



AGCI
ASSOCIAZIONE
GENERALE
COOPERATIVE
ITALIANE

LA COOPERAZIONE COME RISPOSTA ALLE CRISI AZIENDALI



STUDIO REALIZZATO
CON IL SOSTEGNO DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA
AI SENSI DELL'ART. 7 L.R. 6/2006

 Regione Emilia-Romagna

LA COOPERAZIONE
COME RISPOSTA
ALLE CRISI AZIENDALI

finito si stampare il 1/08/2011
per AGCI Emilia Romagna
da Lucignolo progetti grafici (Bo)

INDICE

PREMESSA	5
1. Le politiche del lavoro	9
2. Le politiche attive del lavoro	12
3. Dalle politiche attive del lavoro al sistema delle incentivazioni per l'autoimprenditorialità	16
4. Il processo di creazione di lavoro autonomo e di autoimpiego	19
5. L'attuale sistema di politiche a favore della nuova imprenditoria	22
6. Il sistema di agevolazioni alle imprese	30
7. Gli strumenti della programmazione negoziata	31
8. Invitalia	33
9. Il processo di creazione di impresa	34
10. Efficienza ed efficacia delle politiche per la creazione di impresa	38
11. L'aspetto amministrativo delle politiche per la nuova imprenditoria	40
12. Politiche per il consolidamento dell'azienda	42
13. Motivazioni e caratteri dei finanziamenti pubblici alle imprese cooperative	43
14. La legge Marcora	53
15. Che cosa fare quando l'azienda va in crisi	60
16. CFI Cooperazione Finanza Impresa	62
17. Finanziamenti Foncooper	66
18. Anticipazione indennità di mobilità e bonus Inps per l'autoimprenditorialità	69
19. Interventi della Regione Emilia Romagna	71
20. Considerazioni Finali	74

PREMESSA

Dal terzo trimestre del 2008 il quadro macroeconomico mondiale si è profondamente modificato, procedendo lungo un percorso di graduale deterioramento che ha portato ad una profonda crisi economica le cui conseguenze sul mercato del lavoro sono tuttora difficili da decifrare .

L'incipit della crisi economica ebbe luogo negli USA, espandendosi poi in tutto il mondo. Disoccupazione e inattività si manifestano in modo differente per quanto concerne generi, classi di età e territori. E' importante segnalare come il Mezzogiorno sia stato teatro, non tanto di un aumento del tasso di disoccupazione, quanto più di quello di inattività, colpendo in particolar modo il genere femminile. Per quanto riguarda invece le classi di età è da segnalare come nella fascia di età tra i 25 e i 34 anni si registri una diminuzione dei contratti a tempo indeterminato, cosa che invece colpisce in maniera più lieve i lavoratori con un'età maggiore ai 34 anni. I lavoratori autonomi risultano non favoriti dal clima di crisi.

Vista la peggiore recessione degli ultimi decenni, la discussione sulle politiche del mercato del lavoro è tornata a focalizzarsi sul tema degli ammortizzatori sociali, in particolare sui meccanismi che garantiscono una copertura sociale dai rischi di disoccupazione oltre che un sostegno ai redditi di coloro che subiscono gli effetti della recessione.

Per contrastare gli effetti negativi ed i danni economici e sociali provocati dalla recessione, in Italia governo e regioni sono intervenute estendendo temporaneamente il livello di copertura degli strumenti esistenti. Per ottenere questo è stato utilizzato lo strumento degli ammortizzatori in deroga, che ha permesso a persone non tutelate di ricevere un indennizzo.

Compito dello Stato e delle istituzioni preposte al sostegno dei lavoratori è quello di ricercare il maggior numero di soluzioni idonee ad affrontare suddette situazioni, al fine di ridurre le distanze che separano gli imprenditori dai loro dipendenti; ciò nel continuo intento di perseguire vantaggi sociali anche in un contesto economico particolarmente negativo, come quello in cui ci troviamo oggi.

Il periodo storico impone alle imprese italiane ed europee la necessità di forti ridimensionamenti. È un problema che non possono affrontare da sole in quanto legato alla crisi del mercato del lavoro e come tale deve essere gestito in cooperazione

con le istituzioni e i lavoratori se si vogliono garantire flessibilità e coesione sociale. Se la flessibilità è diventata una strada da percorrere obbligatoriamente, è bene, però, chiarire chi deve essere flessibile e come esserlo. Si possono delineare due principali filoni. Il primo legato all'individuo e quindi in seconda istanza al posto di lavoro che possiamo denominare flessibilità interna, il secondo legato all'occupazione e quindi al mercato del lavoro che possiamo denominare flessibilità esterna. La prima è legata al mondo dell'impresa, ne regola i processi lavorativi e il volume dell'occupazione, determinando quindi la capacità di adeguarsi alla turbolenza del mercato. La seconda, legata al mercato del lavoro, va a modificare le caratteristiche dell'occupazione: i tempi di lavoro che ad essa sono associati, i luoghi e le condizioni del suo esercizio, i suoi elementi statutari e giuridici. Flessibilità interna ed esterna non sono ovviamente due aspetti indipendenti.

Il nocciolo della questione che rimane aperto è come conciliare le esigenze della flessibilità con quelle della sicurezza sociale. Non si possono trattare in maniera distinta la protezione del posto di lavoro e gli sforzi di regolazione del mercato del lavoro, ma si può tentare di delimitare l'ampiezza dei due ambiti. In entrambi i casi, il regolatore pubblico gioca un ruolo primario sia intervenendo sulla protezione di determinate "categorie" di lavoratori, attraverso la costruzione di forme di assicurazione sociale, sia definendo i profili contrattuali praticabili ed il loro grado di flessibilità. Su entrambi i versanti emerge l'esigenza di investire in forme di politica attiva che abbiano nella costruzione e nell'aggiornamento continuo delle competenze delle persone la vera chiave di volta.

L'attuale mercato del lavoro è quindi sempre più caratterizzato dalla ricerca di lavoratori disposti a mutare la loro professione all'interno dell'azienda in cui lavorano o a transitare in altre quando subentra la necessità di una ristrutturazione. Ciò comporta che il sostegno di cui necessita il lavoratore si concentri sempre di più sugli aspetti preventivi della disoccupazione e sullo sviluppo dell'occupabilità del soggetto. In altri termini, il supporto che si fornisce al lavoratore non deve essere concentrato al momento del licenziamento e avere carattere meramente risarcitorio, ma dovrà estendersi lungo tutto l'arco della vita lavorativa attraverso processi di apprendimento continuo e di analisi della domanda di lavoro vigente nel contesto in cui vive. Siamo di fronte ad un cambiamento significativo nell'approccio alla disoccupazione, in cui gli attori in gioco non possono essere solamente i lavoratori,

ma anche le imprese e i decisionmaker. Si va configurando sempre più chiaramente la necessità di un lavoro in rete tra gli attori interessati: dipendente, impresa e istituzione, con interventi che siano incentrati principalmente sulla prevenzione dello stato di disoccupazione.

Quando un individuo viene espulso dal processo produttivo, entra in relazione non solo con le logiche di funzionamento del mercato del lavoro (domanda/offerta), ma anche con la rappresentazione del fenomeno disoccupazione presente nella collettività in cui vive. Ciò è funzionale al soggetto per orientare i suoi comportamenti e interagire con il suo ambiente.

In quest'ottica appare necessario che da parte delle imprese ci sia un'assunzione di responsabilità sociale, che si traduca nell'accompagnare l'individuo nelle varie fasi di transizione. Sul versante opposto, il lavoratore deve essere più attivo e sviluppare strategie di adattamento nel processo di riorientamento professionale, cessando di essere solo un soggetto passivo alla ricerca di tutele.

Alcune raccomandazioni utili ad un corretto processo di ristrutturazione che ripercorrono le questioni già discusse:

1. Un intervento preventivo e propositivo: il presupposto alla base è il passaggio dalla misura passiva della compensazione economica a sostegni di tipo attivo. Tali misure preventive devono contemplare varie metodologie di sostegno e partire possibilmente prima dell'effettivo licenziamento. La ragione è che si vogliono evitare interventi estemporanei o a breve termine, che normalmente sono visti dai lavoratori come mezzi per ridurre il conflitto sociale piuttosto che come strumenti atti allo sviluppo della loro occupabilità. Dietro a questa paura c'è anche una ragione storica che ha visto le imprese e i sindacati puntare piuttosto su misure di sostegno al reddito.
2. Qualità dell'intervento: intendendo con questo termine sia l'utilizzo di professionisti qualificati di cui sia possibile verificare e valutare la prassi lavorativa, sia la standardizzazione del processo di transizione sulla base di elementi di riconosciuta efficacia. Questo perché se il sostegno al lavoratore, in procinto di perdere il posto, avviene tramite una consulenza professionale è possibile avviare un percorso costruttivo diminuendo lo stress derivante dalla

disoccupazione e dai tempi di ricollocamento. Anche le istituzioni dovrebbero attivarsi per garantire la qualità di queste tipologie di intervento attraverso un costante monitoraggio e valutazione delle esperienze che si verificano sul proprio territorio.

3. Cooperazione tra gli attori interessati: è ormai chiaro che lavorare in rete è l'unica modalità per emergere rapidamente dalla crisi che attanaglia il mercato del lavoro. Azioni portate avanti singolarmente, anche da attori istituzionali, non risulterebbero efficaci. L'ostacolo, che si può riscontrare come maggiore intralcio alla cooperazione, risulta essere la mancanza di chiarezza su quali siano le responsabilità che ognuno deve assumere. Anche se in maniera diversa, individui, imprese, istituzioni nazionali ed europee devono farsi carico di oneri:
- i singoli, adottando atteggiamenti proattivi volti allo sviluppo di nuove competenze, all'autoimprenditorialità, alla ricerca attiva del lavoro intesa come analisi obiettiva dei contesti socioeconomici di residenza
 - le imprese, adottando una nuova visione della propria responsabilità sociale che non si fermi al momento della cessazione del rapporto lavorativo ma che continui sino al ricollocamento del licenziato
 - la Comunità europea, creando un quadro legale comune con leggi a supporto dei lavoratori in transizione che ne garantiscano i diritti.

1. LE POLITICHE DEL LAVORO

Quando si parla di politiche del lavoro si intendono quegli interventi che, oltre ad agire direttamente nel mercato del lavoro, siano anche selettivi verso individui con particolari esigenze e difficoltà.

Le politiche per il lavoro si distinguono in:

1. *politiche passive* per lenire il disagio sociale creato dalla disoccupazione (sussidi di disoccupazione, ammortizzatori sociali, prepensionamento, e diverse forme di cassa integrazione ordinaria e straordinaria, i contratti di solidarietà, la mobilità), tutti quegli strumenti finalizzati al mantenimento dell'occupazione esistente, definiti anche ammortizzatori sociali;
2. *politiche attive* per incidere sulle opportunità occupazionali degli individui, specie dei soggetti a rischio (orientamento, sostegno alla ricerca di lavoro, servizi pubblici per l'impiego, incentivi all'assunzione, spese in formazione, job creation nel settore pubblico, sgravi contributivi, i crediti d'imposta e i contratti a causa mista.), si ritiene opportuno definire attive tutte quelle politiche del lavoro che mirano a promuovere nuova occupazione, sia sotto forma di lavoro dipendente che autonomo ;

Le politiche attive del lavoro si differenziano da quelle passive perché, mentre queste ultime hanno la finalità di lenire il disagio sociale connesso con la disoccupazione, quelle attive mirano invece a integrare (o reintegrare) nel mercato del lavoro coloro che si trovano ai margini di esso, vicini e prossimi all'uscita. Quando si parla di obiettivi delle politiche attive, infatti, ci si sofferma spesso sul ruolo che esse hanno nel reintegrare nel mercato del lavoro i disoccupati di lunga durata, impedendo che il prolungarsi della disoccupazione li scoraggi dalla ricerca attiva di lavoro e ne riduca così il capitale umano. Un esempio di come non sia sempre chiara la distinzione tra le politiche del lavoro è quello degli interventi pubblici in materia di formazione professionale dei lavoratori. Tali interventi sono, infatti, riconducibili alle politiche attive se si considera la finalità della formazione a migliorare l'occupabilità dei lavoratori disoccupati, ma sono inseribili fra le politiche passive quando tali interventi mirano ad incrementare o adeguare il bagaglio professionale di lavoratori già occupati per tutelarne il lavoro.

Politiche attive e passive interagiscono secondo diversi modelli in Europa. Nei paesi

nordici i lavoratori sono tutelati “nel mercato”, con vincoli ridotti al licenziamento ma sussidi generosi ai disoccupati e sforzo nelle politiche attive.

L'implementazione delle politiche attive per il lavoro rappresenta una risposta comune di tutti gli Stati Membri dell'UE per fronteggiare il problema della disoccupazione. Si tratta di un approccio preventivo e quindi attivo, differenziandolo dal cosiddetto approccio curativo, quello, cioè delle politiche passive per l'occupazione. In modo particolare, negli anni passati, nel nostro Paese, ma anche in altri Stati Membri dell'UE, le politiche del mercato del lavoro si sono concentrate soprattutto sui sistemi di protezione sociale e sui meccanismi di sicurezza contro le perdite del reddito. In questo modo, le risorse finanziarie erano destinate in maniera predominante, attraverso sussidi, alle politiche passive di sostegno della disoccupazione. Questa situazione, che rappresenta un elevato costo economico per la società, insieme alla necessità di affrontare i cambiamenti intervenuti nel mercato del lavoro negli ultimi anni, ha determinato una diversa attenzione da parte dell'UE alle politiche per l'occupazione.

In modo particolare, la Strategia europea occupazionale, ha invitato gli Stati Membri a coordinare le loro politiche in materia di lavoro intorno a quattro pilastri d'azione prioritaria (occupabilità, imprenditorialità, adattabilità, pari opportunità), rappresentando, dal punto di vista delle politiche attive, una vera e propria svolta, perché ha posto come principio politico l'obiettivo della prevenzione e dell'attivazione precoce nelle politiche occupazionali. Ciò ha determinato un nuovo modo di concepire l'approccio ai problemi della disoccupazione, nella convinzione che le sole politiche passive non permettano di risolvere la disoccupazione in modo definitivo.

Questo complesso di strumenti ha determinato e sta pienamente realizzando in questi anni, un nuovo modo di concepire le azioni per lo sviluppo occupazionale e sociale, sempre più incentrato sulla dimensione locale e sul concetto di integrazione tra diverse policy e diversi soggetti impegnati a realizzarle. Nel nostro Paese, le Regioni e le Province, in risposta al principio di decentramento e sussidiarietà, si sono trovate in prima linea nell'intento di realizzare tutta una serie di interventi di politica attiva mirati sempre più su specifici target di popolazione, in special modo quelli indicati come più "deboli" e con maggiori difficoltà di inserimento lavorativo: i giovani, le donne, gli anziani. La riforma del sistema del collocamento,

del sistema della formazione e dell'istruzione, l'introduzione di nuove forme di lavoro flessibili, gli incentivi all'imprenditorialità, sono state misure appositamente pensate per aumentare l'occupabilità, renderla più appetibile per il mondo del lavoro e più adatta ad un mercato in rapida evoluzione. Contemporaneamente sono state realizzate norme e interventi finalizzati a fornire pari opportunità a ciascun lavoratore di accedere al mercato del lavoro, di prolungarne la permanenza, anche attraverso politiche che permettessero di conciliare meglio vita professionale e vita familiare. Allo stesso tempo, si è posta l'importanza di favorire una serie di meccanismi finalizzati a rendere più immediato, conveniente e trasparente l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, nella necessità di prevenire il fenomeno del lavoro sommerso, ancora così incisivo nel nostro Paese, soprattutto nei riguardi delle donne e degli immigrati.

Una grande attenzione è stata posta nei riguardi della domanda di lavoro, del versante delle imprese, intervenendo con riforme ed incentivi al fine di sviluppare una cultura imprenditoriale, di aumentare la possibilità di offrire posti di lavoro, soprattutto nel settore dei servizi e dell'economia sociale. Parlare, dunque, di politiche attive significa sottolineare l'importanza dei fondi strutturali e soprattutto del Fondo Sociale Europeo, impegnato a sostenere la Strategia Europea per l'occupazione. In Italia, le Regioni e le Province hanno sfruttato a pieno questa opportunità per programmare misure apposite per affrontare il rinnovamento delle politiche del lavoro, della formazione e dell'inclusione sociale. Lo scenario che si prospetta è quindi del tutto nuovo e dinamico, poiché puntare sulle politiche attive rappresenta una sfida, significa prestare maggiore attenzione al mercato del lavoro, coglierne gli aspetti più problematici soprattutto a livello territoriale, per offrire strategie mirate e specialistiche e non più soluzioni uniformi rivolte a platee indifferenziate di disoccupati sull'intero territorio nazionale.

2. LE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO

Come abbiamo visto, le “politiche attive per il lavoro” ricomprendono impostazioni, misure e strumenti anche molto diversi tra loro: con questo termine si può in senso lato fare riferimento a tutti i provvedimenti, che comportano una spesa pubblica, volti a rendere più efficiente il funzionamento del mercato del lavoro adeguando le caratteristiche professionali dell’offerta alle richieste della domanda. Esse mirano a favorire l’incontro tra domanda e offerta e a migliorare le possibilità di accesso all’occupazione per le categorie più svantaggiate.

Uno schema classificatorio più analitico è stato poi elaborato dall’Eurostat, che propone sette tipologie di interventi accomunati dall’obiettivo di attivare o riattivare nel mercato del lavoro soggetti che si trovino ai margini:

- 1) supporto e orientamento personalizzati a favore di chi cerca lavoro da parte dei servizi pubblici dell’impiego;
- 2) formazione e addestramento;
- 3) schemi di suddivisione del lavoro (job sharing);
- 4) incentivi all’occupazione;
- 5) politiche di inserimento lavorativo dei disabili;
- 6) creazione diretta, nel settore pubblico in senso lato, di posti di lavoro;
- 7) incentivi alle nuove attività di impresa.

Soprattutto nel contesto europeo si può dire che negli ultimi anni l’ottica delle politiche attive è più di tipo preventivo, d’intervento su chi possa divenire un disoccupato di lungo periodo.

Tali politiche possono concretizzarsi con la fornitura di servizi reali, come il supporto nella ricerca di lavoro o la partecipazione ad attività formative, o con l’inserimento lavorativo vero e proprio, favorito dalla presenza di incentivi, nel settore privato (sgravi fiscali e formazione fornita) o nel settore pubblico (tramite schemi temporanei di lavori pubblici).

Il caso italiano si distanzia sotto molti aspetti dallo schema appena tratteggiato. Le competenze in materia di organizzazione del mercato del lavoro, politiche attive e sostegno all’occupazione sono, ora, affidate in toto alle regioni, affidando al Ministero del Lavoro solo il compito di verifica dei risultati.

Va però precisato che, nonostante la marcata autonomia normativa, a livello

locale si riscontrano tendenze simili, tra cui delega funzionale alle province, scarso coinvolgimento degli attori sociali, centralità delle attività di incontro domanda-offerta. Più nel dettaglio gli interventi tipici di politica attiva del lavoro nel nostro paese sono i seguenti:

1. Promozione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Si tratta di fatto di diminuire i tempi di disoccupazione diffondendo informazioni, agevolando concretamente i contatti tra lavoratori e datori, affiancando la comprensione delle esigenze delle imprese.
2. L'informazione e l'orientamento professionale, con l'obiettivo di migliorare le capacità di scelta autonome degli individui, la loro informazione circa le caratteristiche del mercato e la loro consapevolezza relativamente alle loro capacità e possibilità.
3. Sostegno dell'inserimento lavorativo dei disoccupati, dei lavoratori cassaintegrati o in mobilità e degli inoccupati di lunga durata. In questa categoria rientrano tipicamente i corsi di formazione, e politiche che prevedono stage e tirocini d'inserimento.
4. I lavori socialmente utili. Questa politica deve restare un'assoluta eccezione rispetto alle altre tipologie di intervento, destinata a tamponare emergenze sociali più che occupazionali. Il suo obiettivo non deve quindi essere la garanzia di un reddito fisso al disoccupato di lungo periodo, ma il miglioramento delle sue prospettive occupazionali future, della sua rete di relazioni personali e della sua affidabilità sociale.
5. La promozione dell'occupazione femminile. Questo significa sicuramente elaborare strategie che riducano la segregazione nel mercato del lavoro, diminuiscano le differenze salariali a parità di mansioni, riequilibrino la gerarchia delle imprese e aumentino il tasso di occupazione, ma significa anche, più semplicemente, considerare le specificità femminili nell'attuazione delle politiche descritte in precedenza.
6. L'inserimento dei portatori di handicap attraverso schemi premiali e promozionali più che come semplice obbligo a carico delle aziende.
7. Lo sviluppo dell'imprenditorialità, attraverso strumenti legislativi e normativi che favoriscano il nascere di nuove imprese, sostengano imprese, come quelle cooperative, maggiormente sensibili al tema della occupazione e infine

favoriscano la ripresa di una attività imprenditoriale in crisi, attraverso lo sviluppo dell'imprenditorialità degli stessi dipendenti.

In particolare i finanziamenti in Italia investiti nelle politiche del lavoro sono stati diretti a finanziare attività con finalità formative e ai contratti cosiddetti di "causa mista": apprendistato e formazione-lavoro, che per molti aspetti sono misure d'incentivazione all'occupazione.

Tuttavia come modalità di erogazione prevalente delle politiche attive rimane, in Italia, quello dello sgravio contributivo per le imprese che assumono i lavoratori "svantaggiati" o il credito d'imposta per le nuove attività di impresa. Dal punto di vista territoriale le politiche attive si sviluppano in maniera diversa a seconda della zona in cui vanno ad operare. I lavori socialmente utili, ad esempio, si concentrano nel Mezzogiorno, esattamente il contrario avviene per i contratti a causa mista, concentrati nel centro-nord. Per quanto riguarda gli interventi di formazione in senso stretto, si tratta di interventi diversi tra loro che vanno dalle esperienze di lavoro (tirocini formativi, piani di inserimento professionale e borse di lavoro) all'educazione degli adulti (centri territoriali e scuole serali) sostenuta dai progetti del ministero della Pubblica Istruzione, alla formazione professionale regionale. Gli interventi di politica attiva si differenziano anche a seconda della fascia di età a cui appartengono gli interessati. Fino ai 20 anni di fatto l'unico intervento attuato è quello dell'apprendistato, per quanto riguarda le politiche che si rivolgono agli adulti invece, il ruolo predominante è occupato dai lavori socialmente utili. Per concludere possiamo dire che gli interventi di politica attiva in Italia si rivolgono soprattutto ai giovani, nel Mezzogiorno troviamo qualche eccezione, qui sono prevalenti gli interventi a favore dei lavoratori più adulti, interessati sia da incentivi all'occupazione sia da schemi di creazione diretta di posti di lavoro nel settore pubblico.

Nella definizione degli obiettivi di tutti questi strumenti risulta comunque centrale il ruolo dell'Unione Europea, che con il Consiglio Europeo di Lussemburgo del 1997 ha stabilito la Strategia Europea per l'Occupazione, la cui priorità è quella di arrivare ad un tasso di occupazione del 70% per la popolazione totale e del 60% per la popolazione femminile entro il 2010. Questi risultati dovrebbero essere raggiunti attraverso la progressiva convergenza delle politiche del lavoro rispetto alle linee guida definite dalla Commissione e approvate dal Consiglio, convergenza

da realizzarsi però attraverso un approccio di coordinamento aperto, che orienta le scelte dei singoli stati lasciando loro piena libertà circa le modalità di attuazione. Concretamente ogni stato membro deve approvare annualmente il NAP (National Action Plan), un documento che descrive la performance degli interventi in atto e i progetti futuri e che deve, ovviamente, rispondere agli indirizzi indicati nelle linee guida. Il NAP viene poi valutato dalla Commissione, con il duplice scopo di individuare e diffondere le strategie di maggiore successo da un lato e di richiamare gli stati meno efficienti in materia di politiche attive (ai giudizi negativi non segue però alcuna sanzione).

Le linee guida vengono riformulate ogni anno, ma si fondano sempre su quattro pilastri:

1. Occupabilità. Si tratta di migliorare le capacità di inserimento professionale dei gruppi sociali più svantaggiati, ad esempio offrendo almeno un'occasione di lavoro o di formazione ogni sei mesi ai giovani disoccupati, agevolando la transizione scuola – lavoro, incentivando la mobilità geografica, oppure ancora, organizzando politiche di invecchiamento attivo per i prestatori più anziani e combattendo ogni tipo di discriminazione.
2. Sviluppo dell'imprenditorialità e incentivo alla creazione di nuovi posti di lavoro. I meccanismi più efficaci per raggiungere questo obiettivo sono la semplificazione amministrativa e la riduzione del carico fiscale per le aziende, i progetti di emersione dal sommerso e lo sviluppo dei servizi alle imprese.
3. Incoraggiare le capacità di adattamento di datori e lavoratori attraverso pratiche di concertazione, incentivo al dialogo sociale e coinvolgimento di tutti i soggetti operanti sul territorio (lavoratori, aziende, sindacati, istituzioni, società civile..) nell'elaborazione e nell'implementazione delle politiche, anche considerando il dialogo in sé come un obiettivo degno di essere perseguito.
4. Rafforzare le politiche per le pari opportunità.

3. DALLE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO AL SISTEMA DELLE INCENTIVAZIONI PER L'AUTOIMPREDITORIALITÀ

Si è detto che sistemi tradizionali di politiche attive del lavoro sono, da un lato, gli strumenti che puntano direttamente ed esclusivamente ad una riduzione del costo del lavoro attraverso meccanismi di decontribuzione totale o parziale, cioè di abbattimento del carico dei contributi previdenziali e assistenziali che gravano sulle retribuzioni corrisposte ai lavoratori dipendenti. Dall'altro vi sono, invece, gli interventi pubblici che, pur mirando a determinare per i datori di lavoro una convenienza di ordine esclusivamente economico all'effettuazione di nuove assunzioni, non intervengono direttamente sul costo del lavoro, ma concedono ai beneficiari una sorta di premio fiscale per i nuovi assunti (credito d'imposta).

Infine, sono da citare i contratti a causa mista, cosiddetti perché coniugano la finalità di prestazione di lavoro a quella formativa. Essi legano la riduzione del costo del lavoro ad altre agevolazioni principalmente riconducibili ad una maggiore flessibilità del rapporto di quella dell'ordinario rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Gli sgravi contributivi rappresentano sicuramente gli strumenti pubblici più antichi tra quelli che mirano ad aumentare l'occupazione. Entrarono largamente in uso sin dalla fine degli anni '60 e furono strettamente connessi alla politica di intervento straordinario nel Mezzogiorno.

Il credito d'imposta è, invece, lo strumento di più recente istituzione ed è costituito dal riconoscimento ai datori di lavoro, che effettuano assunzioni aggiuntive rispetto ai livelli occupazionali in essere ad una certa data, di un determinato importo di credito fiscale che gli stessi possono portarsi in detrazione dalle diverse imposte che devono versare allo Stato.

Infine, i contratti a causa mista. Come si accennava prima, sono quei contratti di lavoro subordinato, a tempo determinato, nei quali, a fronte della prestazione offerta dal lavoratore, il datore di lavoro si impegna a impartirgli una formazione oltre alla corresponsione della retribuzione. In generale, le agevolazioni previste da tali contratti sono finalizzate ad incentivare solo i rapporti di lavoro che si instaurano con lavoratori giovani, a differenza di quanto accade con gli sgravi ed i crediti di imposta che non operano distinzioni basate sulle caratteristiche

soggettive dei nuovi assunti.

Ad oggi l'unico contratto riconducibile a questa tipologia è l'apprendistato. Tale istituto si rivolge a figure giovani che intendono "imparare un mestiere", attraverso l'esperienza sul campo e un'attività obbligatoria di formazione da svolgere all'esterno dell'azienda. Per un datore di lavoro la principale convenienza a farvi ricorso risiede nel fortissimo risparmio sulla retribuzione da corrispondere all'apprendista, il quale raggiungerà, in alcuni anni la retribuzione di un lavoratore assunto con contratto collettivo.

Inoltre, si può considerare altri strumenti come i tirocini formativi e di orientamento, che non danno luogo a rapporti di lavoro subordinato e, quindi, non prevedono retribuzione al lavoratore, ma solo qualche forma di indennità o di rimborso spese.

A partire dagli anni '70, oltre agli strumenti di politica attiva del lavoro finalizzati a creare occupazione dipendente, sono stati emanati diversi provvedimenti legislativi nazionali e regionali, che mirano a stimolare la creazione di nuovo lavoro autonomo o di imprese.

Il passaggio da una politica degli incentivi legata a dare soluzioni immediate a chi è in cerca di occupazione ad una politica integrata di interventi, finalizzata a creare diversi sistemi locali di sviluppo, appare del resto un percorso obbligato ove si voglia favorire la crescita economica e sociale del territorio.

La creazione d'impresa è diventata negli ultimi 20 anni tema centrale delle politiche comunitarie, nazionali e regionali in materia di sviluppo economico.

Numerose sono le leggi in vigore che incentivano l'avvio di nuove iniziative imprenditoriali, basate molto spesso sulla concessione di agevolazioni a fondo perduto ed a tasso agevolato per l'avvio della nuova attività.

In vero, queste leggi erano all'inizio (e, secondo alcuni, lo sono tuttora) principalmente una opportunità per fuggire dalla disoccupazione. Questo presupposto talvolta ha condizionato la riuscita delle stesse leggi, dato il livello di esperienza che i giovani disoccupati in media avevano e hanno in materia di gestione aziendale.

Favorire l'imprenditorialità è certamente una strada fondamentale per stimolare lo sviluppo locale e creare nuova occupazione, ma nel farlo molto spesso si dimentica che l'imprenditorialità è prima di tutto uno atteggiamento mentale legato

intimamente alla capacità di cogliere le opportunità di profitto che si presentassero sui vari mercati in cui si opera come consumatori ovvero direttamente già come produttori e/o venditori.

Efficienti politiche di incentivazione del lavoro autonomo e della creazione d'impresa, quindi, devono essere in grado di dare avvio ad un processo autopropulsivo di nuova imprenditorialità, diffondendo lo spirito imprenditoriale e le competenze adeguate per trasformare le proprie ambizioni in progetti imprenditoriali di successo.

Oltre ad aumentare il numero di imprese, tali politiche devono contribuire a creare un modello di sviluppo locale basato su un tessuto di reti di piccole e medie imprese sane e competitive, in grado di resistere sul mercato, possibilmente integrate tra di loro. Tali reti, infatti, consentono di agevolare il processo di start-up, abbattendo di molto il rischio di cessazione entro i primi anni di vita dell'azienda.

Affinché ciò avvenga, sono indispensabili condizioni ambientali (quadro normativo, fiscale, scolastico/educativo, socio-economico) favorevoli all'avvio, alla sopravvivenza e allo sviluppo di un'impresa.

Troppi gli ostacoli che il potenziale imprenditore deve affrontare: difficoltà amministrative e burocratiche, assenza di adeguati sportelli informativi e soprattutto scarsissima diffusione degli sportelli unici per le attività produttive, difficile accesso ai finanziamenti per le nuove imprese, onerosi costi di avvio delle nuove imprese, assenza di una cultura d'impresa diffusa nel territorio, mancanza di un'educazione imprenditoriale con adeguate attività di formazione. Solo per citarne alcuni.

4. IL PROCESSO DI CREAZIONE DI LAVORO AUTONOMO E DI AUTOIMPIEGO

Negli ultimi decenni il complesso e rapido mutamento dell'economia mondiale, legato al fenomeno della globalizzazione, e l'introduzione di nuove tecnologie in azienda hanno condotto il mercato del lavoro verso strade assolutamente non previste fino a poco tempo fa.

A partire dagli anni '70, a livello nazionale la disoccupazione, specialmente quella giovanile, ha assunto livelli preoccupanti, anche se con significative differenziazioni territoriali. Infatti, la crisi ha preso toni allarmanti soprattutto al Sud.

Per affrontare tale crisi si è posta in essere una vasta legislazione di emergenza finalizzata a dare sostegno ai giovani nel trovare un impiego o per reintegrarsi nel mercato del lavoro.

Costretti, da una parte, dalle stesse politiche pubbliche del lavoro, che hanno col tempo cambiato il concetto di lavoro e, dall'altra, dall'incapacità delle imprese di assorbire completamente la forza lavoro esistente, i lavoratori giovani e meno giovani hanno cominciato a pensare che imparare a intraprendere potesse essere una strada possibile per la realizzazione personale e professionale.

Così la tradizionale ricerca del "posto fisso" ha cessato di essere tra i giovani lavoratori l'unica possibile finalizzazione professionale, divenendo una delle possibili alternative che si avevano davanti. Dopo vari anni di persistenza di elevati tassi di disoccupazione giovanile, qualcosa oggi è effettivamente cambiato: gradualmente si sta passando da una situazione, in gran parte passiva, di attesa del "posto" ad un atteggiamento attivo e propositivo dei lavoratori, soprattutto scolarizzati, che guardano al bagaglio di competenze come strumento per presentarsi anche in forma autonoma nel mercato del lavoro.

Si sta facendo lentamente strada la flessibilità del lavoro, non più semplicemente intesa come libertà di licenziare da parte dei datori di lavoro, ma come atteggiamento mentale favorevole a forme flessibili di occupazione e di autoimpiego in una larga parte dei giovani e dei meno giovani che aspirano a trovare collocazione nel mondo del lavoro o vogliono intraprendere una nuova carriera professionale.

Si sta sviluppando, quindi, l'autoimpiego: una forma di impiego, spesso temporaneo, presso altri verso i quali non si è legati da alcun rapporto di dipendenza

gerarchica stabile (il cosiddetto lavoro atipico).

Sempre più elevato sta diventando, inoltre, il numero dei lavoratori autonomi e delle microimprese, spesso condotte presso il proprio domicilio, che si inseriscono con capitale limitato sul mercato, anche se, talvolta, senza una reale conoscenza di quello che effettivamente occorre per dare vita a un'attività di successo.

Per lavoratore autonomo (per esempio liberi professionisti e consulenti) si intende chi lavora da solo ossia produce un bene o servizio prevalentemente con il proprio lavoro e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente. Anche in caso di ricorso all'aiuto da parte di collaboratori e l'utilizzo di mezzi e strutture produttive, il lavoratore autonomo basa l'attività essenzialmente sulla sua opera intellettuale o manuale, che ha prevalenza rispetto agli altri fattori produttivi.

A prescindere dalla definizione dal punto di vista normativo, in tale contesto si è evoluto anche il concetto d'imprenditorialità, fino a poterla definire come la motivazione e la capacità del singolo, da solo o nell'ambito di un'organizzazione, di riconoscere un'occasione e di trarne profitto al fine di produrre nuovo valore o il successo economico.

Ciò significa che attualmente l'espressione "mettersi in proprio", oramai molto ricorrente, può assumere un duplice significato: diventare un lavoratore autonomo o un titolare di impresa (da solo o in forma associata).

Nel comune sentire, va pure sottolineato, sta sempre più diffondendosi l'idea che il lavoratore autonomo sia un "imprenditore di se stesso" ovvero costruisca in proprio un percorso quotidiano di tipo organizzativo e commerciale.

Non a caso, dal punto di vista mediatico "il lavoratore è sempre più una microimpresa".

Per poter stimolare la creazione di impresa e di lavoro autonomo diventa fondamentale capire come si svolge il processo di creazione di imprenditorialità ovvero il percorso che i neo imprenditori e lavoratori autonomi pongono in essere dal momento che hanno l'idea imprenditoriale alla decisione di concretizzarla nel dare avvio a un'iniziativa in proprio o con altri.

Per processo di creazione del lavoro autonomo e di impresa si intende l'insieme di valutazioni di un singolo o di un gruppo di persone relative ad una serie di costi e di opportunità, che ha come conseguenza principale la formalizzazione di una posizione economica (impresa) e fiscale (lavoro autonomo).

Questo percorso può trarre origine da varie motivazioni, ognuna delle quali può richiedere una diversa prospettiva con cui analizzare il processo di creazione di nuova imprenditorialità.

In particolare, le principali motivazioni che spingono l'imprenditore a diventare tale possono riassumersi nelle seguenti:

1. *strettamente personali*: desiderio di indipendenza e di autonomia, aspirazione al miglioramento della propria situazione lavorativa e a maggiori gratificazioni professionali, ricerca di un'opportunità lavorativa idonea alle proprie esigenze, acquisizione di uno status sociale;
2. *familiari*: la scelta di proseguire direttamente o indirettamente l'impresa di famiglia, dove, anche informalmente, sono state maturate esperienze professionali specifiche;
3. *culturali*: l'educazione scolastica e le esperienze formative hanno trasmesso adeguate competenze relative alla gestione aziendale e una cultura d'impresa;
4. *amministrative*: l'esistenza di norme di incentivazione finanziaria e di altre agevolazioni indirizzate a soggetti neo imprenditori, a professionisti ed equiparati;
5. *economiche*: l'individuazione di un'opportunità di mercato, principalmente locale, in seguito ad uno studio o ad una analisi del mercato.

Nel processo di creazione di impresa e di lavoro autonomo tali spinte motivazionali sono strettamente collegate ad una o a molteplici delle seguenti esperienze dell'aspirante imprenditore:

- *esperienza lavorativa indiretta* (familiari, parenti, amici, conoscenti) maturata per periodi più o meno lunghi di produzione e vendita a livello locale o su mercati più ampi;
- *esperienza lavorativa diretta* formalizzata e/o informalizzata di produzione o vendita di beni o servizi nel mercato locale o mercati di più ampia dimensione, anche con spostamenti geografici rilevanti (migrazione professionale);
- *analisi del mercato*, principalmente locale, che generalmente avviene dopo il percorso scolastico e formativo. Questa esperienza si verifica specialmente quando l'imprenditorialità rappresenta essenzialmente una "fuga dalla disoccupazione" ovvero si voglia dar vita ad una idea imprenditoriale maturata nel tempo.

5. L'ATTUALE SISTEMA DI POLITICHE A FAVORE DELLA NUOVA IMPRENDITORIA

Le politiche per la creazione d'impresa rientrano tra le politiche attive del lavoro mediante le quali si intende agevolare la creazione di nuova imprenditoria e, quindi, indirettamente nuova occupazione.

I molteplici strumenti pubblici possono essere diretti (incentivi finanziari, attività agevolata di tutoraggio e interventi formativi imprenditoriali) o indiretti. Questi ultimi sono destinati a migliorare le condizioni ambientali entro cui l'imprenditore e il lavoratore autonomo devono operare.

Circa la tipologia dei beneficiari cui si rivolgono, le leggi di incentivazione per la nuova imprenditorialità possono essere suddivise nei seguenti macro gruppi di agevolazioni:

- a favore dell'imprenditoria giovanile (es. leggi 44/86, 95/95, 236/93): si tratta delle leggi finalizzate ad incentivare l'avvio di nuove attività imprenditoriali da parte di giovani in diversi settori economici;
- a favore dei disoccupati (es. Prestito d'onore, D.Lgs. 185/2000): comprende le incentivazioni rivolte a disoccupati o inoccupati per avviare nuove attività imprenditoriali, specialmente di piccole dimensioni, nei diversi settori economici;
- a favore dell'imprenditoria femminile (es. Legge 215/92): sono alcune leggi che incentivano le attività imprenditoriali in qualsiasi settore economico purché intraprese prevalentemente da donne.

Il sistema di incentivi per la creazione di lavoro autonomo e di impresa prevede una molteplicità di agevolazioni. In particolare, le tipologie di incentivazioni più significative si possono così riassumere:

- contributi in conto capitale, ovvero contributi a fondo perduto per i quali non è prevista alcuna restituzione di capitale o pagamento di interessi;
- contributi in conto interessi, concessi per ottenere un prestito bancario a tassi vantaggiosi;
- contributi in conto gestione, mirati a coprire parte dei costi necessari per mandare avanti l'attività nei primi anni dall'avvio;
- credito di imposta o bonus fiscale, ovvero contributi a fondo perduto che si

concretizzano al momento di pagare le imposte;

- servizi di assistenza tecnica al neo imprenditore e tutoraggio aziendale.

La quota di investimento base coperta da contributo a fondo perduto è variata nel corso degli anni, decrescendo in termini assoluti.

Oggi il meccanismo di quantificazione di tutti gli incentivi è comunque disciplinato dai Regolamenti comunitari in materia, che utilizzano una formula matematica per poter comparare l'intensità degli aiuti concessi nelle varie regioni: l'Equivalente Sovvenzione netta e lorda.

In sintesi, tale formula contiene dei parametri che consentono di computare sia i tempi amministrativi di concessione ed erogazione dell'incentivo (cosiddetto coefficiente di attualizzazione) che il livello di imposizione fiscale.

Circa il contributo a fondo perduto, con riferimento anche alla creazione di nuova impresa, si sono sviluppate negli anni due correnti di pensiero: una ha puntato l'indice sulla deresponsabilizzazione che tale tipologia di agevolazione ha prodotto nei giovani aspiranti imprenditori, preferendo in questo caso la tipologia della agevolazione sul tasso di interesse applicato sul capitale prestato e da restituire. L'altra, pur riconoscendo l'esistenza di casi di effettiva distorsione della norma di incentivazione, ha invece sottolineato la necessità di supportare la nuova impresa con trasferimenti in grado di capitalizzarla proporzionalmente in misura massiccia. Non sfugge in questo contesto la centralità del ruolo del sistema creditizio, che, insieme a quello amministrativo, rappresenta uno dei pilastri fondamentali di ogni sistema di incentivazione alla creazione di nuova imprenditorialità in una dimensione locale.

Infine, gli strumenti pubblici di incentivazione si sono differenziati nel tempo per la selezione delle iniziative imprenditoriali cui sono destinati in riferimento alla tipologia societaria ammessa ai contributi e ai settori economici di attività agevolati.

E' evidente la graduale volontà del legislatore di adottare non più misure dirette a favore dell'occupazione in quanto tale, quanto piuttosto interventi a sostegno all'imprenditoria quale fattore di sviluppo ed incremento dell'occupazione stessa. La prima osservazione da fare è che ciascuno dei vari interventi pubblici per l'incentivazione di nuova imprenditorialità ha inteso sostenere praticamente tutti i settori produttivi, quali l'agricoltura, la produzione di beni e servizi, l'industria ed

il turismo, dedicando minore attenzione al commercio, verosimilmente per l'alto tasso di mortalità che le neo imprese di questo settore fanno registrare.

Probabilmente un'efficiente e adeguata politica a favore della imprenditoria e, di riflesso, della occupazione dovrebbe contemplare criteri più rigorosamente selettivi dei settori economici che si intende sostenere, affinché vengano privilegiati quelli che presentino una ragionevole prospettiva di sviluppo, secondo una attenta valutazione economica di analisi.

In tal senso ci sembra che il sistema delle incentivazioni allo stato attuale presenti il limite di non aver agevolato né tanto meno privilegiato, nell'ambito dei settori economici tradizionali, quelle produzioni che presentano caratteristiche qualitative particolarmente elevate, così da incontrare più facilmente il favore dei mercati esteri e vincere il confronto con altre produzioni similari, inferiori sul piano qualitativo e offerte a prezzi più bassi.

Per quanto riguarda i soggetti beneficiari delle provvidenze finanziarie, si può osservare che il legislatore ha cercato di sostenere in prevalenza le cooperative giovanili e le società di persone e di capitali, costituite da giovani in cerca di occupazione.

Particolare attenzione, dunque, è stata rivolta ai lavoratori giovani e ad alcune categorie socialmente svantaggiate di lavoratori come i lavoratori in mobilità (vedi per esempio la legge 223/1991) e le donne.

La legislazione in oggetto, tuttavia, spesso non ha previsto l'accompagnamento di tali sforzi per favorire l'inserimento nel mercato del lavoro con iniziative di diversa natura che favoriscano la creazione e la diffusione nel territorio di una vera cultura d'impresa, quali misure mirate a promuovere la formazione manageriale e la professionalità dei nuovi imprenditori.

Nel complesso, la pressoché totale disinformazione sulle regole di gestione dell'impresa da parte dei neo imprenditori beneficiari delle agevolazioni ha recato svantaggi e reso maggiormente critica la fase di start-up aziendale.

Le origini di questa linea di intervento possono essere ricondotte alle disposizioni della legge nazionale n. 285 del 1977 (Provvedimenti urgenti per l'occupazione giovanile). Diversi erano gli obiettivi strategici dello strumento: incentivare l'impiego straordinario di giovani (di età compresa tra i 15 e i 29 anni) in varie attività produttive e promuovere la costituzione di cooperative di produzione e

lavoro. Infine, tale provvedimento tendeva a predisporre e realizzare, su iniziativa delle Regioni, appositi piani di formazione professionale articolati per settori produttivi.

In quest'ottica, la legge prevedeva la possibilità per i giovani disoccupati o inoccupati di essere assunti con apposito contratto di formazione.

L'intervento mirava, dunque, a favorire l'avviamento al lavoro di giovani disoccupati nei settori dell'artigianato, dell'industria, del commercio, dei servizi e delle attività agricole, incoraggiandolo mediante uno sgravio contributivo automatico a vantaggio dei datori di lavoro.

Nell'intento di favorire lo sviluppo del turismo, specie quello di massa, non di poco rilievo era la disposizione che attribuiva alle cooperative giovanili impegnate nel settore la possibilità di ottenere contributi in conto capitale fino all'80% delle spese previste in progetto e ritenute ammissibili.

Le provvidenze concesse, con priorità alle cooperative giovanili, hanno avuto il pregio non indifferente di essere cumulabili con altre provvidenze statali e regionali fino al raggiungimento del limite della somma massima dei contributi percepiti a vario titolo, pari al 90% delle spese effettuate.

La legge, nata come misura contingente per combattere il fenomeno della disoccupazione giovanile, favorendo nel contempo anche la formazione professionale dei lavoratori, è stata troppo spesso utilizzata come strumento per garantirsi un accesso preferenziale e definitivo nelle pubbliche amministrazioni (Regioni, Comuni e Comunità Montane).

A livello nazionale, l'esigenza di apprestare un sistema di incentivi essenzialmente mirato non tanto direttamente alla creazione di lavoro, ma quanto a stimolare il fenomeno della creazione di impresa ha trovato risposta a partire dalla seconda metà degli anni ottanta con la legge n. 44 del 1986, contenente misure straordinarie per la promozione e lo sviluppo della imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno, la legge si pone esplicitamente l'obiettivo di favorire lo sviluppo di nuova imprenditorialità e l'ampliamento della base produttiva e occupazionale. A tal fine si concedono contributi in conto capitale, mutui a tasso agevolato e contributi in conto gestione per la creazione di nuove cooperative di produzione lavoro nonché di società giovanili, operanti nei settori tradizionali dell'artigianato, dell'industria, dell'agricoltura e della fornitura di servizi.

Il provvedimento può considerarsi un modello completo di approccio al processo di creazione di nuove imprese. Infatti, in aggiunta alle incentivazioni finanziarie, la legge offre assistenza tecnica nella fase di progettazione e di avvio della iniziativa (comprese eventuali analisi di mercato), interventi di formazione e qualificazione professionale, funzionali alla concretizzazione dell'idea imprenditoriale, tutoraggio da parte di soggetti pubblici e privati convenzionati che accompagnano i neo imprenditori e attività di monitoraggio dopo l'avviamento delle attività aziendali finanziate.

Il sostegno all'attività di produzione di beni nei settori dell'agricoltura, dell'industria e dell'artigianato costituisce il motivo prevalente della legge n. 95 del 1995 che ha provveduto ad abrogare la vecchia legge 44 del 1986. Tale provvedimento contiene una serie di disposizioni urgenti volte a favorire la ripresa dell'attività imprenditoriale in quelle aree del territorio nazionale, ammesse dalla Commissione Europea a beneficiare dei Fondi Strutturali (obiettivo 1: aree in ritardo di sviluppo; obiettivo 2: aree in forte declino industriale; obiettivo 5b: aree rurali svantaggiate). A tal fine, il legislatore contempla una serie di agevolazioni sotto forma di contributi in conto capitale, mutuo a tasso agevolato e consistenti contributi in conto gestione per i primi due anni, in proporzione alla entità dell'investimento.

Per quanto riguarda i soggetti beneficiari dei relativi interventi, anche la legge 95/95 tende a favorire lo sviluppo della imprenditorialità giovanile, attribuendo le relative provvidenze alle società (di persone, di capitali e cooperative) di nuova costituzione che siano, sia sul piano finanziario che numerico, a prevalente partecipazione giovanile (giovani di età compresa fra i 18 e i 29 anni, ovvero 35 anni in caso di società composte esclusivamente da giovani), con la sola esclusione delle ditte individuali e delle società unipersonali.

Tra le tante opportunità offerte ai giovani che aspirano a diventare imprenditori la legge nazionale n. 236 del 1993 può considerarsi sicuramente uno degli strumenti più validi. Rientra tra le politiche finalizzate ad ampliare la base imprenditoriale e indirettamente il livello occupazionale, mediante la concessione di una serie di agevolazioni alle società e alle cooperative esclusivamente di nuova costituzione, composte prevalentemente da giovani con età inferiore ai 36 anni. Le società di servizi devono essere ubicate nei territori rientranti nell'Obiettivo 1, 2 e 5b, ed

operare nei settori della fruizione dei beni culturali, del turismo, della manutenzione di opere civili e industriali, nel campo della tutela ambientale, nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti agroindustriali e nel campo della innovazione tecnologica. Gli interventi previsti (contributi in conto capitale, mutuo a tasso agevolato, contributi in conto gestione per i primi tre anni di attività) sono volti a cofinanziare sia le spese di investimento sia le spese di gestione delle nuove società, le quali possono usufruire anche di un apposito servizio gratuito di assistenza tecnica (attività di tutoraggio) e di consulenza svolta da imprese leader nel settore per tutto ciò che attiene alla fase iniziale dell'iniziativa.

Nel panorama legislativo risulta particolarmente innovativa è stata la legge n. 608 del 1996, meglio nota come prestito d'onore, che può essere considerata come un accordo basato sulla fiducia tra lo Stato e il giovane imprenditore. Gli investimenti sono completamente finanziabili con contributi in conto capitale e sotto forma di prestito agevolato. E' previsto anche un contributo in conto gestione a fondo perduto relativamente alle spese ammissibili sostenute nel primo anno. Per andare incontro all'esigenza di garantire un supporto nella fase di avvio dell'iniziativa, la legge 608/96 prevede per prima un percorso obbligatorio di formazione del futuro imprenditore sull'organizzazione e gestione aziendale, al termine del quale è richiesta la predisposizione del business-plan con il supporto di consulenti esperti.

Il D.Lgs. n. 185 del 21/04/00, anche sulla base degli orientamenti comunitari in materia di aiuti di stato a finalità regionali, innova e struttura maggiormente il prestito d'onore. A favore di giovani disoccupati la disposizione prevede una serie di incentivi diretti a finanziare piccoli progetti imprenditoriali nelle aree economicamente svantaggiate del Paese e nei settori della produzione di beni, della fornitura di servizi e del commercio. Il D.Lgs. 185/00, oltre al prestito d'onore, concede mutui agevolati, col limite della regola degli aiuti de minimis per la creazione di nuove microimprese e attività in franchising.

Lo stesso criterio, in prospettiva, sarà adottato anche per la misura "lavoro autonomo" che per il momento mantiene lo stesso sistema agevolativo previsto dalla L. 608/96. Gli investimenti sono completamente finanziabili per il 60% sotto forma di contributo in conto capitale e il restante come prestito agevolato. Continua, invece, ad essere prevista, durante il primo anno di attività, la copertura

delle spese d'esercizio attraverso il meccanismo del contributo a fondo perduto. Al fine di semplificare i processi burocratici legati alla concessione degli incentivi all'autoimpiego, con le nuove procedure la domanda di accesso ai benefici viene presentata per via telematica e deve contenere una scheda di presentazione dell'idea imprenditoriale.

Il corso di formazione e selezione, previsto dalla precedente normativa, sarà sostituito da servizi di orientamento alla predisposizione della scheda, da seminari informativi e dall'offerta di materiale a supporto della pianificazione dell'attività d'impresa.

Le iniziative ammissibili alle agevolazioni previste dalla normativa riguardano qualsiasi settore, escluse le attività che si riferiscono alla produzione, trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli, i trasporti, i servizi socio-assistenziali e la formazione. La valutazione della bontà dell'iniziativa è fatta su criteri come la coerenza del profilo dell'imprenditore beneficiario con l'idea che intende sviluppare; la cantierabilità e la validità tecnica, economica e finanziaria del progetto imprenditoriale.

Con la legge del 25 febbraio 1992 n. 215, recante azioni positive per l'imprenditoria femminile, s'inserisce per la prima volta in campo normativo una legge mirata a promuovere, attraverso molteplici agevolazioni, la nascita e lo sviluppo di imprese a prevalente partecipazione femminile.

Tale provvedimento rappresenta la principale risposta alla necessità di trovare una soluzione efficace e il più possibile innovativa in merito al grave problema della disoccupazione e della sottoccupazione femminile, che da tempo ha assunto livelli preoccupanti nel nostro Paese.

A tal fine si sceglie non di proporre, come fece la lontana legge 285/77, l'ormai infruttuosa e poco probabile creazione di posti di lavoro all'interno di strutture ed enti preesistenti, ma prevale la volontà di offrire condizioni agevolate per lo sviluppo dell'imprenditorialità al femminile.

In vista di una sua più vasta diffusione, la legge non prevede limiti anagrafici per le beneficiarie, né limiti territoriali per l'applicazione delle sue disposizioni, né il requisito dello stato di disoccupazione. Da un lato, la mancanza di limiti in merito ai requisiti rappresenta un modo efficace per favorire la diffusione della legge, ma dall'altro ha reso la legge poco selettiva.

I soggetti beneficiari possono assumere la figura giuridica di ditta individuale (il cui titolare deve essere donna), di cooperativa, di società di persone o di capitali, purché siano composte per la maggioranza da donne.

Le imprese di nuova costituzione devono essere di piccola dimensione e impegnate nell'ambito dell'agricoltura, dell'artigianato, del commercio, dell'industria, dei servizi o del turismo. Non sono previsti limiti in merito all'entità degli investimenti, ma è richiesto alle nuove imprenditrici un apporto iniziale all'iniziativa pari almeno al 25% dell'importo complessivo della spesa prevista.

Il provvedimento finanzia piani di investimento organizzati in programmi di breve periodo per costringere le aziende a programmare la propria attività focalizzando le risorse sulle attività essenziali dell'impresa. In generale, si può affermare che, attraverso le iniziative agevolate, la legge intende favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro promuovendo la cultura d'impresa.

6. IL SISTEMA DI AGEVOLAZIONI ALLE IMPRESE

Oltre alle leggi di incentivazione dedicate esclusivamente alla creazione di nuove imprese e nuova imprenditorialità ovvero rivolte specificamente a determinate categorie di destinatari (donne, disoccupati, emigrati di rientro ecc.), vi sono anche altre opportunità finanziarie per l'avvio e lo sviluppo di nuove imprese.

Negli ultimi anni la legge 488/92 è sicuramente l'intervento pubblico che ha ottenuto il maggiore consenso da parte degli imprenditori nazionali e regionali, scatenando persino una vera e propria istanza da parte delle categorie non ammissibili a entrare tra i possibili beneficiari. E' per questo che con il passare degli anni la legge, che era inizialmente aperta solo alle imprese industriali, è stata estesa ai servizi, al turismo, agli edili, al commercio e da ultimi alle imprese artigiane.

Il provvedimento, che prevede la concessione di contributi per la realizzazione di nuovi investimenti, funziona a bando specifico per il settore di attività.

In generale, possono considerarsi aspetti positivi propri dell'incentivazione la certezza dei tempi ed il meccanismo competitivo tra le imprese.

I punti di debolezza, invece, sono la scarsità delle risorse a fronte delle richieste e il fatto che esse siano assorbite in larga parte da pochi investimenti di medio-grandi imprese (più capaci sul piano finanziario), mentre le piccole imprese restano spesso escluse.

La legge 488/92 ha ottenuto incoraggianti risultati in termini di nuovi investimenti e di occupazione aggiuntiva.

7. GLI STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA

A partire dalla metà degli anni '90 si è diffusa la programmazione negoziata e/o integrata, ovvero un nuovo indirizzo di politica economica territoriale mirato a favorire lo sviluppo competitivo della base produttiva e incentivare l'occupazione. La programmazione negoziata comprende diversi strumenti di intervento pubblico pianificati a livello locale, specialmente nelle aree di crisi industriali e depresse, basati su un'attenta valutazione delle reali necessità e potenzialità del territorio.

Un elemento decisamente positivo e caratterizzante tali strumenti è il metodo negoziale, ovvero la continua integrazione tra attori pubblici e privati del territorio, finalizzata all'individuazione e alla realizzazione di interventi infrastrutturali, funzionali ai nuovi progetti imprenditoriali di investimento e, di riflesso, alla gestione unitaria delle risorse pubbliche e degli imprenditori.

Per diversi aspetti l'esperienza della programmazione negoziata non è stata finora particolarmente positiva.

In primo luogo, sono emerse l'inesperienza delle Amministrazioni locali nella programmazione economica e spesso anche l'incapacità progettuale degli operatori locali.

Oltre all'inesperienza delle autonomie locali, un altro importante punto di debolezza degli strumenti negoziati, in particolar modo dei patti territoriali, dei contratti d'area, è rappresentato dalla macchina burocratica. Nonostante i presupposti, l'iter procedurale è inefficiente: procedure snelle e tempi certi restano ad oggi una vana speranza.

L'esperienza di questi strumenti è ancora troppo immatura perché si possa dare una valutazione compiuta: certo è che lo Stato, la Regione e gli Enti locali hanno dimostrato, talvolta, una incapacità di interagire in modo efficiente con le imprese, spesso invalidando tutti gli sforzi per giungere alla individuazione degli investimenti da realizzare.

Ciò dimostra quanto sia urgente prevedere una reale e radicale riforma dei meccanismi amministrativi per ottenere risultati efficaci ed efficienti in termini di creazione di opportunità di sviluppo produttivo e occupazionale a livello locale. Le principali misure di programmazione negoziata previste dalla normativa nazionale, in particolare introdotte dalla legge 662/1996, sono:

- *il contratto di programma*. Lo strumento negoziale viene stipulato tra l'amministrazione statale competente e grandi imprese, consorzi di medie e piccole imprese e rappresentanze di distretti industriali per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata. Concepiti in origine per stimolare gli investimenti della grande industria, col tempo i contratti di programma hanno attratto maggiormente le piccole e medie imprese. In principio limitati a iniziative industriali ed agroindustriali, i contratti sono stati estesi anche alle attività turistiche e ai settori dell'agricoltura, dell'acquacoltura e della pesca.
- *il patto territoriale*, ovvero l'accordo promosso da enti locali, da parti sociali o da altri soggetti pubblici o privati per l'attuazione di un programma di interventi integrati nei diversi settori e nell'apparato infrastrutturale, caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale. Il patto territoriale può interessare progetti che riguardano i vari settori dell'industria, del turismo, dei servizi, dell'agroindustria, dell'agricoltura, della pesca e dell'acquacoltura.
- *il contratto d'area*, molto simile al patto territoriale per presupposti e iter procedurale. La forma negoziale costituisce lo strumento operativo, concordato tra amministrazioni, anche locali, rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché eventuali altri soggetti privati, mirato alla realizzazione di interventi per accelerare lo sviluppo e la creazione di nuova occupazione nelle aree colpite da gravi crisi occupazionali.

8. INVITALIA

InvItalia, ex-Sviluppo Italia, ha cercato di creare un sistema integrato di finanziamento e di servizi per la creazione di nuova imprenditorialità. Con un sistema di finanziamenti basato sulla certezza dei tempi di erogazione dei contributi, InvItalia è riuscita a raggiungere soddisfacenti risultati nel monitoraggio delle politiche di sostegno in oggetto.

Sul piano delle scelte politiche, alla standardizzazione e alla velocizzazione dei tempi nella erogazione dei contributi non ha fatto seguito la previsione di un'attività di rafforzamento della formazione dei neo imprenditori, per cui è venuta a mancare un'attività di consulenza, di assistenza e di affiancamento degli imprenditori da parte delle associazioni di categoria, di enti pubblici e di altri soggetti.

La consapevolezza da parte dell'aspirante imprenditore delle proprie capacità o conoscenze in ordine al processo produttivo non è certo sufficiente per gestire un'impresa.

Occorre dedicare maggior attenzione ai servizi reali, creare una politica che favorisca forme di partecipazione e progettualità all'interno dell'azienda, come ad esempio le iniziative per la creazione di competenze specifiche all'interno dell'impresa e anche di spin-off aziendali.

Il sistema di monitoraggio creato da InvItalia ha dimostrato che comunque circa l'80% delle imprese finanziate è ancora in vita dopo 4 anni di attività. Questo risultato, riscontrabile per diverse leggi di incentivazione, è stato possibile perché in alcuni casi è stato previsto il sistema di tutoraggio e di accompagnamento delle imprese.

9. IL PROCESSO DI CREAZIONE DI IMPRESA

Il processo di creazione di impresa è costituito dal percorso che gli aspiranti imprenditori e lavoratori autonomi pongono in essere dal momento che hanno un'idea imprenditoriale sino alla decisione di concretizzarla nel dare avvio a un'iniziativa in proprio, da soli o con altri.

Tale processo, dunque, comprende l'insieme delle valutazioni (individuali e/o di gruppo) relative ad una serie di costi e di opportunità, che ha come conseguenza principale la formalizzazione di una posizione economica e fiscale.

Si tratta della propensione a fare impresa che comunemente si definisce cultura imprenditoriale.

Emerge la netta differenziazione che occorre fare tra cultura imprenditoriale da una parte e cultura manageriale dall'altra. Quest'ultima attiene al saper fare impresa, al saper quindi anche interpretare ed adottare i processi e le modalità migliori per cogliere le opportunità di profitto.

In altri termini la propensione a fare impresa deve necessariamente evolvere in una più diffusa capacità gestionale e organizzativa che supporti la capacità tecnico-produttiva in vista del conseguimento del più alto livello possibile di competitività aziendale.

Da una parte, le imprese stanno cimentandosi sempre più con forti spinte competitive esterne che le vedono costrette a innovare la loro formula organizzativa mettendovi al centro le competenze, la partecipazione/motivazione degli addetti e la definizione di strategie innovative.

Sembra esserci in altri termini un costante spostamento dei fattori critici di successo dalla produzione alla capacità di gestione degli aspetti commerciali e di marketing della propria attività.

Emerge, inoltre, una forte esigenza di formazione professionale continua, oltre che per i dipendenti/ collaboratori, anche per gli stessi imprenditori, al fine di poter affrontare adeguatamente la direzione dell'impresa che diventa sempre più complessa e richiede l'adozione di strumenti gestionali e di pianificazione evoluti.

Un ulteriore aspetto da evidenziare in merito alla evoluzione della cultura manageriale attiene alla creazione di reti di cooperazione con altre aziende dello stesso settore, anche come possibile soluzione al limite dimensionale che

caratterizza la gran parte del tessuto produttivo italiano.

È l'idea della filiera orizzontale, che sta assumendo un peso sempre crescente in quanto strumento per far fronte alle richieste di mercati più vasti anche con una immagine coordinata di più fornitori. Non va neanche sottovalutata l'importanza che una parte degli imprenditori dà all'idea di uno sviluppo di filiere verticali.

D'altra parte, un esame approfondito di questa evoluzione qualitativa del processo di creazione e sviluppo del fare impresa porta a concludere che sono soprattutto le nuove generazioni di imprenditori ad essere consapevoli della necessità di far fronte alla aumentata complessità aziendale proprio facendo ricorso a maggiori competenze manageriali.

Emerge, cioè, per le imprese la necessità di doversi dotare di ulteriori e più adatti strumenti di gestione aziendale per far fronte alle aumentate spinte competitive che derivano dai mercati.

Una riflessione parallela a quella appena svolta in tema di cultura manageriale riguarda la capacità di innovazione delle nuove imprese, in particolare di quelle avviate grazie a contributi pubblici dedicati.

Una vasta letteratura in materia oramai da moltissimi anni indica nella capacità innovativa del tessuto produttivo una delle condizioni di competitività dello stesso e dunque di sviluppo socioeconomico dei sistemi locali.

In particolare, la costruzione di reti di imprese, il ricorso all'outsourcing e l'inserimento di nuove e specifiche professionalità (soprattutto nelle formule organizzative proprie dei settori produttivi più tradizionali) sono i tre canali privilegiati per implementare la capacità di innovare delle aziende.

Si può affermare che è probabilmente in atto un profondo cambiamento della formula organizzativa delle imprese che tende ad essere sempre più incentrata sul fattore conoscenza, quale elemento decisivo per rendere l'azienda produttiva e quindi competitiva nei mercati.

Tale elemento va costruito in azienda con un maggiore coinvolgimento e una accurata formazione delle risorse umane interne (ma anche esterne) e una più spiccata propensione all'innovazione da acquisire anche con l'outsourcing. Quest'ultimo è visto come lo strumento organizzativo con cui favorire il miglior sviluppo del core business aziendale.

L'outsourcing sembra rappresentare già oggi la frontiera, peraltro già esplorata,

da conquistare probabilmente in maniera più strutturata e stabile in una logica di filiera orizzontale e verticale, alla ricerca di una maggiore competitività di sistema. Si tratta dell'affermazione (o meglio della ulteriore consacrazione) del modello organizzativo aziendale basato sulla frammentazione delle unità produttive, spesso voluta per conseguire un elevato grado di specializzazione tecnica (la fabbrica diffusa). Un dato confermato dalle ultime indagini ISTAT, per esempio, in base alle quali si evince che cresce il numero di addetti complessivi, soprattutto nei servizi alle imprese, mentre nel comparto industriale diminuisce il numero degli occupati e cresce in modo marcato il numero delle imprese.

Su questo aspetto, dunque, si può affermare che viene smentito il luogo comune secondo il quale la eccessiva presenza di imprese di uno stesso settore tende a saturare il mercato. È probabilmente la globalizzazione degli stessi mercati ad aver richiesto e favorito al tempo stesso tale processo evolutivo.

D'altra parte, una conseguenza dell'eccessiva frammentazione aziendale con un importante ricorso all'outsourcing soprattutto relativo alle funzioni consulenziali di supporto alla produzione (marketing, gestione e pianificazione finanziaria e amministrativa, ecc.) sembra essere anche la causa di un certo ritardo nello sviluppo di una diffusa cultura manageriale all'interno delle stesse imprese. Queste ultime, infatti, senza creare "unità manageriali" interne che potrebbero far crescere l'azienda sul piano del know-how organizzativo e gestionale, risentono anche nella prospettiva della crescita dimensionale e quindi della competitività aziendale sui mercati sempre più globalizzati. Questo problema sembra caratterizzare tanto più le nuove imprese, nate spesso sulla base di un'idea imprenditoriale che punta a sviluppare servizi altamente specialistici a vantaggio delle imprese locali.

Alla luce di queste considerazioni, quindi, appare chiara la necessità di considerare nuovi elementi nelle politiche di creazione d'impresa, proprio con l'obiettivo di iniziare a spostare l'attenzione dalla sola creazione d'impresa soprattutto verso una migliore gestione d'impresa.

Innanzitutto, appare una logica conseguenza, decisamente evidente, il fatto che le politiche per la creazione d'impresa non possono rappresentare la sola risposta alla disoccupazione giovanile, tanto più nel breve periodo.

A tal proposito, anzi, è necessario che si distinguano nettamente le politiche per l'imprenditorialità, eventualmente anche a vantaggio di giovani disoccupati, dalle

politiche per la creazione di spazi di lavoro autonomo.

Queste ultime dovrebbero tendere e normalmente tendono a favorire l'avvio di attività imprenditoriali semplici e di ridotte dimensioni, in genere con un solo addetto che è rappresentato dallo stesso titolare della posizione economica e fiscale. Pertanto, non necessitano di particolari programmazioni organizzative e gestionali e si rivolgono quasi sempre al mercato locale, anche quando rappresentano la valorizzazione di competenze tecniche altamente qualificate. Ciò non significa naturalmente che non vada approfondita la conoscenza delle tecniche manageriali, anche con appositi percorsi formativi ed esperienziali.

Infatti, tali percorsi, che in buona parte richiamano quelli sviluppati con il cosiddetto "prestito d'onore", rappresentano spesso l'avvio di progetti imprenditoriali più articolati e rilevanti sul piano quantitativo e qualitativo.

Le politiche per l'imprenditorialità, a differenza di quelle appena trattate, invece, dovrebbero tenere in considerazione molte più variabili rispetto a quelle amministrative e finanziarie.

E' decisivo un articolato e approfondito accompagnamento al processo di creazione d'impresa, per evitare che lo start-up sia caratterizzato da difficoltà in qualche caso decisive anche ai fini della permanenza in attività dell'iniziativa.

In termini generali, si può affermare che occorre puntare sulla capacità di generare meccanismi cumulativi di realizzazione di nuovi investimenti che abbiano solidi presupposti: capacità manageriale, di innovazione, collegamento al tessuto produttivo presente sul territorio e connessione ai mercati extra-regionali al tempo stesso. Il tutto, unito al miglioramento dell'efficienza dei processi amministrativi con cui si attuano le politiche per l'imprenditorialità.

L'aspetto centrale è rappresentato dalla individuazione necessaria a tal fine di tutte le iniziative propedeutiche e di supporto da parte delle istituzioni di varia natura e livello, oltre che da parte degli stessi individui.

In linea teorica, tali iniziative sono classificabili in gruppi, relativi agli aspetti formativi e culturali, a quelli amministrativi inerenti il funzionamento e la valutazione degli strumenti normativi di incentivazione, a quelli della natura e delle finalità degli strumenti di incentivazione in sé, come la selettività per settori e destinatari, e a quelli, infine, attinenti all'insieme delle attività previste per favorire non solo l'avvio ma anche lo sviluppo dell'attività imprenditoriale.

10. EFFICIENZA ED EFFICACIA DELLE POLITICHE PER LA CREAZIONE DI IMPRESA

Si potrebbero configurare in questo ambito varie iniziative da definire propedeutiche rispetto all'obiettivo della miglior efficienza e soprattutto efficacia delle politiche per la creazione d'impresa. Tra queste rientrano le seguenti.

- Innanzitutto, in una ipotetica scala temporale, appare importante lo sviluppo ulteriore di percorsi di alternanza scuola e lavoro, specialmente con il coinvolgimento degli istituti scolastici superiori e dell'Università.
- Alla base dello sviluppo di capacità o anche solo di intuito imprenditoriale e manageriale vi è la possibilità per gli studenti di potersi mettere alla prova in un "contesto imprenditoriale". In tal senso, la partecipazione a progetti speciali da svolgersi all'interno delle attività didattiche e che consistano nello sviluppo e attuazione di progetti di impresa simulata costituirebbe un importante passo avanti.
- Si dovrebbe adottare un meccanismo diffuso di formazione manageriale basato sul cosiddetto vaucher formativo, dedicato in particolare alle professionalità più elevate.
- Il potenziamento del ruolo delle Associazioni di categoria come sistema di gestione dei rapporti tra il sistema formativo e quello produttivo rappresenta una frontiera già esplorata in vari casi, tuttavia ancora non divenuta sistema. Le Associazioni imprenditoriali, insieme ad agenzie governative specializzate, potrebbero svolgere attività di promozione e animazione imprenditoriale, anche con l'impiego di banche dati con cui mettere in rete gli studenti desiderosi di fare esperienze in azienda e le imprese loro associate.
- In vista della concessione di contributi pubblici finalizzati alla creazione d'impresa, appare fondamentale la verifica delle attitudini imprenditoriali e delle competenze professionali e manageriali dell'aspirante imprenditore da parte delle autorità competenti. Considerata anche l'evoluzione del sistema delle politiche di creazione d'impresa (da distinguere da quelle per l'autoimpiego), il solo possesso del requisito della disoccupazione dei destinatari non ha più il significato iniziale e anzi va ribaltato. Gli interventi pubblici devono contemplare criteri di priorità ai disoccupati di lunga durata, ma essere comunque destinati

a tutti coloro il cui profilo è in linea con l'attività imprenditoriale che si intende avviare.

- Sempre in vista della concessione di contributi pubblici per la creazione e l'avvio di nuove imprese e considerata la complessità soggettiva (ma anche oggettiva) di tale processo, appare decisivo un concreto sostegno ai potenziali imprenditori tramite l'affiancamento di un tutor formativo aziendale gratuito. Tale tutor dovrebbe accompagnare l'aspirante imprenditore in un percorso formativo adeguato, basato sul bilancio di competenze del giovane imprenditore e in funzione della iniziativa imprenditoriale che ha intenzione di avviare.
- Coerentemente, appare fondamentale la previsione di un vincolo, all'utilizzo di parte degli incentivi pubblici per l'avvio di una nuova impresa, per lo sviluppo di un percorso formativo in cui siano coinvolti i soci ed eventualmente anche alcuni collaboratori chiave dell'impresa. Intervento formativo funzionale allo sviluppo delle competenze del beneficiario in materia di gestione finanziaria, di organizzazione aziendale, di marketing e comunicazione.

11. L'ASPETTO AMMINISTRATIVO DELLE POLITICHE PER LA NUOVA IMPRENDITORIA

Sono svariati i soggetti pubblici coinvolti nella definizione, nell'attuazione e nell'attività di controllo delle politiche destinate ai processi di creazione di impresa. Peraltro, nella totalità dei casi si tratta di interventi ispirati da provvedimenti di legge e regolamenti di attuazione assolutamente scoordinati tra loro che non perseguono obiettivi quantitativi precisi e che non vengono quasi mai monitorati se non sul piano meramente amministrativo.

Di riflesso il sistema di incentivazione della imprenditorialità è stato caratterizzato da troppa burocrazia, ovvero da tempi troppo lunghi intercorsi dal momento in cui l'aspirante imprenditore presenta la domanda per la richiesta di incentivi a quello dell'approvazione della domanda e dell'erogazione del contributo e, quindi, dell'avvio dell'iniziativa imprenditoriale. Il tutto, senza considerare i frequenti blocchi di funzionamento della normativa che non hanno consentito per anni l'effettiva attuazione degli interventi.

Inoltre, finora gli incentivi pubblici non sono stati applicati con criteri selettivi per quanto riguarda i settori produttivi da incentivare. Infatti, come evidenziato nella parte dedicata all'evoluzione delle politiche per le nuove imprese, le agevolazioni sono sempre state destinate a gran parte dei settori (in termini generali industria, servizi, turismo e di recente anche agricoltura ecc.).

In assenza di meccanismi di regolazione, ciò ha comportato la nascita di molte imprese in comparti diversi legate alla spontaneità e creatività individuali dei proponenti.

In altri termini, alla mancanza di attività amministrative di indirizzo si è sempre aggiunto un vuoto normativo in sé che ha completamente impedito di orientare in modo preciso l'operatività dello strumento di incentivazione verso una puntuale valorizzazione delle vocazioni economiche locali, in particolare attraverso la creazione di sistemi territoriali integrati sia verticalmente che orizzontalmente (filieri produttive).

Per fare delle politiche per la nuova imprenditorialità uno strumento con cui favorire il raggiungimento di standard di produttività e competitività aziendali sufficientemente elevati e quindi contribuire allo sviluppo economico-produttivo

e sociale (sul piano occupazionale) sarebbe necessario introdurre alcuni elementi di selezione generali con i quali garantire almeno delle priorità.

E' necessario che l'ottenimento degli incentivi pubblici sia sempre vincolato alla presentazione di un business-plan che garantisca la potenzialità di successo dell'idea imprenditoriale: questa rappresenta la vera e sostanziale polizza assicurativa sulla efficacia della spesa pubblica e sulla restituzione dei capitali prestati dal sistema creditizio alle nuove imprese.

Ciò presuppone che, per primo, proprio il sistema bancario entri nel merito delle idee imprenditoriali, piuttosto che basare l'esito dell'istruttoria sulle garanzie patrimoniali prestate dall'aspirante imprenditore.

12. POLITICHE PER IL CONSOLIDAMENTO DELL'AZIENDA

Le politiche per l'avvio di nuove imprese dovrebbero raccordarsi con quelle successive di sviluppo e consolidamento al fine di assicurare la permanenza di quest'ultima sul mercato con l'obiettivo di favorire il superamento del periodo più a rischio di vita dell'impresa, generalmente stimato intorno ai primi 3-5 anni di attività.

Il problema del sostegno aziendale non può essere guardato solo in termini di crescita delle dimensioni e dei livelli produttivi; occorre invece considerare la sopravvivenza e lo sviluppo aziendali attraverso la creazione di una solida cultura della cooperazione e collegamento nel territorio e per questo è necessario puntare su un efficiente livello di assistenza alle piccole e medie imprese in vista dello sviluppo di ampie reti locali ed extralocali.

A tal fine, sarebbero quindi opportune iniziative mirate a sostenere la qualità della gestione (la più volte richiamata cultura manageriale), tra cui quelle di seguito riportate.

- Innanzitutto andrebbe prevista, come parte integrante del pacchetto complessivo di agevolazione, una puntuale attività di tutoraggio aziendale, che accompagni i neo imprenditori nei primi 2 anni di vita dell'iniziativa imprenditoriale.
- Richiami ad attività obbligatorie di formazione, da prevedere secondo le stesse modalità relative ai crediti formativi che devono essere acquisiti da varie categorie professionali, sulle varie materie attinenti la gestione aziendale.

13. MOTIVAZIONI E CARATTERI DEI FINANZIAMENTI PUBBLICI ALLE IMPRESE COOPERATIVE

La cooperazione nel corso della sua storia è stata oggetto di interventi specifici rispetto ad altre tipologie di organizzazioni economiche, in quanto è stata ritenuta in grado di perseguire obiettivi di ordine superiore o comunque qualitativamente diversi rispetto alle altre tipologie di impresa.

In generale l'esigenza di un supporto alla cooperazione trova giustificazione nel perseguimento di una funzione di pubblica utilità, rinvenibile da una parte nell'assenza di speculazione privata e nella mutualità, e dall'altra dalla trasmissione intergenerazionale del valore indivisibile dell'impresa cooperativa.

L'accesso ai benefici fiscali è inoltre subordinato ad altri requisiti, a seconda che si tratti di cooperative a mutualità prevalente o non prevalente. Solo alle prime sono riservate le agevolazioni di natura fiscale.

Una seconda funzione di utilità generale svolta dalla cooperazione risiede nella trasmissione intergenerazionale del patrimonio cooperativo. Infatti l'applicazione dei principi universali della cooperazione comporta che l'impresa cooperativa rappresenti una risorsa non soltanto per i suoi soci attuali, ma potenzialmente anche per i soci futuri.

Da sottolineare infine anche la strumentalità dell'impresa cooperativa per il raggiungimento di forme di democrazia economica. La cooperazione è un insieme di forme organizzative che si collocano accanto ad altre di tipo "capitalistico", competono con queste e insieme a queste, e pur mantenendo una propria specificità e identità, concorrono a costituire il tessuto economico del paese.

A queste considerazioni di ordine generale se ne possono aggiungere altre di carattere settoriale, derivanti sia dall'analisi economica del modello di impresa cooperativa e delle sue peculiarità rispetto al modello dell'impresa privata, che dalla concreta situazione storico-sociale degli stessi settori.

Nel caso delle cooperative di produzione e lavoro, a seguito del rovesciamento dei termini del rapporto tra lavoro e capitale, abbiamo ad esempio maggiore attenzione all'occupazione e ai problemi complessivi del lavoro (dalla sicurezza alla remunerazione).

Nel campo della solidarietà sociale la cooperazione gioca un ruolo importante

e peculiare. La cooperativa sociale per sua natura assolve a obiettivi che vanno al di là del puro e semplice scopo mutualistico. La promozione dei soci e della comunità circostante sono gli obiettivi che caratterizzano la cooperativa sociale e la distinguono sia dalla cooperazione tradizionale che da altre forme di organizzazione. Il ruolo sempre più importante che essa ha avuto in anni recenti in concomitanza con l'uscita degli enti pubblici dalla gestione diretta dei servizi sociali è un ulteriore motivo di attenzione. La dimensione sociale di questa forma di cooperazione ovviamente rende particolare, oltre alla natura di questa forma di cooperazione, anche il tipo di interventi pubblici che la riguardano, come avremo modo di verificare in seguito.

Anche nel campo della cooperazione agricola si rilevano obiettivi di potere di mercato e di efficienza. Il tipo specifico di cooperativa operante in questo contesto è la cooperativa di trasformazione e di commercializzazione collettiva di prodotti agricoli, nel quale si realizza una integrazione verticale e/o orizzontale tra le imprese agricole socie. L'impresa cooperativa storicamente rappresenta – insieme alle Associazioni dei produttori – una delle forme con cui si manifesta l'organizzazione economica degli agricoltori, vale a dire il movimento organizzato mediante il quale le imprese agricole mirano a correggere le inefficienze tecnico-organizzative e le distorsioni del mercato dei prodotti e dei fattori di produzione.

In tale contesto la cooperazione mira a conseguire obiettivi riconducibili tanto al ramo del potere, vale a dire relativi al riequilibrio del potere contrattuale dei produttori agricoli all'interno del sistema agro-industriale e delle filiere, che al ramo dell'efficienza, in quanto può svolgere un insieme di funzioni tecnico-economiche in maniera più efficiente e meno costosa di quanto possa fare la singola azienda agricola.

Le banche di credito cooperativo (un tempo casse rurali e artigiane) hanno una duplice vocazione: radicamento sul territorio (prevalentemente rurale) e particolare attenzione alla piccola e piccolissima impresa agricola e artigiana. Si potrebbe osservare che queste sono realtà economicamente minori, e certamente lo sono se considerate da un punto di vista puramente quantitativo e in relazione al territorio regionale complessivo.

Tuttavia, tradizionalmente piccola impresa agricola e piccola impresa artigiana erano di gran lunga le più importanti realtà economiche nei territori locali dove

operavano le casse rurali e artigiane e quindi le banche di credito cooperativo avevano e tuttora hanno una notevole importanza relativamente all'ambito territoriale in cui operano e, anche se oggi molto è cambiato sia nel mercato del credito che nella realtà delle banche di credito cooperativo. La loro funzione sociale primaria è ancora quella di sostegno alla attività economica locale, dove sono particolarmente presenti piccole realtà imprenditoriali che hanno maggiori difficoltà di accesso al credito attraverso i canali usuali.

L'abitazione era, oltre all'occupazione, la maggiore fonte di disagio per le classi meno abbienti. La cooperazione è stata una delle risposte al problema e le misure di sostegno a questa forma di cooperazione sono in sostanza misure di politica abitativa. In termini quantitativi il settore ha registrato un ammontare di interventi pubblici considerevole, anche se hanno, per quanto detto, natura molto diversa da quelli oggetto di questa indagine.

Se l'impresa cooperativa risulta meritevole di un occhio di riguardo da parte dell'operatore pubblico in virtù della rilevanza sociale degli obiettivi da essa perseguiti, allo stesso tempo tale occhio di riguardo diviene ancora più necessario alla luce del fatto che la connotazione giuridica dell'impresa cooperativa, derivante dalla coerenza con i principi cooperativi, comporta alcuni elementi di debolezza che assumono nella cooperazione natura endemica.

L'impresa cooperativa incontra nel suo funzionamento una serie di vincoli istituzionali, sociali e ambientali che possono essere di ostacolo alla gestione e in particolare possono determinare specifiche difficoltà per una adeguata capitalizzazione, e che in parte derivano dalla natura stessa e dai principi di tale impresa, ma ancor più dalla traduzione normativa che di tali principi viene operata nell'ordinamento giuridico mediante le disposizioni di carattere societario e fiscale. La debolezza finanziaria delle cooperative ha rappresentato e rappresenta tuttora uno dei principali vincoli al consolidamento e all'ulteriore sviluppo del sistema cooperativo nel nostro Paese.

Il sistema delle imprese cooperative ha attraversato dunque una fase di profonda difficoltà, e il legislatore nazionale prendendo atto di tale situazione ha intensificato i propri sforzi intervenendo su due diversi livelli.

Un primo livello è quello dell'adeguamento del quadro normativo di riferimento alle mutate condizioni sia interne che esterne al mondo della cooperazione, in

modo da attenuare i vincoli giuridici alla sottocapitalizzazione endemica, come ad esempio la previsione di una esenzione di imposta per gli utili destinati a riserva indivisibile, i soci sovventori, la possibilità emettere strumenti finanziari, ecc.

Tuttavia, gli effetti generati dagli adattamenti del quadro normativo non possono essere considerati positivi, tanto che il problema dell'equilibrio finanziario rimane uno dei principali vincoli per una gran parte della cooperazione italiana.

Un secondo livello è quello del rafforzamento del sistema delle agevolazioni e delle incentivazioni a vantaggio della cooperazione.

In considerazione delle specificità dell'obiettivo economico perseguito dalle cooperative e delle sue possibili ricadute in termini di benessere sociale, nonché del fatto che la traduzione normativa dei principi mutualistici è suscettibile di generare una condizione di debolezza dell'impresa cooperativa, l'operatore pubblico può adottare specifici interventi volti a sostenere l'impresa cooperativa e il sistema cooperativo in genere.

Tra le modalità di sostegno normalmente adottate possono essere ricordate le seguenti:

- *agevolazioni fiscali* tanto relativamente all'imposizione diretta che all'imposizione indiretta, che nel nostro Paese hanno rappresentato una delle leve maggiormente utilizzate;
- *agevolazioni contributive*;
- *condizioni di accesso privilegiate* negli appalti di lavori pubblici;
- *aiuti per la formazione professionale* e/o per l'assunzione di personale qualificato;
- *prestazione di assistenza tecnico-gestionale* specifica per le imprese cooperative da parte di Enti statali o di Enti regionali di sviluppo;
- *assunzione diretta* da parte dell'operatore pubblico di spese ritenute di particolare interesse per lo sviluppo della cooperazione, come ad esempio per promozione, convegnistica, formazione, assistenza tecnica;
- *agevolazioni finanziarie*.

Analizzando la normativa esistente è possibile individuare una pluralità di interventi che rientrano nella definizione di "finanziamento pubblico", interventi che possono essere classificati riguardo a diversi aspetti.

Una prima classificazione è quella che tiene conto della forma tecnica del finanziamento pubblico, la quale porta alla identificazione delle seguenti quattro

categorie:

- *contributi a fondo perduto*, i quali a loro volta possono essere articolati in:
- *contributi in conto capitale*, che prevedono una diretta corresponsione alle imprese di somme concesse con la generica finalità di incrementare i mezzi patrimoniali del beneficiario a fronte di un piano di sviluppo aziendale o di investimento, ma senza correlazione diretta con specifiche spese;
- *contributi in conto impianti*, che sono invece concessi a fronte di investimenti in specifici macchinari o attrezzature. Assimilabili a questa tipologia sono i contributi volti alla copertura di spese di costituzione aventi natura pluriennale;
 - ◀ contributi in conto esercizio, concessi a fronte di costi di esercizio;
 - ◀ assimilabili alle forme viste sono alcuni aiuti con effetti di natura tributaria, sostanzialmente volti a generare minori uscite, quali i crediti d'imposta e i bonus fiscali.
- *agevolazioni finanziarie*. Si tratta di agevolazioni collegate ad operazioni di finanziamento e in base alle quali il beneficiario sostiene un minor carico di oneri finanziari rispetto a quanto sosterebbe sulla base dei tassi di mercato. In tale categoria è possibile distinguere:
 - ◀ finanziamenti agevolati, sui quali il beneficiario dell'intervento corrisponde un onere finanziario inferiore rispetto a quello prevalente sul mercato. A tale beneficio talvolta se ne aggiungono altri (che collocano questa forma tecnica anche in altre categorie), quali ad esempio l'esenzione dalla concessione di garanzie o condizioni di rimborso particolari;
 - ◀ contributi in conto interessi, i quali consistono in un abbattimento dei tassi di interesse sopportati dall'impresa sui capitali di credito sia a breve che a medio e lungo termine normalmente ottenuti sul mercato alle condizioni in esso prevalenti. La principale differenza rispetto alla tipologia del finanziamento agevolato risiede proprio nel fatto che non è richiesta la coincidenza tra il perfezionamento dell'operazione creditizia, stipulata con una normale azienda di credito, e la concessione dell'agevolazione, la fruizione della quale rimane comunque subordinata al perfezionamento della prima. In termini procedurali i contributi in c/interessi sono corrisposti direttamente agli Istituti di credito eroganti;
 - ◀ una forma alternativa è quella del contributo su canoni derivanti dalla stipula

di contratti di locazione finanziaria, forma che però ha avuto una diffusione molto limitata. Da sottolineare come non infrequenti siano le agevolazioni di tipo misto, che prevedono la contemporanea presenza di una agevolazione in conto capitale e di una agevolazione in conto interessi. La forma mista presenta due vantaggi: da una parte una maggiore sensibilizzazione delle imprese che beneficiano di un contributo in conto capitale, dall'altra la riduzione degli oneri finanziari.

- *interventi in conto garanzia*, che prevedono la concessione di garanzie a favore del beneficiario a valere su fondi pubblici.
 - ◀ prestazione di garanzie su operazioni creditizie: in questo caso si intende risolvere i problemi di esiguità di garanzie reali che le imprese cooperative possono offrire (e che altrimenti richiederebbero la prestazione di garanzie personali direttamente da parte degli amministratori e in generale dei soci) mediante la prestazione di garanzie fideiussorie a valere su fondi regionali, tramite enti regionali specializzati e/o consorzi fidi. L'ente pubblico partecipa direttamente alla dotazione del capitale di rischio dell'ente regionale specializzato e del consorzio fidi, e le imprese beneficiano indirettamente di tale partecipazione.
 - ◀ accesso al credito mediante fondi di rotazione. Si tratta di una forma tecnica assimilabile alla precedente in quanto anch'essa si pone come obiettivo quello di facilitare l'accesso al credito da parte delle imprese cooperative, ma, a differenza del caso precedente, attraverso la costituzione di fondi (regionali) di rotazione destinati ad alimentare le anticipazioni agli istituti di credito per l'erogazione di prestiti e mutui. Rispetto alla prestazione di garanzie, la costituzione di fondi di rotazione richiede un maggiore impiego di risorse pubbliche a fronte di un uguale ammontare di operazioni, ma consente un ripetuto utilizzo e un progressivo accrescimento nel tempo grazie al reimpiego degli interessi maturati.
- *interventi in conto capitale sociale*, che sono finalizzati all'aumento della dotazione di capitale sociale mediante risorse pubbliche, al fine sia di migliorare la struttura delle fonti di finanziamento che, indirettamente, di favorire l'accesso al capitale di terzi. Nell'ambito di questa categoria è possibile distinguere:
 - ◀ partecipazione al capitale sociale: l'ente pubblico, direttamente o tramite

apposite società, sottoscrive e versa una quota del capitale sociale del soggetto beneficiario, acquisendo così il diritto di intervenire nel controllo della gestione sociale. In linea di principio la partecipazione acquisita è una partecipazione di minoranza di carattere temporaneo, in quanto viene richiesto da parte dell'operatore pubblico un impegno al riacquisto delle quote da parte degli altri soci e/o da terzi;

- ◀ prestiti partecipativi, che non hanno soltanto la valenza di intervento in conto capitale sociale ma rappresentano anche operazioni assimilabili a finanziamenti. Infatti il debito per la quota capitale del prestito è garantito, verso l'istituto finanziatore, dai soci dell'impresa beneficiaria, e allo scadere delle rate previste dal piano di ammortamento del prestito viene effettuato un aumento progressivo del capitale sociale dell'impresa per l'ammontare della quota capitale delle rate in scadenza.

Una seconda fondamentale classificazione degli interventi di finanziamento pubblico è quella che tiene conto della tipologia del soggetto destinatario del finanziamento pubblico. Sotto questo profilo è possibile distinguere tra:

- *misure specifiche per le cooperative*, alle quali cioè possono accedere soltanto le imprese costituite in forma giuridica cooperativa, che a loro volta devono essere distinte in funzione della loro specificità rispetto:
 - ◀ al settore produttivo: la distinzione in questo caso è tra misure plurisettoriali e misure che riguardano settori specifici (ad esempio cooperative di abitazione, agricole, sociali, etc.);
 - ◀ allo stato soggettivo del beneficiario: misure che riguardano specifiche situazioni di crisi (al limite anche una-tantum), quali soluzione di crisi aziendali o accollo di posizioni debitorie da parte dell'operatore pubblico.
- *misure generali*, distinte in:
 - ◀ misure che accordano, in maniera esplicita o implicita, una qualche condizione di vantaggio o priorità alle cooperative;
 - ◀ misure cui possono accedere anche le cooperative ma in condizioni di completa parità rispetto alle altre tipologia di impresa.

La possibilità di intervento pubblico specificamente destinato a sostegno delle imprese cooperative è messa però in discussione dalle normative comunitarie in tema di aiuti di Stato, e in particolare dall'art. 87 del trattato CE il quale stabilisce

che “sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidono sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza”.

Rientrano nel campo di applicazione del suddetto articolo gli aiuti che sono concessi dallo Stato o da altri organi da esso designati mediante risorse statali, quali le sovvenzioni a fondo perduto, i prestiti a condizioni privilegiate, le esenzioni fiscali, gli abbuoni di interesse, le forniture di beni e servizi a condizioni particolari, tali da conferire al beneficiario un vantaggio economico che egli non potrebbe conseguire altrimenti.

Altro fondamentale criterio per individuare un aiuto di Stato è quello della selettività, il quale differenzia l'aiuto di Stato dalle cosiddette “misure generali”, applicabili cioè in maniera automatica e indiscriminata a tutte le imprese di tutti i settori economici di uno Stato membro, e che mira a favorire l'intera economia. Infine, perché un aiuto debba ritenersi incompatibile con il mercato comune in quanto tale da falsare la concorrenza, è sufficiente che l'attività esercitata dal beneficiario sia oggetto di scambi tra gli Stati membri.

Di particolare rilievo in materia di imprese cooperative è stata la decisione della Commissione UE n. 250/1998 che ha classificato aiuti di Stato incompatibili con il mercato comune gli aiuti previsti in favore delle cooperative ai sensi della L.49/85 “Marcora”, e che ha imposto una revisione della legge medesima per l'adeguamento alla normativa europea.

Una terza classificazione si basa sulla tipologia dell'obiettivo perseguito mediante il finanziamento pubblico, nel cui ambito (tenendo conto anche della schematizzazione adottata nella Relazione annuale del Ministero Attività Produttive) è possibile identificare le seguenti categorie:

- *interventi per lo sviluppo produttivo*, sovente finalizzati all'ampliamento di strutture esistenti o alla realizzazione di nuove strutture, talvolta anche aumentando la capacità produttiva. Fanno ad esempio parte di questa categoria il Reg. 1257/99 Sviluppo rurale e i precedenti Reg. 866/90 e Reg. 951/97 per quanto concerne gli impianti di trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli, la L. 488/92, le agevolazioni per acquisto macchinari di cui alla L. 1329/65, il credito di imposta per investimenti di cui alla L. 388/2000 art. 8;

- *interventi per la ricerca industriale e lo sviluppo tecnologico*, non agevolmente distinguibili rispetto alla categoria precedente;
- *interventi per sostenere l'export e l'internazionalizzazione delle imprese*;
- *interventi per l'autoimprenditorialità*, che prevedono un supporto alla fase di costituzione e di avvio dell'attività, quali le Agevolazioni per imprenditorialità giovanile (L. 95/95), le Agevolazioni per imprenditorialità femminile (L. 215/92), e le agevolazioni per la creazione di nuove imprese;
- *interventi di carattere territoriale*, relativi alle aree depresse e ad altre particolari aree, nel cui ambito rientrano anche gli interventi per lo sviluppo locale e la programmazione negoziata (Patti territoriali, Contratti di programma, Contratti d'area). Si tratta di una categoria ovviamente sovrapposta alle precedenti, ma nella quale la logica territoriale tende a prevalere su quella settoriale;
- *interventi per il salvataggio e la trasformazione* di imprese in situazione di crisi, volti a favorire il risanamento aziendale a fronte di crisi settoriali, manageriali, finanziarie, con l'obiettivo ultimo di non disperdere il patrimonio produttivo e di competenze accumulato nelle imprese interessate e di sostenere i livelli occupazionali. Si tratta talvolta di interventi di specifico interesse per la cooperazione, in quanto in alcuni casi si estrinsecano nel sostenere la trasformazione di imprese private in crisi in cooperative tra i dipendenti, in modo tale da favorire la prosecuzione dell'attività aziendale e il mantenimento dell'occupazione.

Con riferimento specifico alla cooperazione possono essere individuate altre possibili tipologie di obiettivi non direttamente ascrivibili alle categorie precedenti, quali a titolo di esempio:

- *sostegno all'esercizio della gestione corrente*, specie per far fronte a cooperative con produzione fortemente stagionale o nel caso in cui la cooperativa debba erogare anticipazioni su conferimenti di prodotti o di lavoro effettuati dai soci;
- *sostegno alla capitalizzazione*, la quale può essere perseguita in quanto tale, indipendentemente cioè dalla copertura del fabbisogno finanziario derivante dalla realizzazione di specifici progetti di investimento, in considerazione del cronico problema della sottocapitalizzazione e dunque del limitato grado di autonomia finanziaria che caratterizza l'impresa cooperativa. Si tratta di interventi mediante i quali l'operatore pubblico mira ad aumentare

le fonti a medio-lungo termine, mediante aumento del capitale proprio (corresponsabilizzazione dei soci nella gestione aziendale e nella realizzazione di piani di investimento) e più recentemente anche mediante gli strumenti di finanza partecipativa;

- *accollo da parte dello Stato delle garanzie prestate* a titolo personale dai soci di cooperative insolventi;
- *supporto alla creazione di strutture associative di secondo grado*, ad esempio consorzi, alle quali vengono convogliati i finanziamenti al fine di favorire l'integrazione tra aziende cooperative e di conseguire economie di scala.

Anche l'attività legislativa regionale concorre alla creazione delle condizioni idonee per lo sviluppo della cooperazione e riservare ad essa un trattamento privilegiato in ragione della funzione sociale che ad essa viene riconosciuta.

L'analisi della legislazione regionale in materia di cooperazione evidenzia una grande quantità ma anche una estrema frammentarietà e disorganicità di norme, fatto che è in qualche modo il risultato della travagliata vicenda del trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni.

Numerose delle materie di interesse per il mondo produttivo e per la cooperazione sono a legislazione concorrente, per cui esse sono potenzialmente oggetto di trasferimento alle Regioni mentre lo Stato conserva la potestà di definizione dei principi e dei criteri direttivi delle politiche economiche e delle politiche di settore.

14. LA LEGGE MARCORA

Gli interventi di finanziamento pubblico a favore delle cooperative a titolo di aiuto all'attività produttiva esercitata possono essere classificati distinguendo tra due principali categorie di interventi:

- *misure specifiche per le cooperative;*
- *misure generali, rivolte a tutte le tipologie di imprese, a cui le cooperative, in quanto imprese, possono accedere.*

Tra le principali disposizioni agevolative specifiche per la cooperazione si può senz'altro annoverare la Legge Marcora, che, in considerazione del periodo in cui è stata promulgata, ha rappresentato un'importante innovazione nell'intervento pubblico in favore dell'occupazione, soprattutto per l'intervento previsto nel Titolo II.

La legge Marcora, non è molto conosciuta. Eppure, se si dovesse farne un bilancio, si può dire che ha funzionato. Ma per accedere ai suoi benefici bisogna rispettarne i vincoli. La legge non prevede un contributo a fondo perduto, né un finanziamento fine a sé stesso ma la partecipazione di una società finanziaria al capitale di rischio di cooperative costituite da lavoratori licenziati, cassintegrati o dipendenti di aziende in crisi o sottoposte a procedure concorsuali. Il fine di queste cooperative deve essere quello di salvaguardare l'occupazione acquistando, affittando o gestendo anche parzialmente le imprese di provenienza o dando vita a iniziative imprenditoriali nuove. I soci devono aver sottoscritto ciascuno una quota di capitale sociale non inferiore ai 4 milioni.

1) L. 49/85 Marcora - titolo I

- ◀ *Tipologia di intervento e finalità:* Istituzione e funzionamento di un fondo di rotazione a carattere permanente (Foncooper) finalizzato alla promozione e allo sviluppo della cooperazione attraverso la concessione di finanziamenti agevolati. Le agevolazioni sono concesse per la realizzazione di progetti che, attraverso l'innovazione e il miglioramento delle strutture e delle attività produttive, incrementino l'occupazione.
- ◀ *Tipologia di beneficiari:* Cooperative e loro consorzi, obbedienti ai requisiti di piccola e media impresa, ispirate ai principi di mutualità richiamati negli

statuti, con iscrizione all'Albo delle Società Cooperative, localizzate nel territorio nazionale con esclusione delle province di Trento e Bolzano. Sono escluse dai finanziamenti le cooperative per la creazione e l'assegnazione di alloggi per i propri soci. Priorità è concessa alle cooperative sorte dalle aziende in crisi.

- ◀ *Modalità dell'intervento:* Le modalità del finanziamento mutano in base alla tipologia del beneficiario. Per le cooperative con capitale investito non superiore a 500 milioni all'inizio del programma di investimento sono finanziabili: le spese per l'aumento della produttività e dell'occupazione grazie all'incremento o all'ammodernamento dei mezzi di produzione e dei servizi tecnici, commerciali e amministrativi dell'impresa; le spese per il miglioramento della qualità dei prodotti mirati all'innalzamento della competitività; le spese per la razionalizzazione del sistema distributivo; la sostituzione di passività finanziarie contratte per la realizzazione dei progetti fin qui descritti in misura non superiore al 50% (con vincolo di due anni dalla data della domanda di agevolazione, eliminato con la 57/2001); le spese per ristrutturazione e riconversione di impianti, compresa la formazione di scorte in misura non superiore al 20% degli investimenti fissi. Per cooperative con capitale investito superiore a 500 milioni sono finanziabili (al netto dell'IVA) le spese per ristrutturazione e riconversione di impianti, compresa la formazione di scorte in misura non superiore al 20% degli investimenti fissi. Per le cooperative di produzione e lavoro costituite per salvaguardare l'occupazione (lavoratori in CIG, dipendenti sottoposti a procedure concorsuali, dipendenti licenziati per cessazione attività o riduzione del personale), sono finanziabili le spese da sostenersi per la realizzazione e acquisto di impianti, le spese per l'ammodernamento, potenziamento e ampliamento dei progetti finalizzati all'incremento di occupazione e produttività, le spese per migliorare la qualità dei prodotti, per razionalizzare il sistema distributivo, nonché le passività finanziarie contratte a questi scopi in misura non superiore al 50%.
- ◀ *Entità del finanziamento:* Il finanziamento a tasso agevolato è pari al 50% dei tassi di riferimento dei settori interessati. Il tetto massimo di finanziamento agevolato può raggiungere un massimo di 2 miliardi di lire (€

1.032.291,80), ottenibili per i programmi di investimento da realizzare sugli impianti (ristrutturazione, riconversione, acquisto, realizzazione,) o per il potenziamento degli altri tipi di progetti nel caso di cooperative costituite per salvaguardare l'occupazione. Per gli altri tipi di intervento compresi nelle attività finanziabili il tetto massimo del finanziamento ottenibile è fissato a 200 milioni (€ 103.291,38). Il tasso può essere ulteriormente ridotto del 50% nei seguenti casi: per i progetti da realizzarsi nelle zone obbiettivo 1; per le cooperative costituite per salvaguardare l'occupazione che aumentano il capitale sociale per un ammontare di almeno il 20% del valore dell'investimento al fine di finanziare le spese previste per il progetto presentato. Il finanziamento può coprire fino al 70% dell'importo ammissibile; può giungere al 100% dell'importo nel caso di investimenti localizzati nel Meridione o per particolari esigenze finanziarie. Per ottenere l'agevolazione sono necessarie garanzie specifiche quali il privilegio sugli immobili, sugli impianti sui macchinari e sugli utensili della cooperativa.

- ◀ *Istituzione preposta e durata dell'intervento:* L'intervento ha durata massima pari a 8 anni, incluso 1 di ammortamento, per l'acquisto di macchinari e attrezzature, elevabile a 12 anni con 2 anni di ammortamento negli altri casi. La procedura di richiesta deve essere attivata presso l'organo gestore del fondo (fino a quando il fondo rotativo aveva struttura nazionale, Coopercredito Spa del gruppo BNL, adesso in Emilia Romagna Unicredit Banca). La L.57/2001 (art. 12) ha apportato modifiche e integrazioni alla L. 49/85, in primo luogo eliminando dal Titolo I le parti relative agli importi massimi, alla differenziazione per capitale investito delle cooperative ammesse al finanziamento agevolato, al limite del 20% sull'investimento della formazione di scorte, alla durata massima del finanziamento, alle disposizioni sui rimborsi e ai casi ammessi per l'ulteriore abbattimento del tasso di interesse. Tra le altre modifiche si esplicita inoltre - in sostituzione alle precedenti disposizioni - che il Ministero dell'Industria, di intesa con quello del Bilancio, emana le direttive per l'istruttoria dei programmi di investimento, l'ammissibilità delle spese, la concessione e il rimborso dei finanziamenti nel rispetto della disciplina comunitaria e senza determinare nuovi o maggiori oneri al bilancio statale. Anche la modifica relativa alla stipula della convenzione tra Ministero

e l'organo gestore del fondo specifica che la norma è da attuarsi senza nuovi o maggiori oneri allo Stato.

2) L. 49/85 Marcora - titolo II

- ◀ *Tipologia di intervento e finalità:* Istituzione e funzionamento di un Fondo speciale per la salvaguardia dei livelli di occupazione presso la Sezione Speciale per il Credito alla Cooperazione e gestito dal Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato (ora delle Attività Produttive).
- ◀ *Tipologia di beneficiari:* Cooperative di produzione e lavoro, ispirate ai principi di mutualità richiamati negli statuti, obbedienti ai requisiti di piccola e media impresa, con iscrizione nell'Albo delle Società Cooperative, localizzate sul territorio nazionale con esclusione delle province di Trento e Bolzano, costituite da lavoratori in CIG, da dipendenti sottoposti a procedure concorsuali, da dipendenti licenziati per cessazione attività o riduzione del personale, e che realizzino anche solo parzialmente la salvaguardia dell'occupazione con acquisto, affitto o gestione delle aziende o di loro parti ovvero con iniziative imprenditoriali sostitutive. Le cooperative possono associare personale tecnico e amministrativo in misura non superiore al 20% dei soci, persone giuridiche in misura non superiore al 25% del capitale sociale, società finanziarie purché almeno l'80% del capitale sia posseduto dalla cooperativa o da suoi consorzi.
- ◀ *Modalità dell'intervento:* Le modalità del finanziamento mutano in base alla tipologia del beneficiario. Per le cooperative con capitale investito non superiore a 500 milioni sono finanziabili le spese per l'aumento della produttività e dell'occupazione, per il miglioramento della qualità dei prodotti, per la razionalizzazione del sistema distributivo, per la sostituzione di passività finanziarie contratte per la realizzazione dei progetti descritti in misura non superiore al 50%, per ristrutturazione e riconversione di impianti, compresa la formazione di scorte in misura non superiore al 20% degli investimenti fissi. Per cooperative con capitale investito superiore a 500 milioni sono finanziabili le spese per ristrutturazione e riconversione di impianti, compresa la formazione di scorte in misura non superiore al 20% degli investimenti fissi.
- ◀ *Entità del finanziamento:* Il finanziamento a tasso agevolato è pari al 50%

dei tassi di riferimento dei settori interessati con un tetto massimo di 2 miliardi di Lire (€ 1.032.913). Il tasso è ridotto a metà nel caso in cui la richiesta sia integrata dalla sottoscrizione di capitale sociale pari ad almeno il 20% dell'investimento previsto. Il finanziamento può coprire fino al 70% dell'importo ammissibile, e può giungere al 100% dell'importo nel caso di investimenti localizzati nel Meridione o per particolari esigenze finanziarie. Per ottenere l'agevolazione sono necessarie garanzie specifiche quali il privilegio sugli immobili, sugli impianti sui macchinari e sugli utensili della cooperativa.

- ◀ *Istituzione preposta e durata dell'intervento:* L'intervento ha durata massima pari a 8 anni, incluso 1 di ammortamento per l'acquisto di macchinari e attrezzature, elevabile fino a 12 anni, inclusi 2 anni di ammortamento, negli altri casi. Le modifiche apportate dalla L.57/2001 al Titolo II, riguardano l'abrogazione degli articoli relativi alle caratteristiche dei beneficiari del fondo. Sono state inoltre apportate notevoli modifiche alle disposizioni relative alle modalità dell'intervento: la salvaguardia e tutela dell'occupazione con lo sviluppo di piccole e medie cooperative avviene attraverso la partecipazione del Ministero dell'Industria al capitale sociale di società finanziarie appositamente costituite e ricorrendo al fondo istituito presso la Sezione Speciale. Le nuove disposizioni riguardano infine le modalità di ripartizione delle partecipazioni, i criteri che devono essere rispettati dalle società finanziarie per ottenere la partecipazione in oggetto (ispirate ai principi di mutualità, costituzione in forma cooperativa, etc.), e soprattutto le modalità di intervento: le società finanziarie, attraverso le risorse del fondo, possono assumere partecipazioni temporanee di minoranza nelle cooperative, con priorità a quelle con lavoratori di aziende in crisi, e concedere finanziamenti nel rispetto della normativa comunitaria, nonché svolgere attività di servizi e promozione ed ottenere fondi pubblici.

In definitiva, la Legge Marcora è la più importante legge statale di incentivazione in materia cooperativa ed è stata varata con l'intento di favorire interventi rivolti allo sviluppo economico e sociale delle cooperative, oltre che salvaguardarne i livelli occupazionali. Essa istituisce due fondi alimentati da disponibilità statali e

finalizzati alla promozione e allo sviluppo della cooperazione: il “Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione”, denominato “Foncooper” ed il “Fondo Speciale per gli interventi a salvaguardia dei livelli di occupazione”. L'intervento previsto dal Titolo I (art. 1) riguarda l'erogazione di finanziamenti a tasso agevolato per le cooperative che realizzino programmi di investimento finalizzati ad aumentare la produttività, l'occupazione e la manodopera attraverso l'incremento e/o l'ammodernamento dell'apparato produttivo, dei servizi tecnici, commerciali e amministrativi dell'impresa, del settore distributivo e del prodotto stesso. Il Titolo II (art. 17) prevede il finanziamento a fondo perduto ad una società finanziaria che utilizza tali fondi per assumere partecipazioni in cooperative di produzione e lavoro costituite tra lavoratori espulsi dal circuito produttivo.

La legge Marcora è stata rifinanziata negli esercizi 1988-1991, con provvedimenti notificati all'Unione Europea e da questa regolarmente approvati fino al 1993. In occasione del successivo rifinanziamento, la Commissione Europea ha avviato una procedura di infrazione considerando che alcune delle misure contenute nella legge fossero distorsive della concorrenza. Il veto comunitario ha sostanzialmente bloccato l'erogazione prevista dalla L. 49/1985 dal 1995 al 2000. Infatti, la trattativa tra il Ministero dell'Industria e la DG IV della Commissione Europea è stata travagliata ed è durata un periodo piuttosto lungo, consentendo all'intervento di ripartire a pieno titolo solamente con la revisione della legge effettuata con la L. 57/2001 del 5 marzo 2001 e con la successiva circolare n. 1124669 del 3 agosto 2001 del Ministero delle attività produttive. Le cooperative che avevano presentato domanda in quegli anni hanno usufruito di un regime transitorio tra la vecchia L. 49/1985 e la nuova L. 57/2001.

I due interventi previsti dalla legge 49/1985 rispettivamente nel Titolo I e nel Titolo II costituiscono nella loro configurazione originaria due approcci distinti. Il primo ha un'impostazione strettamente creditizia, mentre il secondo, essendo rivolto a favorire il processo di start-up di una nuova cooperativa in grado di modificare lo stato di crisi occupazionale preesistente, prescinde dalla dimensione patrimoniale in essere al momento della domanda e riguarda prevalentemente la validità del progetto industriale. Il decreto ministeriale del 25 luglio 1986, che costituisce il “regolamento” della legge 49/1985, ammette la possibilità dell'utilizzazione contestuale dei due interventi da parte di una cooperativa. Il

blocco delle erogazioni che ha riguardato il Foncooper ha scisso il legame tra i due interventi, e solo la L. 57/2001, che ha modificato prevalentemente il fondo previsto dall'art. 17 della L. 49/1985 adeguandola alla normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato alle piccole e medie imprese e di tutela della concorrenza, ha riorganizzato ed omogeneizzato la disciplina.

La legge 57/2001 ha introdotto un'importante novità caratterizzata dall'abbandono della politica di aiuti basata su contributi a fondo perduto da parte del Ministero e dalla partecipazione del Ministero dell'industria al "capitale di rischio" delle società finanziarie, con una operatività riconducibile alle condizioni di un'economia di mercato.

Questa modifica probabilmente ridurrà in misura significativa i tempi di erogazione delle partecipazioni, che prima per il Titolo II si attestavano intorno ai 18-20 mesi (che diventavano 60 per il Titolo I). Infatti essendo il Ministero rappresentato nel consiglio di amministrazione e nel Collegio sindacale delle società finanziarie, per effettuare gli interventi ritenuti validi la finanziaria può utilizzare direttamente il proprio capitale sociale senza dover attendere dal Ministero dell'industria l'approvazione dell'iniziativa e la concessione dell'erogazione.

15. CHE COSA FARE QUANDO L'AZIENDA VA IN CRISI

Il primo passo è il piano di fattibilità. E' per lo più il consiglio di fabbrica che contatta il sindacato e quindi una delle centrali cooperative. Scopo dei primi incontri è capire cosa ha determinato la crisi della vecchia azienda e qual'è la sua attuale situazione (per esempio, cessazione o riduzione dell'attività, è in corso una procedura concorsuale, ecc.). Passaggio successivo è la stesura del piano di fattibilità che deve toccare la dimensione di mercato, di prodotto, organizzativa, economica e finanziaria della futura cooperativa. Un capitolo in particolare riguarda la trattativa con la precedente azienda o con il curatore fallimentare, al fine di rilevare tutta o parte dell'attività e delle strutture. Importante è sottolineare che la legge Marcora sancisce il diritto di prelazione a favore degli operai che intendano rilevare l'azienda in crisi. Lo studio di fattibilità è curato da esperti e ha un costo variabile tra i 10 e i 60 milioni. Le centrali cooperative aiutano i lavoratori fin dove possono ma spesso questa prima spesa grava direttamente su di loro. Lo statuto, il regolamento, gli organi sociali. Per costituire una cooperativa occorrono almeno nove persone. Davanti a un notaio si stilerà lo statuto della cooperativa che potrà così' essere registrata in tribunale. Poiché si tratta di cooperative di produzione lavoro, lo statuto deve evidenziarne lo scopo: creare lavoro, continuità d'occupazione alle migliori condizioni professionali ed economiche, oltre a specificare il settore d'attività. Altri titoli riguardano la disciplina relativa alle nomine delle cariche sociali, le modalità per le convocazioni delle assemblee, per stabilire le maggioranze necessarie per le delibere assembleari, le responsabilità degli amministratori e quindi le modalità di distribuzione degli utili, che in questo caso rappresentano la retribuzione del lavoro. Nella parte statutaria c'è anche il titolo relativo allo scioglimento del rapporto sociale. Il regolamento interno riguarda prestazioni lavorative, mansioni, inquadramento dei soci; sanzioni disciplinari, ferie, malattia. L'organo decisionale di base è l'assemblea dei soci, che non ha alcun ruolo nelle scelte aziendali. Queste spettano al consiglio di amministrazione, che ha potere gestionale. Un ruolo di controllo formale sulla regolarità di adempimento e contabilità e' affidato al collegio sindacale. Una cooperativa che nasce da un' azienda in crisi ha in media un capitale sociale per ogni socio, compreso tra i 4 e i 20 milioni. Per costituire il capitale sociale si può utilizzare l' indennità di mobilità, la propria quota di

cassa integrazione o di trattamento di fine rapporto. Il capitale sociale può essere variabile quando i soci fanno piani di aumento legati alle retribuzioni future. Avere un capitale “congruo” è importante sia quando si tratta con le banche, sia quando si richiedono finanziamenti agevolati che fanno riferimento ai mezzi propri, come accade con la legge Marcora. La CFI, la finanziaria che fa capo alla Lega, Confcooperative e Agci, e la Fin.Coop, promossa dall’Unci, possono partecipare al capitale di rischio fino a triplicarlo. Chi fa domanda deve però rispettare tutti i vincoli posti dalla “Marcora”. I finanziamenti provenienti da CFI e Fin.Coop sono cumulabili con qualunque altra legge agevolativa. Dalla domanda a quando i finanziamenti arrivano passa anche più di un anno. Le nascenti cooperative hanno spesso dovuto ricorrere a prestiti bancari con garanzie personali dei soci.

16. CFI COOPERAZIONE FINANZA IMPRESA

In relazione al Titolo II, le società finanziarie di partecipazione istituite ai sensi della L. 49/1985 per operare con le imprese cooperative sono la Cooperazione Finanza Impresa, ex-Compagnia Finanziaria Industriale, (CFI) costituita nel 1986 per iniziativa di tre delle quattro associazioni cooperative italiane (AGCI, Confcooperative e Legacoop) e la Fin.Coop costituita per iniziativa dell'UNCI nel 1999, in sostituzione della Nuova Soficoop, nata nel 1996 da una scissione della Soficoop.

La maggior parte delle cooperative partecipate, al lordo di quelle dismesse e liquidate, si localizza al Centro-Nord.

Cooperazione Finanza Impresa S.c.p.a. è un investitore istituzionale che opera a supporto delle cooperative di produzione e lavoro e sociali.

Soci di CFI sono il Ministero dello Sviluppo Economico, InvItalia S.p.A. e 240 cooperative.

Costituita nel 1986 su iniziativa di A.G.C.I., Confcooperative e Legacoop, d'intesa con CGIL, CISL e UIL, per gestire il fondo Marcora, destinato alla salvaguardia dell'occupazione attraverso la costituzione di cooperative tra dipendenti di aziende in crisi, nel 2003 CFI ha ampliato la propria strategia di impiego: non più solo apporto di capitale sociale ma anche erogazione di finanziamenti a medio-lungo termine; non più solo recupero di aziende in crisi ma anche operazioni di start up, sviluppo, e riposizionamento di impresa.

Ad oggi, CFI ha investito 135 milioni di euro in oltre 200 cooperative e promosso l'occupazione di oltre 9.000 lavoratori.

Una parte significativa delle imprese finanziate ha rimborsato la partecipazione mentre molti soci lavoratori l'hanno riacquistata da CFI.

CFI ha un capitale sociale di 84 milioni, e un patrimonio netto pari a 99 milioni, un portafoglio di circa 60 imprese cooperative. I soci sono oltre 242 cooperative e il Ministero dello Sviluppo Economico;

Nella prima fase di attività ha investito circa 80 milioni di euro nel capitale di rischio di 160 cooperative di produzione e lavoro costituite da dipendenti di aziende in crisi e ha complessivamente promosso l'occupazione stabile di circa 6 mila lavoratori.

Nel corso degli anni sono mutate le esigenze economico-sociali del paese e CFI, forte dell'esperienza maturata, ha ampliato la propria missione adeguandosi ai nuovi scenari di mercato. Dal 2003, CFI finanzia anche operazioni di start up, sviluppo e riposizionamento di imprese costituite in forma di cooperativa di lavoro e cooperativa sociale.

Gli obiettivi di CFI sono:

- promuovere l'affermazione del modello di impresa cooperativa
- stimolare l'imprenditorialità e la progettualità dei soci lavoratori
- promuovere e incrementare l'occupazione
- potenziare la capacità di crescere e di competere

I criteri di valutazione sono:

- professionalità e motivazione dei soci lavoratori e del management
- partecipazione e responsabilizzazione dei soggetti coinvolti
- chiarezza e condivisione degli obiettivi
- innovatività del progetto
- fattibilità economica finanziaria

Le cooperative beneficiarie sono le cooperative di produzione e lavoro e cooperative sociali operanti nei settori dell'industria e dei servizi, rientranti nei parametri di PMI e con un capitale sociale minimo per socio lavoratore:

- 4.000 euro per le cooperative di produzione e lavoro;
- 1.000 euro per le cooperative sociali

Gli strumenti finanziari possono essere come:

1. Capitale di rischio

- partecipazione come socio finanziatore (2526 cc):
 - ◀ di minoranza
 - ◀ temporanea (non oltre 10 anni)
 - ◀ per un valore massimo pari al capitale sociale dell'impresa o al doppio, in caso di riserve e prestito sociale congrui

2. Capitale di credito

CFI integra il proprio intervento finanziando gli investimenti fissi della cooperativa con:

- ◀ prestiti
- ◀ prestiti partecipativi

- ◀ obbligazioni convertibili
- ◀ finanziamenti in pool
- ◀ garanzie

Il piano di ammortamento è correlato alla capacità finanziaria dell'impresa e alla tipologia dell'investimento.

Il tasso di interesse può essere fisso o variabile, con spread commisurato al rischio di impresa.

Dal 01/01/2011 CFI ha predisposto un nuovo prodotto anche per cooperative di produzione e lavoro srl e cooperative sociali denominato "Piccoli interventi in capitale di credito", intervenendo come socio finanziatore e concede finanziamenti ai sensi della legge 49/85 modificata dalla legge 57/01.

I requisiti delle cooperative che richiedono il finanziamento sono:

- fatturato superiore a 300.000 euro
- almeno 3 anni di operatività
- minimo 9 soci
- richiesti: Reddito Operativo Netto positivo negli ultimi tre anni e Patrimonio Netto maggiore o uguale al Capitale sociale
- per le cooperative di produzione e lavoro un Capitale Sociale minimo per Socio di 4.000 euro
- per le cooperative sociali un Capitale Sociale minimo per Socio di 1.000 euro.

Gli interventi, sotto forma di finanziamento, avranno le seguenti caratteristiche :

- minimo importo finanziabile 25.000 euro
- massimo importo finanziabile 75.000 euro
- il finanziamento potrà raggiungere 120.000 euro in presenza di un identico intervento da parte di un Fondo mutualistico.

Tipologia Investimenti:

- capitale fisso / Immobilizzazioni Tecniche
- la copertura del finanziamento è pari al 100% degli investimenti
- la durata del finanziamento va da 24 a 60 mesi
- il rimborso è in rate mensili
- il tasso fisso applicato è pari al 4,5%
- le garanzie richieste sono pari al 50% da un Confidi, che conceda garanzia a prima richiesta o in alternativa da cambiali

Il finanziamento comporta altresì una partecipazione di CFI al capitale della cooperativa come socio sovventore di € 1.000 e una reciproca partecipazione della cooperativa in CFI per un importo pari all'azione minima del capitale CFI (516 euro).

Oltre a finanziare i progetti, CFI mette a disposizione dell'impresa una squadra con esperienza nell'area pianificazione e controllo, si affianca ai soci nell'elaborazione dei piani di impresa, propone strumenti finanziari personalizzati, svolge attività di advising e collabora con gli amministratori nella individuazione e soluzione di eventuali problemi.

17. FINANZIAMENTI FONCOOPER

Il Foncooper è un fondo di rotazione, istituito con Legge 49/1985 Titolo I e successive modifiche e integrazioni, destinato a finanziare progetti di investimento di P.M.I. costituite in forma cooperativa (escluse quelle di abitazione).

In attuazione del processo di decentramento (D.L. n.112/1998) e in seguito all'art. 4 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2/3/2001, che precisa le ripartizioni tra le Regioni delle risorse Foncooper provenienti dal rimborso dei finanziamenti richiesti antecedentemente alla data di effettivo trasferimento, ed in seguito alla direttiva del Ministero delle attività produttive del 9 maggio 2001, è stata adeguata la base giuridica dell'originario Foncooper ed ha preso avvio il decentramento di questo fondo nei Fondi unici regionali, con un primo versamento alle Regioni nel luglio 2001. La ripartizione a livello regionale avviene sulla base della media ponderata tra la distribuzione percentuale tra le regioni dell'ammontare complessivo dei finanziamenti concessi alle cooperative nel periodo 1987-1999 (70%) e la distribuzione percentuale tra le regioni del numero di addetti alle cooperative al 31 dicembre 1999 (30%).

Alla Regione Emilia Romagna spetta una quota del 42,51%, e per la gestione del fondo è stata stipulata convenzione con Unicredit Banca.

I beneficiari sono società cooperative, escluse quelle di abitazione, rientranti nei limiti dimensionali previsti per le PMI di cui al decreto Ministero Attività Produttive del 18/4/2005 (Gazz.Uff. n. 238 del 12/10/2005), e cioè:

- numero dipendenti inferiore a 250 per le Medie Imprese (inferiore a 50 per le Piccole Imprese); - fatturato annuo non superiore a 50 mil. di Euro (10 mil. per le P.I.) o totale attivo patrimoniale non superiore a 43 mil. di Euro . (10 mil. per le P.I.);
- qualora risultino imprese “associate” (è associata un'impresa che detiene da sola o insieme ad una o più imprese collegate il 25% o più del capitale o dei diritti di voto di un'altra impresa, eccetto i casi previsti al comma 3 dell'art.3 del suddetto D.M.) ai dati dell'impresa richiedente si sommano in proporzione alla percentuale di partecipazione al capitale o dei diritti di voto detenuti (in caso di difformità si considera la più elevata), i dati dell'impresa o delle imprese

immediatamente a monte o a valle dell'impresa richiedente;

- qualora risultino imprese “collegate” (come definite al comma 5 dell'art.3 del suddetto D.M.) i dati da considerare sono quelli desunti dal bilancio consolidato o (in mancanza) si sommano direttamente i dati desunti dal bilancio di tali imprese;
- un'impresa è considerata sempre di “grande dimensione” qualora il 25% o più del suo capitale o dei diritti di voto sono detenuti direttamente o indirettamente da un ente pubblico oppure congiuntamente da più enti pubblici (ad eccezione dei casi di cui richiamato comma 3 dell' art.3).

Il finanziamento di investimenti, effettuati successivamente alla data della domanda, per progetti, ammissibili agli aiuti alle PMI ai sensi della vigente normativa comunitaria, nazionale e regionale, sono finalizzati a:

- A) - aumento della produttività o dell'occupazione o di entrambe mediante incremento e/o ammodernamento dei mezzi di produzione e/o dei servizi tecnici, commerciali e amministrativi dell'impresa;
 - valorizzazione dei prodotti e razionalizzazione del settore distributivo,
 - ripianamento di passività contratte, in attesa dell'erogazione del finanziamento Foncooper, per il sostenimento di spese relative a progetti avviati dopo la data della domanda, nel limite del 50% dei progetti stessi;
- B) - realizzazione o acquisto di impianti nel settore della produzione e della distribuzione del turismo e dei servizi;
 - ammodernamento, potenziamento ed ampliamento dei progetti di cui alla lettera A);
- C) - ristrutturazione e riconversione degli impianti.

L'ammontare del finanziamento è non superiore al 70% della spesa, al netto IVA, tenendo conto delle capacità di autofinanziamento, nel limite di Euro 2.000.000.

Il ricorso al finanziamento Foncooper preclude l'accesso ad agevolazioni creditizie e contributive di qualsiasi natura per gli stessi scopi, fatte salve quelle inerenti all'accollo dei finanziamenti già perfezionati ed il contributo di cui all'art. 17 della Legge 27/2/85 n. 49.

La durata prevista è:

- fino a 8 anni se il progetto riguarda esclusivamente l'acquisto di macchinari e/o attrezzature;

- fino a 12 anni se il progetto comprende anche investimenti immobiliari.

Le garanzie previste sono:

- privilegio sugli immobili, impianti e loro pertinenze, sui macchinari e sugli utensili della cooperativa comunque destinati al suo funzionamento ed esercizio; nessun'altra garanzia, di qualsiasi natura, deve essere richiesta. Il privilegio può essere costituito anche su beni di proprietà di terzi, purché oggetto degli investimenti da finanziare e pertanto destinati al funzionamento ed esercizio della cooperativa.
- Il tasso è non inferiore al 25% del tasso di riferimento del settore di attività (attualmente i tassi applicati sono pari al 25% o al 57% del tasso di riferimento stesso, a seconda dei casi) e comunque nel rispetto dei limiti di intensità di aiuto in termini di ESL (equivalente sovvenzione lordo) previsti dalla normativa comunitaria. In applicazione del regolamento (CE) n. 800/2008 è possibile ridurre il predetto tasso massimo al 50% del tasso di riferimento.

Quindi i vantaggi offerti sono:

- tasso particolarmente vantaggioso,
- garanzie limitate ai soli beni oggetto di investimento ed agli altri cespiti aziendali,
- esenzione dalle ordinarie spese di istruttoria

18. ANTICIPAZIONE INDENNITA' DI MOBILITA' E BONUS INPS PER L'AUTOIMPRENDITORIALITA'

I lavoratori in mobilità che desiderano intraprendere una attività autonoma o che vogliano associarsi in cooperativa, per rilevare un ramo di impresa o per svolgere una nuova attività imprenditoriale, hanno la possibilità di ottenere il pagamento anticipato della prestazione in un'unica soluzione, ai sensi della Legge 223 1991, e versarlo a titolo di capitale sociale, presentando apposita domanda, tramite il Centro per l'impiego, alla sede INPS che sta corrispondendo l'indennità. La domanda deve essere corredata della documentazione necessaria ad attestare che il lavoratore ha intrapreso iniziative per poter svolgere l'attività lavorativa autonoma o per associarsi in cooperativa.

Possono farne richiesta gli operai, gli impiegati, i quadri, dipendenti di imprese appartenenti ai seguenti settori:

- *Industria;*
- *Servizi;*
- *Commercio (con più di 50 dipendenti);*
- *Trasporto aereo.*

I requisiti soggettivi richiesti sono:

- *iscrizione nelle liste di mobilità;*
- *contratto a tempo indeterminato;*
- *anzianità aziendale minima di 12 mesi, di cui almeno 6 di lavoro effettivamente prestato.*

Nel caso in cui per l'inizio di un'attività lavorativa autonoma sia richiesta l'iscrizione alla CCIAA oppure ad albi professionali o di categoria, bisogna allegare alla domanda la certificazione che attesta l'iscrizione o la richiesta di iscrizione.

I lavoratori che nei 24 mesi successivi alla data di erogazione dell'anticipazione si rioccupino in qualità di lavoratori dipendenti nel settore privato o in quello pubblico devono restituire la somma percepita a tale titolo.

Le prestazioni accessorie, assegno per il nucleo familiare e contribuzione figurativa, non spettano per il periodo di trattamento anticipato.

Il decreto 78/09, convertito e modificato dalla legge 102/09, offre diversi incentivi ai lavoratori destinatari di trattamenti di sostegno del reddito che intendano

avviare un'attività di lavoro autonomo o in cooperativa.

In effetti, grazie alle modifiche introdotte dal decreto, l'incentivo può essere corrisposto, previa dimissioni dall'impresa da cui è dipendente, al lavoratore che faccia richiesta di intraprendere un'attività autonoma, anche di micro-impresa, o finalizzata ad una associazione in cooperativa.

La misura, attraverso un bonus, è pensata per chi usufruisce del trattamento di cassa integrazione ordinaria, cassa integrazione straordinaria, in caso di liquidazione dell'azienda, cassa integrazione straordinaria, nel caso di esuberi strutturali e indennità di disoccupazione, anche con requisiti ridotti.

Per poter beneficiare di questo bonus bisognerà presentare all'INPS una domanda con la descrizione dell'attività che si intende avviare e compilare i moduli specifici che verranno consegnati a chi intende inoltrare domanda.

Una volta analizzata la domanda e verificata la potenzialità dell'attività che si vuole avviare, l'Inps stessa comunicherà a chi ha presentato richiesta la validità della stessa e si occuperà di versare subito il 25% dell'incentivo, mentre il restante 75% della somma sarà versato una volta presentata tutta la documentazione inerente l'avvio della nuova iniziativa, dell'attività di lavoro autonomo e di una cooperativa. Questi lavoratori possono percepire le mensilità deliberate ma non ancora percepite e in presenza di un'anzianità aziendale di almeno dodici mesi di cui sei effettivamente lavorati potranno godere del trattamento di mobilità per un numero massimo di dodici mesi.

L'associazione in cooperativa va dimostrata per mezzo dell'iscrizione della società all'Albo delle Società Cooperative.

Il lavoratore può diventare socio della cooperativa o partecipare alla sua costituzione, ma può anche stabilire con la stessa un rapporto di natura subordinata rispetto a quello associativo. In questo caso l'incentivo spetta rispettivamente alla cooperativa o, in caso di partecipazione alla costituzione, deve essere conferito dal lavoratore nel capitale sociale.

L'anticipazione del trattamento integrativo è perfettamente compatibile con quello previsto dalla legge n. 49/1985 (Legge Marcora) a favore della partecipazione in società cooperative attraverso un fondo di rotazione a carattere permanente presso la sezione speciale per il credito cooperativo.

19. INTERVENTI DELLA REGIONE EMILIA ROMAGNA

La Regione Emilia Romagna opera a sostegno della cooperazione tramite la Legge Regionale 6/2006 (Norme per la promozione e sviluppo della cooperazione mutualistica in Emilia Romagna), che all'art. 9 recita:

1. La Regione, in coerenza con quanto previsto nella programmazione regionale in materia di attività produttive e in particolare con le misure previste a sostegno delle nuove iniziative imprenditoriali, concede, sulla base di criteri definiti con propri provvedimenti dalla Giunta regionale, contributi e finanziamenti alle cooperative di nuova costituzione per le opere di sviluppo progettuale e di primo impianto, in particolare per le cooperative sociali che operano per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate e per progetti e programmi di particolare valore sociale, nonché per le cooperative costituite per l'uscita da situazioni di crisi aziendale. La Regione riconosce priorità nella selezione degli interventi alle cooperative in prevalenza composte da giovani, donne, secondo quanto previsto dalla legge 28 febbraio 1986, n. 44, (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1985, n. 786, concernente misure straordinarie per la promozione e lo sviluppo della imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno), e dalla legge 25 febbraio 1992, n. 215 (Azioni positive per l'imprenditoria femminile), immigrati.
2. La Regione inoltre, per le finalità di cui alla presente legge, può cofinanziare progetti di intervento nel territorio regionale predisposti dagli enti gestori dei fondi mutualistici di cui alla legge 31 gennaio 1992, n. 59, (Nuove norme in materia di società cooperative), secondo quanto disciplinato nella stessa legge e sulla base di criteri definiti dalla Giunta regionale, sentita la Commissione assembleare competente.
3. La Regione favorisce e sostiene il finanziamento delle iniziative di cui alla legge 27 febbraio 1985, n. 49, (Provvedimenti per il credito alla cooperazione e misure urgenti a salvaguardia dei livelli di occupazione), e successive modificazioni ed integrazioni.

In attuazione dell'art. 9 della Legge Regionale 6/2006 la Giunta Regionale emana bandi di sostegno finanziario all'avvio di iniziative imprenditoriali di nuove cooperative, come ad esempio l'ultimo, chiuso il 14 maggio 2010, che si rivolge

alle nuove imprese cooperative e ai consorzi, costituiti negli ultimi due anni, fra cui le nuove aziende cooperative nate da lavoratori e lavoratrici di aziende in crisi, o con attività lavorativa precaria, discontinua o in stato di disoccupazione.

Il bando finanzia le spese per la costituzione dell'impresa e le spese di primo impianto, per un importo massimo del contributo pari a 50mila euro in conto capitale.

Utilizzando gli strumenti forniti dalla Legge Regionale 22/90, confermata con Legge regionale 6/06, nel 1996 è nata una cooperativa di garanzia fidi, il Cooperfidi.

Gli enti promotori sono le Centrali Cooperative Regionali: AGCI, Lega Coop, Confooperative e UNCI, insieme alla Regione Emilia Romagna e a Unioncamere Emilia Romagna.

Il 16 dicembre 2009 nove Cooperfidi regionali del movimento cooperativo hanno sottoscritto a Roma l'atto di fusione con il quale danno vita al Cooperfidi Italia. La mission è aumentare la capacità di accesso al credito delle imprese.

La compagine sociale è formata dalle PMI Cooperative di tutti i settori. Con la nuova Legge quadro è possibile associare grandi imprese, fino ad 1/6 della compagine sociale, rientranti nei limiti determinati dall'Unione Europea ai fini degli interventi agevolati della Banca Europea degli Investimenti (BEI) con queste caratteristiche:

- *non più di 500 dipendenti*
- *valore degli immobilizzi netti iscritti a bilancio minore o uguale a 75 milioni di euro*
- *l'impresa non è partecipata per oltre 1/3 da un'impresa o un gruppo di imprese che ecceda questi stessi limiti.*

Cooperfidi Italia è un ente di garanzia, pertanto le Pmi socie che necessitano di mutui bancari possono richiederne la garanzia ottenendo così condizioni di tasso particolarmente favorevoli e spese contenute grazie alle convenzioni che Cooperfidi Italia ha stipulato con i principali istituti di credito. Tale attività è svolta attraverso risorse proprie e soprattutto grazie all'apporto di fondi degli Enti Pubblici Territoriali, in particolare della Regione Emilia Romagna e delle Camere di Commercio.

La Regione Emilia-Romagna interviene nei fondi di garanzia nei seguenti settori:

- *Attività Produttive e pesca*
- *Agricoltura*
- *Spettacolo*
- *Sociale*

Le Camere di Commercio dell'Emilia-Romagna erogano contributi alle imprese cooperative che ottengono finanziamenti con la garanzia di Cooperfidi Italia, riducendo il tasso d'interesse convenzionato con le Banche.

La cooperativa, attraverso i "prodotti" di Cooperfidi Italia, ha la possibilità di porre in essere politiche gestionali e di bilancio atte a rafforzare e migliorare la propria struttura finanziaria e patrimoniale ed i propri flussi economici per affrontare nel modo più sereno possibile "l'esame" dei rating bancari. Grazie alle convenzioni che Cooperfidi Italia ha stipulato con i principali istituti di credito presenti in regione è possibile ottenere condizioni di tasso particolarmente favorevoli e spese contenute.

Cooperfidi Italia utilizza convenzioni con le banche per erogare garanzie, che sono sempre più richieste da parte delle cooperative, attraverso:

- *Prodotti "ordinari";*
- *Prodotti "speciali"*

Tra i prodotti speciali occorre sottolineare l'importante Prefinanziamento Foncooper:

le imprese cooperative dell'Emilia Romagna, in lista di attesa per accedere ad un finanziamento agevolato Foncooper possono richiedere un prefinanziamento a Cooperfidi Italia, purché collegato ad un programma di investimento per il quale sia stata presentata richiesta d'intervento di Foncooper attraverso Unicredit Banca. L'importo del prefinanziamento non potrà eccedere il 50% e 500.000 euro degli investimenti, al netto dell'Iva, inseriti in tale programma. La garanzia di Cooperfidi Italia è pari al 50% e la durata massima è di 18 mesi.

20. CONSIDERAZIONI FINALI

Le motivazioni economiche tradizionali delle misure di sostegno destinate specificamente alle cooperative, ovvero del maggiore favore accordato a esse rispetto a altre forme di impresa nell'accesso a misure di carattere generale, sono riconducibili al disagio economico e sociale che sta alla radice della cooperazione tradizionale di lavoro e di consumo. La cooperazione è sorta storicamente come risposta a situazioni di particolare disagio in diversi ambiti, dal lavoro al consumo. Lo sviluppo economico del dopoguerra ha tuttavia determinato un mutamento nel panorama della cooperazione: il tema del disagio in particolare ha subito un ridimensionamento (pur non venendo del tutto meno), soprattutto in alcuni settori cooperativi come nella cooperazione di consumo. Questo ha comportato lo spostamento dell'attenzione delle politiche verso la cooperazione di lavoro.

In tema di lavoro si possono notare due aspetti in particolare che differenziano le cooperative di lavoro dalle altre forme d'impresa: il privilegio riservato all'occupazione nella cooperativa di lavoro e il radicamento nel territorio. Per sua natura la cooperativa di lavoro non persegue la remunerazione del capitale investito ma le migliori condizioni di lavoro dei soci. Anche la logica gestionale di queste cooperative è diversa da quella delle imprese di tipo capitalistico: la sicurezza del lavoro è un obiettivo primario, mentre non è così nelle imprese capitalistiche. Quindi tradizionalmente si è ritenuto che, dal punto di vista dell'occupazione, gli aiuti a sostegno dell'impresa si traducano in maggiore occupazione a parità di altri fattori. Anche riguardo al mantenimento dell'occupazione, un argomento tradizionale è che, a parità di altri fattori, una cooperativa di lavoro offra maggiori garanzie di altre forme d'impresa e l'effetto nel lungo periodo in termini di occupazione di ogni euro di sostegno sia destinato a essere maggiore e più duraturo: in altre parole si è talvolta affermato in passato che il sostegno alla cooperativa di lavoro si configura come aiuto diretto all'occupazione, mentre il sostegno alle altre forme di impresa è un aiuto indiretto. Anche in termini di dislocazione territoriale degli effetti delle politiche la cooperativa offre maggiori garanzie di efficacia. Il meccanismo della indivisibilità del patrimonio, che interessa la quasi totalità delle cooperative esistenti, e il fatto che i soci sono lavoratori residenti nel territorio, rendono difficile il trasferimento delle risorse incorporate nella azienda a un'altra

area geografica. In un'era di globalizzazione in cui la strategia di molte imprese, sotto la pressione della concorrenza, è dislocare i propri investimenti verso aree che presentano maggiori vantaggi in termini di costo del lavoro e di costi "ambientali", è questa un'altra rilevante differenza che conferisce una particolare posizione alla cooperativa. Pertanto secondo questa impostazione, anche tralasciando questioni di equità distributiva, la cooperativa è un destinatario particolarmente interessante del sostegno pubblico che si rivolga alla promozione dell'occupazione.

Anche in realtà regionali caratterizzate dal pieno impiego, tuttavia permangono ancora delle sacche di disagio economico sociale all'interno del mercato del lavoro complessivo: le donne, i giovani con bassa scolarità e senza qualifica professionale, i lavoratori anziani usciti dal mondo del lavoro, particolari categorie di soggetti portatori di handicap sociale (ex-carcerati, ex-tossicodipendenti, ecc: in buona sostanza i soggetti svantaggiati identificati dalla L. 381/91). Inoltre, la grave crisi economica, a partire dal 2008, ha progressivamente aumentato il tasso disoccupazione. Nella misura in cui si intende intervenire su queste categorie che presentano particolari difficoltà di inserimento nel mondo del lavoro la cooperativa di lavoro e la cooperativa sociale sono un termine di riferimento naturale delle politiche.

A fronte di ciò bisogna osservare che oggi il favore accordato a queste forme di cooperazione si è molto ridimensionato rispetto al passato, per diversi motivi tra cui due in particolare: da una parte molte cooperative di lavoro oggi non sono economicamente differenti da altre tipologie di impresa, specie nei settori dove è meno rilevante il tradizionale svantaggio della sottocapitalizzazione, come ad esempio il terziario; dall'altra le direttive comunitarie hanno ridotto i margini per interventi specificamente diretti alle cooperative, in virtù di considerazioni generali sulla protezione della concorrenza e la non discriminazione tra le imprese. Ormai, la maggioranza degli interventi, escludendo le agevolazioni fiscali e la Legge Marcora, è di tipo generale, cioè interessa le cooperative in quanto imprese di un certo tipo (ad esempio con una certa caratterizzazione settoriale) accanto a altri tipi di imprese che accedono alle stesse misure. Un primo dato rilevante di riflessione è proprio questo: la tendenza alla generalità delle misure è giustificata o sarebbe opportuno muoversi in una direzione diversa? Ci sono almeno due ordini di considerazioni di carattere generale che anche nell'attuale quadro giustificano

una particolare attenzione nei confronti della cooperativa come strumento delle politiche occupazionali.

Come abbiamo detto, oggi la preoccupazione maggiore sul fronte dell'occupazione riguarda particolari categorie disagiate.

Bisogna distinguere a questo riguardo le categorie portatrici di un semplice disagio socio-economico (donne, giovani non qualificati, lavoratori di aziende in crisi, etc.) da quelle portatrici di handicap sociali o fisici (ex-tossicodipendenti, etc.). In quest'ultimo caso la cooperativa sociale è per sua natura il soggetto deputato all'intervento e pertanto il sostegno a queste categorie viene quasi in modo naturale a coinvolgere la cooperativa sociale: sostegno alle categorie svantaggiate individuate dalla Legge 381/91 e sostegno alla cooperazione sociale tendono in pratica a coincidere.

Per le categorie portatrici di semplice disagio ma non di handicap sociale le misure di sostegno possono certamente avere come interlocutori anche imprese diverse dalle cooperative.

Tuttavia, per categorie che sperimentano uno stato di emarginazione sul mercato del lavoro, che ha nella maggioranza dei casi rilevanti implicazioni sociali oltre che economiche, il riferimento a un ambiente come quello cooperativo ha un valore sociale importante. Cooperazione significa autodeterminazione nel mondo del lavoro e pertanto ottenere un'occupazione in questo settore è qualcosa di più che ottenere un puro e semplice posto di lavoro, il che rende le cooperative particolarmente interessanti ai fini dell'implementazione delle misure di sostegno a queste categorie (donne, anziani espulsi dal mondo del lavoro, giovani in difficoltà). Nella valutazione dei progetti da finanziare sarebbe poi opportuno introdurre elementi di favore per le cooperative di lavoro e produzione a mutualità prevalente secondo la nuova impostazione del Codice Civile a seguito della riforma del diritto societario cooperativo attuata dal D. Lgs. 6/2003, in considerazione del valore aggiunto dell'autodeterminazione come fattore di promozione di categorie socialmente svantaggiate: ci limitiamo qui a segnalare il problema e i motivi di opportunità, senza entrare nel merito delle soluzioni tecniche che non possono essere evidentemente prefigurate in astratto ma debbono essere studiate tenendo conto del settore specifico di intervento e dei vincoli giuridici, soprattutto quelli a difesa della concorrenza e del pari trattamento delle imprese.

Gli effetti occupazionali e sociali sono poi ulteriormente rafforzati quando le misure concorrono a creare nuove imprese cooperative. I dati rivelano invece una scarsa incidenza degli interventi sulla nascita di nuove cooperative, e questo nonostante alcuni di essi siano specifiche misure di start-up.

Se la creazione di nuove imprese è immediatamente creazione di nuova occupazione, allora si può migliorare l'impatto delle misure sulla crescita dell'occupazione (come abbiamo visto in molti casi in cui c'è stata crescita occupazionale questa non è ascrivibile agli interventi), indirizzando maggiormente gli interventi verso la creazione di nuove imprese, mediante incentivi particolari a favore delle imprese che vengono costituite in concomitanza all'erogazione delle misure.

L'impresa di nuova costituzione comporta nell'immediato un effetto più alto in termini di occupazione, tuttavia comporta anche maggiori rischi di insuccesso dell'intervento dovuti alla maggiore probabilità di fallimento: le imprese consolidate presentano una mortalità più bassa. Si pone a questo riguardo un problema. La mortalità è chiaramente funzione della bontà del progetto imprenditoriale che sta dietro la creazione dell'impresa. Secondo alcuni l'impresa capitalistica è in grado per una somma di motivi di attrarre un capitale umano manageriale di più elevata qualità. In altri termini è plausibile che l'ideatore di un progetto imprenditoriale forte sia indotto a scegliere una forma di impresa di tipo tradizionale, per le maggiori opportunità di sfruttare a vantaggio personale l'eventuale successo dell'idea imprenditoriale.

Chiaramente, affinché vi sia una maggiore efficacia delle misure di sostegno in termini di occupazione, è necessario che l'impresa costituita sia poi in grado di sopravvivere sul mercato: è difatti poco interessante un eventuale maggiore effetto immediato in termini di crescita occupazionale nella cooperativa se questo però si accompagnasse a un rischio di insuccesso marcatamente più elevato che nelle analoghe imprese capitalistiche.

La questione del successo della cooperativa di lavoro di nuova costituzione è pertanto un elemento essenziale nel decidere se essa debba godere di un favore nell'accesso alle misure di sostegno.

Il problema del management nelle cooperative di lavoro è un tema che ha attratto molto interesse tra gli addetti ai lavori e nella letteratura economica. La struttura delle remunerazioni all'interno delle cooperative di lavoro si caratterizza per un

mercato egualitarismo e per una scarsa differenziazione salariale per funzioni (i cosiddetti differenziali di remunerazione sono molto più limitati che nelle imprese capitalistiche).

Questi fattori, che hanno una loro motivazione nella storia del movimento cooperativo e per taluni versi anche un valore sociale, comportano tuttavia effetti negativi in termini di capacità delle cooperative di attrarre e trattenere al loro interno professionalità elevate, con un alto valore sul mercato del lavoro.

Le capacità manageriali sono una particolare specie di competenze professionali elevate, che presentano ulteriori difficoltà.

Il manager nell'impresa capitalistica può essere remunerato in base ai risultati conseguiti in termini di redditività dell'impresa al fine di aumentare gli incentivi a un impegno adeguato: chiaramente in un'impresa cooperativa dove la remunerazione del capitale non è l'obiettivo, è più difficile, anche tecnicamente, disegnare incentivi simili a quelli offerti dalle imprese capitalistiche (se poi consideriamo strumenti come le stock option, questi sono addirittura impossibili da attuare nella cooperativa). Che il problema delle competenze manageriali nelle cooperative, soprattutto in questa congiuntura che vede una maggiore apertura dei mercati alla concorrenza, sia un problema critico è peraltro un fatto di cui sono consapevoli le stesse cooperative, anche se non esistono studi specifici che ne identifichino precisamente la natura e l'estensione (il tema non poteva essere affrontato da questa ricerca: è tuttavia opportuno che sia studiato approfonditamente in futuro). La creazione di adeguate risorse manageriali richiede il supporto di un'adeguata formazione professionale – che è una vera e propria forma di investimento.

I canali della formazione professionale sono essenzialmente due: formazione formale fuori del posto di lavoro e formazione sul posto di lavoro. La prima presenta un handicap simile a quello della scuola: le conoscenze tecniche impartite spesso non sono in sintonia con la domanda e quando arrivano sul mercato, soprattutto in una fase come quella attuale di forte evoluzione tecnologica, rischiano di essere superate. Le imprese che fruiscono della formazione prodotta da terzi si trovano dunque in posizione di svantaggio rispetto a chi produce la formazione che usa. Le cooperative, essendo mediamente di dimensioni piccole, si trovano di fronte all'ostacolo di non poterla produrre in proprio e quindi sono soprattutto fruitrici di formazione prodotta da terzi: la dimensione difatti non

consente loro di organizzare e produrre formazione in proprio. Se la formazione deve essere realmente efficace, sembra indispensabile ricorrere prevalentemente alla produzione in proprio da parte degli utenti finali, in una forma che ovviamente sia compatibile con la dimensione dei fruitori: il processo non potrà riguardare la singola impresa in modo isolato, ma dovrà coinvolgere raggruppamenti di imprese. La cooperazione tra esse è la chiave di volta per accedere a un'attività che normalmente è riservata alle imprese più grandi.

Tutto ciò richiede anzitutto iniziativa imprenditoriale, ma occorrono anche soluzioni organizzative nuove, funzionali agli obiettivi che si vogliono raggiungere: aggregazioni verticali e orizzontali, temporanee o permanenti per sviluppare quelle competenze professionali di cui la cooperativa necessita per competere, ma che singolarmente ha difficoltà a procurarsi.

I poteri pubblici non possono sostituirsi ai privati ma possono aiutare questo processo, a livello finanziario e non solo: le imprese di concerto con i loro organismi di rappresentanza hanno bisogno, oltre che di risorse finanziarie, di norme, di consulenza e anche di canali di trasmissione delle informazioni per potersi aggregare e promuovere iniziative di formazione appropriate. La politica della formazione può liberamente indirizzarsi verso i contenuti specifici che sono ritenuti più appropriati, e non v'è dubbio che la managerialità cooperativa abbia contenuti suoi propri (la scelta di un campo applicativo piuttosto che un altro rientra nelle legittime scelte di politica della formazione). L'aiuto di questo tipo alla cooperazione è solo indiretto e non si pongono qui i vincoli che impediscono di discriminare tra forme di impresa: qui si agevolano certi contenuti (la formazione manageriale nel campo della cooperazione, e non una particolare forma di impresa). Tale aiuto inoltre si configura come una politica accessoria a quelle di sostegno finanziario, ma essenziale: le imprese cooperative, soprattutto quelle di nuova costituzione, potrebbero in tal modo contare su un capitale umano di qualità elevata e specifica alle esigenze della cooperazione, riducendo così i rischi di insuccesso.

Un altro settore in cui si aprono prospettive interessanti per le politiche per la cooperazione è quello dei servizi pubblici locali, i servizi sociali e i servizi alla persona. In questi settori sono in atto due tendenze: da una parte, a causa principalmente delle ristrettezze finanziarie degli enti locali, viene ricercata una

maggior partecipazione dei cittadini utenti al costo in funzione del servizio goduto, dall'altra si tende ad esternalizzare la produzione dei servizi stessi. Questi due aspetti costituiscono quel che comunemente viene detta privatizzazione dei servizi pubblici. Questo processo è un'opportunità molto importante per lo sviluppo delle cooperative. Naturalmente, così come altre imprese, le cooperative possono proporsi come gestori privati dei servizi precedentemente in mano pubblica.

Si può sostenere che questi sono settori in cui il patrimonio di conoscenza del territorio e il radicamento nel tessuto locale propri della cooperativa possono essere importanti fattori di vantaggio per la società locale. In alcuni campi, come i servizi alla persona e i servizi sociali, le cooperative e in particolare le cooperative sociali sono un soggetto particolarmente adatto a questa funzione, ma è difficile sostenere che vi sia una motivazione preferenziale quando parliamo di servizi a rilevanza industriale come i trasporti, la distribuzione locale del gas e simili. In questi casi i servizi (di natura industriale) richiedono poi dimensioni consistenti per cui l'accesso di imprese cooperative di piccola dimensione è reso possibile solo dalla cooperazione tra cooperative: solo cooperando, cooperative mediamente piuttosto piccole possono diventare attori del processo e competere ad armi pari con le imprese più grandi, pur mantenendo la propria individualità e specificità.

Di fronte alla limitatezza di provvedimenti nazionali e alla impossibilità di specifica finalizzazione verso il settore cooperativo degli interventi comunitari, un ruolo sempre più importante può essere assunto dalle legislazioni di sostegno a livello regionale, anche in considerazione delle specificità di sviluppo regionali.



AGCI
ASSOCIAZIONE
GENERALE
COOPERATIVE
ITALIANE

Bologna
Via Riva di Reno n. 47
Tel. 051 22 91 90
info@agci-emr.org
www.agci-emr.org

STUDIO REALIZZATO
CON IL SOSTEGNO DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA
AI SENSI DELL'ART. 7 L.R. 6/2006

