



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Direzione Generale per le politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione

SINTESI PUBBLICA

Allegato alla
RELAZIONE DI ATTUAZIONE ANNUALE
del Programma Operativo Nazionale
Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione
(PON SPAO)
Anno 2015

In attuazione dell'articolo 50, paragrafo 9, del regolamento (UE) n. 1303/2013

Informazioni sul rispetto del diritto comunitario

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – DG PASLF, in qualità di Autorità di Gestione (AdG), assicura l'applicazione della regolamentazione in materia di aiuti di stato nell'ambito dell'attuazione del PO. Nel corso del 2015, non sono emersi problemi nell'applicazione di tale regolamentazione. A norma dell'articolo 50, paragrafo 9, del regolamento (UE) n. 1303/2013, il MLPS ha proceduto alla redazione di una sintesi pubblica del contenuto delle relazioni di attuazione annuali e finali.

Risultati e analisi dei progressi

Informazioni sull'avanzamento del programma operativo

Il Programma Operativo Nazionale Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione (di seguito PON SPAO) contribuisce ad **umentare la partecipazione al mercato del lavoro**, promuovendo altresì **l'inclusione sociale** e il **miglioramento della qualità del capitale umano** attraverso azioni di sistema, ossia interventi di carattere nazionale, trasversali sul territorio e atti ad avviare cambiamenti di natura strutturale. Nel 2015, il PON SPAO ha operato in stretto raccordo con gli altri Programmi Operativi – nazionali e regionali - cofinanziati dal FSE, avviando azioni di sistema destinate ad operare a monte, a valle e in affiancamento alle politiche regionali e agli interventi di politiche attive del lavoro. La scelta di avviare azioni di sistema, rimandando le azioni dirette agli anni successivi al 2015 è determinata dall'opportunità di lasciar concludere la definizione dell'ANPAL e concordare un quadro di azione coordinato con le Regioni. Nel corso del 2015, sono state realizzate in particolare:

- attività di analisi, studi o progettazioni a valere sull'Asse 2, per le quali sono stati pubblicati rapporti di valutazione e studio (SO201);
- potenziamento delle attività di monitoraggio dei fabbisogni professionali (che confluiscono nel Sistema Informativo Excelsior 2015), sviluppando campagne di informazione e animazione territoriale (SOI02);
- realizzazione di un applicativo/sistema informativo (SO401) a valere sull'Asse 4, che concorre al 50% del raggiungimento del valore obiettivo al 2018;
- campagne di diffusione e pubblicizzazione del Piano italiano della Garanzia Giovani (SO502) e sono stati pubblicati rapporti di valutazione e studio (SO501);
- attività volta alla partecipazione sostenibile delle donne nel lavoro (CO21) in continuità con la buona pratica Progetto Spa – Botteghe del 2007-2013.

Avanzamento finanziario

Con riferimento all'avanzamento finanziario, sono stati **impegnati oltre € 100 milioni per la sola annualità 2015**. Rispetto agli obiettivi del *performance framework*, la spesa certificata al 2015 è pari a zero in

quanto, non essendo ancora designata l'AdG, non si è potuto procedere alla rendicontazione e certificazione della spesa. Si stima tuttavia un avanzamento di spesa in coerente con il primo target di spesa al 31/12/17 (211 milioni di euro).

Asse I – Occupazione

La dotazione finanziaria complessiva dell'Asse I per l'intero periodo di programmazione, è pari a € 1.838.398.081 (circa 84% dell'intera dotazione finanziaria del PON). Al 2015 sono stati avviati 16 progetti.

Asse 2 – Istruzione e Formazione

La dotazione finanziaria complessiva dell'Asse 2 per l'intero periodo di programmazione è pari a € 72.627.640 (3,84% dell'intera dotazione finanziaria del PON). Al 2015 sono 5 i progetti avviati.

Asse 3 – Cooperazione transnazionale

La dotazione finanziaria complessiva dell'Asse 3 per l'intero periodo di programmazione è pari a € 52.727.158 (2,42% dell'intera dotazione finanziaria del PON). Al 2015 è stato avviato 1 progetto.

Asse 4 - Capacità istituzionale e sociale

La dotazione finanziaria complessiva dell'Asse 4 per l'intero periodo di programmazione è pari a € 114.410.117 (5,26% dell'intera dotazione finanziaria del PON). Al 2015 sono stati avviati 7 progetti.

Asse 5 – Assistenza tecnica

La dotazione finanziaria complessiva dell'Asse 5 per l'intero periodo di programmazione è pari a € 98.342.805 (4,52% dell'intera dotazione finanziaria del PON). Al 2015 sono stati avviati 8 progetti.

Analisi qualitativa

Le azioni avviate nel corso del 2015 hanno un **impatto di lunga durata**. A seguito dell'approvazione del PON con Decisione di esecuzione della Commissione C(2014) 10100 del 17.12.2014, nel 2015 è stata rivolta particolare importanza alla realizzazione dei progetti volti ad offrire **supporto tecnologico** all'operatività dei PON FSE (a valere sull'Asse IV, sono stati realizzati diversi servizi, inclusi l'adeguamento del portale Cliclavoro e il *restyling* del sito di Garanzia Giovani), nonché alle attività di **comunicazione** e di **assistenza tecnica** (Asse V). Inoltre, hanno avuto **particolare slancio le attività di sostegno al piano della Garanzia Giovani (GG)**, con l'obiettivo primario di favorire l'attivazione dei giovani NEET attraverso la loro integrazione nel mercato del lavoro, sostenendo la transizione tra istruzione e occupazione e migliorando la qualità dell'istruzione e della formazione. Sono state inoltre realizzate **azioni di formazione e coinvolgimento su GG** per gli operatori dei servizi per l'impiego (a valere sull'Asse I e attuati dall'ente *in house* Italia Lavoro) e attività di monitoraggio e valutazione del Piano (e.g. Monitoraggio e valutazione del Piano Garanzia Giovani, progetto realizzato dall'ente *in house* ISFOL e che ha prodotto il I Rapporto di Valutazione del Piano GG).

Infatti il MLPS, in continuità con la programmazione passata, ha affidato agli Enti *in house* attività di accompagnamento per la realizzazione delle operazioni di politica attiva previste dal PO. In considerazione dell'esperienza specifica in politiche formative del lavoro e di orientamento il MLPS ha affidato a:

- Isfol, attività di studio ed analisi del contesto economico, del capitale umano e delle dinamiche del mercato del lavoro, monitoraggio e valutazione, sviluppo di sistemi formativi e per l'apprendimento permanente;
- Italia Lavoro interventi inerenti: orientamento ed accompagnamento, tirocini formativi e apprendistato, conciliazione vita-lavoro, assistenza tecnica alle Regioni, potenziamento e formazione dei servizi pubblici per l'impiego, sviluppo di sistemi informatici, comunicazione e seminari;
- Invitalia S.p.A, l'attuazione delle misure per l'autoimpiego.

In particolare, gli enti *in house* ISFOL e Italia Lavoro sono soggetti attuatori di attività di **analisi, monitoraggio e valutazione** del mercato del lavoro, **come supporto alla programmazione** puntuale e adeguata di strategie e politiche volte a migliorare i servizi per l'impiego pubblici e privati, il rafforzamento della rete Eures, l'efficacia dell'istruzione e della formazione al fine dell'inserimento lavorativo, con particolare riferimento alle categorie più vulnerabili (donne, lavoratori anziani, immigrati e persone a rischio d'esclusione sociale e povertà). Con riferimento alle pari opportunità e al *mainstreaming* di genere è stato avviato il progetto biennale EQuIPE 2020, finalizzato a diffondere forme di lavoro flessibili, servizi di *welfare* aziendale/territoriale per la gestione della maternità/paternità, qualificazione delle giovani donne nelle professionalità emergenti nella *white* e *green economy*. Di particolare rilevanza al fine di migliorare l'organizzazione dei servizi e delle politiche attive per l'occupazione sono gli interventi realizzati per la formazione, informazione e qualificazione, destinati agli operatori dei Servizi per l'impiego e dei servizi competenti, con l'obiettivo di aumentare la quota di popolazione attiva occupata.

Nel corso del 2015, inoltre, il MLPS ha affidato il servizio di Valutazione ex Ante (VexA) sugli strumenti finanziari (a valere sull'Asse V) e ha istituito lo **strumento finanziario Fondo Rotativo Nazionale SELFIEmployment** (v. di seguito strumenti finanziari).

Modifiche nell'ambito dell'attuazione del Programma Operativo

Nel corso del 2015 con nota prot. 24243 del 24/11/15 è stata adottata una modifica non sostanziale della sezione 7.2.I attinente l'inserimento in qualità di Organismi intermedi del Dipartimento della Gioventù e del Servizio Civile Nazionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

Strumenti finanziari

Ai sensi dell'art. 46 del Reg. (UE) n. 1303/2013, il RAA dedica una sezione specifica all'attuazione degli strumenti finanziari. Lo **strumento finanziario Fondo Rotativo Nazionale SELFIEmployment** è finalizzato all'incentivazione dell'autoimpiego per alcune categorie di soggetti svantaggiati nel mercato del lavoro a valere sull'Asse I, attraverso prestiti a tasso zero in favore di iniziative di autoimpiego ed autoimprenditorialità. La misura risponde alle priorità di investimento: 8i, 8ii, 8iv. Lo strumento nasce nell'ambito dell'Iniziativa Garanzia Giovani e si estende anche alla programmazione del PON SPAO.

Con Protocollo di Intesa del 03/08/2015 è stato individuato come organismo attuatore il soggetto pubblico con caratteristiche di ente *in house* Invitalia. L'accordo di finanziamento con l'organismo di attuazione è stato sottoscritto l'11/12/2015. Lo strumento beneficia di contributi dei fondi SIE provenienti sia dal PON IOG che dal PON SPAO. A seguito della stipula dell'Accordo di finanziamento del dicembre 2015, il Fondo *SELFIEmployment* è entrato nella fase attuativa, il cui seguito sarà la pubblicazione dell'Avviso per la presentazione delle domande di accesso ai finanziamenti, prevista per febbraio 2016. Le Regioni sono chiamate a svolgere le attività di accompagnamento mentre Invitalia e il Ministero si dovranno occupare dei molteplici adempimenti amministrativi e cureranno la campagna di promozione, comunicazione e sensibilizzazione verso tutti i destinatari potenziali e gli attori coinvolti. In particolare, Invitalia curerà l'istruttoria delle domande di finanziamento e la selezione delle proposte di investimento. Si occuperà della gestione finanziaria del Fondo, oltre che del controllo e del monitoraggio delle iniziative cofinanziate.

I **destinatari prioritari**, nel primo periodo di vita del Fondo, saranno i giovani NEET (Not in Employment, Education and Training) di età compresa tra i 18 ed i 29 anni iscritti a Garanzia Giovani, che abbiano completato i percorsi di accompagnamento all'autoimpiego e supporto allo *start-up* di impresa previsti dal Programma e gestiti a livello regionale. Successivamente, potrà essere ampliata la platea dei destinatari, ad esempio andando ad estendere l'età massima fino ai 35 anni, o indirizzando parte delle risorse anche verso altri target svantaggiati quali le donne disoccupate o in cerca di occupazione e i disoccupati di lunga durata.

La **dotazione complessiva** del Fondo ammonta a circa 124 Meuro, di cui:

- 50 Meuro a valere sul PON SPAO a titolarità diretta del Ministero,
- 64 Meuro a valere sul PON IOG (sette Regioni conferenti: Veneto, Emilia Romagna, Lazio, Molise, Basilicata, Sicilia e Calabria),
- 10 Meuro a valere su risorse del POR FSE Calabria 2014-2020.

Il Fondo Rotativo Nazionale rappresenta uno **strumento immediatamente operativo**, su cui le Regioni potranno fare affidamento per attuare le proprie politiche di sostegno alle iniziative imprenditoriali meritevoli, innovative e sostenibili. Istituito inizialmente per attuare la misura 7 "Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità" del PON "Iniziativa Occupazione Giovani" a beneficio dei Neet per cui non esiste allo stato attuale un incentivo per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità, in un'ottica di medio-lungo

periodo il fondo costituirà un vero e proprio strumento a servizio delle Regioni. Infatti, il Fondo Rotativo Nazionale colma una lacuna significativa nel mercato degli strumenti finanziari in Italia e rappresenta un valido contributo al soddisfacimento del fabbisogno della domanda potenziale.

Con riferimento al PON SPAO il ricorso agli strumenti finanziari con un Fondo rotativo è previsto in particolare nell'ambito dell'Asse I – "Occupazione" con riferimento alle priorità 8i, 8ii e 8iv, con l'obiettivo di affrontare l'attuale stato di crisi attraverso l'attivazione di politiche attive del lavoro che favoriscano l'imprenditorialità e la creazione di nuovi posti e opportunità di lavoro. Infatti, coerentemente con gli obiettivi specifici individuati, il PON SPAO prevede azioni a supporto dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità con riferimento agli immigrati, relativamente a "percorsi di sostegno (servizi di accompagnamento e/o incentivi) alla creazione di impresa e al lavoro autonomo" (azione 8.4.3), ai disoccupati di lunga durata tramite "percorsi di sostegno alla creazione d'impresa e al lavoro autonomo, ivi compreso il trasferimento d'azienda" (azione 8.5.3), nonché per soggetti con difficoltà di inserimento lavorativo attraverso "misure per l'attivazione e l'accompagnamento di percorsi imprenditoriali, ad esempio accesso al credito, fondi di garanzia, micro-credito, forme di tutoraggio, anche alla pari" (azione 8.5.4).

Con riferimento ai soggetti destinatari del PON SPAO (giovani, disoccupati, inattivi, donne, soggetti svantaggiati), il mercato mostra un fallimento legato alla presenza di pochi interventi per l'autoimprenditorialità e l'autoimpiego che si rivolgano esclusivamente ad una specifica categoria di destinatari e, allo stesso tempo, le risorse messe a disposizione per rispondere ad un bacino così ampio non appaiono sufficienti. Pertanto, con la previsione di un Fondo nazionale per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità a favore delle summenzionate categorie di soggetti, si intende capitalizzare le esperienze positive già maturate a livello regionale co-finanziate con fondi strutturali e agire in sinergia con analoghi strumenti già previsti a livello nazionale (ad esempio, gli incentivi di cui al D.Lgs. n. 185/2000) che erogano benefici economico-finanziari da destinarsi al sostegno di iniziative e di progetti di autoimpiego e autoimprenditorialità.

Designazione

L'Autorità di Gestione ha trasmesso, con nota prot. n. 26477 del 30/12/15, all'Autorità di Audit il SI.GE.CO. ai fini della designazione.

Sistemi informativi

Il principale strumento di sorveglianza del PON è riconducibile al sistema informativo, attraverso il quale si registrano ed estraggono i dati ai fini delle attività di monitoraggio e valutazione.

La costituzione di un Sistema Informativo Unitario (SIU, di cui al D.Lgs. n. 150/2015 attuativo del cd. Jobs Act) mira a garantire che le informazioni su servizi, progetti, attività, strumenti e monitoraggio alla base del PON siano disponibili al fine di fornire elementi di miglioramento continuo degli interventi ai diversi attori e livelli di governo coinvolti.

Nell'ambito della programmazione 2014-2020, ed in particolare in relazione alle attività legate al PON SPAO, la Direzione Generale per le Politiche Attive, i Servizi per il Lavoro e la Formazione (DGPASLF) del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha definito i processi e gli strumenti da implementare per la gestione, il monitoraggio e la sorveglianza degli interventi cofinanziati dai fondi SIE. In aderenza alle raccomandazioni della Commissione europea (in particolare quelle relative al dialogo tra le Amministrazioni, che a tutti i livelli deve avvenire attraverso strumenti informatici), la DGPASLF ha definito i requisiti che i propri Sistemi Informativi devono soddisfare, ed ha progettato e realizzato i prodotti della "famiglia SIGMA" adeguati a gestire il colloquio diretto bidirezionale, da una parte con le Regioni e gli Organismi Intermedi dei programmi, e dall'altra con il sistema reso disponibile dall'Ispettorato Generale per i Rapporti con l'Unione Europea (IGRUE). Il sistema locale del Ministero del Lavoro per gestire i dati del PON SPAO a titolarità della DGPASLF è denominato SIGMA_{SPAO}, dove SIGMA è l'acronimo di "Sistema Informativo Gestione Monitoraggio ed Audit".

Attività e procedure di monitoraggio e valutazione

Il sistema informativo SIGMA_{SPAO} consente il colloquio con il sistema di monitoraggio unitario del MEF-IGRUE e l'alimentazione del Sistema Comunitario SFC2014, nonché di incorporare i protocolli di colloquio informatico con le Regioni/OOII. Il sistema recepisce inoltre le nuove classificazioni nell'ambito del sistema CUP (codice unico di progetto) del CIPE, con una sempre maggior centralità del CUP nella codifica univoca della operazioni. In tal modo, sono stati valorizzati gli indicatori previsti ai fini del monitoraggio.

In merito alle attività di valutazione, l'AdG ha predisposto il Piano di valutazione del PON "Sistemi di Politiche attive per l'occupazione" al fine di fornire una base per garantire la qualità delle valutazioni da effettuare nell'ambito della programmazione 2014-2020, tenendo in considerazione non solo le indicazioni normative contenute nel Reg. (UE) n. 1303/2013, ma anche le indicazioni delle linee guida rilasciate dalla CE. Nel mese di dicembre 2015 il Piano è stato inviato ai Membri del Comitato di Sorveglianza per l'approvazione dello stesso tramite procedura scritta.

Il Piano di Valutazione risponde all'esigenza dell'Amministrazione di stimare l'efficacia e l'efficienza della propria azione, sia in relazione ai processi attuativi sia in relazione agli effetti prodotti (cambiamenti desiderati) sulle aree di fabbisogno individuate in fase di programmazione del PON e su quelle individuate a livello europeo. L'AdG intende inoltre garantire il successivo utilizzo degli esiti delle valutazioni in merito a "cosa ha funzionato e cosa no" come strumento conoscitivo per affinare il processo di programmazione *on-going* degli interventi e per costruire una solida base conoscitiva per i prossimi cicli di programmazione.

La necessità dell'attivazione di una funzione di valutazione in itinere risiede nell'opportunità che l'Amministrazione titolare dei PON sia adeguatamente supportata e sostenuta, sotto il profilo valutativo, per tutta la durata di attuazione del PON, sia con valutazioni in itinere di natura strategica al fine di

esaminare l'andamento del programma rispetto alle priorità comunitarie e nazionali, sia con valutazioni in itinere di natura operativa di sostegno alla sorveglianza del Programma.

Sono stati individuati tre principali macro-ambiti di valutazione:

1. aspetti processuali che influiscono (positivamente o negativamente) sull'attuazione del PON SPAO;
2. effetti prodotti dalle azioni del PON SPAO (anche in termini di cambiamenti desiderati) sulle aree di fabbisogno individuate in fase di programmazione del PON e anche su quelle individuate a livello europeo (Strategia Europa 2020 e Garanzia Giovani);
3. avere evidenza in merito all'efficienza e all'efficacia delle azioni di informazione e pubblicità in relazione agli interventi promossi dal PON SPAO.

Tali esigenze conoscitive portano a selezionare due tipologie di valutazioni utilizzabili per le valutazioni in itinere: valutazioni di implementazione, in risposta alla prima e terza esigenza; valutazioni di impatto per rispondere alla seconda e alla terza. Per quanto concerne la valutazione di impatto, in coerenza con le indicazioni della Commissione europea sia regolamentari che di esecuzione (*guidance document*), saranno utilizzati due metodi: valutazioni “*theory based*” e valutazioni “controfattuali”.

Per la realizzazione delle attività di valutazione, l'AdG intende procedere all'individuazione - a mezzo di apposita procedura di gara aperta (ai sensi del D.lgs. n. 163/2006) - di una società esterna, con comprovate competenze in materia di valutazione. Nel testo della procedura di gara aperta il MLPS avrà cura di esplicitare i requisiti minimi di partecipazione al processo di selezione che garantiscano il possesso di esperienza nell'erogazione di servizi analoghi, nonché, come richiesto dalla Commissione, la terzietà della valutazione.

Informazione e pubblicità

Per mezzo di affidamenti di servizi a soggetti diversi, la DG SIITC ha sviluppato azioni allo scopo di:

- informare l'opinione pubblica sulle azioni messe in campo dal Ministero per migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, attraverso l'inclusione dei gruppi deboli, migliorando al tempo stesso gli strumenti di funzionamento;
- sostenere le politiche pubbliche, attraverso azioni di comunicazione e *customer service*, con un meccanismo continuo di trasparenza – monitoraggio – miglioramento del servizio in modo da avvicinare i cittadini all'azione di governo in una sequenza “politica pubblica – azione – comunicazione”.

In particolare, è stato realizzato un progetto di cura dell'immagine coordinata attraverso la definizione e il controllo su tutto il territorio nazionale di standard comunicativi omogenei, che semplifichi l'identificabilità dei messaggi afferenti al Programma che ha condotto alla realizzazione di un manuale d'identità per garantire e accrescere l'univocità, la visibilità e l'identificazione dell'istituzione e,

contestualmente, migliorare l'informazione verso l'esterno delle attività svolte e dei servizi erogati. D'ausilio alla "informazione dell'opinione pubblica", è stata altresì la realizzazione di campagne di informazione e comunicazione nonché di spot pubblicitari e la produzione di materiale informativo da distribuire in occasione degli eventi.

Alla finalità di sostegno alle politiche pubbliche afferiscono, inoltre, tutti gli eventi pubblici che sono stati occasione di comunicazione delle iniziative ministeriali in materia di politiche occupazionali.

Aspetti che incidono sui risultati del programma e Misure adottate

Nel complesso, **l'attuazione del PON SPAO non ha riscontrato particolari criticità.**

Si registrano lievi ritardi (inferiori ad un semestre di proroga) per alcuni progetti, connessi all'opportunità di recepire le novità introdotte con i D. Lgs. n. 148/2015 e n. 150/2015. L'esperienza dei soggetti attuatori e il costante riferimento ai cronoprogrammi di progetto, tuttavia, hanno consentito di gestire agevolmente l'attuazione dei progetti e di recuperare i ritardi di avvio.

Focus PRA

Il Piano di Rafforzamento Amministrativo del MLPS è in corso di approvazione da parte della CE. Le azioni di miglioramento individuate per il PON SPAO e PON IOG riguardano:

- rafforzamento della *governance* dei Programmi Operativi attraverso il miglioramento della capacità programmatoria dell'AdG e degli OI e la specializzazione delle strutture;
- rafforzamento qualitativo e quantitativo delle strutture dell'Autorità di gestione e degli Organismi Intermedi mediante l'attuazione di un processo di costante innalzamento del capitale umano coinvolto e di adeguamento ed aggiornamento delle competenze;
- miglioramento dei Sistemi informativi attraverso lo sviluppo di una maggiore interoperabilità dei sistemi e miglioramento della qualità dei dati al fine di un innalzamento della qualità degli interventi realizzati a valere sui PON;
- riduzione degli oneri a carico dei beneficiari attraverso il contenimento delle tempistiche relative alle fasi di controllo, rendicontazione e pagamento e la digitalizzazione delle procedure.