunzione deve inoltre riguardare individui con più di 25 anni, non occupati a tempo indeterminato nei precedenti 24 mesi.

L'operatività del credito d'imposta è stata sospesa nel luglio 2002 a seguito dell'entrata in vigore di una specifica disciplina in materia di fruibilità delle agevolazioni concesse in forma di credito d'imposta, che - ai fini del più generale contenimento della spesa pubblica nei limiti prefissati dalle leggi di bilancio - ha introdotto il principio generale in base al quale i soggetti interessati hanno diritto di fruire dei crediti d'imposta vigenti fino all'esaurimento delle disponibilità finanziarie appositamente stanziare (decreto-legge n. 138/2002, art. 5, convertito in legge n. 178/2002). Le compensazioni effettuate avevano infatti superato l'ammontare previsto nel bilancio dello stato.

Il disegno di legge finanziaria per il 2003 ha peraltro previsto la riattivazione dello strumento dal gennaio 2003 con alcune modifiche dirette a limitarne l'onerosità e, al contempo, a inserire alcune graduazioni dell'incentivo, con l'intenzione di favorire maggiormente alcuni gruppi che presentano tassi di occupazione insoddisfacenti rispetto agli standard europei. In particolare, la nuova norma modifica il precedente regime riducendo il contributo di natura generale a 100 euro mensili (150 nel caso di assunzione di individui ultra quarantacinquenni). È stato invece elevato a 300 euro mensili l'ulteriore contributo per le nuove assunzioni effettuate nel Mezzogiorno. L'operatività dello strumento è stata inoltre prorogata alla fine del 2006.

Con la finalità di preservare le situazioni giuridiche già consolidate, è stato comunque disposto che fino alla fine del 2003 le assunzioni effettuate in costanza del precedente regime continuino a costituire presupposto per la maturazione del credito nella misura

¹ Ad esempio, gli incentivi all'assunzione di particolari categorie deboli (quali disoccupati di lunga durata, in CIGS o iscritti nelle liste di mobilità) o le agevolazioni collegate alla trasformazione dei contratti a causa mista (apprendistato e formazione lavoro) o alle assunzioni eventualmente incentivate in base alla residenza in aree svantaggiate.

precedentemente stabilita. È stata peraltro aggiornata, per i datori di lavoro che non abbiano utilizzato il regime precedente, la base occupazionale utile per il computo dell'incremento dell'occupazione, considerando l'occupazione media annua precedente la data di sospensione di efficacia del regime precedente (1 agosto 2001- 31 luglio 2002). Tale base sarà considerata quella rilevante anche per i datori di lavoro che avessero utilizzato il regime precedente una volta che questo sia giunto alla sua prevista scadenza a fine 2003.

Per meglio controllare la spesa è stato inoltre previsto che l'utilizzo del credito d'imposta sia subordinato ad un'istanza da presentare all'Agenzia delle entrate e all'assenso di quest'ultima, ripristinando così il meccanismo previsto da una precedente norma in materia di credito di imposta per nuove assunzioni, introdotta nella Legge Finanziaria per il 1998. Il meccanismo dell'istanza, seppure costituisce un aggravio per i datori di lavoro che intendono avvalersi dell'incentivazione, dovrebbe in prospettiva consentire un migliore monitoraggio delle caratteristiche dei lavoratori interessati dall'incentivo e consentire di meglio valutarne le caratteristiche di efficacia.

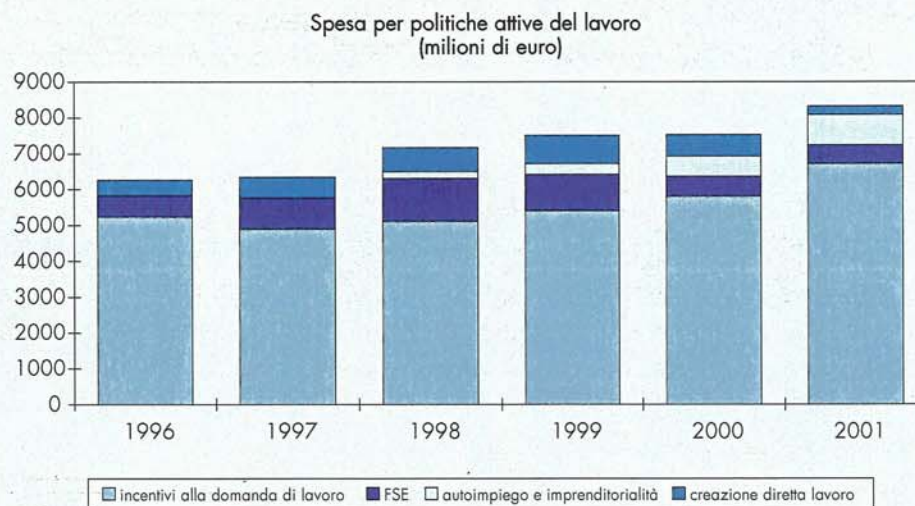
Inoltre il finanziamento della parte di incentivo collegata alle assunzioni nel Mezzogiorno è stato posto a carico del Fondo per le aree sottoutilizzate, istituito dallo stesso disegno di legge finanziaria per il 2003, che assorbe le precedenti competenze del Fondo per le aree depresse nonché quelle del Fondo per l'imprenditorialità. Ciò implica che le disponibilità finanziarie relative a quella parte di incentivo previsto solo per il Mezzogiorno saranno assunte con determinazioni del CIPE rinnovabili in corso d'anno - a differenza di quanto avverrà per la parte dell'incentivo che trova applicazione sull'intero territorio nazionale, per la quale i limiti di disponibilità di risorse annue sono stabiliti dalla Legge Finanziaria.

Nelle politiche derivanti dalle leggi nazionali sono prevalenti gli interventi di incentivazione della domanda di lavoro sotto forma di sgravi o altri vantaggi di natura fiscale, con modalità di applicazione più o meno selettive a favore di gruppi specifici (e una larga prevalenza tra questi, degli incentivi per il primo impiego dei giovani e per il reimpiego dei disoccupati di lunga durata). Assai meno rilevanti sono invece le politiche attive in senso stretto, quelle cioè che comportano una interazione stretta e ripetuta nel tempo tra soggetto responsabile dell'erogazione dell'intervento e popolazione destinataria.

Nel panorama nazionale, si riscontrano a tale riguardo due eccezioni. La prima riguarda gli interventi collegati all'autoimpiego e alla promozione dell'imprenditorialità (cfr. Paragrafo V.1.1), il cui peso risulta in crescita. La seconda, che ha connotati assai diversi (stante in particolare le maggiori difficoltà sperimentate nella gestione dello strumento da parte dell'operatore pubblico), riguarda gli interventi di creazione diretta di posti di lavoro (come l'esperienza fatta con Lavori Socialmente Utili e i Lavori di Pubblica Utilità), il peso dei quali risulta in tendenziale riduzione.

Si tratta, peraltro, di una quota finanziaria relativa ai due strumenti complessivamente modesta, poco accresciutasi nel periodo 1996-2001, per cui è stata tentata una prima ricostruzione della componente di spesa per le politiche attive.

**Le politiche attive
in senso stretto**

Figura V.2 - COMPONENTI DELLA SPESA PER POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO (anni 1996-2001)

Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Rapporto di monitoraggio sulle politiche del lavoro 2002, n. 1.

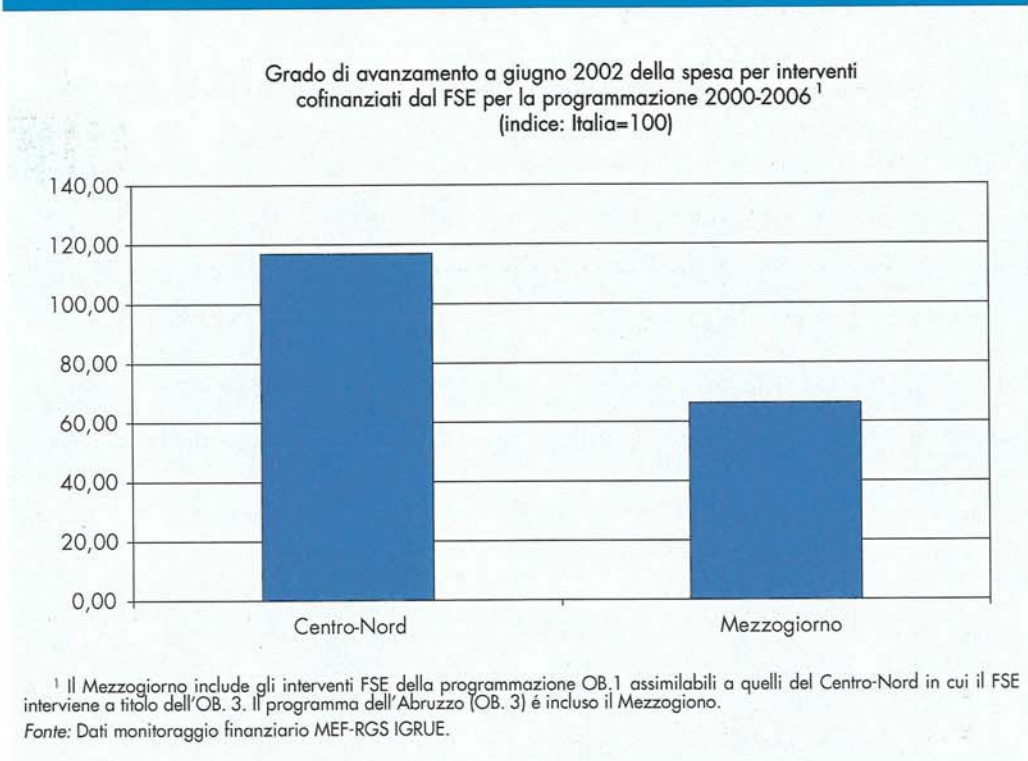
Un contenuto intrinseco di politica attiva in senso stretto, e cioè di erogazione di servizi reali ai destinatari, hanno anche gli interventi cofinanziati dai fondi strutturali comunitari, in particolare dal Fondo Sociale Europeo (FSE), che nel periodo considerato sono gradualmente divenuti a quasi esclusiva titolarità regionale. Tra questi, pur con alcune eccezioni di rilievo, sono infatti prevalenti gli interventi di natura formativa e, seppure ancora in dimensione più modesta, interventi più articolati di inserimento e di integrazione nel mercato del lavoro.

Nei dati considerati non sono invece ricompresi altri interventi di politica attiva del lavoro che le Regioni possono attivare con risorse proprie a causa della non ancora esaustività delle fonti di monitoraggio.

Stante la caratterizzazione delle politiche finanziate da leggi nazionali, gli interventi a titolarità regionale (inclusi gli interventi a titolarità degli Enti locali) ricoprono grande importanza: si tratta, infatti, della larga parte degli interventi di tipo formativo, di orientamento e di inserimento nel lavoro a favore di persone inoccupate o comunque svantaggiate rispetto al mercato del lavoro, nonché di una parte rilevante degli interventi di formazione per gli occupati (finanziati anche da dispositivi nazionali).

In quest'ambito si deve tuttavia registrare il perdurare delle difficoltà nelle regioni del Mezzogiorno ad attivare gli interventi previsti nell'ambito della programmazione delle risorse comunitarie del FSE per il periodo 2000-2006 che, oltre a consentire interventi innovativi e mirati a esigenze specifiche, costituiscono anche una quota assai rilevante del totale delle risorse disponibili per interventi di politica attiva del lavoro in queste regioni.

Figura V.3 - ATTUAZIONE FINANZIARIA DEGLI INTERVENTI DEL FSE A GIUGNO 2002



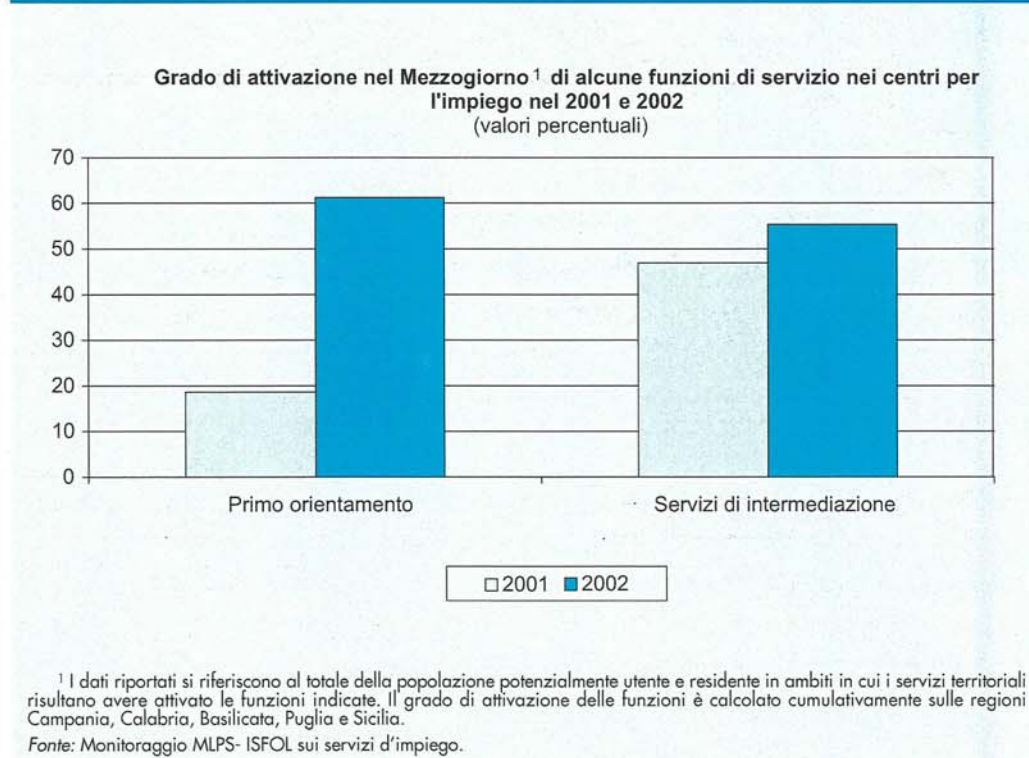
All'interno del Mezzogiorno, le difficoltà di attuazione degli interventi previsti dalla programmazione delle risorse del FSE risultano, con poche eccezioni, generalizzate e sono attribuite dalle stesse Amministrazioni responsabili alla carenza di figure professionali dedicate al disegno e alla gestione di questa tipologia di interventi. Gli interventi di politica attiva del lavoro sono infatti ad alta intensità di lavoro qualificato sia nella fase di progettazione, sia in quella di definizione procedurale e di implementazione.

Il progressivo rafforzamento qualitativo delle Amministrazioni regionali e degli Enti locali, connesso alla crescita di competenze normative e attuative, dovrebbe in futuro giocare quale fattore positivo per gli interventi di politica del lavoro. Al momento, tuttavia, i casi in cui tali interventi sono erogati con continuità e in risposta alle effettive esigenze delle persone destinatarie sono ancora piuttosto limitati. Anche a livello aggregato ne è prova l'estrema discontinuità dei flussi di spesa che ha caratterizzato l'intervento del FSE, sia nel periodo di programmazione precedente sia nella prima fase di quello attuale.

Nei primi anni di applicazione, nelle regioni del Mezzogiorno si era registrato anche un ritardo nell'attuazione della riforma dei servizi per l'impiego, avviatasi alla fine degli anni novanta (con il Dlgs 469/97), il cui scopo è quello di associare nei centri territoriali ad attività di gestione amministrativa attività più capillari di servizio per le persone in cerca di lavoro. Questi ritardi appaiono peraltro in via di superamento.

**Servizi per
l'impiego**

Figura V.4 - ATTIVAZIONE DI FUNZIONI NEI SERVIZI PER L'IMPIEGO NEL MEZZOGIORNO



Una sostanziale accelerazione del processo sembra, infatti, essersi verificata nel corso del 2002. Ad ottenere questo risultato ha probabilmente contribuito il particolare meccanismo premiale previsto per l'attribuzione, alla metà del periodo di programmazione 2000-2006, di ulteriori risorse provenienti dai fondi comunitari, meccanismo che ha preso esplicitamente in considerazione, tra gli altri, un indicatore collegato all'effettiva attivazione di alcune funzioni di servizio nei centri per l'impiego⁶.

Nel complesso delle regioni del Mezzogiorno per cui si dispone di informazioni confrontabili (Calabria, Campania, Basilicata, Puglia e Sicilia), rilevate a ottobre 2001 e ottobre 2002, progressi significativi si sono realizzati nel periodo indicato per l'attivazione delle funzioni di servizio più semplici, che comportano comunque l'erogazione di un servizio reale all'utenza. Nel periodo indicato la disponibilità presso i centri dei servizi di accoglienza e primo orientamento individuale è passata infatti dal 18,6 per cento (in termini di bacino d'utenza potenzialmente servibile) al 61,2 per cento; l'attività di mediazione di base (disponibilità per le imprese interessate di elenchi mirati di nominativi di persone in cerca di lavoro) è passata dal 46,9 per cento al 55,3 per cento.

⁶ Il meccanismo premiale considera a questo proposito l'attivazione di 8 funzioni specifiche di servizio reale e di alcuni requisiti di avanzamento istituzionale nell'attuazione della riforma.

Per le politiche passive si dispone di informazioni meno aggiornate in relazione ai beneficiari (cfr. Tavola V.1). I dati disponibili confermano il tradizionale maggior rilievo nel Mezzogiorno dell'indennità di disoccupazione agricola, che svolge soprattutto una funzione di integrazione al reddito di individui che lavorano solo una parte dell'anno. Le caratteristiche del sistema italiano dell'indennità di disoccupazione favoriscono peraltro in generale, tra i soggetti deboli, quanti abbiano comunque precedenti lavorativi relativi ad epoche non lontane da quella della concessione dei benefici. Ciò implica che nel Mezzogiorno, dove prevalgono i disoccupati di lunga durata, in molti casi senza precedenti lavorativi formali, le diverse indennità di disoccupazione previste hanno una scarsa incidenza nei confronti delle persone in cerca di lavoro nel loro complesso.

V.1.1 Imprenditorialità e autoimpiego

Tra le politiche attive del lavoro una attenzione specifica meritano le politiche per il sostegno dell'imprenditorialità e dell'autoimpiego. Si tratta di un insieme di strumenti - introdotti nell'arco di quasi un decennio - diretti sia a promuovere la creazione d'impresa in forma associata o individuale, sia a sostenere progetti innovativi di imprese esistenti.

Tra questi⁷, per il gran numero di domande che ha sollecitato dalla sua introduzione nel 1996 e per la sua caratterizzazione mista di politica attiva del lavoro e di promozione di impresa, un ruolo rilevante è occupato dal Prestito d'onore (legge 608/1996 e Titolo 2 Dlgs 185/2000)⁸. Questo strumento prevede l'erogazione prima di un servizio di orientamento e formativo⁹ e poi, in caso di successo, l'ammissione all'agevolazione e ai servizi reali di tutoraggio. Lo strumento è diretto a tutti i non occupati maggiorenni nelle aree sottoutilizzate, ma è stato utilizzato soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno da dove proviene il 96 per cento delle circa 200.000 domande di richiesta di partecipazione al programma, che è offerto a sportello¹⁰, cumulatesi dal 1996 alla fine del 2002.

Il prestito d'onore

⁷ Gli strumenti di promozione dell'imprenditorialità sono numerosi e sono distinti in base alla tipologia di attività promosse. Tra questi si annoverano interventi agevolativi di: produzione di beni e servizi alle imprese (l. 95/95, ex 44 "imprenditoria giovanile"); servizi diversi da quelli di cui al punto precedente (l. 236/93); nuova imprenditorialità in agricoltura (l. 135/97); cooperative sociali (l. 448/98, "44 per le imprese sociali"); autoimpiego sotto forma di lavoro autonomo (l. 608/96, prestito d'onore), microimpresa e franchising. Accanto a questi strumenti previsti dalla legislazione nazionale, ve ne sono altri simili previsti da leggi regionali.

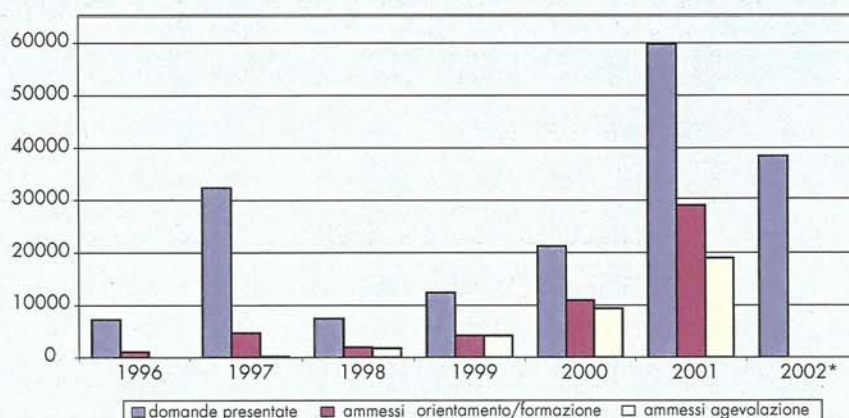
⁸ Lo strumento è finalizzato a sostenere iniziative di lavoro autonomo di individui con più di 18 anni di età ed inoccupati nei sei mesi precedenti, attraverso sia l'erogazione di un contributo finanziario (in parte sotto forma di contributo a fondo perduto e in parte sotto forma di prestito) di portata limitata (il massimo ammissibile è 25.800 euro; per la gestione viene erogato un contributo a fondo perduto pari a un massimo di 5.100 euro per le spese ammissibili effettivamente sostenute nel corso del primo anno di attività), sia l'erogazione di servizi reali, prima formativi e poi di tutoraggio.

⁹ A partire dal luglio del 2000 la formazione ha una durata di 5 settimane previo il superamento di 2 colloqui di orientamento. Sino al 1998 il corso durava 5 mesi, e dal maggio del 1998 al giugno del 2000 il corso durava 7 settimane.

¹⁰ La domanda cioè può essere presentata in qualunque momento al soggetto responsabile dell'attuazione dello strumento (Sviluppo Italia-spa).

L'operatività dello strumento è stata nel periodo significativa soprattutto in Campania, Calabria, Puglia e Sicilia da cui provengono circa il 90 per cento delle domande del Mezzogiorno e dove si concentra l'88 per cento degli individui ammessi alla fase formativa e poi a quella dell'agevolazione (su un totale cumulato nel periodo 1996-2001 rispettivamente di 51.788 e 35.562 persone).

Figura V.5 - OPERATIVITÀ DEL PRESTITO D'ONORE NEL MEZZOGIORNO: DOMANDE PRESENTATE, INDIVIDUI AMMESSI ALLA FORMAZIONE, INDIVIDUI AMMESSI ALL'AGEVOLAZIONE
(anni 1996-2002)*



* Per l'anno 2002 i dati, relativi alle sole domande presentate, si riferiscono ai primi dieci mesi dell'anno.
Fonte: Sviluppo Italia - Ufficio Pianificazione e Monitoraggio processi.

Rispetto agli altri strumenti di promozione di imprenditorialità, non specificamente indirizzati alle donne, il prestito d'onore ha visto nel tempo crescere la partecipazione femminile. Sul totale complessivo di agevolazioni concesse, circa il 36 per cento è a favore di donne, contro il 26 per cento dei soci donne nel caso degli incentivi per l'imprenditorialità giovanile (che comunque coprono una platea assai più ristretta).

Inoltre, anche se una porzione significativa di beneficiari è costituita da giovanissimi (fino ai 24 anni), la maggior parte dei beneficiari (il 70 per cento) è concentrata nella classe di età tra 25 e 44 anni. Di questi, oltre un terzo è costituito da individui tra i 30 e i 40 anni. Ciò segnala che lo strumento può agire significativamente anche nei confronti di una fascia di età più adulta per cui è di solito difficile erogare con successo politiche attive.

Alcuni dati disponibili relativi alle prime coorti di soggetti ammessi all'agevolazione segnalano due altre caratteristiche interessanti. La prima, in parte implicita nella stessa distribuzione per età dei beneficiari, è che lo strumento può costituire una strada alla regolarizzazione di attività, la seconda è che comunque lo strumento è più efficace nei confronti di individui già in possesso di competenze e abilità e quindi non può essere considerato uno strumento generalmente diretto a soggetti in condizione di debolezza assoluta nei confronti del mercato del lavoro. Una indagine condotta da Sviluppo-Italia nel 2001 - su un campione di 1000 be-