

vata di imprenditorialità, rilevando un numero maggiore di domande presentate in aree dove il tessuto imprenditoriale è meno sviluppato, a conferma del potenziale dello strumento agevolativo a sostegno dei disoccupati in aree meno sviluppate del territorio.

Lo studio più dettagliato riporta che oltre i due terzi dei beneficiari hanno un aumento del fatturato rispetto all'anno di costituzione⁶. I dati presentati segnalano che più della metà degli imprenditori ritiene di aver basato la competitività della propria iniziativa sulla qualità del prodotto/servizio offerto, sulla modernità degli impianti utilizzati e sulla localizzazione geografica.

Dal confronto con imprese che non hanno beneficiato dell'agevolazione emerge una propensione per le imprese non agevolate a costituire aziende mediamente più grandi, ma a realizzare idee imprenditoriali meno innovative. Rispetto ai fattori di competitività, vi sono notevoli affinità tra chi ha usufruito delle agevolazioni e chi no; per entrambi i gruppi, i vantaggi competitivi risiedono nella qualità del prodotto, nella capacità artigianale e nella localizzazione geografica. Gli imprenditori agevolati hanno riconosciuto un certo peso anche alla dotazione di nuovi macchinari. L'ampiezza del mercato di riferimento è anche, per le imprese non agevolate, prevalentemente locale, con una maggiore presenza sui mercati extraprovinciali. Il più ampio raggio di azione sembra influire anche sulla maggiore capacità di attivazione e gestione di relazioni con altre imprese. Dalla valutazione dell'ampiezza del fatturato risultano prospettive di crescita migliori per le imprese agevolate, mentre, rispetto all'impatto occupazionale, l'analisi non ha rilevato differenze sostanziali.

I dati relativi al contesto di applicazione della policy e alla sua rilevanza sono piuttosto limitati, ma nel complesso suggeriscono una diffusa incapacità di tessere e gestire relazioni con soggetti istituzionali (associazioni, enti locali, ecc.), mentre più significativo è il ruolo di relazioni informali (reti parentali, reti amicali, ecc.). L'importanza attribuita alle relazioni con le imprese locali, alle relazioni informali ed amicali è crescente passando dai "rinunciatari" a quanti hanno avviato l'impresa. Tra gli ostacoli che hanno o che potevano influire sul percorso di avvio dell'iniziativa di lavoro autonomo, una percentuale rilevante dei proponenti ha indicato l'assenza di immobili o di aree attrezzate nel proprio contesto di riferimento. La presenza di vincoli burocratici è particolarmente sentita da quanti non hanno iniziato il corso, mentre la carenza di una rete di sostegni e supporti sul territorio è sottolineata da circa il 15 per cento dei proponenti, indipendentemente dal percorso seguito. Infine, emerge che la criminalità organizzata è citata tra i problemi ed è maggiormente sentita dai "rinunciatari" e solo marginalmente sofferta da quanti hanno avviato l'impresa.

Con l'eccezione di un unico studio, le indagini considerate non trattano l'aspetto dei costi e dei benefici del prestito d'onore e i dati disponibili sono di natura solo parziale⁷; anche non sufficientemente indagate sono le rinunce ai percorsi che pure sembrano aver interessato soggetti apparentemente eterogenei. Peraltro, nel caso in cui l'analisi si è estesa a

⁶ Il 71 per cento delle imprese intervistate ha dichiarato di aver raggiunto (nell'anno 2000) un fatturato inferiore ai 50 milioni di lire.

⁷ Ad esempio non tengono conto delle valorizzazioni per i benefici determinati dall'uscita dallo stato di disoccupazione o dall'emersione di attività irregolare.

considerare anche i casi di rinuncia sono emersi spunti interessanti - in particolare dove a rinunciare siano soggetti più deboli per le implicazioni che ne derivano in merito all'opportunità di diversificare lo strumento in ragione dei target - sicuramente meritevoli di approfondimenti ulteriori. Da approfondire - per le diffuse suggestioni in merito alla possibilità di espandere la filiera degli strumenti in direzione di forme di microcredito, ovvero di strumenti che puntino sulla responsabilizzazione del beneficiario - è anche la performance dello strumento in termini di capacità di rientro del prestito, che è risultata molto soddisfacente e pari a circa l'80 per cento, considerando a fine 2004 gli incassi da restituzione del prestito in relazione alle rate di mutuo accertate.

Promozione
d'imprenditorialità

Nel caso delle misure di promozione dell'imprenditorialità, nel 2004 le domande presentate (un centinaio) hanno avuto una ulteriore flessione anche rispetto all'analogo periodo del 2003 in cui comunque le domande non erano state numerose (circa 120), a fronte di un livello medio annuale, dall'inizio dell'operatività di tali misure, di circa 500 domande. Tale diminuzione appare attribuibile al numero di domande presentate per iniziative di imprenditoria giovanile nei settori della produzione di beni e di servizi alle imprese (legge n. 95/95), a fronte della sostanziale stabilità, in termini assoluti, delle proposte relative alle altre misure, che quindi hanno visto accrescere leggermente la loro incidenza sul totale, pur mantenendo, relativamente a quelle per il subentro in agricoltura e per le cooperative sociali, ruoli del tutto marginali.

Nel complesso, nell'intero periodo di operatività delle misure sono pervenute, al 30 settembre 2004, 8.375 domande per il titolo I (l'84,6 per cento per la legge n. 95/95; l'11,5 per cento per la legge n. 236/93; il 3,4 per cento per la legge n. 135/97 e lo 0,5 per cento per la legge n. 448/98) provenienti per l'82,9 per cento dal Sud, per il 2,8 per cento dal Nord e per il 14,3 per cento dal Centro.

Tavola VI.3 - GESTIONE DEGLI STRUMENTI DI PROMOZIONE DELL'IMPRENDITORIALITÀ: PERIODO GENNAIO - SETTEMBRE 2004 (valori finanziari in milioni di euro)

Misura agevolativa ¹	Domande esaminate	Domande agevolate	Investimenti ammessi	Addetti	Investimento medio per domanda	Investimento medio per addetto (in euro)
Legge 95/95	219	72	100,3	860	1,4	116.651
Legge 236/93	84	27	7,3	218	0,3	33.486
Legge 135/97	38	7	5,6	40	0,8	140.000
Legge 448/98	7	3	0,4	31	0,1	14.194
Totale	348	109	113,7	1.149	1,0	98.921

¹ Per il dettaglio delle misure si veda la nota 11.

Fonte: Elaborazione DPS su dati Sviluppo Italia S.p.A.

Nonostante il numero ridotto di domande presentate nel periodo considerato, l'attività di valutazione e di approvazione, per l'accumulo di proposte non valutate prodottosi in precedenza, ha riguardato circa 350 progetti, approvati nella misura del 31 per cento.

Tale attività è stata svolta sulla base della normativa vigente, modificata dall'entrata in vigore, solo nell'ottobre 2004, del nuovo regolamento attuativo del decreto legislativo n. 185/2000, i cui effetti, eventualmente anche di rilancio degli strumenti, potranno essere visibili solo a partire dal 2005.

Rispetto al complesso delle domande approvate fra il 1999, anno di operatività comune di tutte le misure del titolo I, e il 2003, le iniziative approvate nel 2004 presentano gli stessi valori di investimento medio per domanda, inferiori ai limiti massimi previsti dalla normativa¹⁵; si differenziano invece per l'impatto occupazionale più basso (10,5 unità per domanda contro 13 unità) a cui corrisponde un valore dell'investimento medio per addetto più alto, a parità di spesa in conto capitale prevista per domanda.

Sul complesso dei due gruppi di misure la delibera Cipe n. 19/2004 ha stanziato nuove risorse per 300 milioni di euro, 50 dei quali assegnati a titolo di premialità alla società Sviluppo Italia, per aver centrato gli obiettivi di spesa nel corso del 2003 e i restanti come parziale assegnazione per l'anno 2006. Le erogazioni disposte nel 2004 ammontano, a settembre, a 332 milioni di euro, saliti a 392 a novembre e stimati, dalla Società, in circa 480 per la fine dell'anno.

VI.1.3 Gli interventi diretti all'emersione

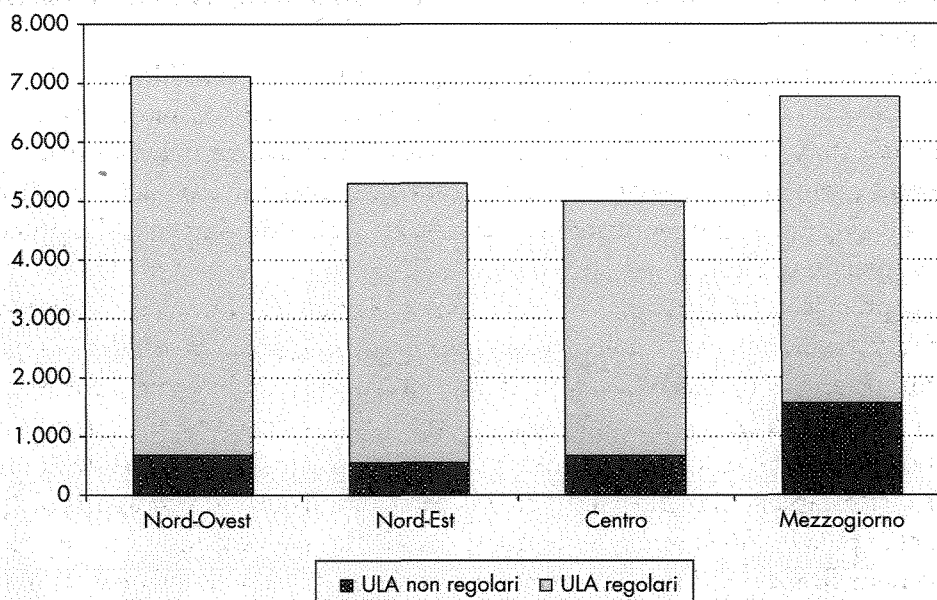
Il 2004, anche sulla scia di un confronto sulle problematiche della non regolarità durante il semestre italiano di presidenza della UE, si è avviato con un rinnovato interesse sugli interventi per l'emersione, per l'impulso proveniente dall'Unione europea, per l'avvio di iniziative nuove da parte di un numero crescente di attori a livello centrale e locale (anche con l'entrata in campo di nuove iniziative a titolarità di nuovi soggetti), per il funzionamento a regime di molte Commissioni regionali e provinciali che si sono negli anni affiancate all'attività del Comitato nazionale per l'emersione del lavoro non regolare¹⁶.

L'Unione europea ha, sulla base della Risoluzione del Consiglio sulla trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare (2003/C 260/01), recepito e rilanciato la spinta che, in origine, era provenuta proprio dall'Italia nel porre la questione del sommerso e della sua corretta misurazione (che consente oggi di avere in Italia una approfondita rappresentazione statistica ufficiale delle dimensioni del fenomeno e della sua articolazione sul territorio e un suo riflesso diretto nella misurazione del Pil, cfr. fig.VI.6).

L'impulso della UE

¹⁵ Gli investimenti ammessi non possono eccedere: 2,5 milioni di euro per la legge n. 95/95; 0,5 milioni di euro per la legge n. 236/93; 1 milione di euro per la legge n.135/97; 1 milione o 0,5 milioni di euro per la legge n. 448/98, a seconda che si tratti di iniziative nuove o di consolidamento di quelle già esistenti.

¹⁶ Il sistema Comitato – Commissioni – Tutori per l'emersione è regolato dall'art. 78 della l.448 del 1998 che attribuisce a tale sistema compiti di analisi del fenomeno delle attività non regolari nonché attivazione e coordinamento di iniziative per favorire la regolarità nelle attività economiche e l'emersione del lavoro non dichiarato. Una descrizione del sistema e delle sue attività è rintracciabile sul sito del Comitato www.emersionelavorononregolare.it e nel rapporto del DPS 2003.

Figura VI.6 - UNITÀ DI LAVORO REGOLARI E NON REGOLARI PER AREA GEOGRAFICA, ANNO 2002 (migliaio di unità)

Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat.

L'Unione ha svolto questo ruolo non solo attraverso gli orientamenti della Strategia Europea per l'Occupazione¹⁷, ma anche in altre sedi. Ad esempio, durante la revisione di medio termine del Quadro Comunitario di Sostegno per l'obiettivo 1 2000-2006, la Commissione europea ha sostenuto e rilanciato la scelta di mantenere e potenziare l'orientamento all'emersione degli interventi cofinanziati, in particolare quelli relativi agli assi Risorse umane e Sviluppo locale, già presente nel Quadro Comunitario di Sostegno approvato originariamente.

Il confronto internazionale è avvenuto non solo al livello dell'Unione, ma anche in rapporti bilaterali con la Francia, in particolare con la DILTI (Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal). La discussione che ne è derivata ha spinto, tra l'altro, ad ampliare la concettualizzazione relativa alle categorie del sommerso¹⁸. Nello spazio europeo, infatti, diventa evidente come le disparità tra le legislazioni nazionali e l'aumentata mobilità dei lavoratori forniscano anche nuove opportunità di irregolarità, originando un'ulteriore categoria di sommerso "da integrazione dei mercati". Dal confronto internazionale risulta che l'Italia, soprattutto grazie all'approccio del Comitato nazionale, costituisce di fatto l'unica

¹⁷ La Strategia europea per l'occupazione ribadisce il rilievo della questione richiamando gli Stati membri al contrasto delle attività non regolari con una specifica linea guida.

¹⁸ In particolare, il confronto con i temi di maggiore attualità in Francia ha spinto a muovere la "frontiera" concettuale includendo, a fianco al lavoro non dichiarato, quello "camuffato", cioè dichiarato come un tipo di rapporto lavorativo diverso rispetto a quello effettivo, con conseguenze non positive sui regimi di tutela e sugli equilibri finanziari del settore pubblico (per esempio, rapporti di collaborazione coordinata continuativa stipulati con lavoratori che, invece, svolgevano di fatto un lavoro del tutto assimilabile a quello dipendente).

esperienza che va oltre l'applicazione di misure ispettive e sanzionatorie quale azione di contrasto al fenomeno del sommerso. Solo in Italia, infatti, è possibile riscontrare politiche attive incentrate sul sostegno allo sviluppo locale e ispirate a principi come quello della premialità.

Le lezioni dell'esperienza (la campagna per l'emersione del 2001-2002, i molteplici casi di emersione indiretta, la regolarizzazione dei lavoratori immigrati) hanno indotto modifiche nell'approccio di *policy*, attraverso un maggior utilizzo di strumenti premianti la regolarità ("premialità") e l'accentuazione del metodo della partnership tra amministrazioni e parti sociali. Tale cambiamento di approccio era già iniziato nel 2003.

L'approccio della "premialità" capovolge la logica dell'intervento rispetto ad esperienze precedenti: non si attribuisce più un vantaggio a chi sceglie la regolarità, rinunciando a operare nel sommerso, come implicito in interventi come i contratti di riallineamento e la legge 383 del 2001, c.d. "campagna per l'emersione". Al contrario, anche sulla base di esperienze maturate, quali i risultati della misura per l'autoimpiego (cfr. Riquadro Z), si creano condizioni di vantaggio, si "premia", chi opera in modo regolare. In questo modo, la *policy* ambisce a correggere la struttura degli incentivi per gli operatori e a creare convenienza ad operare in modo regolare. Gli operatori vengono, così, incoraggiati ad emergere "indirettamente". Questo approccio, per essere applicato in modo effettivo e corretto, ha bisogno dell'azione congiunta, bilaterale delle parti sociali (sia i sindacati, sia le associazioni datoriali). Esse, infatti, conoscono bene gli incentivi che operano nei settori e il funzionamento dei singoli sistemi produttivi nei territori. Esse, quindi, possono offrire la loro conoscenza specifica sia nel momento in cui si disegna l'intervento sia, soprattutto, nel momento, ben più delicato, in cui esso viene applicato. È fondamentale, infatti, evitare che i vantaggi previsti vengano fruiti da chi non possiede i requisiti di regolarità necessari.

Questo approccio è stato sperimentato attraverso lo strumento dell'"avviso comune", un accordo stipulato tra parti sociali e istituzioni, in cui sono individuate misure specifiche e concrete che (senza aggravii per l'erario) consentono, applicate di comune accordo o recepite dalle amministrazioni, di raggiungere una maggiore regolarità in uno specifico settore sul territorio. Gli avvisi comuni nazionali vengono seguiti da avvisi comuni specifici per i territori. Ciò consente concretezza e specificità delle misure individuate, e facilita alle parti sociali il compito di vegliare sulla loro effettiva attuazione. Raggiungere alcuni primi avvisi comuni (ne sono stati stipulati 6, a livello sia nazionale sia locale) ha richiesto un notevole impegno di tutti i soggetti, che si sono incontrati in appositi tavoli settoriali. Sono stati costituiti cinque tavoli settoriali a livello nazionale, quattro dei quali hanno dato origine ad avvisi comuni¹⁹. Il lavoro dei tavoli settoriali nazionali viene poi ripreso a livello locale.

Modifiche
nell'approccio di
policy

I tavoli settoriali e
l'avviso comune

¹⁹ È anche in corso di costituzione un tavolo permanente per la Calabria, che prenderà in esame uno alla volta i settori produttivi.

- Edilizia – il tavolo nazionale dell'edilizia ha dato luogo ad un avviso comune nazionale ed uno regionale (Calabria). Si tratta di uno dei settori in cui più elevata appare la quota di lavoratori (ed imprese) che operano al nero. L'avviso comune prevede, in particolare, norme tese a premiare gli operatori che rispettano le norme in tema di sicurezza sul lavoro.
- Agricoltura – il tavolo ha dato luogo ad un avviso comune. Si tratta di un settore in cui al lavoro sommerso si accompagna, a causa della peculiare disciplina del lavoro, il fenomeno del lavoro fittizio: ore dichiarate come lavorate mentre non lo sono, soggetti che si dichiarano lavoratori ma in realtà non sono attivi o sono attivi in altri settori. L'avviso comune, proprio per affrontare i problemi creati da questa peculiare condizione, prevede azioni di monitoraggio e analisi sia del lavoro sommerso sia del lavoro fittizio, iniziative che favoriscono la stabilizzazione dell'occupazione dipendente presso la stessa impresa, una riforma delle prestazioni temporanee e delle previsioni relative alle calamità naturali, misure incentivanti, e aspetti relativi alla vigilanza.
- Turismo – finora il tavolo è arrivato ad una bozza di avviso comune.
- Commercio - il tavolo è ancora nelle fasi iniziali del lavoro.
- Artigianato – non si tratta di un singolo settore, quanto, piuttosto, di numerosi settori. È stato, quindi, proposto di scomporre il tavolo. Una delle componenti, quella dell'autoriparazione, procede con particolare celerità: sono stati firmati un avviso comune nazionale ed uno locale (a Frosinone).

La costituzione e l'operatività dei tavoli è curata dal Comitato nazionale sia a livello centrale (progettazione di azioni di settore, analisi delle politiche, azioni informative, supporto alla rete che costituisce il tavolo, graduale costruzione del consenso, coordinamento delle analisi statistiche, in particolare su settori delicati, come l'agricoltura), sia a livello locale (ricerche, studi locali, supporto alla rete, costituzione di iniziative territoriali e piani di settore per consolidare la struttura produttiva locale).

Queste iniziative innovative non esauriscono, naturalmente, gli interventi per l'emersione, caratterizzati da una grande eterogeneità: sono attivi in questo campo i soggetti della vigilanza, in trasformazione²⁰, e numerosi attori a livello centrale e locale.

Iniziative locali

Il lavoro, a livello locale, si è organizzato attorno alle Commissioni regionali e provinciali più attive. In alcune regioni esistono, a vario stadio di avanzamento, iniziative legate alla formazione (quella più avanzata è la scuola di formazione imprenditoriale FIELD in Calabria, che ha superato la fase di azione pilota). Altrove il lavoro si è concentrato sulla ricerca, sia di campo, sia basata su fonti statistiche e amministrative, sul tessuto socio-economico e sulle principali caratteristiche del sommerso nell'area di riferimento, con varie modalità: in collaborazione con le Università locali o con i centri di ricerca (ad esempio, con l'istituto IRPET in Toscana) o con gli Osservatori INPS o, anche, con iniziative congiunte tra INAIL, INPS, Camera di Commercio e Centro per l'Impiego.

²⁰ L'attenzione alla vigilanza, e all'integrazione delle azioni di vigilanza, si ritrova nella stessa legge 448/98 che ha istituito il sistema Comitato-Commissioni-Tutori. Durante il 2004, le funzioni di vigilanza in materia di lavoro sono state riordinate.

Altrove, ancora, le Commissioni hanno operato nell'ambito delle misure previste per i Fondi strutturali, fornito supporto alla costituzione o all'orientamento di consorzi (che, a loro volta, intervengono in vari modi per l'internazionalizzazione e il consolidamento delle imprese che ne fanno parte) o hanno lavorato con gli organi di vigilanza, stipulando protocolli di intesa. Infine, numerose Commissioni, tramite iniziative ad hoc, forniscono sia informazioni sulle varie iniziative a favore dell'emersione e sul contesto normativo, sia servizi per l'emersione e il rafforzamento imprenditoriale (p.e. Centri di emersione e sviluppo locale, CE-SL, in Puglia, C.U.O.R.E. a Napoli).

A partire dal 2003 e durante il 2004, il Ministero del Lavoro ha assunto un ruolo maggiore, anche in corrispondenza con il trasferimento del Comitato per l'emersione del lavoro regolare presso il Ministero stesso²¹. In tale contesto, il Ministero sta pianificando il lancio di un Progetto di Iniziative per l'Emersione del Sommerso (IES) e ha in agenda una Rete Europea per il Sommerso. Il primo ha l'obiettivo di sostenere i Servizi per l'impiego nella loro azione, in modo che possano svolgere pienamente, e in un'ottica di emersione, la propria funzione propulsiva per lo sviluppo locale e l'occupazione, e di porre le questioni relative al sommerso come elementi trasversali a tutte le politiche. La Rete Europea si innesta sugli sforzi fatti da lungo tempo dall'Italia per coinvolgere i partner europei e internazionali in un dibattito sull'emersione²². Questa rete intende costituire, attraverso la costituzione di un sito web, una comunità di pratiche, che parta dai metodi di classificazione e stima e arrivi a mettere in comune informazioni su interventi, prevenzione e politiche.

Iniziative del
Ministero del Lavoro

Nonostante l'impegno articolato qui riassunto e i risultati conseguiti, il fenomeno del sommerso non ha dato nel periodo recente segni di indebolimento. Anzi, in risposta alle difficoltà dell'economia, si rafforza la tendenza ad operare nel sommerso²³. Da numerosi indizi riportati dalle attività di osservatorio a livello locale sembra avere perso forza propulsiva la propensione all'emersione registrata negli ultimi anni sotto la spinta del contesto culturale ed economico e di un ambiente organizzativo e legislativo più favorevole.

Complessivamente, è dunque necessario che, all'avvio di un percorso di acquisizione di consapevolezza diffusa e di iniziative, segua ora la costruzione di una vera e propria azione condivisa di intervento. Si tratta dell'attuazione di una politica che, per conseguire i propri effetti, ha bisogno del sapere concreto e dell'azione convinta di numerosi attori, sia nell'amministrazione, sia tra le parti sociali. Tale collaborazione, allo stato, appare ancora incompleta, soprattutto da parte di alcune amministrazioni: nonostante i casi positivi di coordinamento a favore dell'e-

L'esigenza di
costruire un
intervento più
sistemico

²¹ Cfr. il Rapporto del DPS 2003.

²² Cfr. le Relazioni del Comitato per l'emersione del lavoro non regolare, disponibili sul sito www.emersione-lavorononregolare.it.

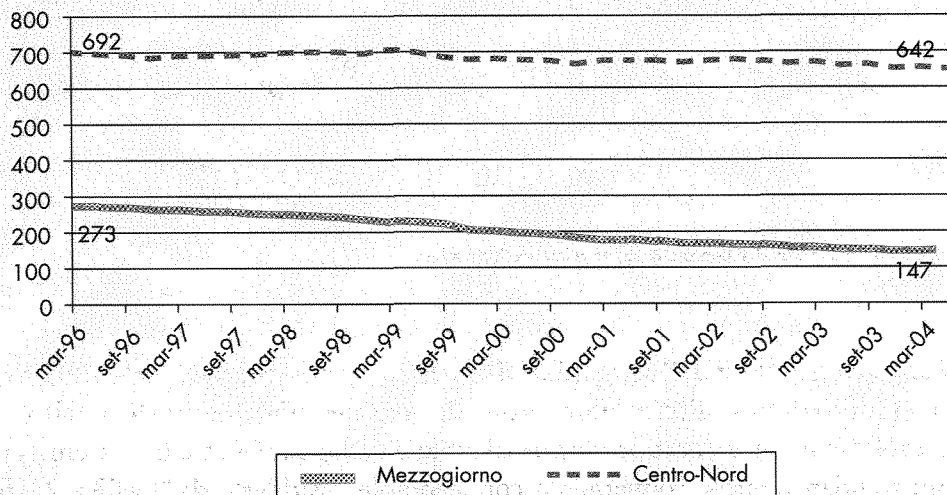
²³ Un incremento dell'incidenza del lavoro non regolare si è infatti verificato in passato in condizioni di rallentamento della crescita e a seguito di cadute dell'occupazione, come si desume dalle statistiche sull'incidenza delle attività non regolari elaborate dall'ISTAT nell'ambito della contabilità nazionale, fenomeno che peraltro mostra poi caratteri di persistenza anche in successive fasi più favorevoli.

mersione di settori e territori specifici, numerosi soggetti appaiono non avere ancora superato la tendenza a operare in isolamento e continuano ad affrontare la questione dell'emersione come tema a sé stante, invece di calarla, di volta in volta, con attenzione ai risultati (più che ai processi amministrativi) nella complessità delle specifiche situazioni. In tale contesto, andranno superate anche le difficoltà operative che hanno investito le funzioni di coordinamento svolte dal Comitato per l'emersione²⁴.

VI.2 Politiche del credito e strumenti finanziari

Il processo di concentrazione del sistema bancario, manifestatosi con particolare forza nel Mezzogiorno (cfr. fig. VI.7), e il contemporaneo processo di liberalizzazione e di aumento di concorrenza hanno avuto evidenti effetti positivi di natura generale e con riguardo al Sud: sui bilanci sulla qualità dell'attivo, sulla redditività del capitale. La questione aperta con cui valutare le tendenze di medio termine e recenti è se tali miglioramenti abbiano concorso alla fase di ripresa del Mezzogiorno. Non una risposta a tale questione, ma alcuni spunti e indizi seguono in questo paragrafo.

Figura VI.7 - NUMERO DI BANCHE (PER SEDE AMMINISTRATIVA): 1996-2004



Fonte: elaborazione DPS su dati Banca d'Italia, Base Informativa Pubblica.

²⁴ Per difficoltà di ordine amministrativo, pur nel proseguire delle attività istituzionali, si è dovuto interrompere il supporto operativo fornito nei due anni precedenti dalla rete dei tutori cui si deve la maggior parte dei contributi di animazione territoriale e di avvio delle iniziative di maggior impatto.