

domande agevolate, la prevalenza del prestito d'onore in termini di risorse impiegate. Nel 2005 per la prima volta la misura agevolativa della microimpresa diviene, in termini di agevolazioni concesse, la più importante fra le tre misure dell'autoimpiego. Considerando infatti i contributi concessi, sia per gli investimenti che per la gestione, il 66,8 per cento del totale delle agevolazioni è stato impegnato nella promozione della microimpresa, il 30,9 per cento nel lavoro autonomo e il 2,3 per cento nel franchising. Caratteristica fondamentale di queste misure è l'agevolazione estesa alle spese di gestione. L'incidenza è, però, diversa fra lavoro autonomo e le altre due misure di promozione dell'autoimpiego, anche in funzione di limiti differenti ai contributi massimi concedibili. Solo il 19 per cento, sul totale delle agevolazioni concesse (escluse quelle per assistenza tecnica) è destinato alla contribuzione alle spese di funzionamento per il lavoro autonomo, a fronte di un'incidenza di circa un terzo delle agevolazioni in conto gestione, sul totale, per la microimpresa e il franchising. L'impatto occupazionale delle iniziative ammesse nel 2005 per l'insieme delle misure è previsto in quasi 14.000 nuove unità.

Considerando le tre misure nella loro esperienza cumulata, a partire dal 1996, esse sono state complessivamente interessate da quasi 241.000 domande (di cui 228.000 circa per il lavoro autonomo), provenienti per il 95 per cento del totale dal Mezzogiorno; di queste ne sono state ammesse 71.000, per un ammontare di agevolazioni concesse pari a circa 2.700 milioni di euro ed un impatto occupazionale di quasi 92.000 unità. Al 31 dicembre 2005 risultano erogati, sulle risorse impegnate, quasi 1.500 milioni di euro, di cui 311 milioni nel corso dell'anno.

Promozione
d'imprenditorialità

Per il complesso delle misure di promozione dell'imprenditorialità (tav. VI.4), nel 2005 si è registrata, rispetto al 2004, una leggera ripresa nella presentazione di domande, il cui livello rimane comunque molto al di sotto di quello medio, superiore alle 400 domande, riferito all'intero periodo di operatività delle misure.

Tavola VI.4 - GESTIONE DEGLI STRUMENTI DI PROMOZIONE DELL'IMPRENDITORIALITÀ: ANNO 2005

Misura agevolativa	Numero domande presentate	Numero domande ammesse	Agevolazioni agli investimenti (milioni di euro)		Contributo per la gestione (milioni di euro)	Totale Agevolazioni (milioni di euro)
			C/capitale	C/mutuo		
Legge 95/95 (già legge 44/86)	95	47	32,45	34,60	1,24	68,29
Legge 236/93	47	9	1,31	1,34	0,02	2,67
Legge 135/97	19	27	8,49	9,53	0,39	18,41
Legge 448/98	7	6	0,17	0,32	0,10	0,59
Totale titolo I	168	89	42,42	45,79	1,75	89,96

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

Per numero di anni di operatività, per livello massimo di investimenti ammissibili, per generalità della fattispecie economico-produttiva a cui si rivolge, la misura per l'imprenditoria giovanile nei settori della produzione dei beni e dei servizi è predominante per numero di iniziative agevolate e per risorse impiegate (rispettivamente 86 e 96 per cento del totale; tali valori salgono al 97 e al 99 per cento se si considera anche la misura volta ad agevolare l'imprenditorialità giovanile nel settore dei servizi). Tuttavia nel corso del 2005 le misure volte ad incentivare l'imprenditorialità in agricoltura e le cooperative sociali hanno avuto approvate domande, sebbene si tratti di valori assoluti molto piccoli, in un numero superiore al totale di quelle approvate su tutto il loro periodo di operatività. Nel 2005 si osserva, per il complesso delle misure del titolo I, un'incidenza delle agevolazioni per le spese di funzionamento contenuta in meno del 2 per cento del totale; si tratta di un valore inferiore, ma dello stesso ordine di grandezza, di quello relativo al 2004 e diverso da quello degli anni precedenti che sul complesso di tutte le misure e nell'intero periodo di loro operatività era, invece, in media pari a circa il 23 per cento.

Nel complesso del titolo I, sono pervenute, a partire dal 1986 e fino al 31 dicembre 2005, poco più di 8.500 domande provenienti per il 91 per cento dal Sud. Le agevolazioni concesse, in relazione alle oltre 1.700 domande ammesse, sono state pari a circa 2.700 milioni di euro, come per le misure del titolo II; considerando sia i soci delle nuove imprese che i nuovi addetti, le iniziative agevolate hanno interessato oltre 38.000 soggetti (i primi rappresentano circa il 25 per cento del totale). Le risorse erogate ammontano, al 31 dicembre 2005, a circa 2.100 milioni di euro, di cui circa 71 milioni erogati nel 2005.

VI.1.3 Gli interventi diretti all'emersione

Il permanere in Italia, e in particolare nel Mezzogiorno, di un'ampia area di economia e lavoro operanti in condizioni di irregolarità costituisce, contemporaneamente, sintomo e concausa del cattivo rapporto tra pubblico e privato, questione che limita fortemente lo sviluppo del Mezzogiorno e del Paese nel suo complesso. La rilevanza del fenomeno e la sua diffusione territoriale (intensità e tipologie di irregolarità sono più gravi in alcune aree del Mezzogiorno – dove circa il 23 per cento del lavoro è sommerso – ma interessano l'intero paese, con circa il 10

Il sommerso
come simbolo
degli ostacoli ad
uno sviluppo
inclusivo e
democratico

per cento di incidenza nel Centro-Nord in termini di unità di lavoro) si impongono in modo crescente all'attenzione della comunità che si occupa di politiche per lo sviluppo, in particolare alle parti sociali. Non è possibile, infatti, prescindere nel programmare e nell'attuare politiche di sviluppo. La diffusione del sommerso altera, in modo imprevedibile, l'attuazione di qualsiasi strategia di sviluppo e l'attivazione degli strumenti di intervento. Molte ricerche disponibili segnalano, infatti, che il mondo dell'irregolarità non è separato, ma è spesso connesso al sistema produttivo regolare che ne risulta committente.²⁸

Un articolato
sforzo di policy
da rilanciare

L'articolato sforzo attuato per sostenere i processi di emersione e per legare tale sostegno alle politiche di sviluppo economico appare negli ultimi anni rallentato. E' proseguita, soprattutto a livello territoriale, l'attività del Comitato per l'Emersione e di molte Commissioni regionali e provinciali, ma molti strumenti sono stati ridimensionati o interrotti nell'applicazione.²⁹ Permane, inoltre, da parte di molti policy-maker, a livello sia centrale, sia locale, il pregiudizio, diffuso non solo nel Mezzogiorno, secondo il quale puntare su politiche di emersione in un momento di difficoltà per le imprese sia addirittura controproducente³⁰. Di fronte alla rilevanza del fenomeno, è necessario — come anche riproposto in più sedi dalla Commissione europea — rilanciare lo sforzo di policy, anche sulla base dell'apprendimento sulle caratteristiche del fenomeno, dell'esperienza delle politiche realizzate e del cospicuo patrimonio di idee ormai costituitosi sul tema³¹.

Gli interventi
diretti per
l'emersione nel
Quadro
Comunitario di
Sostegno
obiettivo I
2000-2006

In questa edizione del Rapporto, si fa un primo tentativo di rendere conto dell'attuazione di un particolare sotto-insieme di interventi a favore dell'emersione, relativo alle misure dirette all'emersione contenute nelle programmazioni regionali e nazionali cofinanziate dall'Unione Europea nell'ambito del Quadro Comunitario di

²⁸ Esempi di ricerche sono, ad esempio, in Comitato Nazionale per l'Emersione del Lavoro non Regolare (2003), *L'economia sommersa nel Mezzogiorno d'Italia*, Documento preparato per la conferenza europea sulle politiche del lavoro e dell'emersione, Catania 11-12 Dicembre 2003, <http://www.emersionelavorononregolare.it/catania/doc/ITsummaries.PDF>

²⁹ L'evolversi delle politiche di emersione è documentato nelle precedenti edizioni di questo Rapporto. Informazioni sul Comitato per l'emersione del lavoro non regolare si possono ottenere sul sito www.emersionelavorononregolare.it.

³⁰ Le difficoltà che stanno incontrando le PMI meridionali, infatti, possono portare a vedere nel ricorso al sommerso una soluzione capace di garantire, almeno nel breve termine, la sopravvivenza: "l'aggravamento della situazione occupazionale autoctona ha generato nel Sud, insieme ad un risveglio dell'emigrazione, una forte ripresa delle spinte assistenziali. La cosiddetta politica di stabilizzazione ha preso il sopravvento su quella di mobilitazione del mercato del lavoro e dell'induzione dell'emersione." Comitato Nazionale per l'Emersione del Lavoro non Regolare, Aggiornamento della XII Relazione, Dicembre 2005.

³¹ L'esigenza di un rilancio di attenzione al tema è stata riproposta con forza anche dal partenariato economico e sociale in occasione dell'avvio del processo di preparazione del prossimo ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013 e di ciò si trova testimonianza nei documenti strategici preliminari già redatti (cfr. capitolo IV).

Sostegno obiettivo 1 2000-2006.³² Si tratta di un insieme di interventi non ingenti per ammontare relativo di risorse dedicate esplicitamente (meno del 2 per cento del totale del Fondo Sociale Europeo) o per la loro rilevanza nella politica complessiva per l'emersione. Gli interventi espressamente dedicati sono contenuti in sole sette misure — sei dei Programmi Operativi Regionali (POR) e una misura del Programma Operativo Nazionale (PON) Sicurezza, cui si aggiungono due progetti del PON Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema (ATAS)³³. L'osservazione specifica di tali misure, tuttavia, costituisce un punto di osservazione significativo. Innanzitutto, perché i progetti rappresentano comunque somme relativamente cospicue (sono stati ammessi al co-finanziamento dell'Unione Europea finora più di 35 milioni di Euro) e inoltre, perché la loro osservazione consente di indagare sul se e attraverso quali meccanismi le politiche strutturali siano riuscite ad intercettare fenomeni di rafforzamento ed emersione dei sistemi di impresa e se e come siano riuscite a collegarsi ad iniziative di emersione o di sviluppo locale messe in atto da altri soggetti, come sarebbe auspicabile.

L'emersione
come politica di
rafforzamento dei
sistemi produttivi
in una strategia di
sviluppo locale

Il Quadro Comunitario di Sostegno obiettivo 1 fa specifico riferimento all'economia sommersa e ad interventi per favorirne l'emersione nell'asse III, dedicato alle risorse umane, e nell'asse IV, dedicato allo sviluppo locale. La strategia considera l'economia sommersa come un freno alla capacità delle imprese di competere con successo e quindi come fenomeno che riguarda l'impresa nel suo complesso, anzi i sistemi di imprese. Gli interventi di emersione sono pertanto considerati come occasione di rafforzare i sistemi produttivi. Entrambe le strategie degli assi richiamano la necessità di comprendere a fondo il funzionamento dei sistemi produttivi e dei meccanismi del mercato del lavoro, e di raccordarsi con il sistema Comitato-Commissioni per l'emersione del lavoro non regolare come fonte di informazioni ed indicazioni. Questo raccordo nell'attuazione delle misure dei

³² In questo paragrafo si riportano evidenze derivanti da una ricerca su queste misure in corso di realizzazione all'interno del Programma di Diffusione delle Conoscenze (PDC) del DPS. La ricerca in oggetto è ancora nella fase di esame delle evidenze documentali, cui seguirà un'indagine di campo.

³³ Le misure dirette non esauriscono, tuttavia, il campo degli interventi contenuti nel sistema del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) che possono impattare positivamente il fenomeno, innescando o accompagnando fenomeni di emersione: data l'ubiquità del sommerso, ed il suo essere inserito strettamente nelle maglie dell'economia del Mezzogiorno, è presumibile che molti altri interventi co-finanziati dai Fondi Strutturali abbiano prodotto effetti di emersione o, al contrario, di immersione. Si tratta di effetti che vanno concettualizzati e letti attraverso indagini fini. E' da segnalare come in alcuni casi i valutatori indipendenti dei Programmi Operativi e del QCS affermino che alcuni progetti abbiano avuto effetti indiretti di emersione (cfr. ad esempio la Valutazione indipendente del POR Campania).

Programmi Operativi non è stato effettivamente realizzato se non in casi isolati, a segnalare che esiste un potenziale ancora inesplorato di sinergie per l'azione.³⁴

La strategia dell'asse IV non prevede interventi specifici per favorire l'emersione, ma richiama la necessità di orientare gli interventi dell'asse a favorire il consolidamento e l'emersione dei sistemi di imprese, in un'ottica "trasversale". La strategia dell'asse III include azioni specifiche di informazione e accompagnamento per la nascita di imprese, disseminazione di strumenti di emersione normativi e contrattuali, consulenza per la rimodulazione degli orari e per l'organizzazione del lavoro, oltre che azioni di formazione per lavoratori e imprenditori. Tali interventi vanno inquadrati in un'ottica di sostegno alle imprese e ai lavoratori sommersi che desiderino emergere.

Un quadro
programmatico
variegato

Le indicazioni di strategia generale sono state tradotte nei documenti di programmazione in modo eterogeneo. Ciascuno dei Programmi Operativi che includono esplicitamente azioni per l'emersione appare dare un'interpretazione diversa della tematica e dei modi per affrontarla.³⁵

In particolare, la Campania orienta la misura esplicitamente dedicata all'economia sommersa alla fornitura di servizi di consulenza alle imprese. La Regione Calabria presenta una strategia articolata, basata su una successione ben strutturata di azioni. Basilicata, Molise e Puglia hanno inserito interventi per l'emersione nell'ambito di misure centrate sull'imprenditorialità. La Sardegna non prevede, invece, esplicitamente il tema dell'emersione.

Il PON Sicurezza (e anche il PON ATAS) non ha misure esplicitamente dedicate, ma presenta alcuni progetti di interesse (tav. VI.5).

³⁴ Per le misure direttamente dedicate all'emersione, ci sono evidenze di un collegamento con le locali Commissioni per l'emersione del lavoro non regolare in Sicilia per quanto riguarda le ricerche e, in Calabria, per la specificazione della strategia da seguire e l'individuazione di un progetto d'urto per l'occupazione, e di sinergie tra il Ministero dell'Interno e il Comitato per l'Emersione relativamente al progetto del PON Sicurezza. E' interessante notare come, al di fuori del quadro degli interventi strutturali, i raccordi tra Regioni e Commissione Regionale o Comitato siano stati intensi.

³⁵ In tutti i POR, le misure fanno parte delle strategie dell'asse III, finalizzato alle risorse umane, e sono cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo.

Tavola VI.5 - IL QUADRO PROGRAMMATICO DELLE MISURE DEDICATE ALL'EMERSIONE NEI PROGRAMMI DEL QCS OB.1

PROGRAMMA	Misura esclusivamente dedicata a emersione	Titolo della Misura	Assistenza a Imprese ¹	Formazione e orientamento per lavoratori irregolari ²	Inserimento lavorativo ³	Sostegno e tutoraggio per la creazione di imprese ⁴	Studi e Ricerche, sistema di gestione ⁵	Comunicazione, Sensibilizzazione ⁶
BASILICATA		III.1.D.3: Sviluppo e consolidamento dell'imprenditorialità ed emersione del lavoro irregolare	X	X	X	X	X	
CALABRIA	X	3.12 Sostegno all'imprenditorialità, al lavoro regolare e all'emersione delle attività non regolari	X			X	X	X
CAMPANIA	X	3.12: Promozione dell'emersione del lavoro irregolare			X	X		X
MOLISE		3.9: Sviluppo e consolidamento dell'imprenditorialità con priorità ai nuovi bacini d'impiego e sostegno all'imprenditorialità, al lavoro regolare ed all'emersione delle attività non regolari		X	X	X		X
PUGLIA		3.11: Sviluppo e consolidamento dell'imprenditorialità, emersione del lavoro non regolare	X		X	X	X	
SICILIA	X	3.11: Sostegno al lavoro regolare e all'emersione delle attività non regolari	X				X	X
SICUREZZA		II.3 Risorse umane per la diffusione della legalità						X

¹“Assistenza a Imprese” include Formazione per imprenditori, consulenze ad imprese, scambio di buone pratiche, internazionalizzazione (nei casi di Basilicata e Calabria).

² “Formazione e orientamento per lavoratori irregolari” include azioni specificatamente rivolte ai lavoratori irregolari, sia come riqualificazione professionale, sia come attività di orientamento.

³ “Inserimento lavorativo” include aiuti alle imprese per l'assunzione, *work experiences*, incentivi all'assunzione di categorie svantaggiate.

⁴“Sostegno e tutoraggio per la creazione di impresa” include tutte le attività mirate alla creazione di nuova impresa, orientamento, formazione e tutoraggio.

⁵ “Studi e ricerche, sistema di gestione” include le attività orientate al sistema di gestione, quali studi e ricerche e (nel caso della Calabria) attività di formazione per agenti di sviluppo e del sistema di controllo.

⁶“Comunicazione, sensibilizzazione” include le attività di sensibilizzazione.

Fonte: elaborazioni DPS sui dati dei Complementi di programmazione dei Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo.1 successivi alla revisione di medio termine del 2004

Nel quadro programmatico che risulta dalla lettura dei documenti di programmazione (Programmi Operativi e Complementi di Programmazione) sono preponderanti gli interventi di formazione, sia finalizzati all'inserimento lavorativo o per lavoratori che operino al nero, sia per imprenditori, all'interno della più generale categoria dell'assistenza alle imprese, sia, ancora, all'interno di interventi finalizzati a sostenere la creazione di impresa e l'autoimpiego, sia, infine, per operatori. Interventi diretti a sostenere la creazione di impresa sono presenti in quasi tutti i Programmi Operativi. A questi si accompagnano azioni di studio (nei POR Sicilia, Calabria e Puglia), di sensibilizzazione (Sicurezza, Molise, Calabria, Campania e Puglia), di ascolto del territorio e attivazione di partenariati locali (Sicilia).

Per l'attuazione delle misure si prevede, in alcuni casi, l'inserimento delle misure in Progetti Integrati Territoriali (è il caso ad esempio del POR Campania, e del POR Basilicata dopo la revisione di metà periodo), una indicazione che ne conferma il carattere di interventi finalizzati a sostenere il consolidamento di sistemi territoriali. A questo corrisponde un interesse dei territori: ad esempio, in Calabria i Progetti Integrati Territoriali utilizzano spesso il tema del sommerso come strategia fondamentale per avviare politiche di sviluppo, le Commissioni per l'emersione provinciali sono state riferimento istituzionale nei tavoli per la progettazione, e alcuni Progetti Integrati Territoriali, come quello "Aspromonte", includono azioni dirette al sostegno alle imprese e alle politiche di emersione.

In qualche caso, appare anche la consapevolezza che gli interventi di emersione richiedono che il settore pubblico interagisca in modo diverso con le imprese e i lavoratori: sono da interpretare in questo senso la previsione sia di studi e ricerche, sia di iniziative di formazione per operatori degli istituti di vigilanza e di operatori per l'emersione. Appare, da queste previsioni, progredire la consapevolezza che sia necessario formare operatori pubblici che siano in grado di gestire il sostegno alle imprese e il rapporto con i cittadini non solo sulla base di bandi o anche di meccanismi a sportello, ma attraverso una proiezione degli operatori sul territorio, quasi "porta a porta", scoprendo le dinamiche effettive del territorio e dell'economia. E' infatti noto, da precedenti esperienze e ricerche, che l'adozione, da parte del settore pubblico, di un approccio più intenzionale e avvertito nell'interazione con imprese e lavoratori è cruciale per l'efficacia degli interventi, e che procedure a bando o anche a sportello non risultano efficaci. Al contrario, l'impegno diretto degli operatori sul territorio è necessario sia per raccogliere sul campo le conoscenze necessarie e per interpretare correttamente le evidenze amministrative e statistiche già disponibili, sia per costruire rapporti di fiducia con imprese e lavoratori che tendono a sottrarsi al contatto. E', tuttavia, da verificare se questa crescente consapevolezza e queste intenzioni si siano tradotte in effettivi mutamenti di comportamento.

Prime evidenze
sull'attuazione

Il quadro dell'attuazione, ricostruito sulla base dei dati di monitoraggio, restituisce una minore articolazione, per ciascun Programma Operativo, delle azioni effettivamente attivate rispetto alla varietà degli interventi originariamente previsti. Se ciò è da attendersi (perché i documenti di programmazione sovente considerano tipologie di interventi ampie per poter poi definire quelle più opportune nel corso dell'attuazione), va però verificato quanto ciò rappresenti una individuazione delle

opportunità più promettenti per ciascun territorio o dipenda, piuttosto, dalla relativa consuetudine con alcune azioni (ad esempio di formazione) rispetto ad altre più innovative. Considerati nel loro complesso, invece, gli interventi appaiono mantenere una grande varietà, perché le realizzazioni tra Programmi Operativi risultano di tipo diverso.

Non è chiaro, inoltre, fino a che punto i progetti siano effettivamente stati finalizzati all'emersione. Questa incertezza deriva in parte dal fatto che alcune misure sono "miste", hanno, cioè, anche altri obiettivi e includono altri strumenti. Anche nei casi delle misure esplicitamente finalizzate all'emersione, tuttavia, va valutato quanto i progetti siano riusciti ad intercettare o suscitare casi di emersione, il che non è direttamente desumibile dai dati di monitoraggio. Non si riscontrano evidenze che la questione dell'emersione sia stata considerata in modo integrato rispetto agli interventi finalizzati al sostegno alle imprese e al mercato del lavoro, che, pure, producono impatti indiretti. Il POR Puglia conteneva un riferimento ai contratti di riallineamento, con l'intenzione di costruire un collegamento con tale tipo di intervento particolarmente utilizzato nella regione. Tuttavia, lo strumento nazionale dei contratti di riallineamento è stato interrotto nel 2000 e dal sistema di monitoraggio non è possibile evincere se ci sia stato effettivamente un sostegno dedicato alle imprese che ne avessero completato o ne stessero completando uno.

Le informazioni sull'attuazione³⁶ si basano allo stato esclusivamente su dati di monitoraggio (aggiornati ad ottobre 2005) e sulla lettura dei bandi, ove disponibili.³⁷ I progetti inclusi nei dati di monitoraggio segnalano risorse destinate pari a 35.623 migliaia di euro (incluso il progetto del PON Sicurezza). Si tratta di un ammontare considerevole, soprattutto ove si consideri che i progetti hanno natura immateriale. Tale ammontare rappresenta il 41,7 per cento di quanto programmato,³⁸ con, però, una grande disomogeneità tra Programmi Operativi. Per alcuni Programmi Operativi gli interventi definiti si concentrano su un numero limitato di progetti (la Sicilia su cinque e la Campania su dieci). Altri Programmi Operativi mostrano, invece, una modalità di spesa più frammentata.

³⁶ Le informazioni sull'attuazione si riferiscono ai programmi Operativi Regionali e al PON Sicurezza. Per restituire un quadro più completo si riportano nel testo anche gli interventi co-finanziati all'interno del PON Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema, ma, per chiarezza espositiva, questi progetti non sono riportati nelle tabelle.

³⁷ Il monitoraggio ha permesso di ricostruire almeno la macroarea cui ciascun progetto fa riferimento, anche se il sistema di catalogazione di ciascun progetto non permette di catturare la complessità di certe azioni (ad esempio, un progetto catalogato sotto la voce "formazione" può contenere anche altre azioni).

³⁸ La media è stata calcolata escludendo il PON Sicurezza che, avendo un solo progetto in una misura molto più ampia, avrebbe alterato i risultati.

Tavola VI.6 - TIPOLOGIA DI AZIONI REALIZZATE PER L'EMERSIONE DAI PROGRAMMI DEL QCS OB.1

Tipologia di Azione	Tipologia di Progetto	Costo ammesso (migliaia di euro)	Totale per tipologia di Azione (migliaia di euro)
Formazione	Per occupati	9.030,4	11.938,6
	Permanente	2.110,1	
	Per il reinserimento lavorativo	62,3	
	Per la creazione di imprese	735,8	
Incentivi	Imprese per occupazione	11.112,3	13.408,5
	Per lavoro autonomo	2.296,2	
Percorsi Integrati	Per l'inserimento Lavorativo	1.637,6	2.727,7
	Per la creazione di imprese	1.090,1	
Dispositivi di qualificazione del sistema di governo	Monitoraggio e Valutazione	136,7	466,8
	Studio e Analisi economica e sociale	330,1	
Sensibilizzazione, Informazione, Pubblicità		30,6	30,6
Orientamento, consulenza, informazione		681,6	681,6
Servizi	alle imprese	622,2	6.370,0
	alle persone	5.747,7	
Totale		35.623,7	35.623,7

Fonte: elaborazione su dati di monitoraggio dei Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno obiettivo 1 al 31 ottobre 2005

Considerando, in aggregato, la distribuzione delle risorse finanziarie complessivamente spese per tipologia di azione così come indicata nel sistema di monitoraggio³⁹ (tav. VI.6), la categoria che ha assorbito maggiori risorse (più di 13 milioni di euro) appare quella degli incentivi, tra cui appaiono prevalenti quelli alle imprese per favorire l'aumento di occupazione regolare. Segue (quasi 12 milioni di euro) la formazione, per varie categorie di destinatari (per gli occupati, per il reinserimento, per la creazione di impresa, per preparare operatori) cui bisogna aggiungere almeno una quota delle azioni che rientrano nella categoria dei percorsi integrati (2,7 milioni di euro). Le azioni di sensibilizzazione, peraltro probabilmente quelle meno costose, assorbono la quantità minore di risorse (poco più di 30.000 euro). Le azioni di studio appaiono sottodimensionate rispetto a quanto preannunciato nei documenti di programmazione, ma esistono evidenze che tali azioni sono state svolte più di quanto non risulti dai dati. Ad esempio, in Sicilia sono state svolte due

³⁹ La classificazione, non omogenea rispetto a quella degli interventi contenuti nei documenti di programmazione, ha un valore puramente indicativo per due motivi: da una parte, non è possibile discernere, all'interno delle misure, e sulla base soltanto dei dati di monitoraggio, tra azioni specificatamente finalizzate all'emersione e le altre. Dall'altra, è frequente il caso che azioni diverse vengano catalogate sotto una stessa categoria, nel caso di progetti integrati. Tuttavia, l'osservazione di questi dati fornisce informazioni utili ad una prima ricognizione e ad orientare successive ricerche sul campo.

ricerche, che facevano parte di progetti aventi componenti importanti di formazione e che sono state, di conseguenza, catalogate nel monitoraggio sotto la voce “formazione”.

Con riferimento alla tipologia di progetto, si osserva che una quota abbastanza significativa di risorse, ancorché non preponderante (approssimativamente il 12 per cento delle risorse, circa 4 milioni di euro) è stata dedicata a varie forme di sostegno alla creazione di impresa (sotto forma di formazione ad aspiranti imprenditori, di percorsi integrati, di incentivi per il lavoro autonomo e la microimpresa, servizi alle persone⁴⁰), probabilmente almeno in parte nella convinzione, suffragata da passate esperienze, che alcuni percorsi di regolarizzazione siano favoriti da questo tipo di sostegno e che l'imprenditorialità diffusa aumenti la capacità dei sistemi produttivi locali di offrire occupazione regolare. Solo approfondite valutazioni, che prendano in esame nel concreto quanto è avvenuto a livello territoriale e settoriale, tuttavia, potranno indicare l'effetto di tali progetti. Il sostegno alle imprese già esistenti (nelle varie forme della formazione per gli occupati, degli incentivi, della consulenza e dei servizi alle imprese) appare avere assorbito la quota più elevata di risorse: ben il 60 per cento, circa 21 milioni di euro. Questi risultati appaiono influenzati dall'orientamento di Basilicata e Puglia, che, tuttavia, presentano misure non esclusivamente dedicate all'emersione ma che includono sostegno fornito alla creazione di impresa e alle imprese dei nuovi bacini di occupazione.

Dall'analisi svolta sulla base dei documenti e dati di monitoraggio (cfr. Riquadro AF) e quindi non in grado di restituire una valutazione degli effetti, risulta che nell'ambito del sistema del Quadro Comunitario di Sostegno i progetti dedicati in modo specifico all'emersione sono ancora pochi, e hanno presumibilmente assorbito una quota ancora modesta delle risorse delle misure in cui sono contenuti gli interventi. Dalle prime evidenze appare che anche per i programmi più esplicitamente orientati a interventi nel campo della promozione della regolarità delle attività economiche, come il POR Calabria, difficoltà di attuazione hanno fatto sì che azioni siano state attuate utilizzando altre fonti finanziarie o che solo di recente siano stati avviati interventi potenzialmente più incisivi. Alcuni programmi (Basilicata, Puglia e Molise) sembrano avere orientato la loro misura, pur esplicitamente dedicata, più su generali azioni di formazione e di sostegno alle imprese che non su una strategia organica per innescare un processo di emersione dell'economia locale. Va comunque

⁴⁰ Le prime interviste hanno condotto ad interpretare in questo senso gli interventi della Regione Campania.

ancora ribadito che saranno necessarie indagini più fini, e di campo, per comprendere gli effetti degli interventi e poter giudicare i meccanismi che nella realtà effettivamente vengono innescati. Non meno importante, in prospettiva, è indagare sull'effettiva costruzione di sinergie, nell'attuazione di misure non dedicate, con soggetti in grado di fornire orientamento, come i soggetti del sistema del Comitato-Commissioni per l'emersione del lavoro non regolare.

RIQUADRO AF - EVIDENZE SULL'ATTUAZIONE DI PROGETTI PER L'EMERSIONE NEI PROGRAMMI DEL QCS: UN QUADRO ETEROGENEO

L'esame dei dati di monitoraggio (Tavola AG.1), ancorché sintetici e non omogenei, offre una prima possibilità di orientarsi e porsi domande sull'attuazione degli interventi potenzialmente diretti alla promozione della regolarizzazione delle attività economiche.

Tavola AF.1 - PROGETTI IN MISURE PER L'EMERSIONE RILEVATI NEI DATI DI MONITORAGGIO DEI PROGRAMMI OPERATIVI ¹

PROGRAMMA	TIPOLOGIA DI AZIONE	NUMERO VOCI	COSTO AMMESSO (migliaia di euro)
BASILICATA	Formazione (per occupati)	20	803,8
	Incentivi (imprese per occupazione)	55	10.016,6
	Incentivi (per lavoro autonomo)	14	2.296,2
	Percorsi Integrati (per l'inserimento lavorativo)	18	1.637,6
CALABRIA	Dispositivi di qualificazione del sistema di governo (Monitoraggio e Valutazione)	10	136,7
	Dispositivi di qualificazione del sistema di governo (Studio e analisi economica e sociale)	3	330,1
	Formazione (permanente)	262	2.076,1
	Sensibilizzazione, informazione, pubblicità	1	30,6
	Orientamento, Consulenza, Informazione	19	128,3
	Servizi (alle imprese)	2	622,2
	Servizi (alle persone)	11	5.747,7
CAMPANIA	Formazione (per il reinserimento lavorativo)	1	62,3
MOLISE	Formazione (per la creazione di imprese)	9	735,8
	Formazione (permanente)	1	34,0
	Orientamento, Consulenza, Informazione	1	142,0
	Incentivi (imprese per occupazione; aiuti utenza specifica)	33	1.095,7
PUGLIA	Percorsi Integrati (per la creazione di imprese)	18	1.090,1
	Formazione (per occupati/Continua)	18	8.226,6
SICILIA	Orientamento, Consulenza, Informazione	1	411,4
SICUREZZA			
Totale		497	35.623,7

¹ Il numero dei progetti non è immediatamente leggibile dai dati di monitoraggio, a causa della grande eterogeneità tra Programmi Operativi nei criteri di inserimento dei dati. La tavola include una colonna dal titolo "numero voci", che riporta il numero di record desumibili dal sistema di monitoraggio. A volte questo numero coincide con il numero di progetti finanziati (ad esempio, nel caso della Sicilia). Altre volte, ad ogni beneficiario è stata attribuita una singola voce; ad esempio, buona parte delle 267 voci della Calabria riguardano il progetto degli agenti di sviluppo, con un singola voce per ciascun corsista e docente.

Fonte: elaborazione DPS su dati di monitoraggio dei Programmi Operativi; dati al 31 ottobre 2005.

In Basilicata, circa tre quarti delle risorse della misura considerata (non unicamente dedicata all'emersione) sono stati destinati ad incentivi alle imprese per occupazione, distribuiti su un territorio apparentemente piuttosto vasto (dal sistema di monitoraggio risultano circa 34 comuni), con una dimensione molto varia (da 3.600 Euro ad 1,6 milioni di euro), in cui tuttavia, la maggior parte dei singoli finanziamenti supera i 100.000 Euro (la mediana è intorno ai 128.000 euro). Ciò

suggerisce che i progetti siano fortemente disomogenei. Le risorse non assorbite dal sostegno alle imprese risultano destinate essenzialmente a corsi di formazione rivolti ai lavoratori autonomi e hanno per oggetto principalmente il campo dell'edilizia (normativa sismica, gestione proprietà immobiliare, controllo statico di strutture, autocad, valorizzazione centri storici) e l'aggiornamento delle competenze giuridiche rilevanti per alcune questioni legate al sommerso (diritto societario, riforma del mercato del lavoro, riforma fiscale, arbitrato).

Il Complemento di Programmazione della Puglia riserva il 25 per cento delle risorse della misura considerata all'emersione. Gli interventi censiti dal sistema di monitoraggio appaiono riferirsi a due specifici bandi emessi dalla regione Puglia⁴¹, rispettivamente per azioni a sostegno all'autoimprenditorialità (azioni di orientamento e tutoraggio, sostegno all'imprenditorialità) e per aiuti all'occupazione (finanziamenti alle imprese per assunzioni a tempo indeterminato).⁴²

L'attuazione della misura per l'emersione in Calabria appare divisa in due periodi distinti: in una prima fase, il progetto più rilevante appare l'attività di formazione di 120 agenti di emersione, il cui scopo è quello di realizzare ricerche sull'economia sommersa nella regione e fornire servizi di consulenza e di ascolto del territorio.⁴³ In una seconda fase, più recente, la Regione si è impegnata nel progetto "un'onda d'urto per l'occupazione", classificato sotto la voce "servizi alle imprese" e appena avviato. Il caso della Calabria è emblematico: la Regione si è dotata di un impianto programmatico interessante e ben articolato per l'emersione, che prevede una ben congegnata successione di azioni: animazione territoriale, studio e ricerca; politiche di emersione (sostegno alle imprese per associazionismo, internazionalizzazione, accesso al credito, ecc.), sensibilizzazione, informazione e pubblicità e formazione. I dati di monitoraggio mostrano una attivazione della misura solo parziale. Tuttavia, la strategia complessiva è in fase di attuazione più avanzata, perché i progetti del programma operativo sono connessi con altre azioni (per l'accesso al credito, la formazione e i progetti d'area per la creazione e il sostegno alle imprese) finanziate con fondi nazionali e regionali e attuate in sinergia con soggetti locali (Fondazione FIELD, Commissione regionale per l'emersione), nazionali (Comitato per l'emersione) e internazionali (Lehigh University, USA).

La Campania ha finora puntato su un unico progetto per la creazione di impresa, attuato tramite un bando per agevolazioni sia economiche, sia in termini di servizi come formazione o tutoraggio. Il bando, finalizzato alla creazione di ditte individuali, è esplicitamente rivolto a persone che lavorano irregolarmente, cui è chiesto di autocertificare il proprio stato, ed esclude alcuni settori (settore agricolo, trasporti, servizi assistenziali e formazione). Il bando richiede inoltre che i candidati si dichiarino "non occupati" da almeno sei mesi, il che esclude altre categorie⁴⁴. Il contributo a fondo perduto riguarda il 60 per cento degli investimenti ammessi (fondamentalmente acquisti di attrezzature e spese varie di gestione per il primo anno di attività) fino ad un massimo di 15.000 euro circa, cui si aggiunge un ulteriore

⁴¹ Bollettino Ufficiale Regione Puglia 14 agosto 2002 e 12 dicembre 2002.

⁴² La maggior parte dei progetti non raggiungono i 50.000 euro; molti progetti riportano lo stesso importo: 44.000 euro. Spiccano, per aver assorbito maggiori risorse, un progetto sul reinserimento lavorativo dell'immigrato per 160.000 euro e un progetto "vogliamo lavorare" che ne vale 103.000.

⁴³ I costi di questo progetto si ritrovano sia sotto la voce formazione permanente sia come quota della voce dispositivi di qualificazione del sistema di governo.

⁴⁴ Cfr. Bollettino Ufficiale Regione Campania n.55 del 13 novembre 2002, deliberazione n.4.752 dell'11 ottobre 2002: "Secondo quanto previsto dalla vigente normativa, si considerano occupati i lavoratori dipendenti (a tempo determinato o indeterminato, anche part-time o in cassa integrazione), i liberi professionisti (iscritti a un ordine che presuppone l'esercizio professionale dell'attività), i lavoratori autonomi titolari di partita IVA, o comunque, i titolari di lettera di incarico o contratti di collaborazione coordinata e continuativa, gli artigiani, gli imprenditori, i familiari e i coadiutori di imprenditori, i commercianti".

contributo per le spese di gestione del primo anno pari a 5.000 euro circa. La selezione delle domande individuali e l'accompagnamento sono attribuite ad agenzie.

In Molise, l'attuazione ha riguardato essenzialmente corsi di formazione, per la maggior parte finalizzati alla creazione e alla gestione di impresa, che potrebbero includere anche servizi di consulenza, ed un progetto "informare per emergere" nel cui ambito sono state realizzate ricerche e, presumibilmente, azioni di sensibilizzazione.

Per la Sicilia risultano partiti 5 progetti,⁴⁵ di cui due, collegati tra loro, prevedono ricerche e erogazione di servizi di consulenza.⁴⁶ Il GAL Ulixes delle isole trapanesi ha promosso un progetto per la regolarizzazione dei mercati settimanali della provincia trapanese.

Nei documenti di programmazione dei Programmi Operativi Nazionali non viene trattato esplicitamente il tema dell'emersione. Da una prima ricognizione emergono però alcuni progetti che, finanziati da PON, affrontano il problema dell'economia sommersa. Il primo è il progetto del PON Sicurezza "Una rete socio-istituzionale per contrastare l'illegalità favorendo la crescita della cultura del lavoro regolare", che oltre a prevedere incontri di sensibilizzazione e seminari informativi, mira a costruire una rete di soggetti che si attivi sulla questione del sommerso (hanno aderito sindacati, enti locali, Commissioni locali per l'emersione, Inps, Inail, Ispettorato del lavoro, associazioni). Il progetto è in corso e sono stati realizzati diversi incontri di sensibilizzazione in diverse aree del Mezzogiorno. Nell'ambito del PON ATAS, invece, il Rapporto di Valutazione Intermedia segnala la realizzazione di una ricerca svolta dalla fondazione Censis e un intervento di tutoraggio ai Centri per l'Impiego attuato in Campania e in Puglia.

VI.2 Politiche del credito

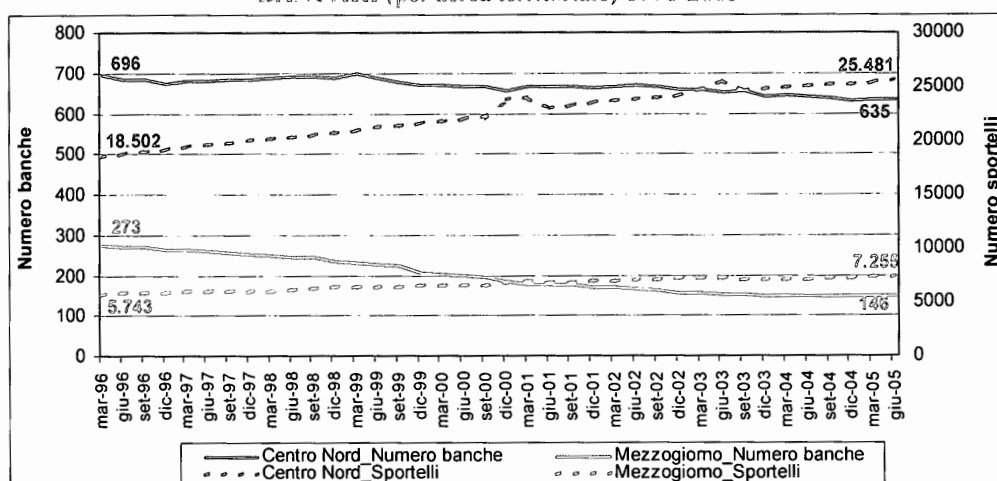
A partire dai primi anni '90 - in concomitanza con una fase negativa del ciclo economico e con l'improvvisa conclusione dell'intervento straordinario - il settore bancario è stato destinatario di riforme che hanno esposto agli effetti della concorrenza l'intero settore e segnatamente le banche meridionali, non tutte esenti da fenomeni di "cattura" da parte di sistemi di interesse e di norma meno efficienti e competitive di quelle settentrionali. In questo contesto, gli istituti di credito settentrionali hanno incorporato o acquisito buona parte delle banche meridionali. Questo processo ha fatto sì che tra il settembre 1992 e il giugno 2005 il numero delle aziende bancarie con sede legale nel Mezzogiorno si sia ridotto da 299 a 146 (nello

⁴⁵ Alcuni progetti prevedono cifre ingenti: "Emergendo" 2 milioni di euro; "I mercati regionali di Trapani", 1 milione di euro. Il Bollettino Ufficiale Regione Sicilia del 23 dicembre 2004 riporta una graduatoria di 25 progetti da finanziare con i fondi della misura 3.11. I progetti risultano proposti da una vasta gamma di soggetti: enti locali (p.es. la provincia di Palermo) e società.

⁴⁶ Come si comprende dalle informazioni disponibili su internet all'indirizzo <http://www.emersionesicilia.it>, "Oro nero" ed "Emergendo" sono due progetti simili proposti rispettivamente nelle province di Palermo e Caltanissetta che prevedono lo studio del fenomeno del sommerso e azioni di accompagnamento alle imprese. Le due ricerche restituiscono un quadro della dimensione del fenomeno del sommerso nelle due province. I due progetti sono gestiti da una società di servizi e dall'Università di Palermo; a Caltanissetta ha aderito anche la Confartigianato locale.

stesso periodo, per effetto della concentrazione del mercato, le banche del Centro-Nord sono passate da 729 a 635).

Figura VI.9 - NUMERO DI BANCHE (per sede amministrativa) E SPORTELLI BANCARI (per area territoriale) 1996-2005



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

Il nuovo sistema bancario è nettamente orientato al *retail*⁴⁷, con prodotti standard per il grande pubblico. I soli servizi (negoiazione titoli, gestioni patrimoniali, ecc.) incidono per oltre il 40 per cento sui ricavi⁴⁸. Dal 1998 al 2005 gli impieghi concessi alle famiglie consumatrici sono cresciuti a un tasso medio annuo nell'ordine del 9 per cento. La circostanza che questi segmenti di domanda, con il più elevato tasso di crescita, siano molto parcellizzati può essere posta in relazione con l'espansione della rete degli sportelli tanto nel Centro-Nord quanto nel Mezzogiorno.

Il modello organizzativo destinato alla clientela delle imprese medie e grandi è oggi per lo più basato sull'accentramento dei processi decisionali in sedi distanti dal territorio e su regole sempre più standardizzate e allineate ai principi di "Basilea 2"⁴⁹.

⁴⁷ Quello del *retail banking* è il mercato su cui opera la banca che intrattiene rapporti con una clientela numerosa e diversificata (essenzialmente famiglie e piccole medie imprese) grazie a una rete di sportelli diffusa sul territorio. Pertanto ha per oggetto una raccolta capillare e frazionata, prestiti di importo unitario ridotto, servizi finanziari standardizzati.

⁴⁸ Dal *Rapporto sul sistema bancario italiano. Bilanci al 31 dicembre 2004*, edito dall'ABI, che descrive in forma consolidata il bilancio delle aziende bancarie italiane, si evince la crescita dell'incidenza dei ricavi da servizi sul totale del margine di intermediazione (dal 38,1 per cento del 2001 al 43,6 del 2004) ed il calo della quota del margine di interesse (dal 44,7 al 44,9).

⁴⁹ Il Comitato di Basilea per la Vigilanza Bancaria opera nell'ambito della Banca dei Regolamenti Internazionali, un'organizzazione che promuove la cooperazione fra banche centrali e altre agenzie equivalenti in materia finanziaria e creditizia. Le "linee guida" del Comitato, di norma, vengono recepite in oltre cento Paesi. Risale al 1988 il primo "Accordo di Basilea" che, tra l'altro, definiva l'obbligo per le aziende di credito di accantonare in un'apposita riserva (cosiddetto capitale di vigilanza) risorse pari all'8 per cento dei prestiti accordati alle imprese. Il secondo Accordo di Basilea, firmato il 26 giugno del 2004, consta di tre pilastri: requisiti patrimoniali minimi; processo di controllo prudenziale; disciplina di mercato. Tra le principali innovazioni del nuovo Accordo vi sono le prescrizioni che stabiliscono una relazione tra la valutazione del rischio di *default* (insolvenza del prestatore) e la misura degli accantonamenti a riserva che, evidentemente, non sono più uguali per tutti. L'Accordo offre alle

Tale modalità operativa può risultare di freno al *relationship banking* ovvero ai rapporti fiduciari di lungo periodo tra l'impresa e la banca disposta a investire costantemente nella raccolta di informazioni sul cliente per ridurre il costo di transazione correlato all'asimmetria informativa. Difatti la banca che conosce in modo approfondito la propria clientela, basandosi oltre che su documenti su notizie informali, è agevolata nel processo valutativo finalizzato a misurare il rischio di insolvenza e a decidere del prezzo, delle garanzie e dei volumi di credito da mettere a disposizione dei prenditori⁵⁰. Su questo punto sono di grande interesse gli andamenti degli impieghi ordinati per localizzazione della clientela e gruppi dimensionali di banche. Se nel Mezzogiorno nel giugno 1999 le banche minori piccole e medie totalizzavano il 41 per cento degli impieghi nell'area, mentre le grandi e le maggiori ne detenevano il 59 per cento, nel giugno 2005 i due raggruppamenti si attestavano, rispettivamente, al 51,7 e al 48,3 per cento. Analogo è l'andamento registrato nel Centro-Nord. Rispetto ai tempi in cui il sistema creditizio presentava connotati oligopolistici talmente marcati da essere descritto con la metafora della "foresta pietrificata", questa dinamica delle quote di mercato evidenzia una maggiore concorrenza che si riflette nella diversificazione delle strategie attuate oggi dalle aziende bancarie. Ci sono difatti banche settentrionali che investono nel meridione più di quanto vi raccolgono⁵¹ e banche con sede nel Mezzogiorno che si comportano in modo opposto; ci sono banche che applicano tassi di interesse mediamente più bassi di quelli dei concorrenti ma hanno impieghi abbastanza contenuti rispetto alla raccolta e, per converso, banche che applicano tassi più elevati ma sono meno restie a concedere credito⁵².

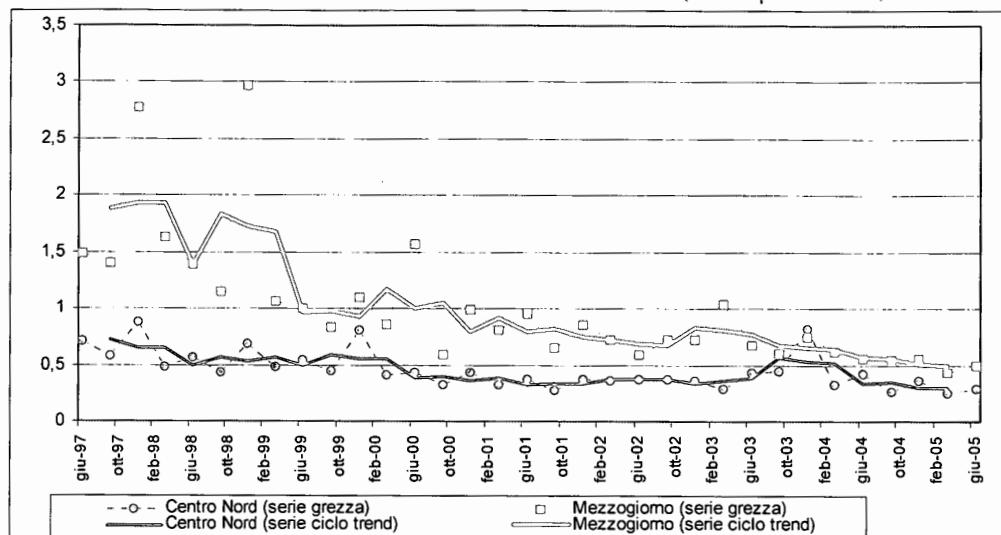
banche la possibilità di calcolare i requisiti patrimoniali minimi avvalendosi di differenti metodologie. La prima consiste in un metodo standard -molto semplificato e in linea con il primo Accordo- eventualmente integrato da valutazioni esterne del merito creditizio rese da specifiche agenzie di *rating*. In alternativa, previa approvazione dell'autorità di vigilanza, le banche possono codificare e impiegare propri sistemi di *rating* (interni): (i) *rating* interno base: la banca stima solo la *probabilità di default* (probabilità di inadempienza) e attinge ad altri parametri dall'esterno; (ii) *rating* interno avanzato: la banca stima anche la *loss given default* (perdita in caso di inadempienza), l'*exposure at default* (esposizione in caso di inadempienza) e la *maturità* (durata effettiva del prestito). Queste metodologie, organizzando le informazioni sui singoli prenditori in forma di giudizio sintetico, hanno lo scopo di valutare i clienti della banca e suddividerli in un numero limitato di classi omogenee, ciascuna con una data probabilità di *default*. Al *rating* attribuito per ciascuna impresa, e in funzione dei diversi metodi di valutazione utilizzati, sono correlate non solo la quantificazione degli accantonamenti a riserva, ma anche le decisioni sull'*an*, il *quantum* e il prezzo (tasso di interesse) dei rapporti creditizi.

⁵⁰ Per una approfondita disamina sullo stato del dibattito in argomento di *relationship banking*, si può fare riferimento a P. Bongini e G. Ferri "Il sistema Bancario meridionale", Laterza, 2005, pagg. 76 e seguenti e pagg. 118 e seguenti.

⁵¹ Sul punto P. Bongini e G. Ferri "Il sistema Bancario meridionale", Laterza, 2005, pag. 97 e ss.

⁵² Cfr. Mattesini e M. Messori, *L'evoluzione del sistema bancario meridionale: problemi aperti e possibili soluzioni*, Il Mulino, 2004.

Figura VI.10 - TASSO DI DECADIMENTO TRIMESTRALE E RELATIVO CICLO TREND¹ - DINAMICA: 1997-2005 (valori percentuali)



¹ Calcolato con medie mobili centrate a tre termini.

² Le categorie di prenditori qui considerate sono le "società non finanziarie" e le "famiglie produttrici".

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

La ridefinizione delle scelte allocative delle banche ha comportato un progressivo miglioramento della qualità dei prenditori, con una drastica riduzione del differenziale di rischio tra le due aree del Paese (fig. VI.10) cui, stando alla rilevazione campionaria della Banca d'Italia (cfr. fig. VI.11), ha corrisposto l'altrettanto drastica contrazione del differenziale di tasso⁵³.

⁵³ La rilevazione campionaria trimestrale sui tassi di interesse attivi e passivi, istituita ai sensi dell'art. 51 del Testo unico bancario, è attualmente regolata dalla Circolare n. 251 del 17 luglio 2003 della Banca d'Italia ("Rilevazione analitica dei tassi d'interesse. Istruzioni per le banche segnalanti"), in vigore a partire dalla data contabile di marzo 2004. Tale circolare disciplina la metodologia di rilevazione del fenomeno in modo del tutto diverso rispetto a quella previgente, sicché i risultati della vecchia e della nuova serie non possono essere comparati.