

MICROCREDITO E AUTOIMPIEGO

QUALI STRUMENTI DI POLITICA ATTIVA DEL LAVORO: PRIME VALUTAZIONI E SINTESI

Tiziana LANG*

* Responsabile osservatorio Microcredito e programmi comunitari del progetto Microcredito e servizi per il lavoro



La crisi e la promozione di politiche attive del lavoro

La crisi e la recessione hanno avuto forti effetti depressivi sull'economia italiana impedendo una pronta ripresa del Paese. In particolare, nei territori in cui è stato realizzato l'intervento, si è registrato un processo più marcato di progressiva decrescita come testimoniano, da un lato, la perdita di prodotto interno lordo nel quinquennio 2007-2012 (113 miliardi di cui il 36 per cento provenienti dal Mezzogiorno) e la forte diminuzione del Pil pro capite delle regioni meridionali che, nel 2013, "è tornato ai livelli del 2003 con 16.888 euro" contro i 25.457 euro della media nazionale e i 29.837 euro del Centro Nord¹⁴; dall'altro lato, il fatto che la maggioranza dei posti di lavoro scomparsi nel periodo 2008- 2013 si concentra al Sud (300mila su 500mila totali). La disoccupazione causata dalla crisi economica si caratterizza per non essere esclusiva di alcuni territori o settori, nonostante alcuni ambiti e target siano stati colpiti più duramente di altri, soprattutto nella fase di avvio della recessione (a es. gli uomini nei settori costruzioni e manifatturiero). La pervasività del fenomeno ha comportato un riesame generale delle politiche occupazionali e del lavoro di livello comunitario sin dal 2009. Soprattutto per queste ultime si è puntato sul concetto di attivazione del lavoratore disoccupato o, comunque, debole sul mercato del lavoro (disoccupati di lunga durata, giovani, disabili, donne, persone immigrate). Con questa

espressione si intende il progressivo passaggio da un sistema di politiche sociali "protettive" di tipo passivo, erogate nei confronti dei soggetti più deboli nell'ottica meramente assistenziale di conservazione e garanzia del reddito, a un sistema fondato su misure di politica attiva del lavoro, tese ad evitare la permanenza nello stato di disoccupazione e ad incoraggiare una maggiore responsabilizzazione individuale, attraverso la formazione e la riqualificazione professionale, anche finalizzate all'avvio di un'attività autonoma di impresa o di autoimpiego. Le nuove politiche occupazionali attivate a livello comunitario, nazionale e locale intendono quindi migliorare l'occupabilità del singolo sul mercato del lavoro, ossia la quantità e la qualità dell'offerta di lavoro (capitale umano), diminuendo la dipendenza delle persone prive di occupazione dal welfare (approccio *welfare to work*).

L'inclusione del lavoro autonomo tra le politiche attive del lavoro non deve sorprendere. Infatti, sin dalla Strategia europea per l'occupazione (1997) e, poi, nell'Agenda di Lisbona (2000), l'imprenditorialità ha rappresentato uno dei pilastri delle politiche europee dell'occupazione, ritenute fra le leve principali dello sviluppo economico dell'Unione. Sempre dal Consiglio di Lisbona (2000) scaturisce la "Carta Europea per le PMI" con cui gli Stati membri s'impegnano ad agire a favore delle PMI in alcuni settori strategici: formazione e competenze degli imprenditori e degli studenti, procedure di avviamento di impresa, digitalizzazione e

¹⁴ Anticipazioni "Rapporto Svimez 2014 sull'economia del Mezzogiorno", luglio 2014.

ICT, sistemi fiscali, mercato interno, ecc.

Lo stesso Small Business Act del 2008, e successive revisioni e aggiornamenti, nel ribadire il ruolo centrale delle imprese nell'economia europea, disegna un nuovo quadro per la politica europea in materia di micro, piccole e medie imprese, al fine di costruire un ambiente più favorevole allo sviluppo e al consolidamento della piccola impresa.

Il ruolo del lavoro autonomo e dell'imprenditorialità quali realtà in grado di creare nuova occupazione è richiamato, inoltre, nella Strategia Europa 2020 (cfr. qui capitolo 1) e nel Piano di azione imprenditorialità 2020 del gennaio 2013¹⁵. Le nuove imprese, infatti, rappresentano la fonte più importante di nuova occupazione con gli oltre quattro milioni di nuovi posti di lavoro creati nell'Unione tra il 2008 e il 2013.

Tuttavia, come fa notare il Piano di azione, dal 2004 "la proporzione di chi preferisce il lavoro autonomo al lavoro subordinato si è ridotta in ben 23 dei 27 Stati membri"¹⁶, portando la percentuale di coloro che erano interessati al lavoro autonomo dal 45 per cento del 2010 al 37 per cento del 2013 (si consideri che tale riduzione non si registra in diversi Stati membri appartenenti all'ex-blocco dell'est nei quali, al contrario, aumenta la propensione al lavoro autonomo rispetto a quello subordinato, si tratta di Repubblica ceca, Lettonia, Lituania e la Slovacchia)¹⁷. È questa una delle ragioni per cui il Piano dedica particolare attenzione alla formazione all'imprenditorialità delle giovani generazioni che avranno il compito di rivitalizzare il settore delle micro e PMI nel periodo post-crisi. È chiaro, dunque, come nel disegno dell'Unione le politiche di sostegno al lavoro autonomo e all'autoimpiego¹⁸ rientrino a pieno titolo tra le politiche attive del lavoro. Da un lato, esse favoriscono l'aumento generalizzato dell'occupazione (politiche occupazionali), dall'altro, promuovono l'impiego di target specifici di popolazione (politiche del lavoro). Nel solco

dell'approccio attivo sopra delineato, il sostegno al lavoro autonomo e all'autoimpiego è indirizzato a favorire l'autosufficienza e l'autonomia delle persone attraverso l'erogazione di "un mix di dispositivi che uniscono *cash benefit* (indennità, sussidi, crediti di imposta) e *benefit in kind* (come i servizi per l'impiego, di *caring*, di formazione, di orientamento ecc.)"¹⁹ finanziati, soprattutto, con risorse dei fondi strutturali sia a livello comunitario che nazionale e locale²⁰.

Come rilevato in precedenza anche il microcredito, quale strumento d'ingegneria finanziaria, è stato incluso tra le politiche di attivazione e responsabilizzazione delle persone in difficoltà nel mercato del lavoro (welfare attivo), perché da un lato favorisce l'inclusione lavorativa e finanziaria e, dall'altro lato, promuove l'attivazione personale come comportamento sociale, rafforzando al contempo il tessuto micro-imprenditoriale nei territori.

Ciò che spesso manca, però, è il collegamento sinergico tra politiche per l'occupazione e politiche per lo sviluppo. Specialmente nel caso delle PMI continuano a rimanere sbilanciate le risorse assegnate dagli Stati membri al potenziamento della media e grande impresa rispetto a quelle destinate alle microimprese, che presentano caratteristiche peculiari e abbisognano di interventi dedicati. Tra questi ultimi rientrano: le

¹⁵ COM [2012] 795 final "Piano d'azione imprenditorialità 2020. Rilanciare lo spirito imprenditoriale in Europa", del 9.1.2013

¹⁶ Ibid. p.4

¹⁷ Ibid. p.4 nota 6

¹⁸ Con auto-impiego si intende la promozione del proprio lavoro in forma autonoma sia come attività di impresa sia come esercizio della libera professione. È quindi l'autonomia a caratterizzare entrambe le forme di attività come ben delineato in "Self-employment e sostegno pubblico alla imprenditorialità", AAVV, Franco Angeli, 2014.

¹⁹ Ibid.

²⁰ In proposito si vedano i Programmi operativi del Fondo sociale europeo e del Fondo europeo di sviluppo regionale della programmazione 2007-2013 che destinano parte delle risorse disponibili sia a incentivi e indennità, tra cui gli strumenti di ingegneria finanziaria finanziati dal Fesr, ma anche il credito di imposta e gli incentivi a valere sul Fse - Assi Adattabilità, Occupabilità e Inclusione sociale-, sia a servizi di accompagnamento per le politiche attive del lavoro (Fse).

misure per l'accesso al credito e il relativo supporto finanziario, i servizi di sostegno a chi vuole avviare un'attività in proprio, i servizi di consulenza (compresi *training* e *mentoring*), le azioni per la semplificazione burocratica, gli interventi sulla fiscalità e il welfare, il supporto motivazionale, le misure rivolte ai target svantaggiati (giovani, donne, disabili, migranti).

Il progetto "Microcredito e servizi per il lavoro" è intervenuto con alcune di queste misure sia sul target dei beneficiari finali sia sul sistema degli stakeholder. La rete degli sportelli informativi (95) ha agito sul versante della diffusione delle informazioni sugli strumenti di microfinanza e altre misure di accesso al credito tra i beneficiari finali (soggetti svantaggiati poiché disoccupati e inoccupati) che si rivolgono ai centri per l'impiego anche per altre questioni non inerenti il microcredito (semplificazione burocratica sul modello del one stop shop); al contempo, gli sportelli hanno avviato efficaci collaborazioni con gli stakeholder, istituzionali e non, che svolgono attività di sostegno a chi vuole avviare un'attività in proprio a livello locale.

9.2 Il ruolo dell'informazione sulle politiche attive del lavoro per l'autoimpiego e il microcredito

Se gli elementi qualificanti delle azioni di politica attiva per l'autoimpiego sono, dunque, l'esistenza di programmi e strumenti finanziari per la (micro-) imprenditorialità e la realizzazione di una rete territoriale per la creazione di (micro-) imprese, è importante che ad essi si affianchi un'azione capillare di tipo informativo. Le politiche attive per l'autoimpiego e la microimprenditorialità si basano sulla veicolazione di informazioni costantemente aggiornate sugli strumenti di microcredito e gli altri incentivi destinati all'avvio di autoimpiego, lavoro autonomo e microimpresa.

I programmi per la promozione dell'autoimprenditorialità devono prevedere azioni informative sul tema e incontri di networking (nel progetto in esame si è trat-

tato di una serie di eventi promossi a livello locale per favorire l'incontro tra operatori degli sportelli, stakeholder istituzionali, erogatori di microcredito, incubatori di impresa, beneficiari finali, scuole, ecc.); ma, anche, attività di orientamento all'imprenditorialità e all'autoimpiego per gli studenti universitari e degli istituti di istruzione superiore, e tra i lavoratori disoccupati che si rivolgono ai centri per l'impiego. A supporto di queste azioni è utile prevedere la realizzazione di prodotti informativi e divulgativi sia sui servizi della rete che sugli strumenti finanziari (microcredito) esistenti.

Nei centri per l'impiego, nei comuni e nelle camere di commercio coinvolti dal progetto sono stati realizzati, come descritto nei precedenti capitoli, punti informativi (Sportelli) dedicati al microcredito e all'autoimpiego, connessi in rete tra loro e con i programmi di microcredito attivi sul territorio. La presa in carico della persona ha consentito agli sportelli di relazionarsi con l'utenza anche per via telematica e di continuare a seguire l'iter della consulenza sul microcredito da parte degli enti erogatori fino all'esito positivo o meno (erogazione). L'assistenza ex-ante non prevedeva l'esame approfondito dell'idea di impresa né il processo di affinamento e definizione dell'idea fino all'ipotesi di impresa strutturata e definita in tutti i suoi aspetti (trattandosi di sportelli informativi non deputati all'accompagnamento all'elaborazione del *business plan*).

Per questo tipo di affiancamento il progetto ha previsto l'adesione alla retemicrocredito dei programmi di microfinanza e degli altri strumenti finanziari disponibili, che dovevano farsi carico dell'assistenza ai beneficiari finali (soggetti svantaggiati) nella predisposizione dell'idea strutturata d'impresa (*business plan*). Seminari informativi, portale informativo "retemicrocredito" per utenti e operatori degli sportelli, attività di preaccoglienza, accoglienza e analisi del progetto imprenditoriale (con filtro delle idee di impresa che non

presentano requisiti minimi di sostenibilità), affiancamento nella richiesta del finanziamento (microcredito), queste le attività che hanno favorito l'incrocio tra domanda e offerta in materia di microcredito.

9.3 Conclusioni

A conclusione di questo rapporto è opportuno riprendere alcuni degli argomenti affrontati e cercare di sintetizzare le evidenze più rilevanti in relazione all'efficacia dell'intervento realizzato per l'attuazione di politiche attive del lavoro volte all'autoimpiego e microimprenditorialità.

Ripercorrendo alcune delle considerazioni accennate nei capitoli del rapporto, proviamo a ricavare altresì alcune indicazioni utili per il policy maker e per la programmazione 2014-2020 in considerazione del quadro economico e sociale che caratterizza l'Italia. Per una migliore sintesi e (si spera) lettura proveremo a rappresentare tali considerazioni finali per punti.

1) La fase di crisi e di stagnazione che sta caratterizzando in maniera acuta dal 2008 il nostro Paese e che segue un periodo di crescita comunque debole pone più di un interrogativo su quali possano essere gli interventi di politica pubblica più efficaci per rilanciare la crescita e delle politiche per l'occupazione. La crisi fiscale ha ridotto i margini di intervento della spesa pubblica e richiede che l'intervento pubblico sia sempre più selettivo, efficiente ed efficace. Ciò a sua volta richiede apparati amministrativi capaci di individuare i target delle politiche e di destinare ad essi le risorse in maniera selettiva ed efficace. Servono dall'alto politiche industriali e di contesto, che aiutino il fiorire dal basso e il consolidarsi di una imprenditorialità e occupazione stabile. Le politiche per l'autoimpiego sono politiche importanti e centrali in un contesto a crescita negativa, in quanto sono innanzi tutto dirette a rendere conveniente l'attività di intrapresa. Tra queste si colloca certamente anche la politica per il credito

alle imprese.

2) L'autoimpiego è una forma di occupazione non più residuale, specie oggi dopo la fine della distinzione tradizionale tra lavoro autonomo e lavoro subordinato. Si tratta di lavoro che crea a sua volta occupazione – quindi bisogna studiare e attuare politiche attive del lavoro idonee a favorire e accompagnare l'avvio di microimpresa e autoimpiego. Ciò si colloca in linea con la strategia europea del Piano di azione Imprenditorialità 2020 – Rilanciare lo spirito imprenditoriale in Europa che nell'introduzione sottolinea come sia necessario creare più imprenditori e favorire l'autoimpiego in Europa²¹.

3) Il microcredito è uno strumento di sviluppo locale e, al contempo, è uno strumento di politica del lavoro se destinato all'avvio di forme di auto impiego e microimpresa da parte di soggetti esclusi dal mercato del lavoro (ri-attivazione, ri-collocazione, ri-qualificazione). Sistemi creditizi inefficienti volti a creare elevate barriere all'accesso al credito, rischiano di comprimere e di soffocare la propensione all'autoimprenditorialità e, quindi, di frenare in economie veloci e "changing" lo sviluppo, la crescita e l'occupazione.

4) Conoscere gli strumenti di microcredito facilita l'incrocio tra domanda/offerta (credito/ lavoratore disoccupato o inoccupato) per l'avvio di microimpresa e lavoro autonomo. Lo dimostrano i dati del progetto: 12 microimprese avviate dopo il passaggio dagli sportelli informativi e l'intercettazione di un programma della Regione Puglia. In un sistema Paese nel quale sono diverse le barriere all'accesso al mercato e alte le ga-

²¹ "New companies, especially SMEs, represent the most important source of new employment: they create more than 4 million new jobs every year in Europe. Yet the engine for this recovery has been stuttering: since 2004, the share of people preferring self-employment to being an employee has dropped in 23 out of the 27 EU Member States. While three years ago for 45% of Europeans self-employment was their first choice, now this percentage is down to 37%. By contrast in the USA and China this proportion is much higher: 51% and 56% respectively. Moreover, when new enterprises are founded, they grow more slowly in the EU than in the USA or emerging countries, and fewer of them join the ranks of the world's largest firms." Da "Piano di azione Imprenditorialità 2020. Rilanciare lo spirito imprenditoriale in Europa", 2013.

ranzie sul credito, vi è il rischio evidente di favorire l'esclusione lavorativa e sociale di diversi strati della popolazione. La crisi economica, inoltre, lascia indietro diversi soggetti con competenze da spendere ma, con alta probabilità, non bancabili.

5) Siamo di fronte a un nuovo ruolo per i servizi per il lavoro? Solo in parte. Si tratta di integrare e aggiornare il concetto di lavoro e al contempo di garantire una politica attiva in più da erogare in situ o avvalendosi di altri soggetti che sul territorio sono in grado di accompagnare e seguire nel post- start up le attività d'impresa avviate (i servizi per l'impiego sono deputati a gestire l'avviamento alle politiche attive dei soggetti disoccupati e svantaggiati e questa è una politica attiva). Certamente anche questa politica costituisce una sfida in più per i servizi per il lavoro e, soprattutto, la riprova dell'esigenza di avere una rete di servizi qualificati e continuamente aggiornati. Sono necessari quindi interventi sul personale dei servizi, attraverso la formazione iniziale e l'aggiornamento continuo sui "bisogni" del lavoro e dell'impresa.

6) Le politiche attive per l'autoimpiego e la microimprenditorialità si poggiano sulla disponibilità di informazioni costantemente aggiornate sugli strumenti di microcredito e gli altri incentivi destinati all'avvio di auto impiego, lavoro autonomo e microimpresa. L'eccesso di incentivi, di misure e di politiche non riesce a produrre effetti per la mancanza di una corretta ed efficace veicolazione delle informazioni in materia, che spesso non giungono ai destinatari.

7) Gli sportelli informativi per il microcredito e autoimpiego hanno fatto tutto ciò, mettendo insieme politiche attive del lavoro, politiche di sviluppo e politiche sociali in un unico luogo (sul modello del *one-stop-shop*) cercando di interpretare il bisogno informativo e consulenziale attuale per chi vuole accedere alle diverse forme di lavoro autonomo e subordinato.

8) La crescita delle amministrazioni partecipanti e l'at-

tivazione di nuove competenze e di nuovi servizi sono la spia di un dinamismo delle PA presente e da promuovere, pur in territori con una bassa performance amministrativa. Il rafforzamento del settore pubblico sul fronte dei servizi per lo sviluppo rimane ancora oggi una sfida per il Mezzogiorno e non solo. Non si tratta solo di semplificare e ridurre i luoghi e i tempi dell'intermediazione del settore pubblico, ma di promuovere un ruolo positivo. Non può esserci sviluppo, dinamismo e inclusione senza un ruolo attivo e intelligente del settore pubblico.

9) Anche in progetti come questo si corre il rischio di generare duplicazioni e frammentazioni o comunque di contribuire al caos degli interventi. Il progetto da questo punto di vista ha voluto innanzi tutto valorizzare le esperienze pregresse ed esistenti in materia di servizi all'occupazione e all'autoimpiego, valorizzando, integrando e rafforzando, ove possibile, percorsi precedenti. Al contempo con il FORMEZ, affidataria di un altro progetto da parte del Ministero del lavoro, è stata realizzata una collaborazione sulle banche dati e le informazioni tecniche prodotte, al fine di offrire un servizio integrato e di qualità sui territori. Un'occasione, quindi, di crescita delle due realtà progettuali, di risparmio di risorse per la PA, di scambio di buone prassi e di rafforzamento della strumentazione tecnologica.

10) Un'ulteriore considerazione riguarda la caratteristica degli interventi e ci è data dal fatto che non sempre a maggiori risorse corrisponde un maggiore impegno delle amministrazioni e del personale e un miglior servizio. Serve innanzi tutto un progetto, una visione del servizio e un impegno dell'amministrazione che va aiutato con un adeguato supporto tecnico, più che con risorse. Ciò va tenuto in considerazione a ridosso del nuovo ciclo di programmazione comunitaria 2014-2020 e alla luce dell'esigenza delle pubbliche amministrazioni di riqualificare la propria *mission* e i propri servizi.