



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Valutazione ex-ante degli strumenti finanziari da attivare nell'ambito del PON "Iniziativa Occupazione Giovani 2014-2015" e PON "Sistemi di politiche attive per l'occupazione 2014-2020"

Rapporto Finale

Versione del 14.12.2015



DISCLAIMER

Il presente studio è stato predisposto da PwC per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che ne detiene i diritti di copyright.

Le informazioni riportate nel presente rapporto possono essere riprodotte solo se opportunamente citate.

Le opinioni e le informazioni espresse nel presente documento sono riconducibili unicamente agli autori dello stesso e non costituiscono opinione ufficiale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

PwC non potrà essere ritenuto responsabile per eventuali perdite o danni derivanti dall'uso di questo Report o delle informazioni in esso contenute, né relativamente all'accuratezza delle fonti di informazioni contenute nel presente documento.

Rispetto al Rapporto Intermedio presentato in data 04/09/2015, questo Rapporto Finale fornisce:

- un quadro aggiornato e consolidato della strategia di investimento e della sua struttura di *governance*;
- un aggiornamento della domanda e dell'offerta;
- evidenza dei risultati ottenuti attraverso la *stakeholder consultation*.

Indice

| | |
|--|-----|
| Executive Summary | 5 |
| 1. Introduzione..... | 10 |
| 1.1. Premessa e scopo dell'analisi | 10 |
| 1.2. Struttura dello studio..... | 11 |
| 2. Esiti dell'attività preliminare | 12 |
| 2.1. Considerazioni preliminari sull'uso dello strumento finanziario nell'ambito delle priorità di investimento identificate | 12 |
| 2.1.1 PON "Sistemi di politiche attive per l'occupazione" | 13 |
| 2.1.2 PON "Iniziativa Occupazione Giovani" | 14 |
| 2.2. Analisi della documentazione esistente..... | 16 |
| 2.2.1 I giovani e il mercato del lavoro | 16 |
| 2.2.2 Altre categorie di soggetti svantaggiati nel mercato del lavoro | 20 |
| 2.2.3 Il ruolo dell'autoimpiego e della imprenditorialità per far fronte alle sfide del mercato del lavoro | 25 |
| 2.2.4 Le politiche attive del mercato del lavoro | 30 |
| 3. Sintesi della metodologia..... | 37 |
| 3.1. L'approccio metodologico | 37 |
| 4. Blocco 1 - Valutazione del mercato..... | 40 |
| 4.1. Analisi dei fallimenti di mercato, delle situazioni di investimento non ottimali e delle necessità di investimento..... | 40 |
| 4.1.1 Analisi dell'offerta | 40 |
| 4.1.2 Analisi della domanda teorica | 55 |
| 4.1.3 Prime considerazioni conclusive | 71 |
| 4.2. Valore aggiunto degli strumenti finanziari | 72 |
| 4.3. Stima delle risorse pubbliche e private complementari | 78 |
| 4.3.1 Risorse pubbliche | 79 |
| 4.3.2 Risorse Private | 81 |
| 4.3.3 Effetto leva | 82 |
| 4.4. Analisi delle lezioni apprese..... | 84 |
| 4.4.1 Esperienze a livello regionale | 87 |
| 4.4.2 Esperienze a livello nazionale | 92 |
| 4.4.3 Esperienze a livello comunitario | 94 |
| 4.4.4 Conclusioni e raccomandazioni | 98 |
| 4.4.5 Principali evidenze emerse dalla stakeholder consultation | 99 |
| 5. Blocco 2 - Attuazione e gestione | 102 |
| 5.1. Analisi preliminare alla strategia di investimento proposta | 102 |
| 5.1.1 Caratteristiche principali dello strumento finanziario | 102 |
| 5.1.2 Struttura di governance..... | 107 |



| | |
|--|-----|
| 5.2. Risultati attesi..... | 112 |
| 5.3. Disposizione per l'aggiornamento e la revisione della Valutazione Ex Ante | 114 |
| Allegato 1 – Piano di lavoro | 116 |
| Allegato 2 – Guida all'intervista per gli <i>stakeholder</i> di riferimento..... | 117 |
| Allegato 3 – Lista degli <i>stakeholder</i> | 119 |
| Allegato 4 – Lista dei principali documenti di riferimento consultati/da consultare..... | 121 |

Executive Summary

La valutazione ex-ante per gli strumenti finanziari è prevista dall'Articolo 37 (2) del Regolamento recante Disposizioni Comuni (Reg. (UE) n. 1303/2013) e può essere considerata come uno studio di fattibilità che supporta l'Autorità di Gestione (AdG) nel definire la struttura e la politica di investimento di uno o più strumenti finanziari facilitandone l'implementazione. Obiettivo ultimo della valutazione ex-ante è quindi quello di assicurare che le risorse dei fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) destinate agli strumenti finanziari siano in linea con le previsioni programmatiche entro cui sono previsti e permettano di conseguire i risultati programmati seguendo principi di sana gestione finanziaria.

Il presente studio è stato sviluppato seguendo le linee guida per la valutazione ex-ante degli strumenti finanziari per il periodo di programmazione 2014-2020¹, riconosciute dalla DG-REGIO e dalla BEI, e che presuppongono l'analisi dei seguenti aspetti:

- analisi della domanda e dell'offerta di finanziamenti al fine di verificare l'eventuale presenza di fallimenti di mercato e condizioni di investimento sub-ottimali che potrebbero essere superate con specifici strumenti finanziari;
- stima del valore aggiunto creato dai potenziali strumenti finanziari attivabili;
- identificazione delle possibili risorse pubbliche e private aggiuntive che ciascuno strumento finanziario ha la possibilità di attivare;
- analisi di altre esperienze similari al fine di identificare i principali fattori di successo e le eventuali criticità al fine di meglio strutturare gli strumenti finanziari;
- definizione della strategia di investimento e della struttura di *governance* degli strumenti finanziari;
- indicazione dei risultati attesi e del modo in cui si prevede che lo strumento finanziario contribuisca al conseguimento degli obiettivi prefissati;
- modalità di implementazione e definizione delle procedure che consentono l'aggiornamento della valutazione ex-ante.

Considerato che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in qualità di AdG dei due Programmi Operativi Nazionali "Iniziativa Occupazione Giovani" (PON - IOG) e "Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione" (PON - SPAO), si propone di attuare un Fondo Rotativo Nazionale sostenuto dai contributi del Fondo Sociale Europeo (FSE) e finalizzato alla promozione dell'autoimprenditorialità e dell'autoimpiego, lo studio è volto a determinare i fallimenti di mercato e le situazioni sub-ottimali legate a questo segmento di mercato con particolare riferimento ai soggetti svantaggiati identificati come destinatari dai due Programmi Operativi, come di seguito sintetizzati.

- Il **PON IOG** rappresenta il Piano di attuazione della Garanzia Giovani in Italia. L'Obiettivo Tematico del PON IOG all'interno del quadro strategico comune riguarda la **promozione di un'occupazione sostenibile e di qualità e la mobilità dei lavoratori (OT8)**. In particolare, l'**Obiettivo specifico: 8.1 – Aumentare l'occupazione dei giovani NEET**, ha come priorità l'"integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani, in particolare di quelli non occupati, non inseriti in percorsi di istruzione o di formazione (NEET), compresi i giovani a rischio di esclusione sociale e giovani provenienti da comunità emarginate, anche attraverso l'attuazione della Garanzia per i giovani" e a tal fine persegue una serie di azioni, fra cui, ai fini del presente studio, si evidenzia la **Misura 7 - sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità**.
- Il **PON SPAO** intende agire in base ad una strategia finalizzata ad aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, anche promuovendo l'**inclusione sociale** e il miglioramento della qualità del capitale umano, sostenendo l'integrazione nel mercato del lavoro dei soggetti più vulnerabili, come ad esempio **donne, lavoratori anziani, immigrati e persone a rischio d'esclusione sociale e povertà**. La dotazione finanziaria del PON SPAO risulta prevalentemente concentrata sull'**Asse I – "Occupazione"** che accentra quasi **l'85% delle risorse totali**. Ai fini del presente studio, si riportano di seguito le **priorità di investimento** che prevedono il ricorso agli strumenti finanziari:

¹ Cfr. https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/manual_vol-I_ex-ante-assessment-general-methodology.pdf

- 8.i - Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro.
- 8.ii – Integrazione nel mondo del lavoro dei giovani, in particolare NEET, anche attraverso l'attuazione della Garanzia per i giovani.
- 8.iv - L'uguaglianza tra uomini e donne in tutti i settori, incluso l'accesso all'occupazione e alla progressione della carriera, la conciliazione tra vita professionale e vita privata e la promozione della parità di retribuzione per uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore.

Per la realizzazione del presente studio è stato seguito il seguente **approccio metodologico**:

- **analisi desk**, incentrata sull'analisi e la ricostruzione dei dati e delle fonti informative disponibili;
- **stakeholder consultation**, condotta attraverso interviste semi-strutturate ad osservatori privilegiati rappresentativi del mondo produttivo, finanziario, e pubblico, al fine di completare e dettagliare il set di informazioni acquisite con l'analisi desk; la *stakeholder consultation* è stata particolarmente utile per una valutazione quali/quantitativa della domanda, dell'offerta e degli strumenti finanziari esistenti ed una identificazione più precisa dei fallimenti del mercato e delle condizioni sub-ottimali di investimento;
- **rilettura delle analisi valutative**, che ha permesso attraverso l'analisi congiunta degli esiti delle analisi desk e delle interviste agli stakeholder di trarre le conclusioni per quanto riguarda l'identificazione delle principali tipologie di fallimenti di mercato e delle situazioni di investimento sub-ottimali, di definire le principali caratteristiche e la strategia di investimento dello strumento finanziario, anche in termini di *governance*, e di fornire eventuali suggerimenti per massimizzare l'effetto leva e produrre valore aggiunto.

Per quanto concerne l'analisi del **contesto di riferimento**, lo studio ha rilevato quanto segue.

- Le determinanti strutturali e cicliche che caratterizzano la **condizione dei giovani nel mercato del lavoro confermano una situazione di netto svantaggio: in alcuni paesi europei gli under 25 registrano tassi di disoccupazione dalle due alle quattro volte superiori a quelli degli adulti**. Se in Germania la disoccupazione giovanile riguarda appena il 7,2% dei giovani attivi nel mercato del lavoro, **in Italia tale quota sale al 42,7%** (dato annuale 2014), quasi quattro volte superiore al tasso di disoccupazione che considera tutte le classi di età (15-64 anni) e che è pari al 12,9%.
- Ancora più critica risulta la condizione di coloro che non studiano, non lavorano e non sono inseriti in un percorso di formazione, i c.d. NEET (*Not in Education, Employment, or Training*); **più di un quarto dei giovani tra i 15 e i 24 anni in Italia non lavora e non studia (26,2%), corrispondenti a 1 milione 316 mila giovani**. Tra il 2007 e il 2014 la quota di NEET è aumentata del 37,6% per la fascia di età 15-24 e del 40% per la fascia di età 18-29 anni, corrispondenti rispettivamente a 360 mila e 657 mila NEET in più rispetto al periodo pre-crisi. **La quota di NEET dell'Italia è superiore a quella della media europea e inferiore solo al livello della Grecia**, con un costo stimato in 32,6 miliardi di euro, pari al 2% del PIL (Eurofound, 2011), in termini di mancati redditi e costi di finanza pubblica, oltre a un elevato costo indiretto, in termini di perdita di competitività e di capitale umano².
- **Altri soggetti**, naturalmente, oltre ai giovani, risultano svantaggiati nel mercato del lavoro: **donne, lavoratori anziani, immigrati e persone a rischio d'esclusione sociale e povertà**, registrano un più difficile (re)inserimento o permanenza nel mercato del lavoro, difficoltà acuitesi durante la crisi economica. Il PON SPAO, oltre a combattere la disoccupazione giovanile, intende promuovere l'integrazione di tali categorie di soggetti vulnerabili nel mercato del lavoro.
- L'autoimpiego e l'autoimprenditorialità rappresentano **strumenti di politica attiva del lavoro** in grado di produrre un effetto moltiplicatore in termini di "job creation". Le PMI rappresentano, infatti, la fonte più importante di nuova occupazione sia sotto forma di autoimpiego sia di assunzioni, creando ogni anno in Europa più di quattro milioni di nuovi posti di lavoro.

² Eurofund, *Young people and NEETs in Europe: First findings*, 2011.

- In termini di **propensione imprenditoriale**, i dati Eurobarometer³ mostrano una maggiore inclinazione degli italiani rispetto ad altri paesi europei, limitata tuttavia, per i giovani in particolare, dalla **barriera economica e dalla possibilità di fallire**.
- La quota di giovani autonomi sui giovani occupati in Europa varia tra 1,2% in Danimarca e il **16% in Italia** (2014), nella maggior parte dei casi si tratta di imprese individuali (solo l'11,3% dei giovani autonomi a livello europeo aveva almeno un dipendente nel 2012). Nell'ultimo decennio l'occupazione autonoma a livello generale è diminuita (dal 27% nel 2004 al 23,5% nel 2014), mentre, a partire dalla crisi economica, **la quota di autonomi di età compresa tra i 15 e i 24 anni è progressivamente aumentata** (dal 15,5% al 16,3%), suggerendo la possibilità che l'intrapresa giovanile sia stata spinta, oltre che da ragioni di opportunità, anche da ragioni di necessità dettate dalle difficoltà nel mercato del lavoro.

In questo contesto, **l'analisi della domanda e dell'offerta di finanziamenti** per autoimpiego e autoimprenditorialità ha messo in luce l'esistenza di un gap rilevante.

- Per quanto riguarda i **NEET**, destinatari del PON IOG, è emerso che, allo stato attuale, non esiste in Italia un incentivo per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità esclusivamente destinato a questa categoria di beneficiari. Data l'alta domanda potenziale rappresentata dai NEET, la possibilità per tale categoria di accedere agli stessi incentivi finanziari cui possono accedere altre categorie svantaggiate genera un "effetto cannibalismo" che non favorisce il raggiungimento degli obiettivi occupazionali e sociali prefissati. **Gli esiti delle analisi della domanda teorica e dell'offerta dimostrano che il Fondo Rotativo Nazionale possa colmare una lacuna significativa nel mercato degli strumenti finanziari in Italia.** Il *gap di finanziamento*, calcolato e spiegato al paragrafo 4.1.3 del presente rapporto, conferma infatti, l'esistenza di un fallimento di mercato rilevante, anche in termini quantitativi.
- Per quanto riguarda l'universo dei soggetti beneficiari del PON SPAO (**giovani, disoccupati, inattivi, donne, soggetti svantaggiati**), anche in questo caso, **il gap di finanziamento** in termini quantitativi conferma l'esistenza di un fallimento di mercato di proporzioni molto rilevanti, considerando l'esiguità dell'offerta e la vastità del bacino dei soggetti target potenziali.

L'analisi del contesto e il raffronto della domanda teorica potenziale e dell'offerta dimostrano l'esistenza di un **fallimento di mercato** tale da confermare la necessità di supportare dal punto di vista pubblico, l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità (prioritariamente) giovanile e da parte di altri soggetti svantaggiati.

Con riguardo alla tipologia di strumento da utilizzare, complice la crisi economica e la stretta creditizia, si è assistito negli ultimi dieci anni a un radicale cambiamento nell'approccio delle Amministrazioni al tema delle sovvenzioni. Gli strumenti finanziari, rispetto allo strumento del "grant" a fondo perduto, permettono di creare un forte **valore aggiunto** grazie alla caratteristica di essere *revolving*, alla capacità di attrarre ulteriori capitali da utilizzare con finalità simili e alla maggiore responsabilizzazione dei destinatari finali.

In particolare, le **risorse aggiuntive** che possono essere attratte dal Fondo Rotativo Nazionale, favorendo la generazione di una **leva** elevata, possono essere identificate nelle risorse pubbliche stanziare in tema di autoimpiego e di autoimprenditorialità dalle Regioni aderenti a Garanzia Giovani che, al momento di redazione del presente rapporto, hanno scelto di non aderire al Fondo stesso. Risorse destinate a queste aree tematiche attraverso PO Regionali e indirizzate al bacino di riferimento del Fondo Rotativo Nazionale (prioritariamente NEET ma anche giovani, disoccupati, donne e soggetti svantaggiati) potrebbero infatti, in futuro, confluire o agire in sinergia con le risorse già destinate al Fondo Rotativo Nazionale, generando un effetto leva significativo (§ 4.3.3).

Al fine di meglio delineare la strategia di investimento dello strumento finanziario, è stata condotta un'analisi di *benchmark* relativamente ad esperienze similari esistenti a livello regionale, nazionale ed europeo, dalle quali si è potuto trarre alcune indicazioni, in termini di *best practice* ed errori commessi. Tra le **"lezioni apprese"** è utile sottolineare le seguenti:

³ Flash Eurobarometer n. 354, *Entrepreneurship. Country Report Italy*, Fieldwork June 2012.

- **le misure finalizzate a favorire l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità risultano decisive per favorire la nascita di nuove imprese** e per consentire a chi è senza lavoro di mettersi in proprio;
- l'esperienza degli interventi di microcredito mostra come **la mancata richiesta di garanzie** da parte del beneficiario offra la possibilità di avviare un'attività lavorativa e uscire dallo status di disoccupato alle categorie con maggiori difficoltà di accesso al credito e in condizione di svantaggio;
- la scelta di utilizzare uno **strumento di ingegneria finanziaria di tipo rotativo risulta premiante in termini di sostenibilità**; nei casi analizzati, infatti, le restituzioni, al netto di revoche e rinunce, hanno permesso di rifinanziare gli strumenti e aprire nuovi Avvisi e/o favorire lo scorrimento delle graduatorie;
- nella maggior parte dei casi viene data la possibilità di finanziare le start-up piuttosto che le imprese già esistenti; tale dato porta a ipotizzare **l'effetto di incentivazione** di un Fondo a favore dell'autoimpiego e l'autoimprenditorialità che riduca contemporaneamente il dead weight delle iniziative, sebbene tale affermazione potrà essere confermata solo a seguito di apposite valutazioni d'impatto;
- la **combinazione di prestiti e di attività di formazione e affiancamento** risulta vincente: fornire una formazione sui diversi aspetti di sviluppo del business migliora le capacità imprenditoriali e di gestione dei destinatari finali, riducendo la probabilità di inadempienze da parte dei beneficiari; in tal senso, **offrire ai beneficiari un servizio di tutoraggio**, affiancamento (dalla presentazione della domanda all'avvio dell'attività) e accompagnamento per il primo anno di attività, al fine di garantire un migliore utilizzo delle risorse finanziarie;
- al fine di raggiungere il più ampio bacino di destinatari finali possibile, è importante **dare rilievo alle attività di comunicazione**, sia in merito alle opportunità offerte dal Fondo sia riguardo i risultati raggiunti; con la finalità di organizzare al meglio tali attività, sarà importante tenere in considerazione le differenze in termini di "cultura imprenditoriale" esistenti tra le diverse aree geografiche italiane;
- al fine di rendere quanto più efficiente l'utilizzo delle risorse e di finanziare solo i progetti strettamente performanti, risulta importante l'utilizzo di **criteri premianti** nella fase di selezione dei destinatari finali;
- nella definizione di uno strumento finanziario occorre porre attenzione ad eventuali "**effetti di sostituzione**" e alle possibili **difficoltà di coordinare diverse sovvenzioni** a livello regionale, nazionale e comunitario per il medesimo oggetto (ad es. autoimprenditorialità e autoimpiego);
- a seguito di iniziative che supportano l'autoimpiego/autoimprenditorialità è stato possibile osservare un fenomeno di **emersione dal lavoro nero**, circostanza che risulta potenzialmente interessante anche nel caso specifico del Fondo rotativo nazionale, se si considera il target di soggetti svantaggiati a cui l'iniziativa si vuole rivolgere.

A fronte delle analisi condotte, infine, il presente studio è stato focalizzato sull'individuazione delle possibili linee di indirizzo per la strategia di investimento. In tal senso il **Fondo Rotativo Nazionale**, costituito con una **dotazione iniziale** di € **124,05 milioni** (€ 64,66 milioni a valere sul PON IOG, € 50 milioni a valere sul PON SPAO e € 9,39 milioni a valere sul POR della regione Calabria), dovrebbe:

- individuare come **soggetti destinatari** prioritari i NEET aderenti a Garanzia Giovani, che al momento dell'adesione abbiano un'età compresa tra i 18 e i 29 anni e che abbiano completato il percorso di accompagnamento di cui alla Misura 7.1 del PON IOG o altri percorsi nell'ambito di misure promosse a livello nazionale e/o regionale. Con il conferimento al Fondo delle risorse derivanti dal PON SPAO, la platea dei destinatari finali potrà essere ampliata fino a ricomprendere tutte le categorie di soggetti con un potenziale di esclusione dal mercato del lavoro;
- erogare **prestiti** ai destinatari finali fino ad un massimo di € 50.000, a tasso di interesse nullo, almeno in una prima fase;
- erogare **in anticipazione senza la richiesta di garanzie** (ove ciò sia conforme alle normative/prassi amministrative vigenti), in modo da consentire a soggetti privi di merito di credito di accedere al finanziamento in modo funzionale all'avvio dell'attività imprenditoriale.

Si sottolinea che la dotazione finanziaria iniziale del Fondo potrà essere oggetto di variazione anche a seguito di ulteriori e diversi conferimenti da parte delle Regioni (a valere sulle allocazioni delle Misure 7 dei Piani di Attuazione Regionale della Garanzia Giovani ovvero a valere su altre fonti di finanziamento) o da parte della stessa AdG, ed è

pertanto da ritenersi integrabile ed indicativa della sola consistenza attuale delle risorse a disposizione del Fondo Rotativo Nazionale.

A fronte delle precedenti considerazioni e delle analisi svolte, il Fondo potrebbe proporre tre forme tecniche di intervento:

1. **microcredito entro i 25.000 euro;**
2. **prestiti in anticipazione superiori a 25.000 euro e inferiori a 35.000 euro** qualora il contratto di finanziamento preveda l'erogazione frazionata subordinando i versamenti successivi al verificarsi di alcune condizioni di sostenibilità⁴, senza garanzie;
3. **prestiti tra i 35.000 e i 50.000 euro:**
 - a. finanziamenti in anticipazione: dietro apposizione di idonea garanzia, attraverso:
 - i. sezione del fondo dedicata; *oppure*
 - ii. fidejussione, *oppure*
 - iii. garanzia reale, anche sul bene stesso acquistato attraverso la misura, nel caso in cui risulti idoneo.
 - b. erogazione di finanziamenti di importo pari allo stato di avanzamento contabile dell'iniziativa (non in forma di anticipazione).

In Europa il microcredito⁵ si rivolge alle **persone svantaggiate** che non hanno accesso ai servizi bancari tradizionali. Vista l'ampiezza del bacino potenziale di destinatari (§ 4.1.2), lo studio suggerisce che l'accesso alle linee di microcredito offerte dallo strumento (tipologia 1 e 2), vengano riservate a quei soggetti che risultano essere non idonei ad accedere al credito attraverso il settore finanziario tradizionale.

Ad integrazione dello strumento finanziario, si consiglia inoltre, di prevedere una misura di accompagnamento (**tutoraggio**) volta ad aumentare l'efficacia e la sostenibilità dello stesso, come ampiamente sottolineato dalla *stakeholder consultation* e dalle lezioni apprese.

Infine, come previsto dalla metodologia di valutazione ex-ante, la strategia di investimento ipotizzata potrà richiedere un aggiornamento in ragione di cambiamenti del contesto di riferimento e dei risultati ottenuti, anche riguardo alla eventuale variazione della dotazione finanziaria e alla possibile estensione della platea di beneficiari, in considerazione delle ultime raccomandazioni della Commissione Europea in tema di disoccupazione di lunga durata.

⁴ Decreto Ministero dell'Economia e delle Finanze 17 ottobre 2014, n. 176 "Disciplina del microcredito, in attuazione dell'articolo 111, comma 5, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385", art. 4 comma 1.

⁵ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 13 novembre 2007, dal titolo «Iniziativa europea per lo sviluppo del Microcredito a sostegno della crescita e dell'occupazione» [COM(2007) 708 def. – Non pubblicata sulla Gazzetta ufficiale].

1. Introduzione

1.1. Premessa e scopo dell'analisi

Nell'attuale contesto macroeconomico – caratterizzato da bassa crescita, alta e persistente disoccupazione e crescente rischio di disoccupazione strutturale, in particolar modo per alcune tipologie di soggetti a più alto rischio di esclusione – la politica di coesione europea 2014-2020 rappresenta un elemento essenziale per il raggiungimento degli obiettivi posti dalla strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. In tale scenario, gli strumenti finanziari possono fornire un importante contributo all'efficienza e all'efficacia dei programmi e, per il loro utilizzo, il nuovo quadro normativo dell'Unione relativo ai fondi strutturali e di investimento europei fornisce una disciplina ampia e dettagliata.

Tra le principali novità del nuovo quadro normativo rientra la valutazione ex-ante degli strumenti finanziari che, come previsto dall'articolo 37(2) del Regolamento (UE) n. 1303/2013⁶, è finalizzata a garantire l'efficienza e l'efficacia nella implementazione di tali strumenti e che il loro utilizzo e le scelte in merito alle modalità di implementazione siano frutto di una valutazione ponderata, effettuata anche tenendo presenti i risultati potenziali di scelte alternative. Grazie alle conclusioni tratte dalla valutazione ex-ante, l'Autorità di gestione (AdG) sarà in possesso di tutte le informazioni necessarie per contribuire a contrastare le principali lacune del mercato e per definire le priorità per l'allocazione delle risorse pubbliche, in conformità con i Programmi e gli Assi Prioritari.

Con Decreto Direttoriale del 6 maggio 2015 della Direzione Generale per le Politiche Attive, i Servizi per il Lavoro e la Formazione, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (di seguito MLPS, il Ministero o l'AdG) ha affidato a PricewaterhouseCoopers Advisory SpA il servizio di studio ed analisi avente ad oggetto la valutazione ex-ante degli strumenti finanziari da attivare nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "Iniziativa Occupazione Giovani 2014 – 2015" (PON IOG) e del Programma Operativo Nazionale "Sistemi di politiche attive per l'occupazione 2014 – 2020" (PON SPAO).

Si ritiene utile sottolineare in questa sede che, come evidenziato nel Capitolato Prestazionale, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in qualità di AdG dei due Programmi Operativi Nazionali "IOG" e "SPAO", si propone di attuare un Fondo Rotativo Nazionale sostenuto dai contributi del FSE e finalizzato alla promozione dell'autoimprenditorialità e dell'autoimpiego.

Il presente documento rappresenta il Rapporto Finale di tale processo di valutazione, attraverso cui si intende supportare il MLPS nella definizione del summenzionato strumento finanziario. Il presente Rapporto poggia su una metodologia di analisi articolata, nonché sulla consultazione dei diversi attori di riferimento, al fine di fornire i risultati e le indicazioni necessarie alla AdG per procedere con la costituzione e implementazione dello strumento finanziario.

Il presente documento integra e consolida le analisi confluite nella pubblicazione del Rapporto Intermedio (consegnato in data 04.09.2015) ed in particolare:

- riporta le evidenze consolidate derivanti dall'**analisi della domanda** e dell'**offerta**, stimando il **gap** di finanziamento esistente;
- analizza eventuali sovrapposizioni con altri strumenti finanziari e il conseguente **valore aggiunto** dello strumento finanziario;
- fornisce un quadro consolidato delle **lezioni tratte dall'esperienza**, della **strategia di investimento** dello strumento e della sua struttura di *governance*;
- presenta una stima delle **risorse aggiuntive e complementari** allo strumento;
- illustra i risultati della *stakeholder consultation*;
- presenta i **risultati attesi** dello strumento;
- indica le disposizioni per l'**aggiornamento e la revisione** della valutazione ex ante.

⁶ Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, disponibile a: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=EN>.

1.2. Struttura dello studio

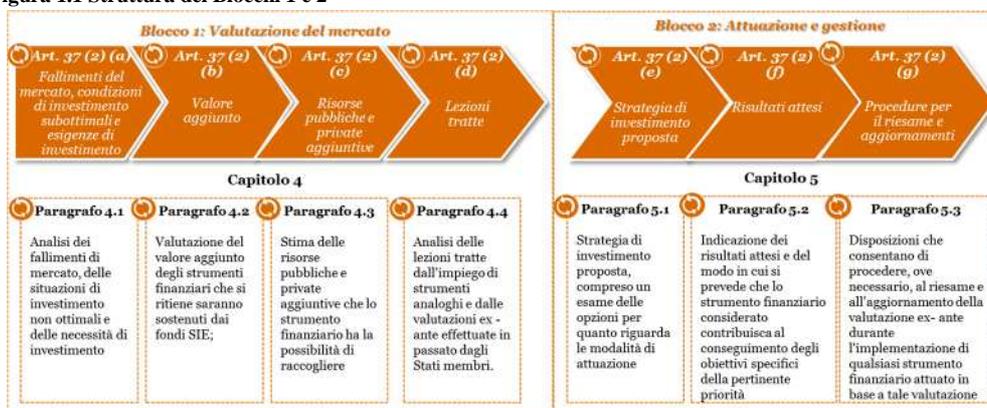
La struttura del rapporto segue quella riportata nell'articolo 37 (2) del Regolamento (UE) n. 1303/2013, relativa ai requisiti per la valutazione ex-ante e risponde alle richieste definite nel Capitolato Prestazionale.

Il documento si suddivide in **tre sezioni** principali.

- **Attività preliminari all'avvio dell'analisi**, contenente gli esiti dell'attività di studio condotta sulla documentazione esistente al fine di delinearne il contesto di riferimento e di valutare la coerenza rispetto alle priorità di investimento definite dai PON IOG e SPAO (Capitolo 2); la descrizione dell'approccio metodologico adottato (Capitolo 3);
- **Blocco 1 - "Valutazione del mercato"** (Capitolo 4), che esamina l'equilibrio tra domanda e offerta e le conseguenti esigenze di finanziamento del mercato; evidenzia il valore aggiunto rappresentato dalla scelta di ricorrere agli strumenti finanziari e identifica i principali fattori di successo e i limiti tratti dalle esperienze precedenti similari;
- **Blocco 2 - "Attuazione e gestione"** (Capitolo 5), incentrato sulla strategia di investimento e sulla struttura di *governance* dello strumento, sulla base delle conclusioni tratte nel corso dell'analisi descritta nel Blocco 1.

La figura che segue illustra la struttura dettagliata dei Blocchi 1 e 2 e la coerenza degli stessi con i requisiti richiesti dal citato regolamento.

Figura 1.1 Struttura dei Blocchi 1 e 2



Fonte: Elaborazione PwC

2. Esiti dell'attività preliminare

2.1. Considerazioni preliminari sull'uso dello strumento finanziario nell'ambito delle priorità di investimento identificate

Il tema della creazione di impresa è per natura ambivalente, riguardando, da un lato, la **competitività** dell'economia nel suo complesso attraverso il suo sistema produttivo, e agendo, dall'altro lato, quale fonte di occupazione e di **creazione di lavoro**. Le nuove imprese, in particolare le PMI, rappresentano la fonte più importante di nuova occupazione, sia sotto forma di autoimpiego sia in termini di assunzioni, creando ogni anno in Europa più di quattro milioni di nuovi posti di lavoro. Al centro della politica europea per le PMI si trova lo Small Business Act (SBA) ovvero il decalogo di principi che dovrebbero guidare la progettazione e l'implementazione di politiche a livello nazionale ed europeo.

In virtù di ciò, nel Piano di Azione Imprenditorialità 2020⁷ si sottolinea come, per riportare l'Europa sui binari della crescita e dell'occupazione e renderla competitiva, sia **necessario incrementare il numero di imprenditori e di startup**. In particolare, accanto alla formazione imprenditoriale e alla riduzione degli adempimenti per la creazione di impresa nell'ottica della semplificazione, uno dei pilastri di tale piano è rappresentato dallo sviluppo di modelli di ruolo e dal coinvolgimento di gruppi specifici al fine di permettere lo sviluppo del loro potenziale imprenditoriale. I nuovi orizzonti indicati per l'imprenditoria riguardano in particolare il coinvolgimento di donne, migranti, disoccupati e giovani, oggi sottorappresentati tra la popolazione imprenditoriale e in particolare tra i fondatori di startup.

Accanto alle misure messe in atto a livello nazionale per sostenere la promozione dell'imprenditorialità tenendo conto dello Small Business Act (SBA), un forte sostegno deriva dai **Fondi Strutturali e di Investimento Europei** (SIE) e in particolare dalla sinergia che si crea attraverso il **Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale** (FESR) e il **Fondo Sociale Europeo** (FSE), rappresentando, rispettivamente, le politiche di **sviluppo** e le politiche attive del **lavoro**.

L'impresa e l'autoimpiego - seppure con diversi focus e approcci - assumono, infatti, particolare centralità nell'ambito degli Obiettivi Tematici (OT) individuati nell'Accordo di partenariato 2014-2020 e in particolare: OT1 - "Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione", OT3 - "Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, del settore agricolo e del settore della pesca e dell'acquacoltura" a valere sul FESR e FEASR, OT8 - "Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori" e OT10 - "Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente" a valere sul FSE.

FESR e FSE costituiscono dunque le principali direttrici, rappresentando rispettivamente il presupposto necessario per la ripresa dell'occupazione attraverso le misure di rilancio degli investimenti e per lo sviluppo del sistema imprenditoriale in senso innovativo (OT3) e la canalizzazione di questo sviluppo in termini di politiche attive del lavoro, finalizzate alla compensazione delle maggiori difficoltà occupazionali di alcuni gruppi di lavoratori (OT8).

Il tema dell'autoimpiego e dell'auto-imprenditorialità non può poi considerarsi slegato dal sistema di istruzione e formazione, le cui sinergie sono evidenti dal lato dell'offerta di lavoro, per permettere l'incontro con le esigenze del sistema imprenditoriale e in termini di miglioramento del raccordo tra sistema educativo e mercato del lavoro (OT10).

La complementarità tra i fondi emerge anche con riferimento alla politica di sviluppo rurale, dove attraverso la costituzione di piccole e medie imprese si prevede la creazione di occupazione aggiuntiva, con particolare riferimento ai giovani, alle donne e a quelle componenti dell'occupazione in uscita da settori e da comparti in corso di ristrutturazione e/o crisi, anche nel settore agro-alimentare, e dove il FEASR offre contributo sui finanziamenti per startup e sviluppo delle micro-imprese nelle aree rurali e l'FSE integra suddette azioni attraverso l'implementazione delle necessarie politiche attive per il lavoro nelle stesse aree, in particolare con riferimento agli strumenti di promozione dell'autoimpiego e dell'imprenditorialità.

Da evidenziare, inoltre, la complementarità con il **Programma dell'Unione europea per il cambiamento e l'innovazione sociale (EASI)** - indirizzato ai gruppi vulnerabili tra cui le persone che hanno perso il lavoro o rischiano di perderlo o hanno difficoltà a inserirsi o reinserirsi nel mercato del lavoro - ed ivi in particolare lo **Strumento**

⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Piano d'azione imprenditorialità 2020. Rilanciare lo spirito imprenditoriale in Europa*, Com(2012) 795 final, Bruxelles, 9.1.2013.



Europeo Progress di Microfinanza, che sostiene l'accesso alla microfinanza per le persone vulnerabili che desiderano avviare una microimpresa – e il **Programma per la competitività delle imprese e le PMI (COSME)**.

Come rimarcato dalle Raccomandazioni del Consiglio europeo all'Italia recepite dall'Accordo di Partenariato sulle politiche di coesione 2014-2020, particolare rilevanza riveste l'uso di strumenti finanziari, che insistono sulla necessità di promuovere maggiormente lo sviluppo dei mercati dei capitali al fine di diversificare e migliorare l'accesso delle imprese ai finanziamenti (anche non bancari), in particolare da parte delle PMI e soprattutto sotto forma di partecipazione al capitale, al fine di promuoverne la capacità d'innovazione e di crescita.

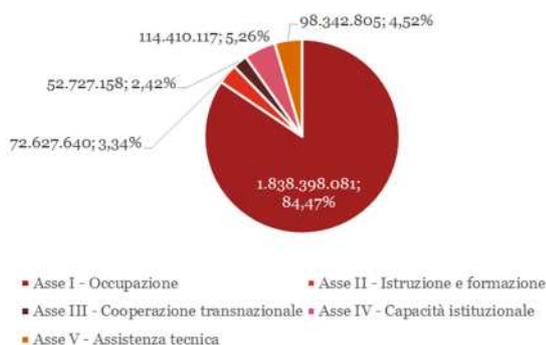
2.1.1 PON “Sistemi di politiche attive per l'occupazione”

Il Programma Operativo Nazionale “Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione” (PON SPAO) accoglie le raccomandazioni del Consiglio Europeo sui temi della occupazione, del mercato del lavoro, del capitale umano, della produttività, promuovendo azioni di supporto alle riforme strutturali nazionali, in coerenza con le priorità definite in ambito comunitario. Il PON-SPAO rappresenta una novità rispetto al precedente periodo di programmazione e riguarda l'intero territorio nazionale, perseguendo le seguenti finalità: combattere la disoccupazione giovanile attraverso l'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro, anche sostenendo la transizione tra istruzione e occupazione; integrare i più vulnerabili (donne, lavoratori anziani, immigrati e persone a rischio d'esclusione sociale e povertà) nel mercato del lavoro; migliorare la qualità dell'istruzione e della formazione, accompagnando l'aumento degli investimenti privati in R&S e innovazione con lo sviluppo del capitale umano; promuovere la mobilità dei lavoratori; contribuire ad ammodernare e rafforzare le istituzioni del mercato del lavoro, con particolare riferimento ai servizi per l'impiego, pubblici e privati e combattere il lavoro sommerso. In particolare, attraverso i tre Obiettivi Tematici (OT) del quadro strategico comune, il PON mira a “promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori” (OT8), “investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente” (OT10) e “rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente” (OT11).

La dotazione finanziaria del PON SPAO - che ammonta in totale a € **2.176.505.801** (di cui € 1.180.744.376 a valere su FSE e € 995.761.425 da cofinanziamento nazionale) - risulta prevalentemente rivolta all' **Asse I – “Occupazione”** che concentra quasi **l'85% delle risorse totali**, per le seguenti **priorità di investimento**:

- 8.i - Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro.
- 8.ii – Integrazione nel mondo del lavoro dei giovani, in particolare NEET, anche attraverso l'attuazione della Garanzia per i giovani.
- 8.iv - L'uguaglianza tra uomini e donne in tutti i settori, incluso l'accesso all'occupazione e alla progressione della carriera, la conciliazione tra vita professionale e vita privata e la promozione della parità di retribuzione per uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore.
- 8.vii - Modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro, come i servizi pubblici e privati di promozione dell'occupazione.

Figura 2.1 – Distribuzione delle risorse a valere su PON SPAO per Asse Prioritario



Fonte: Elaborazione su dati PON SPAO

Il ricorso agli **strumenti finanziari** è previsto in particolare nell’ambito dell’ **Asse I – “Occupazione”** con riferimento alle priorità **8i, 8ii e 8iv** e nasce dall’avvertita esigenza 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).

Le finalità del PON SPAO sono perseguite in stretto raccordo con gli interventi previsti dalle altre amministrazioni centrali e regionali. Allo stesso modo, in un’ottica di complementarietà e sinergia, il PON SPAO prevede un sostegno al piano **Garanzia Giovani**, in particolare promuovendo interventi sui sistemi, presupposto per l’attuazione dell’“Iniziativa Occupazione Giovani”, ma dalla stessa non finanziabili, nonché interventi su target da questa esclusi. Infine, il PON ravvisa che la previsione di un Fondo nazionale per l’autoimpiego e l’autoimprenditorialità a favore delle summenzionate categorie di soggetti potrebbe permettere di capitalizzare le esperienze positive già maturate a livello regionale, a valere sulle programmazioni precedenti e anche mediante il contributo di altri fondi strutturali e potrebbe agire in sinergia con analoghi **strumenti già previsti a livello nazionale** (ad esempio, sulla base delle disposizioni normative 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** (per un’analisi di dettaglio dell’offerta attuale si veda il par. 4.1.1).

2.1.2 PON “Iniziativa Occupazione Giovani”

Con l’aggravarsi degli effetti della crisi economica ed in particolare con l’aumento della disoccupazione giovanile in Europa, la politica europea sembra caratterizzarsi per un forte orientamento degli interventi a favore dei giovani verso **priorità occupazionali**, coerentemente con gli obiettivi strategici europei.

L’ **“Iniziativa per l’occupazione dei giovani”** (YEI) è stata istituita dal Consiglio europeo del 7 e 8 febbraio 2013 con una dotazione di **€ 6 miliardi di euro** per il periodo 2014 - 2020 da allocare sulle regioni con tasso di disoccupazione giovanile superiore al 25%, al fine di sostenere le misure del pacchetto sull’occupazione giovanile presentate dalla Commissione il 5 dicembre 2012, e in particolare l’attuazione della **Garanzia Giovani** (GG).

L’Iniziativa, finanziata con 3 miliardi di euro derivanti da investimenti mirati del FSE e 3 miliardi di euro da una linea del bilancio UE dedicata, costituisce uno strumento complementare rispetto agli interventi realizzati a livello nazionale

e regionale, incluse le attività co-finanziate dal FSE. In UE sono 20 i Paesi che hanno registrato un tasso di disoccupazione giovanile superiore al 25% in almeno una regione, potendo quindi accedere alla risorse YEI. Tra il 2013 e il 2014 tutti i Paesi UE hanno presentato i relativi piani nazionali di attuazione della Garanzia Giovani ai fini dell'approvazione da parte della CE delle strategie adottate e del successivo avvio del processo di implementazione.

La dotazione complessiva per l'Italia per la realizzazione della GG ammonta ad un totale di circa 1,5 miliardi di euro per il biennio 2014 – 2015, di cui **567 milioni di euro a valere su YEI**, 567 milioni di euro a carico del FSE, a cui si aggiunge la quota di co-finanziamento nazionale. Dall'approvazione della Garanzia Giovani, coerentemente con gli indirizzi e gli orientamenti della Commissione, il Governo italiano ha avviato un processo allargato per l'elaborazione di un Piano di attuazione, al fine di definire la strategia dell'Italia alla base della sua realizzazione. Conformemente al modello di *governance* previsto dal Piano italiano, la Garanzia Giovani è attuata attraverso l'adozione di un PON ad hoc - il PON **“Iniziativa Occupazione Giovani”** (PON IOG) - a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in qualità di Autorità di Gestione (AdG), nell'ambito del quale le Regioni e la Provincia autonoma di Trento sono designate come Organismi Intermedi (OI) delegati per la realizzazione delle misure previste nei rispettivi territori. Rispetto ai criteri di ammissibilità alle risorse IOG stabiliti nell'allegato VIII del Regolamento (UE) n. 1303/2013, l'Italia ha deciso di avvalersi della clausola di flessibilità (Regolamento (UE) n. 1304/2013 del 17 dicembre 2013, art. 16, par. 4), che consente di destinare un importo non superiore al 10% del fondo IOG anche a regioni (NUTS2) il cui tasso di disoccupazione giovanile nell'anno 2012 sia inferiore al 25%, ma caratterizzate da contesti sub-regionali a elevata disoccupazione giovanile. Sono stati inclusi dunque, per tale via, nell'ambito dell'eleggibilità IOG anche i territori della Provincia Autonoma di Trento e la Regione Veneto, dove in alcune province il tasso di disoccupazione giovanile è superiore al 25%. Resta quindi escluso dall'ambito IOG il solo territorio della Provincia Autonoma di Bolzano. Il PON IOG ha una dotazione finanziaria totale pari a **€ 1.513.363.329**, di cui € 1.135.022.496 FSE – YEI e € 378.340.833 di co-finanziamento nazionale.

L'Obiettivo Tematico del PON IOG all'interno del quadro strategico comune riguarda la **promozione di un'occupazione sostenibile e di qualità e la mobilità dei lavoratori (OT8)**.

In particolare, l'Asse 1 – **“Occupazione giovani NEET”** ha come priorità l'“integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (YEI), in particolare di quelli non occupati, non inseriti in percorsi di istruzione o di formazione (NEET), compresi i giovani a rischio di esclusione sociale e giovani provenienti da comunità emarginate, anche attraverso l'attuazione della Garanzia per i giovani” e a tal fine persegue le seguenti azioni:

1. accoglienza, presa in carico, orientamento (misura propedeutica);
2. formazione finalizzata all'inserimento lavorativo (al conseguimento di una qualifica per i giovani di 15-18 anni);
3. accompagnamento al lavoro e azioni di inserimento lavorativo favorendo il *matching*;
4. apprendistato;
5. tirocini;
6. servizio civile;
7. **sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità**;
8. mobilità professionale transazionale e territoriale;
9. bonus occupazionale ai datori di lavoro nel caso di assunzione con determinati contratti.

In considerazione del continuo aumento del numero di imprese costituite da giovani e dell'alto potenziale rappresentato dal lavoro autonomo per fare fronte alle sfide del mercato del lavoro giovanile, la misura relativa al sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità risulta cruciale, perché intende promuovere, supportare e accompagnare l'avvio di startup da parte di giovani, anche favorendo l'accesso al credito.

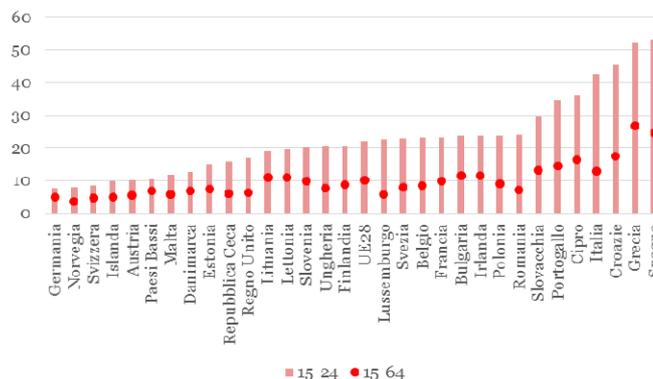
A questo riguardo, la pianificazione dell'utilizzo di uno strumento finanziario quale un Fondo Rotativo Nazionale consentirebbe di facilitare l'accesso al credito da parte di categorie di soggetti svantaggiati (giovani, disoccupati giovani) ai quali, particolarmente nell'attuale contesto di crisi economico-finanziaria, risulta per lo più precluso. Il PON IOG prevede il ricorso a tale strumento finanziario nell'ambito della Misura 7 sopra richiamata, e in particolare attraverso la **Misura 7.2 “Supporto per l'accesso al credito agevolato”**.

2.2. Analisi della documentazione esistente

2.2.1. I giovani e il mercato del lavoro

Se a distanza di quasi sette anni dall'inizio conclamato della crisi economica l'economia italiana inizia a registrare segni di miglioramento - con il PIL in aumento nel secondo trimestre del 2015 dello 0,3% rispetto al trimestre precedente e dello 0,7% nei confronti del secondo trimestre del 2014, pari a una variazione acquisita per il 2015 del +0,6%⁸ - e sebbene il tasso di disoccupazione nell'Area Euro abbia fatto registrare nel luglio 2015 il valore più basso da febbraio 2012 (pari al 10,9%), l'andamento dell'occupazione rimane stagnante e alcune tipologie di soggetti, in primis i giovani, restano ad alto rischio di esclusione e marginalità.

Figura 2.2 – Tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) e totale (15-64 anni) nel 2014, in %



Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

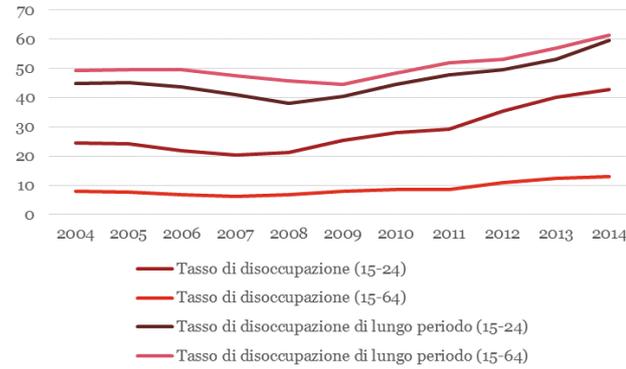
La figura 2.2 mostra il tasso di disoccupazione totale tra i 15 e i 64 anni (indicato dal punto) e il tasso di disoccupazione giovanile tra i 15 e i 24 anni (barra) nei paesi europei nel 2014. A fronte delle determinanti strutturali e cicliche che caratterizzano la **condizione dei giovani nel mercato del lavoro, in molti paesi europei gli under 25 registrano tassi di disoccupazione dalle due alle quattro volte superiori a quelli degli adulti**. In Europa quasi 5 milioni (4.850.000) di giovani *under 25* risultano disoccupati (pari al 21,1%), con notevoli divergenze fra i Paesi, in relazione alle caratteristiche cicliche e strutturali delle economie e ai sistemi di transizione scuola-lavoro adottati. Se in Germania la disoccupazione giovanile riguarda appena il 7,2% dei giovani attivi nel mercato del lavoro, **in Italia tale quota sale al 42,7%** (dato annuale 2014). In base agli ultimi dati pubblicati dall'Istat, nel II trimestre 2015 il tasso di disoccupazione dei giovani tra 15 e 24 anni è sceso al 41,1% corrispondente a una riduzione di 0,5 punti in un anno.

Nonostante i recenti trend positivi, in Italia i giovani hanno quasi quattro volte più probabilità di essere disoccupati rispetto alle persone in età adulta (25-64 anni): un tasso di disoccupazione relativo giovani-adulti tra i più alti d'Europa. Infatti, se a livello generale dell'economia e considerando tutte le classi di età (15-64 anni) il tasso di disoccupazione in Italia nel 2014⁹ è pari a 12,9%, il tasso di disoccupazione giovanile (15-24) è quasi quadruplo. Rapportato al totale della popolazione in età 15-24 anni, tale tasso è pari all'11,6%.

⁸ Fonte: Istat, *Occupati e disoccupati*, 1 settembre 2015.

⁹ Ultimo anno disponibile.

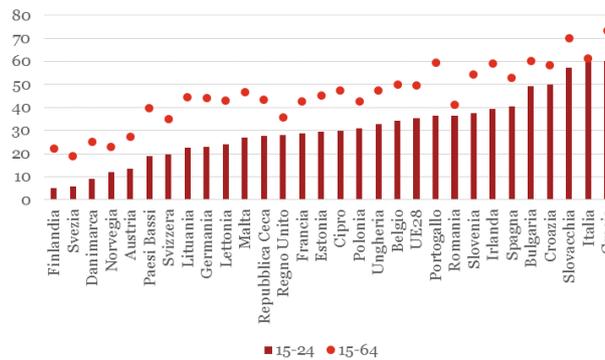
Figura 2.3 – Tasso di disoccupazione e tasso di disoccupazione di lungo periodo in Italia per le fasce di età 15-24 e 15-64 nel 2014, in %



Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

La figura 2.3 mostra l'andamento del tasso di disoccupazione e del tasso di disoccupazione di lungo periodo per i giovani (15-24 anni) e per la totalità della popolazione in età lavorativa (15-64 anni) dal 2004 al 2014 in Italia. I giovani oltre a registrare tassi di disoccupazione strutturalmente più alti rispetto a quelli totali, subiscono anche un maggiore impatto della congiuntura economica negativa in termini di diminuzione dell'occupazione e aumento della disoccupazione. Con il persistere della crisi economica e l'inizio di una lunga fase di stagnazione per l'economia italiana è aumentata di circa 20 punti percentuali la quota di disoccupati di lungo periodo (i.e. da oltre 12 mesi), rispettivamente pari a 59,7% per i giovani e a 61,4% a livello totale nel 2014 (erano rispettivamente il 41,1% e il 47,5% nel 2007). Oltre la metà dei disoccupati in entrambe le fasce di età si trova quindi alla ricerca di una occupazione da oltre 12 mesi e vede diminuire la propria probabilità di (ri-)occupazione; infatti, come dimostrato dalla letteratura economica di riferimento, la disoccupazione di lungo periodo è legata all'aumento del rischio di perdita di capitale umano, difficile (ri-)occupabilità, effetto "stigma"¹⁰, perdita di motivazione, marginalità nel mercato del lavoro ed esclusione sociale.

Figura 2.4 – Tasso di disoccupazione di lungo periodo in Europa, giovani (15-24) e totale (15-64) nel 2014, in %



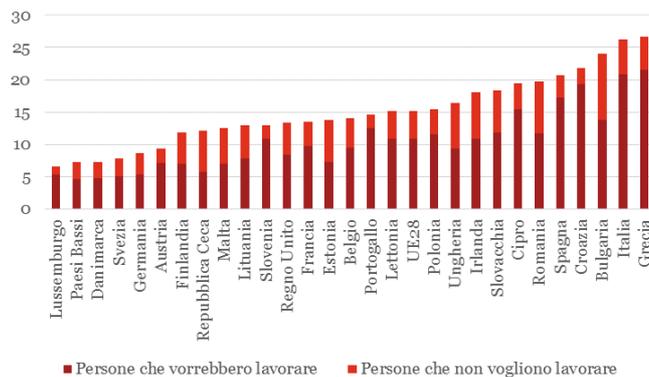
Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

¹⁰ M. Biewen, S. Steffes, *Unemployment persistence: Is there evidence for stigma effects?* Economics Letters, Volume 106, Issue 3, March 2010, Pages 188–190.

La figura 2.4 mostra i tassi di disoccupazione di lungo periodo a livello comparato nel 2014. L'Italia registra il tasso di disoccupazione giovanile di lunga durata più alto d'Europa, dopo la Grecia, e il terzo più alto tasso di disoccupazione di lunga durata a livello totale (15-64 anni), dopo la Grecia e la Slovacchia.

Se l'alto tasso di disoccupazione giovanile rappresenta una condizione negativa per i giovani, ancora più critica risulta invero la condizione di coloro che non studiano, non lavorano e non sono inseriti in un percorso di formazione, i.c.d. NEET (*Not in Education, Employment, or Training*). In Italia tale fenomeno ha assunto dimensioni particolarmente preoccupanti, come mostra la figura 2.5.

Figura 2.5 – Tasso di giovani NEET di età compresa tra i 15 e i 24 anni nel 2014, in %

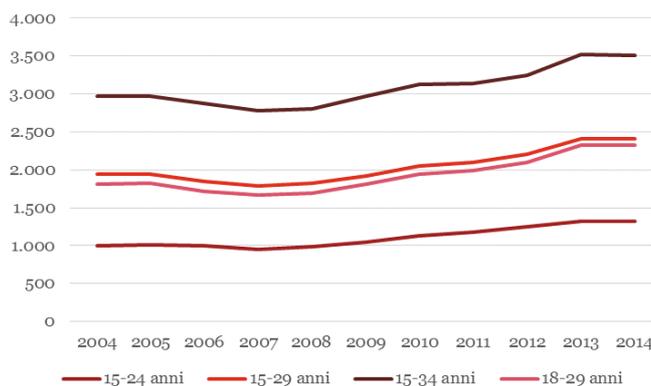


Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

La quota di NEET dell'Italia è superiore a quella della media europea e inferiore solo al livello della Grecia. L'Eurofund (2011) ha stimato il costo del fenomeno NEET a livello europeo, quantificandolo per l'Italia in 32,6 miliardi di euro, pari al 2% del PIL, in termini di mancati redditi e costi di finanza pubblica; accanto al costo economico diretto, la letteratura economica ha evidenziato l'elevato costo indiretto, in termini di mancanza di competitività e perdita di capitale umano¹¹.

¹¹ Eurofund, *Young people and NEETs in Europe: First findings*, 2011.

Figura 2.6 – Numero di NEET in Italia per classe di età, in migliaia

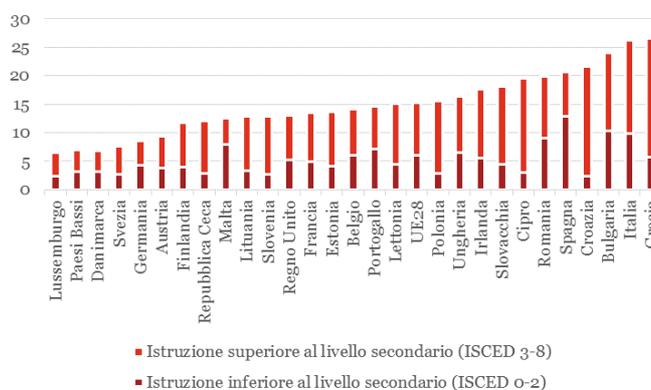


Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat

Più di un quarto dei giovani tra i 15 e i 24 anni in Italia non lavora e non studia (26,2%), corrispondenti a 1 milione 316 mila giovani. Tra questi, la maggior parte (circa 20,8% dei giovani in età) è NEET ma afferma di volere lavorare; il restante 5,4% di NEET afferma invece di non volere lavorare. Se si considera la fascia di età 15-29 anni, il numero di NEET in Italia supera i **2 milioni 400 mila giovani**, corrispondenti al **31,1% della popolazione di riferimento**. Se infine si considera la fascia di età dai 15 ai 34 anni il numero di NEET supera i 3 milioni 500 mila giovani.

La quota di NEET in Italia è aumentata notevolmente a causa della crisi, probabilmente dovuto al c.d. “effetto scoraggiamento”, oltre che alla riduzione della domanda di lavoro. In particolare, tra il 2007 e il 2014 la quota di NEET è aumentata del 37,6% per la fascia di età 15-24 e del 40% per la fascia di età 18-29 anni, corrispondenti rispettivamente a 360 mila e 657 mila NEET in più rispetto al periodo pre-crisi.

Figura 2.7 – Tassi di NEET in età 15-29 anni per titolo di studio nel 2014, in %



Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

Il livello di istruzione gioca un ruolo importante nel proteggere gli individui dalla disoccupazione e dalla inattività: più alto il livello di istruzione, minore la probabilità di essere disoccupato. Tuttavia, il persistere della crisi economica ha ridotto il ritorno dell'istruzione in termini di maggiore occupabilità. Per alcuni paesi, soprattutto dell'Europa

mediterranea e orientale, il fatto di possedere un titolo di studio terziario non riduce il rischio di disoccupazione rispetto al non possederlo (Grecia, Italia, Portogallo, Estonia, Lituania, Romania, Slovenia). Anche con riguardo ai NEET, come mostra la figura 2.7, il fatto di possedere un titolo di studio secondario (o superiore al livello secondario) non rappresenta una garanzia contro questa condizione.

Al fine di fornire un quadro completo, seppur sintetico, del mercato del lavoro in Italia, non si può non considerare il lavoro non regolare, che oltre a significare la violazione dei diritti di una parte degli occupati, genera una distorsione della concorrenza tra le imprese e disincentiva gli investimenti. L'Istat ha prodotto per il 2012 una stima del **tasso di irregolarità**, che è risultata pari al 12,6% del totale degli occupati e al 14,9% delle unità di lavoro, corrispondente a circa 2,3 milioni di irregolari in media nel triennio 2010-2012. Consistenti le differenze settoriali: l'irregolarità ha un'incidenza del 21,9% sugli occupati in agricoltura, del 6,6% nell'industria in senso stretto, del 14,7% nelle costruzioni e del 13,3% nei servizi. In particolare, le quote di irregolarità risultano più elevate per la componente femminile, i cittadini stranieri, i lavoratori indipendenti, i giovani e gli anziani, i meno istruiti, il Mezzogiorno.

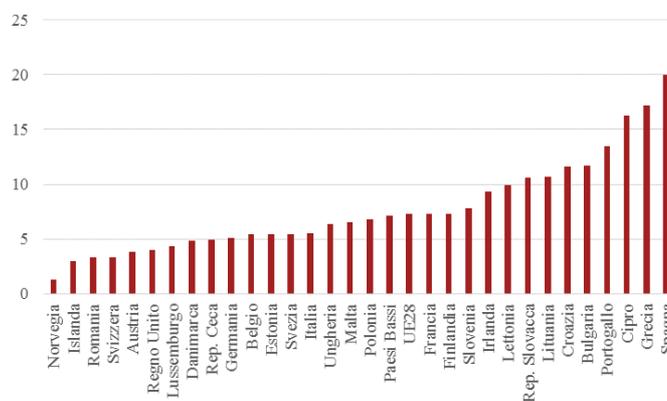
2.2.2. Altre categorie di soggetti svantaggiati nel mercato del lavoro

Altri soggetti, oltre ai giovani, risultano svantaggiati nel mercato del lavoro, registrando un più difficile (re)inserimento o permanenza nel mercato del lavoro, difficoltà acuitesi durante la crisi economica. In un'ottica di inclusione e perequazione sociale, il PON "Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione", oltre a combattere la disoccupazione giovanile, intende promuovere l'integrazione di altre categorie di soggetti che risultano altresì vulnerabili nel mercato del lavoro: donne, lavoratori anziani, immigrati e persone a rischio d'esclusione sociale e povertà. In particolare gli obiettivi che, anche per il tramite del Fondo rotativo nazionale, si intende attuare sono:

- 8.i - Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro;
- 8.ii - Integrazione nel mondo del lavoro dei giovani, in particolare NEET, anche attraverso l'attuazione della Garanzia per i giovani;
- 8.iv - L'uguaglianza tra uomini e donne in tutti i settori, incluso l'accesso all'occupazione e alla progressione della carriera, la conciliazione tra vita professionale e vita privata e la promozione della parità di retribuzione per uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore.

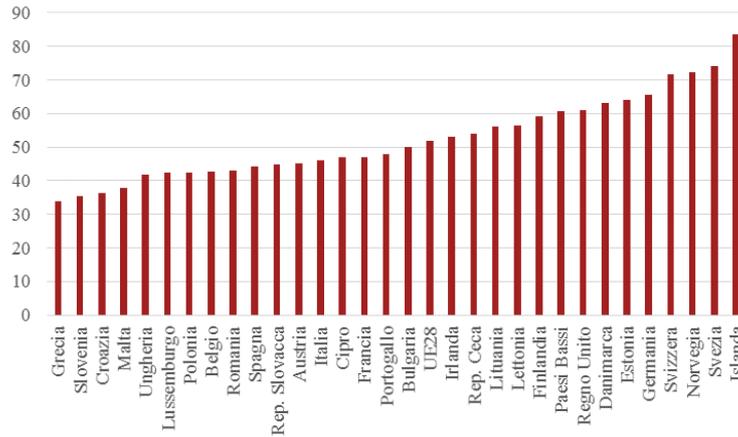
Se la disoccupazione giovanile rappresenta una delle emergenze principali nella maggior parte dei Paesi europei, gli eventi di disoccupazione verificatisi in età anziana, combinati con l'innalzamento progressivo dell'età pensionabile e della speranza di vita, rappresentano una categoria altrettanto svantaggiata in termini occupazionali.

Figura 2.8 – Tasso di disoccupazione età 55-64 nel 2014, in %



Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

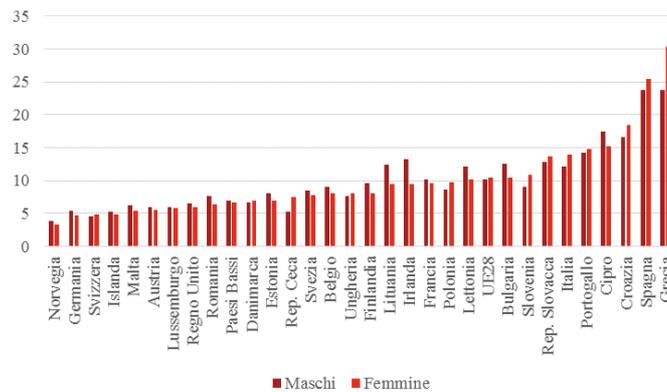
Figura 2.9 – Tassi di occupazione delle persone di età 55- 64 anni nel 2014, in %



Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

Le precedenti figure mostrano il tasso di disoccupazione e di attività per la classe di età 55-64 anni a livello comparato. Se i tassi di disoccupazione risultano nella maggior parte dei casi inferiori al 10%, i tassi di occupazione svelano che in molti Paesi, Italia inclusa, il tasso di occupazione da parte degli *over 55* è limitata e inferiore al 50%, lontana dalle percentuali superiori al 60-70% di Regno Unito, Germania e paesi scandinavi e dall'obiettivo di promuovere l'*active ageing*. Una ulteriore categoria-obiettivo delle politiche di sviluppo riguarda la componente femminile. Le seguenti figure mostrano i principali indicatori del mercato del lavoro – occupazione e disoccupazione – per donne e uomini nel 2014 a livello comparato.

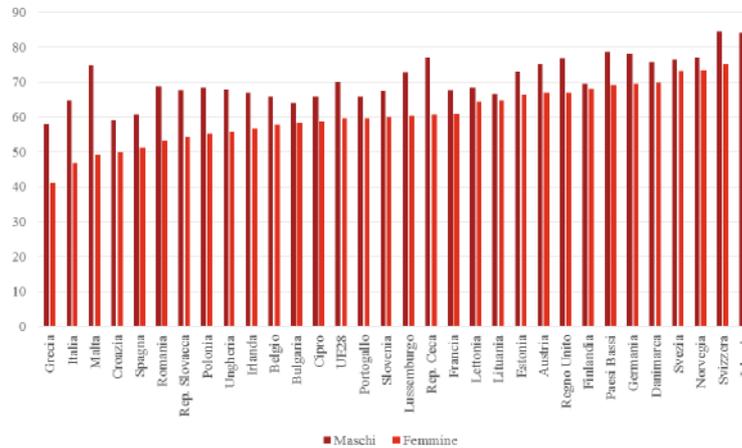
Figura 2.10 – Tasso di disoccupazione femminile e maschile (15-64 anni) nel 2014, in %



Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat

La situazione femminile nel mercato del lavoro in Italia registra le principali difficoltà sul fronte della occupazione e delle possibilità di carriera e di guadagno; mentre minore è lo svantaggio con riferimento al tasso di disoccupazione, che è pari al 13,9% rispetto al 12,1% degli uomini.

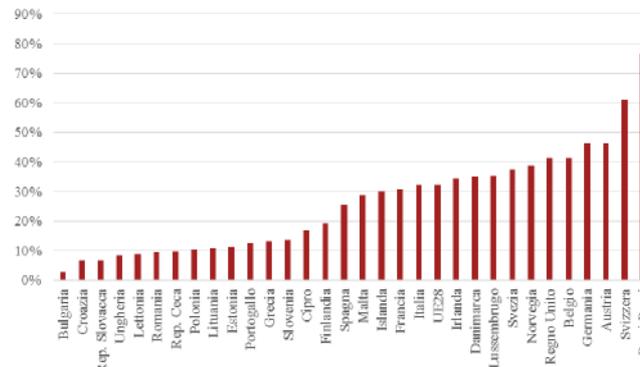
Figura 2.11 – Tasso di occupazione femminile e maschile (15-64 anni) nel 2014, in %



Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

Infatti, come mostra la figura sopra, il tasso di occupazione varia notevolmente per genere e fra paesi. In particolare, in Italia si registra il tasso di occupazione femminile più basso dopo quello della Grecia, pari al 46,8% contro il 64,7% degli uomini, corrispondente a una differenza di quasi 18 punti percentuali, il gap più grande in Europa dopo Malta.

Figura 2.12 – Quota di occupazione femminile part-time nel 2014 (15-64 anni), in %

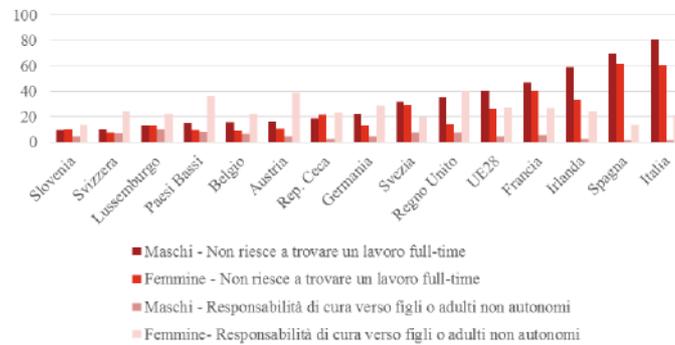


Fonte: Elaborazioni su Eurostat

In ottica di conciliazione vita-lavoro, un numero crescente di donne in Europa lavora part-time, pur con notevoli differenze tra Paesi con riguardo alla diffusione di questo istituto, notoriamente più diffuso nei Paesi dell'Europa del

nord e particolarmente in Olanda, dove oltre tre quarti della occupazione femminile è part-time (in Italia meno di un terzo).

Figura 2.13 – Motivazione per il lavoro part-time nel 2014 (15-64 anni), in %

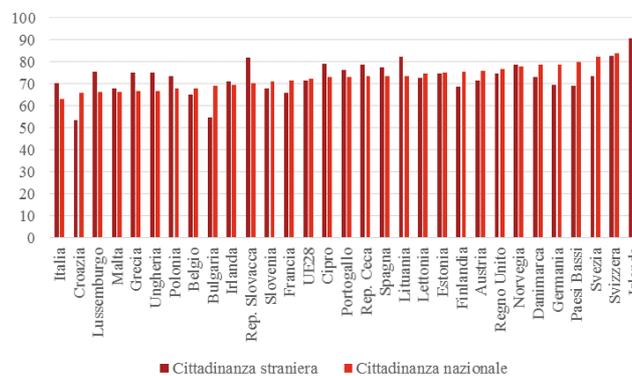


Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

Nella maggior parte dei paesi europei, e particolarmente nei paesi più colpiti dalla crisi occupazionale, il lavoro part-time rappresenta talvolta una necessità dovuta al fatto di non riuscire a trovare un impiego full-time. Le donne, rispetto agli uomini, motivano la propria scelta di lavorare part-time a fronte della responsabilità di cura familiare e in particolare verso figli e adulti non autonomi. Come conseguenza, in questi paesi, le quote di lavoro part-time involontario, hanno raggiunto oltre tre quarti dei lavoratori part-time. Si segnala in particolare una delle quote più alte di part-time involontario in Italia: pari all'80,6% per gli uomini e al 60,4% per le donne, valori praticamente raddoppiati rispetto al 2007. Simili quote (superiori al 70%) si registrano in Spagna, Grecia, Cipro e Bulgaria.

Infine, un ulteriore target dell'Obiettivo tematico 8 e del PON SPAO riguarda gli immigrati, i quali ricoprono un ruolo importante nei mercati del lavoro in cui si insediano e per i quali il lavoro rappresenta una leva primaria di integrazione. Durante la crisi economica, a livello europeo, si è registrato un ulteriore ampliamento nel divario fra partecipazione al mercato del lavoro da parte di cittadini UE e non UE. Il tasso di attività varia significativamente rispetto alla cittadinanza, come mostra la figura seguente, e in base ai paesi.

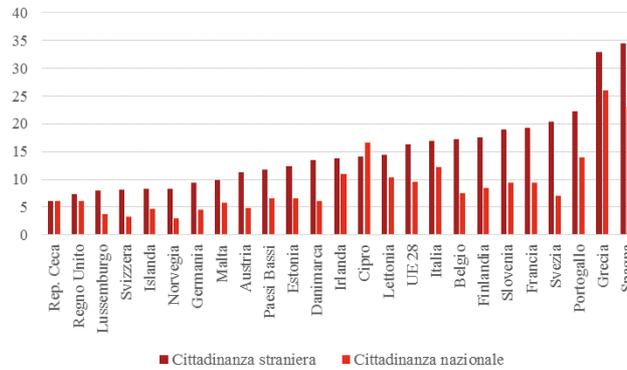
Figura 2.14 – Tasso di attività in base alla cittadinanza nel 2014 (15-64 anni), in %



Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

Se a livello europeo si riscontra un tasso di attività minore per gli immigrati rispetto ai non immigrati, nei paesi del Mediterraneo ed orientali, si riscontra la tendenza opposta; in particolare in Italia il tasso di attività dei cittadini italiani è 7 punti percentuali inferiore rispetto a quello dei cittadini stranieri (rispettivamente al 70,4% e 63,2%). Come mostra la figura seguente, il tasso di disoccupazione dei cittadini stranieri è generalmente più alto rispetto a quello dei non stranieri.

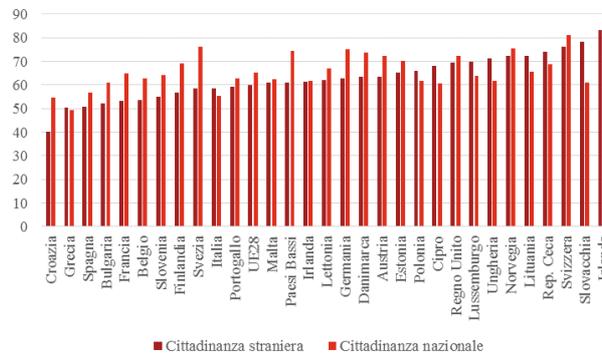
Figura 2.15 – Tasso di disoccupazione per cittadinanza nel 2014 (15-64 anni), in %



Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

I più alti tassi di disoccupazione di cittadini stranieri si riscontrano in Spagna e Grecia, mentre l'Italia si situa appena sopra la media europea con riguardo a questo dato; inoltre, con riferimento alla disoccupazione di lungo periodo, si registra in Italia un dato significativamente inferiore per i cittadini di nazionalità stranieri rispetto agli italiani (inferiore di 6,5 punti percentuali).

Figura 2.16 – Tasso di occupazione per cittadinanza nel 2014 (15-64 anni), in %



Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

Infine, con riguardo al tasso di occupazione, la situazione degli immigrati risulta diversificata fra Paesi. Se a livello europeo il tasso di occupazione dei cittadini UE è maggiore rispetto a quello dei cittadini di cittadinanza straniera, in molti paesi (Grecia, Italia, Cipro, Lussemburgo, Ungheria, Lituania, Repubblica Ceca, Slovacchia e Islanda), la quota di persone straniere con una occupazione è maggiore rispetto a quelle delle non straniere. In particolare tale differenza



ammonta in Italia a 3 punti percentuali (rispettivamente 58,5% e 55,4%). Nel corso dell'ultimo decennio, la quota di lavoratori autonomi è costantemente aumentata a livello europeo. Con particolare riferimento ai lavoratori immigrati, in Italia si registra il più alto tasso di occupazione indipendente da parte di questa categoria di soggetti dopo la Grecia (circa 25%).

2.2.3. Il ruolo dell'autoimpiego e della imprenditorialità per far fronte alle sfide del mercato del lavoro

La percezione sull'autoimpiego e l'autoimprenditorialità

L'analisi preliminare alla quantificazione della domanda e dell'offerta di finanziamento per autoimpiego e autoimprenditorialità non può prescindere dalla analisi della imprenditorialità, in termini di propensione e in termini di distribuzione del lavoro autonomo nell'economia. Con riguardo al primo punto, i dati Eurobarometer¹² mostrano una maggiore inclinazione degli italiani per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità rispetto ad altri paesi europei: circa 4 persone su 10 in Italia (rispetto al 37% del livello europeo) sostiene che se dovesse scegliere una occupazione sceglierebbe un lavoro autonomo. Rispetto al 2009 il dato ha registrato un aumento di dieci punti percentuali, in parte a causa della crisi economica. In base al sondaggio citato, la principale motivazione alla base della scelta di autoimpiego e autoimprenditorialità è il desiderio di maggiore autonomia e indipendenza del lavoro (oltre il 60%), mentre le ragioni di carattere economico determinano solo un sesto delle risposte.

In termini di fattibilità, rispetto al livello europeo una percentuale inferiore di italiani considera fattibile diventare lavoratore autonomo (27% contro 30%) e la **mancanza di risorse finanziarie rappresenta una determinante nel 17% dei casi**. Rispetto a quanto registrato a livello europeo, in Italia il principale timore connesso all'avvio di una attività imprenditoriale è determinato dalla **mancanza di sicurezza dell'occupazione**. Quattro rispondenti su 10 temono il rischio di bancarotta e un terzo la perdita di proprietà ed immobili. Solo un quarto degli italiani teme il rischio di reddito irregolare. Al di là delle intenzioni, solo il 18% dei rispondenti ha avviato o ha intrapreso i passi per avviare una attività imprenditoriale, mentre l'82% non ha mai intrapreso alcuna iniziativa in tal senso (contro il 77% del livello europeo).

La **formazione imprenditoriale** (a scuola e all'università) risulta molto limitata: appena una persona su sei in Italia afferma di avere partecipato a un corso di formazione imprenditoriale (contro il 23% del livello europeo), mentre l'84% non ha mai seguito questo tipo di formazione. Quando si considerano solo i **giovani** rispondenti, emerge una **maggiore inclinazione e una maggiore iniziativa imprenditoriale** rispetto agli adulti (il 45% esprime una preferenza per l'autoimpiego rispetto al 35-37% degli adulti), accompagnata anche da una maggiore probabilità di partecipazione alla formazione imprenditoriale. I giovani hanno anche una maggiore probabilità di ritenere l'iniziativa imprenditoriale fattibile: a livello europeo circa il 40% dei giovani dai 15 ai 24 anni ritiene fattibile diventare un imprenditore rispetto al 33% dei 40-54 anni e il 16% delle persone oltre i 55 anni. In particolare, dalla disamina della inclinazione alla imprenditorialità da parte dei giovani emerge la potenzialità connessa all'attuazione di strumenti finanziari per autoimpiego e autoimprenditorialità giovanile, per il fatto che la **barriera economica e la possibilità di fallire è un ostacolo percepito come particolarmente rilevante per i giovani rispetto ad altri gruppi di età (55% contro il 40-42%)**.

L'autoimpiego e l'autoimprenditorialità nell'economia

In un contesto economico caratterizzato da vincoli di spesa pubblica, l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità rappresentano strumenti di politica attiva del lavoro in grado di produrre un effetto moltiplicatore in termini di "job creation"¹³. Le PMI rappresentano, infatti, la fonte più importante di nuova occupazione sia sotto forma di autoimpiego sia di assunzioni, creando ogni anno in Europa più di quattro milioni di nuovi posti di lavoro.

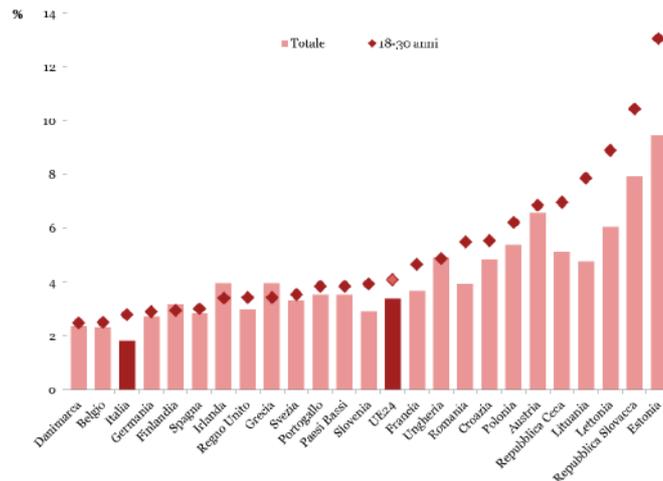
¹² Flash Eurobarometer n. 354, *Entrepreneurship. Country Report Italy*, Fieldwork June 2012.

¹³ Per il dettaglio della spesa pubblica per le politiche del lavoro si veda il capitolo 2.1.3

A livello europeo, nel 2014, gli occupati autonomi (incluse le imprese familiari) erano 35,8 milioni, pari al 16,4% della occupazione totale europea. La quota di autoimpiego e autoimprenditorialità sull'occupazione totale varia sensibilmente fra i paesi europei: superiore al 20% **in Italia (23,3%)**, Grecia (31,3%) e Portogallo (20,9%) e inferiore al 10% in Lussemburgo (8,3%), Danimarca (8,7%) ed Estonia (8,9%).

I **giovani** risultano **sottorappresentati fra i lavoratori autonomi** in Europa. Sul totale degli occupati autonomi a livello europeo, la quota di autonomi di età compresa tra i 15 e i 24 anni è inferiore al 3% (2,6%). La quota di giovani autonomi tra i giovani occupati varia tra 1,2% in Danimarca e il **16% in Italia** (2014), nella maggior parte dei casi si tratta di imprese individuali (solo l'11,3% dei giovani autonomi a livello europeo aveva almeno un dipendente nel 2012).

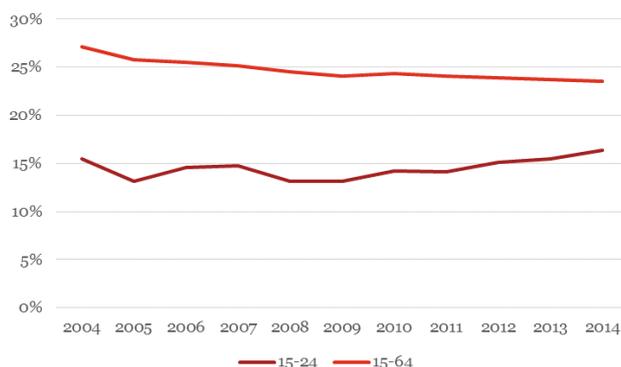
Figura 2.17 – Tasso di nuova imprenditorialità giovanile (2008-2012)



Fonte: OECD

La figura 2.17 mostra il tasso di **imprenditorialità nascente** tra il 2008 e il 2012, rappresentato dalla quota di popolazione attivamente coinvolta in operazioni di avviamento di impresa, in qualità di proprietario o di co-proprietario, a livello totale e per la fascia di età tra i 18 e i 30 anni. I giovani in Europa risultano, in proporzione, maggiormente coinvolti in processi di **avvio di impresa** rispetto agli adulti (4,1% contro 3,4%). La quota di giovani in procinto di avviare un'impresa varia notevolmente fra gli Stati Membri, in particolare **i valori più bassi** si registrano in Danimarca (2,5%), Belgio (2,5%) e **Italia (2,8%)** e i più alti in Estonia (13,1%), Repubblica Slovacca (10,4%) e Lettonia (8,9%). A livello italiano, la **quota di occupati autonomi è inferiore al 25%** a livello totale delle persone occupate in età lavorativa (15-64 anni) e pari a circa il **16% dei giovani** occupati dai 15 ai 24 anni.

Figura 2.18 – Quota di occupati indipendenti per fascia di età, in %

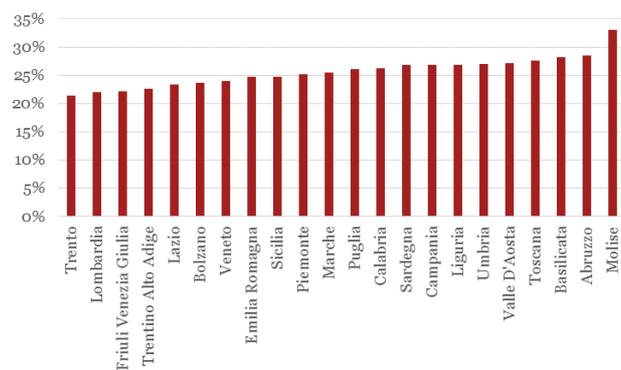


Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Come mostra la figura 2.18, nell'ultimo decennio l'andamento dell'occupazione indipendente a livello generale (ovvero considerando l'insieme degli occupati in età lavorativa) è diminuita, passando dal 27% nel 2004 al 23,5% nel 2014, mentre, particolarmente a partire dalla crisi economica, **la quota di occupati indipendenti di età compresa tra i 15 e i 24 anni è progressivamente aumentata**, passando dal 15,5% al 16,3% e suggerendo la possibilità che l'intrapresa giovanile sia stata spinta, oltre che da ragioni di opportunità, anche da ragioni di necessità dettate dalle difficoltà nel mercato del lavoro presentate nel capitolo precedente.

Il dato relativo al numero di occupati indipendenti sul totale degli occupati a livello regionale è disponibile da Istat solo con riferimento alla totalità delle fasce di età (15 anni e oltre), mentre non è disponibile la disaggregazione per età. La figura 2.10 mostra la percentuale di occupati indipendenti sul totale degli occupati a livello regionale.

Figura 2.19 – Quota di occupati indipendenti (15 anni in su) nel 2014, in %



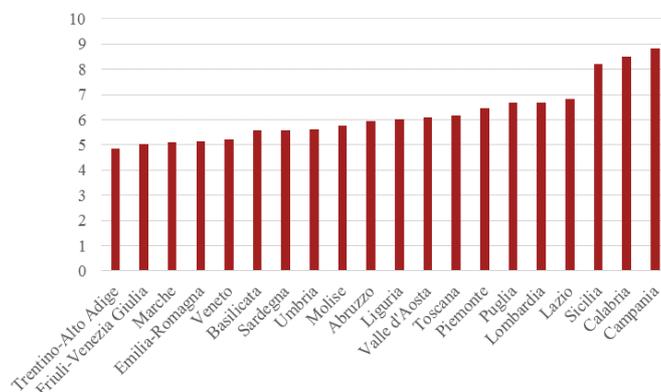
Fonte: Elaborazione su dati Istat

Se a livello nazionale la media di lavoratori indipendenti è pari al 25%, a livello regionale tale dato varia da un minimo di 21,4% della Provincia Autonoma di Trento a un massimo di 33% in Molise. Mediamente si registrano quote più alte di lavoro indipendente nelle regioni meridionali e del centro.

In base ai dati Istat - Infocamere, sono circa **546.000 le imprese giovanili in Italia**¹⁴, pari al 11% del totale delle imprese attive.

La figura seguente mostra il tasso di imprenditorialità giovanile, un indicatore che fa parte del set di indicatori dell'Accordo di Partenariato 2014-2020, definito come i titolari di imprese individuali con meno di trent'anni in percentuale sul totale dei titolari di imprese individuali iscritti nei registri delle Camere di Commercio italiane (totale).

Figura 2.20 – Imprenditorialità giovanile nel 2014, in %



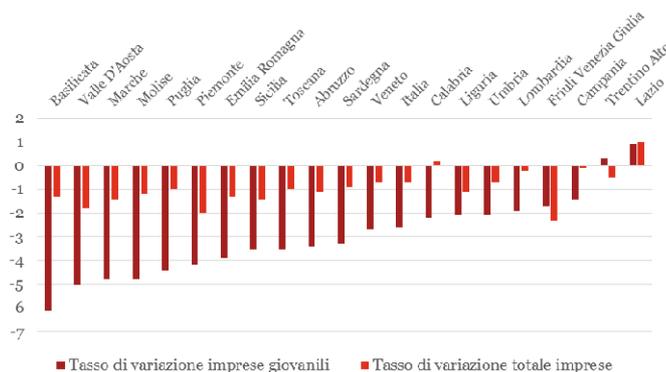
Fonte: elaborazioni Istat su dati Infocamere Movimprese

Le regioni a **maggiore imprenditorialità giovanile** sono prevalentemente quelle **meridionali**, dato strettamente connesso alla distribuzione per classi di età della popolazione e alla bassa presenza di realtà imprenditoriali. Inoltre, il ricorso all'autoimpiego è determinato anche da alcuni fattori economici strutturali legati alla più generale capacità di offerta di lavoro dell'economia, ovvero alla capacità di assorbire la domanda di lavoro e alla specializzazione settoriale. In particolare, la Regione Campania registra il più alto tasso di imprenditorialità giovanile (8,8%), seguita dalla Calabria (8,5%), Sicilia (8,2%), Lazio (6,8%), Lombardia e Puglia (6,7%), Piemonte (6,5%), Toscana e Valle d'Aosta (6,1%), Liguria (6%), Abruzzo (5,9%), Molise (5,8%), Umbria, Sardegna e Basilicata (5,6%), Veneto (5,2%), Emilia Romagna e Marche (5,1%), Friuli Venezia Giulia (5%) e Trentino Alto Adige (4,9%).

Il persistere della congiuntura economica negativa, accompagnata dalle difficoltà di accesso al credito e dalla riduzione del numero di nuove imprese costituite hanno inciso sulla numerosità dello stock di imprese, in particolar modo giovanili.

¹⁴ Al 31 dicembre 2014. Ai sensi della legge n. 44/1986, come modificata dalla legge 95/1005, le imprese giovanili sono le società aventi i seguenti requisiti alternativi l'uno all'altro: a) maggioranza assoluta di soci costituita da giovani tra i 18 e i 29 anni. La maggioranza richiesta deve essere sia finanziaria (maggioranza assoluta di quote/azioni del capitale della società) sia numerica (i giovani tra i 18 e i 29 anni devono costituire la maggioranza assoluta dei soci, comprendendo nel calcolo sia le persone fisiche sia quelle giuridiche); b) totalità dei soci costituita da giovani tra i 18 e i 35 anni.

Figura 2.21 – Tasso di variazione tendenziale del numero di imprese giovanili e totali (2013-2014), in %

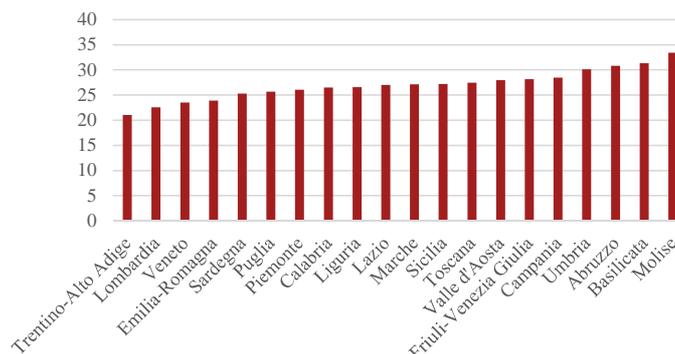


Fonte: Elaborazione su dati Infocamere Movimprese

Rispetto al 31 dicembre 2013, sono andate **perdute quasi 15 mila imprese giovanili**, corrispondenti a una riduzione del 2,6%, mentre gli effetti della crisi economica hanno pesato in minore proporzione sul totale delle imprese (-0,7%). La crisi ha ridotto lo stock di imprese giovanili in quasi tutte le regioni italiane, eccetto in Lazio (+0,9%) e in Trentino Alto Adige (+0,3%). Fortemente negativi i trend registrati in Basilicata (-6,1%), Valle D'Aosta (-5%), Molise e Marche (-4,8%). Tra le ragioni della riduzione più che proporzionale di imprese giovanili rispetto alle non-giovanili, oltre alla maggiore esposizione alla concorrenza del mercato, vi è, da un lato, la forma giuridica che caratterizza prevalentemente queste imprese, in gran parte di tipo individuale, meno strutturate e con più difficoltà di accesso al credito e, dall'altro lato, la specializzazione settoriale¹⁵. Le **imprese giovanili sono costituite per la maggior parte nella forma di ditte individuali** (pari al 77% del totale), mentre le altre forme giuridiche di impresa sono minoritarie (società di capitale pari all'12,7%, società di persone pari al 8,6%, cooperative e consorzi pari all'1,6%), anche se si registra nell'ultimo anno un aumento considerevole delle imprese giovanili costituite nella forma di società di capitali (+9,8%). Con riguardo alla determinante settoriale, le imprese giovanili si concentrano tipicamente nei **settori economici caratterizzati dalle minori barriere all'entrata**, e in settori fortemente colpiti dalla crisi economica, come il settore delle costruzioni (-8,6%), agricolo (-6,2%), immobiliare (-4,7%), e, in misura minore, manifatturiero (-4,3%) e commercio (-1,2%). Si registra, in controtendenza, la crescita del numero di imprese operanti nel noleggio o come agenzie viaggi e servizi alle imprese (+7,5%). Un ulteriore indicatore appartenente al set di indicatori dell'Accordo di Partenariato 2014-2020, relativi all'Obiettivo Tematico 8, riguarda il tasso di imprenditorialità femminile, rappresentato nella figura seguente.

¹⁵ Fonte: Unioncamere

Figura 2.22 – Tasso di imprenditorialità femminile nel 2014, in %



Fonte: elaborazioni Istat su dati Infocamere Movimprese

Anche l'imprenditorialità femminile, definita come titolari di imprese individuali donne in percentuale sul totale dei titolari di imprese individuali iscritti nei registri delle Camere di Commercio italiane, risulta particolarmente sviluppata nelle Regioni del centro - sud, raggiungendo oltre il 30% in Umbria, Abruzzo, Basilicata e Molise.

2.2.4. Le politiche attive del mercato del lavoro

L'analisi che segue descrive l'andamento della spesa per le politiche del mercato del lavoro, in particolare quelle attive volte a sostenere l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità.

Le politiche del mercato del lavoro possono essere essenzialmente distinte in tre macro-tipologie di intervento: servizi, misure e supporto. I servizi coprono i costi dei servizi pubblici di accompagnamento per la ricerca di lavoro (guida, orientamento e assistenza) e le altre spese dei servizi pubblici per l'impiego che non sono già coperte da altre categorie di politiche. Le misure coprono sia gli interventi attivi che hanno l'obiettivo di aumentare l'occupabilità delle persone attraverso la creazione di nuove competenze o esperienze, sia gli interventi volti a incoraggiare i datori di lavoro a creare nuovi posti di lavoro e assumere persone disoccupate o svantaggiate. Le politiche di supporto (interventi passivi) coprono, infine, l'assistenza finanziaria finalizzata a sostenere gli individui per la perdita salariale e supportarli nella ricerca attiva di lavoro (i.e. soprattutto sussidi alla disoccupazione).

Le politiche del lavoro si possono classificare in due macro-gruppi - politiche attive e passive - a loro volta suddivise in sotto-gruppi come riportati di seguito:

1. Servizi del mercato del lavoro
2. Formazione e addestramento
3. Schemi di suddivisione del lavoro (job sharing¹⁶)
4. Incentivi all'occupazione
5. Politiche di inserimento dei disabili
6. Creazione diretta di lavoro (settore pubblico)
- 7. Incentivi a nuove imprese**
8. Politiche passive di sussidio dei disoccupati
9. Pensionamenti anticipati

Le tipologie di intervento dalla 2 alla 7 rappresentano *politiche attive* che mirano a rimuovere le cause della disoccupazione e ad aumentare le probabilità di occupazione. Mediante la fornitura di servizi (2), l'inserimento lavorativo (3-6) e le politiche di sostegno allo sviluppo economico (7). Le tipologie di intervento 8 e 9 rappresentano

¹⁶ Queste politiche non sono più riportate separatamente da Eurostat, ma sono incluse nella tipologia 4 (incentivi all'occupazione).

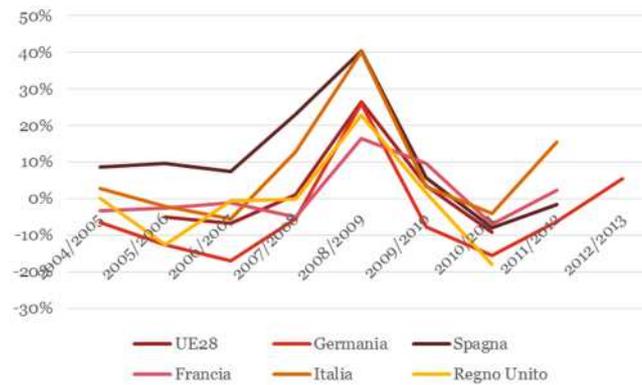
politiche passive che mirano ad alleviare la perdita di benessere connessa allo stato di disoccupazione, ma non intervengono sulle cause di tale stato.

Non essendo questa la sede per una disamina di dettaglio di tutti i tipi di interventi di politica del lavoro, il paragrafo, dopo avere presentato, anche in termini comparati, la suddivisione macro della spesa per tipologia di intervento ed il suo andamento a livello temporale, si focalizza in particolare sulla politica attiva n. 7 “incentivi a nuove imprese”.

Andamento della spesa per politiche del lavoro

La crisi economica iniziata nel 2008 ha impattato notevolmente sulla spesa totale per politiche del mercato del lavoro, aumentando notevolmente il ricorso a politiche passive (sussidi di disoccupazione). La figura seguente mostra il tasso di variazione della spesa totale per politiche del lavoro, attive e passive, nell'ultimo decennio a livello europeo e per alcuni paesi UE a scopo di comparazione. L'andamento della spesa segna un picco nel biennio 2008-2009 e risulta in aumento anche nel biennio 2011-2013.

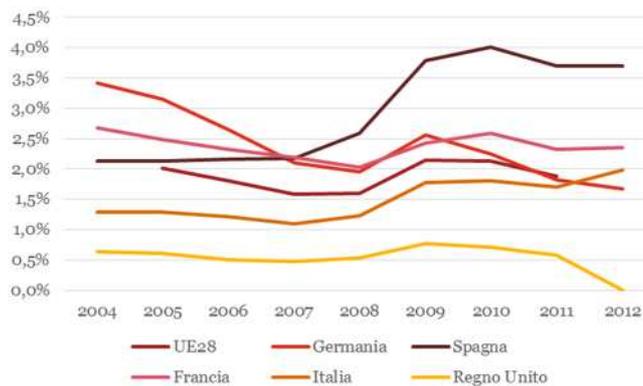
Figura 2.23 – Tasso di variazione della spesa per politiche del lavoro (totale 1-9), in %



Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

Conseguentemente, come mostrano la figura 2.23 e 2.24, tra il 2007 e il 2009 sono notevolmente aumentate la quote di PIL nazionale dedicate alle politiche del lavoro. A livello comparato l'Italia registra una quota di PIL dedicata alle spese per politiche del lavoro pari al 2% (2012, ultimo anno disponibile), inferiore al livello europeo e a quello registrato da Francia e Spagna.

Figura 2.24 – Spesa per politiche del lavoro (1-9) sul PIL, in %

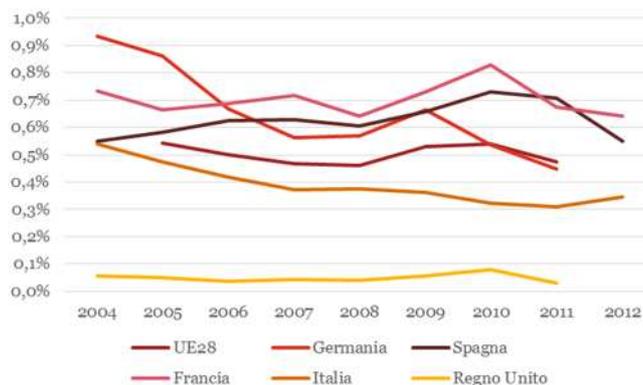


Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

Le figure 2.25 e 2.26 illustrano la quota di spesa sul PIL distinguendo rispettivamente fra spesa per politiche attive (2-7) e spesa per politiche passive (8-9).

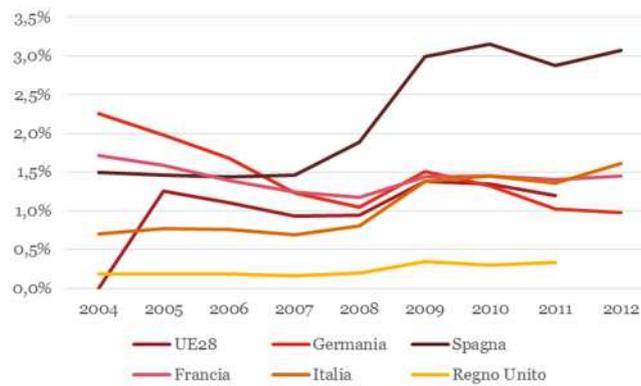
Se si considera solo la spesa per politiche attive in percentuale al PIL, l'Italia registra un livello più basso rispetto alla media europea (28 paesi) e rispetto a Francia, Germania, Spagna, rispettivamente pari allo 0,35%, 0,47%, 0,64%, 0,45%, 0,55%. Il peso della spesa per politiche del lavoro è tradizionalmente inferiore nel Regno Unito, dove anche durante la crisi economica non supera mai quota 0,1%.

Figura 2.25 – Spesa per politiche attive (2-7) sul PIL, in %



Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

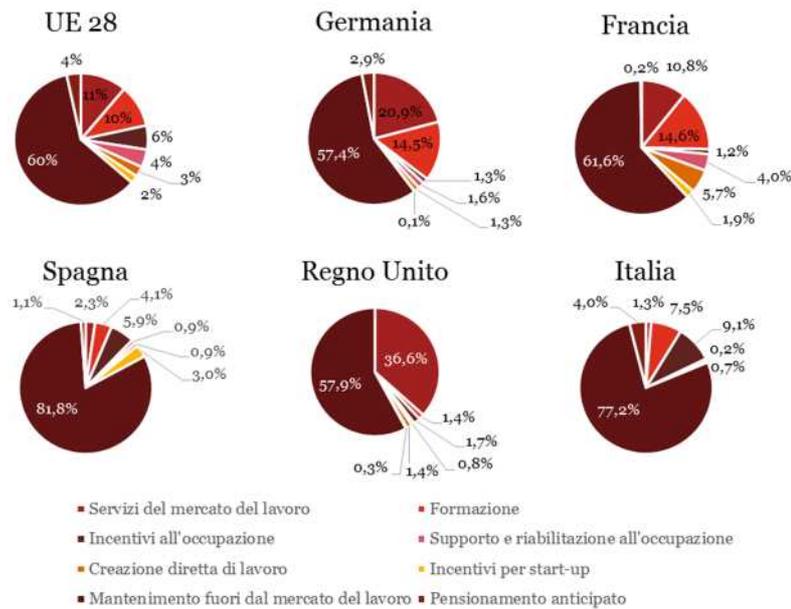
Figura 2.26- Spesa per politiche passive (8-9) sul PIL, in %



Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat

Al contrario la spesa per politiche passive rappresenta la quota maggiore di spesa in rapporto al PIL, raggiungendo in Italia l'1,6% e superando il 3% in Spagna.

Figura 2.27 – Quote di spesa per tipologia di politica (ultimo anno disponibile¹⁷), in %



Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

¹⁷ Da Eurostat l'ultimo anno disponibile è il 2013 per la Germania, il 2012 per Spagna, Francia, Italia, 2011 per EU28 e Regno Unito.

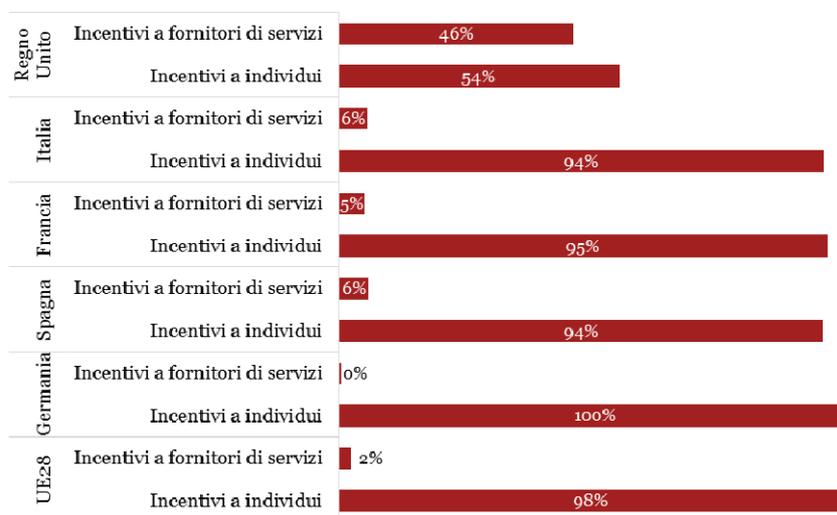
Distinguendo per tipologia di politica, la figura 2.27 evidenzia la generale preponderanza delle **spese assistenziali** fuori dal mercato del lavoro (i.e. sussidi di disoccupazione), che rappresentano, a livello europeo e nei paesi considerati a scopo di comparazione, la maggior quota di spesa per politiche del mercato del lavoro, con quote che variano dal 57,9% del Regno Unito al 77,2% dell'Italia e al 81,8% della Spagna, questi ultimi fortemente colpiti dalla crisi occupazionale.

A livello europeo e nella maggior parte dei paesi considerati, la seconda tipologia di politiche del lavoro in termini di spesa pubblica dedicata è quella relativa ai **servizi del mercato del lavoro** e alla **formazione**, con quote rispettivamente pari all'11% e 10% a livello europeo, superiori al 20 e 14% in Germania, 10,8% e 14,6% in Francia. Spagna e Italia dedicano quote inferiori di spesa per i servizi per il mercato del lavoro e la formazione, rispettivamente pari 2,3% e 4,1% (Spagna) e 1,3% e 7,5% (Italia). Il Regno Unito costituisce un caso particolare di investimento in formazione, che rappresenta il 36,6% della spesa totale per politiche del lavoro. Con riguardo alla politica attiva volta alla **incentivazione della creazione di impresa** (incentivi per start-up), questa rappresenta il 2% della spesa totale a livello europeo, l'1,9% in Francia, lo 0,9% in Spagna, lo 0,3% nel Regno Unito e appena lo 0,2% in Italia.

La spesa pubblica per l'incentivazione alla creazione di impresa

Distinguendo per tipologia di incentivo adottato per la creazione di impresa, la figura 2.18 mostra che, nella grande maggioranza dei casi (98% a livello europeo, 100% in Germania, 94% in Spagna, 95% in Francia, 94% in Italia, 54% nel Regno Unito), il tipo di trasferimento utilizzato per sostenere la creazione di impresa è rappresentato dall' **incentivo individuale**, mentre minoritario è l'incentivo dato ai fornitori di servizi.

Figura 2.28 - Tipo di trasferimento per la politica attiva "Incentivi per Start-up" (ultimo anno disponibile ¹⁸)

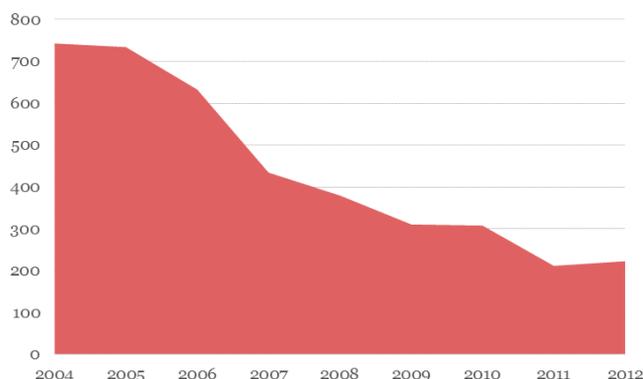


Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

Al fine di rappresentare l'ammontare di risorse pubbliche dedicate alla creazione di impresa e di delinearne l'andamento nel tempo, si illustra di seguito il dettaglio della spesa per la politica attiva "incentivi per start-up" per l'Italia.

¹⁸ Da Eurostat l'ultimo anno disponibile è il 2013 per la Germania, il 2012 per Spagna, Francia, Italia, 2011 per EU28 e Regno Unito.

Figura 2.29 – Spesa per la politica attiva “incentivi per start-up”, in milioni di euro



Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

Se la spesa per politiche attive in Italia, già inferiore ai livelli europei, ha subito un calo negli ultimi anni con riferimento a tutte le misure, quella destinata agli incentivi alle startup è diminuita in modo particolare. Come mostra la figura 2.29, l'andamento di questa spesa è fortemente negativo a partire dal 2004, passando da circa € 750 milioni (2004) a € 222 milioni (2012), corrispondente ad un calo del 70%.

Il dato risulta, inoltre, molto distante rispetto alle risorse pubbliche destinate all'avvio di attività imprenditoriali in paesi come Germania, Francia e Spagna, dove vengono allocati per incentivi alle startup rispettivamente € 927 milioni, € 1,1 miliardi e € 900 milioni di euro.

In base ai dati Eurostat, nel periodo di tempo considerato, la spesa italiana per la politica attiva “incentivi per startup” è composta da:

- spesa per il **training** per la creazione di nuove imprese, derivante da azioni co-finanziate attraverso il FSE 2000-2006 e 2007-2013 (figura 2.30)
- spesa per **incentivi all'autoimpiego**, derivante da azioni co-finanziate attraverso FSE 2000-2006 e 2007-2013 (figura 2.31)
- spesa per gli **step integrati per la creazione di impresa**, derivante da azioni co-finanziate attraverso FSE 2000-2006 e 2007-2013 (figura 2.32)
- spesa per **prestiti per la creazione di impresa** individuale (figura 2.33).

L'andamento delle voci di spesa, riportato nelle figure seguenti, rivela una generalizzata e considerevole riduzione nel tempo delle risorse pubbliche destinate a tutte le misure a sostegno delle startup.

In particolare, la spesa per formazione imprenditoriale è considerevolmente diminuita nei due periodi di programmazione, passando da € 14 milioni nel 2004 a € 2,8 milioni nel 2012, corrispondente a una riduzione del 79%.

La spesa per incentivi all'autoimpiego risulta anch'essa considerevolmente ridotta nei due periodi di programmazione, passando dal picco di € 76,2 milioni del 2005 a € 6,33 milioni nel 2012; così come risulta considerevolmente diminuita la spesa destinata agli step integrati per la creazione di impresa e i prestiti per la creazione di impresa individuale, passati rispettivamente da € 56,8 milioni nel 2008 a € 9,7 milioni nel 2012 e da 622 milioni nel 2004 a 194 milioni nel 2012.

Figura 2.30 – Training per la creazione di nuove imprese, in milioni di euro

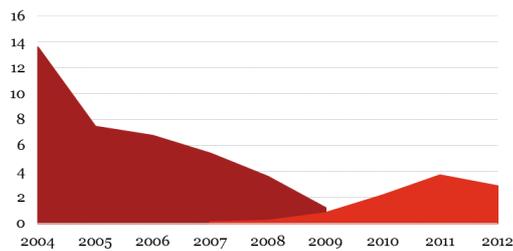


Figura 2.31 – Incentivi all'autoimpiego, in milioni di euro

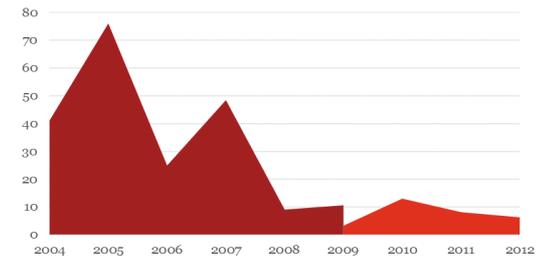


Figura 2.32 – Step integrati per la creazione di impresa, in milioni di euro

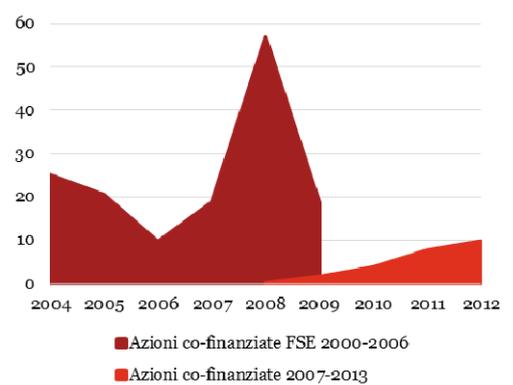
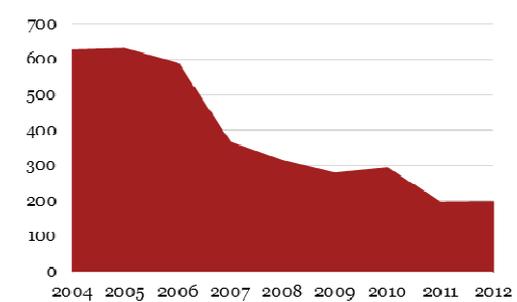


Figura 2.33 – Prestiti per la creazione di impresa individuale, in milioni di euro



Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat

A fronte del persistere della crisi occupazionale e, conseguentemente, del crescente assorbimento delle risorse disponibili da parte di politiche passive finalizzate al sostegno al reddito di chi ha perso il lavoro e al pagamento degli ammortizzatori sociali, diventa evidente la necessità di un maggiore raccordo e di una maggiore integrazione tra risorse pubbliche e offerta privata, al fine di creare un effetto leva in grado di moltiplicare lo sforzo pubblico sulle politiche attive, in particolare sull'incentivazione alla creazione di impresa quale fonte moltiplicatore di sviluppo del sistema produttivo e di creazione di occupazione.

3. Sintesi della metodologia

3.1. L'approccio metodologico

La valutazione ex-ante è sviluppata in linea con le disposizioni dell'art. 37 (2) del Regolamento (UE) n. 1303/2013. L'approccio metodologico che si propone di adottare nello svolgimento dell'incarico in stretto coordinamento con l'AdG dei PON interessati, pertanto, è un approccio consolidato e basato su un disegno di studio valutativo che mira a rispondere a **domande chiave** come:

- Quali sono gli attuali **fabbisogni di finanziamento** delle aree oggetto di analisi nello studio?
- Quali **forme di supporto finanziario** sono **attualmente disponibili** (e a quali condizioni) per i settori oggetto di analisi?
- Quali sono le **possibilità d'implementazione di strumenti finanziari** nel periodo di programmazione 2014-2020 per il FSE?
- Qual è il **potenziale effetto leva** che gli strumenti finanziari sarebbero in grado di generare su risorse pubbliche e private?
- Quali **strategie d'investimento** potrebbero soddisfare le esigenze emerse nell'analisi?
- Quale potrebbe essere la migliore **struttura di governance**?
- Quali sono i **possibili risultati attesi** dell'attuazione degli strumenti finanziari nel contesto di programmi cofinanziati dal FSE?

A partire da queste domande, l'approccio metodologico adottato vede il suo punto di partenza strutturale nella metodologia definita dalle linee guida **“Ex-ante assessment methodology for FIs in the 2014-2020 programming period”** della Commissione Europea (2014), adeguatamente improntata e adattata alle esigenze del contesto di riferimento.

L'analisi è condotta usando un approccio iterativo fra i due blocchi principali definiti al già richiamato art. 37 (2) del Regolamento e parte integrante della struttura dello studio - **Blocco 1 “Valutazione del mercato”** e **Blocco 2 “Attuazione e gestione”** - e adottando uno specifico metodo di studio articolato in 3 fasi, tra loro temporalmente e logicamente connesse, di seguito descritte.

1. Analisi desk

Incentrata sulla analisi e la ricostruzione dei dati e delle fonti informative disponibili, richiamate all'Allegato 4 del presente Rapporto. L'analisi *desk*, in particolare, è stata condotta sulla base delle fonti informative e dei dati disponibili al valutatore ed è stata integrata con l'ulteriore documentazione raccolta attraverso la consultazione degli attori coinvolti.

2. Stakeholder consultation

La consultazione degli *stakeholder* è finalizzata al completamento dell'analisi *desk* e ha per oggetto la realizzazione di interviste semi-strutturate ad una predefinita lista di *stakeholder* di maggior rilievo, condivisa con il MLPS, e finalizzata in particolare ad ottenere una stima quanto più precisa della domanda teorica potenziale e dell'offerta attiva nel settore oggetto dell'analisi. La traccia indicativa delle interviste condotte e il calendario aggiornato degli *stakeholder* intervistati sono presentati rispettivamente all'Allegato 2 e 3.

Tale fase risulta, quindi, fondamentale, per l'individuazione dei fallimenti del mercato e delle condizioni sub-ottimali di investimento, nonché per rilevare le considerazioni percettive e qualitative degli attori chiave nell'attuazione delle politiche nel settore.

3. Rilettura delle analisi valutative

Attraverso la lettura congiunta degli esiti delle analisi *desk* e dei supplementi di indagini valutative costituite dalla *stakeholder consultation*, si intende approfondire e trarre le conclusioni per quanto riguarda:



- l'identificazione delle principali tipologie e misure dei fallimenti di mercato e delle situazioni di investimento sub-ottimali, che assicuri che le risorse del Fondo Rotativo Nazionale siano utilizzate laddove possano fare effettivamente la differenza;
- le caratteristiche principali del Fondo, anche in termini di *governance* ed eventuali suggerimenti da cogliere per massimizzare l'effetto leva e produrre valore aggiunto.

Questo approccio metodologico, orientato a fornire all'AdG spunti di riflessione utili per l'implementazione dello strumento nel suo complesso, emergerà chiaramente nel Rapporto di Finale.

Approfondimento metodologico

1. La metodologia di calcolo per la stima della domanda teorica

Coerentemente con le linee guida metodologiche di riferimento per la valutazione ex-ante, l'analisi volta a determinare i fallimenti di mercato e le situazioni sub-ottimali dovrebbe essere focalizzata sugli elementi relativi alle priorità e ai segmenti di mercato connessi allo strumento finanziario che si intende costituire. In particolare, la domanda teorica relativa al Fondo si articola metodologicamente su due dimensioni:

- ambito di **applicazione territoriale**: la presente analisi riguarda tutte le Regioni, distinguendo fra aderenti e non aderenti al Fondo.
- ambito di applicazione in termini di **destinatari**, coerentemente con le priorità di investimento individuate all'interno dei programmi da cui il Fondo si origina, e dunque:
 - **Scenario 1 - PON "Iniziativa Occupazione Giovani"**
 - **giovani NEET**
 1. Destinatari prioritari del Fondo: NEET aderenti a Garanzia Giovani dai 18 ai 29 anni
 2. NEET totali dai 18 ai 29 anni (aderenti e non aderenti a Garanzia Giovani)
 - **Scenario 2 - PON "Sistemi di politiche attive per l'occupazione"**
 - Priorità di investimento *8i*:
 - **persone in cerca di lavoro** (disoccupati, distinguendo per varie classi di età e per genere)
 - **persone inattive** (distinguendo per varie classi di età e per genere)
 - **disoccupati di lunga durata**
 - Priorità di investimento *8ii*:
 - giovani che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazione (NEET)¹⁹
 - Priorità di investimento *8iv*:
 - **donne** (analizzate trasversalmente rispetto agli status nel mercato del lavoro sopra indicati).

Nell'ambito della analisi della domanda teorica per ciascuna tipologia di destinatari si riporta in termini quantitativi il bacino complessivo potenziale, e, al fine di stimare la quota di soggetti destinatari potenzialmente interessati all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità, tale bacino viene poi delimitato attraverso l'applicazione di diverse *proxy* di correzione, volte, da un lato, a determinare la quota di destinatari che rappresentano forze lavoro potenziali e, dall'altro lato ad approssimare la quota teorica di destinatari che potrebbe essere interessata o intenzionata ad intraprendere attività di autoimpiego e autoimprenditorialità.

Con riguardo alla prima categoria di *proxy*, il bacino complessivo dei destinatari NEET è stato corretto attraverso la *proxy* "NEET disponibili a lavorare", calcolata come la quota dei NEET disoccupati e inattivi in "zona grigia" sul totale dei NEET a livello ripartizionale; il bacino degli inattivi è stato corretto attraverso la *proxy* "forze lavoro potenziali" che comprende le sottocategorie "inattivi disponibili a lavorare ma che non cercano lavoro" e "inattivi che cercano lavoro ma non disponibili a lavorare nell'immediato", considerate dall'Istat come inattivi che dimostrano un

¹⁹ Per l'analisi della domanda dei NEET si veda l'analisi relativa al PON – IOG (scenario 1).

qualche attaccamento al lavoro.

Con riguardo alla seconda categoria di *proxy* (imprenditorialità), per approssimare il numero teorico di giovani (NEET, disoccupati) potenzialmente interessati a forme di autoimpiego e autoimprenditorialità, la stima della domanda teorica è stata corretta attraverso due *proxy*, configuranti uno scenario massimo e minimo. In particolare, la prima *proxy* corrisponde alla quota di posizioni lavorative²⁰ indipendenti nella classe di età 15-29 anni sul totale delle posizioni lavorative nella stessa classe di età nelle imprese attive (valore medio annuo)²¹; la seconda *proxy* corrisponde alla quota di titolari di imprese individuali con meno di trent'anni in percentuale sul totale dei titolari di imprese individuali iscritti nei registri delle Camere di Commercio italiane (totale). Sulla base degli scenari massimo e minimo, la domanda teorica giovanile è stimata nel valore medio (dei due scenari), che viene considerato come principale. Con riguardo ai destinatari non giovani (tutte le classi di età), la domanda teorica è calcolata attraverso la *proxy* “quota di occupati indipendenti sul totale degli occupati”, declinata al femminile nel calcolo della domanda teorica femminile. Dal punto di vista metodologico, l'analisi della domanda esposta nei paragrafi che seguono muove dal dato esistente riguardante l'universo – corretto in base a una serie di *proxy* – relativo alle tipologie di soggetti che si trovano in una determinata condizione nel mercato del lavoro, giudicata suscettibile di intervento in base alle priorità espresse dal *policy maker* all'interno dei documenti programmatici analizzati. Di conseguenza l'analisi della domanda teorica, partendo dai dati reali, risulta inevitabilmente maggiore rispetto alla stima del numero di beneficiari raggiungibili indicata all'interno dei Programmi Operativi Nazionali e dei piani di attuazione regionale, ottenuta sulla base dell'ammontare di risorse complessive allocate e sul corrispondente costo medio per destinatario.

2. La metodologia per la definizione dell'offerta

L'analisi dell'offerta analizza gli incentivi per l'autoimprenditorialità e l'autoimpiego, sia nella forma di strumenti finanziari sia di fondo perduto che, alla data di elaborazione del Rapporto, sono attivi e operanti nelle Regioni aderenti al Fondo, nelle Regioni non aderenti al Fondo, a livello nazionale e a livello comunitario. L'attività di analisi è stata condotta tramite la ricerca e lo studio delle fonti desk disponibili (documenti programmatici ufficiali, monitoraggi, graduatorie, ecc.) e tramite il prezioso contributo fornito dagli *stakeholder* intervistati alla data di stesura del presente Rapporto (per il cui dettaglio si rimanda all'Allegato 3).

Al fine di garantire l'uniformità delle informazioni riportate, le misure sono analizzate attraverso un esercizio di *benchmarking* volto a rilevare:

- le risorse disponibili al momento della stesura del documento²²;
- la fonte di finanziamento;
- i destinatari cui prioritariamente si rivolge;
- il settore economico;
- il tipo di strumento (prestito, garanzia, *equity*, fondo perduto)
- l'entità del contributo;
- la durata massima del finanziamento, il tasso di interesse applicato, le garanzie richieste e eventuali servizi accessori previsti (se disponibili).

Ai fini di un'analisi più completa, sono stati mappati anche i **prodotti finanziari messi a disposizione per le start up** da alcuni tra **gli istituti di credito privati** più attivi in Italia.

Ad ogni buon fine si specifica che in questa sede **non verranno presi in considerazione gli incentivi diretti all'occupazione**, quali sgravi fiscali, contributi alle imprese per l'assunzione di risorse, ecc., in quanto tali interventi, seppure finalizzati a creare occupazione, non agiscono direttamente sull'autoimpiego e l'autoimprenditorialità.

²⁰ La posizione lavorativa è definita da Istat (Glossario) come un contratto di lavoro, esplicito o implicito, tra una persona e un'unità produttiva residente finalizzata allo svolgimento di una prestazione lavorativa contro corrispettivo di un compenso (che, in senso ampio, include il reddito misto dei lavoratori indipendenti). Le posizioni lavorative rappresentano, quindi, il numero dei posti di lavoro, dati dalla somma delle prime posizioni lavorative e delle posizioni lavorative plurime, indipendentemente dal numero di ore lavorate. Il dato, disponibile su ISTAT-ASIA Registro imprese, si riferisce al 2012.

²¹ In base alla ulteriore analisi di letteratura economica e statistica di riferimento sarà possibile affinare ulteriormente la *proxy* al fine di considerare le specificità dei destinatari oggetto della analisi di domanda.

²² Dato suscettibile di modifiche in corso d'opera, anche sulla base delle informazioni di dettaglio che potranno pervenire dalla consultazione con gli *stakeholder*, attualmente in corso.

4. Blocco 1 - Valutazione del mercato

4.1 Analisi dei fallimenti di mercato, delle situazioni di investimento non ottimali e delle necessità di investimento

L'obiettivo dell'analisi è quello di identificare i fallimenti del mercato, le condizioni di investimento sub-ottimali e le esigenze di investimento del mercato del lavoro italiano, tramite l'analisi del contesto economico (per la quale si rimanda al Capitolo 2 del presente rapporto) e della **domanda-offerta di finanziamento per il settore dell'autoimprenditorialità e dell'autoimpiego**, con particolare riferimento ai destinatari target individuati nell'ambito della disamina delle priorità di investimento. In particolare, tramite l'analisi della domanda e dell'offerta è possibile identificare le possibili **situazioni di mismatch**, siano esse dovute alla insufficienza o alla inadeguatezza delle risorse disponibili per il settore oggetto di analisi e le **eventuali sovrapposizioni** con strumenti simili esistenti.

4.1.1 Analisi dell'offerta

L'analisi dell'offerta fornisce una prima "fotografia" degli **incentivi per l'autoimprenditorialità e l'autoimpiego** che, alla data di elaborazione del Rapporto, risultano **attivi e operanti nelle Regioni aderenti** al Fondo, nelle **Regioni non aderenti** al Fondo, nonché a **livello nazionale** e a **livello comunitario**.

Per la metodologia utilizzata si rimanda a quanto descritto nel capitolo 3 "Approccio metodologico" del presente documento. Le tabelle che seguono illustrano in modo chiaro e sintetico gli strumenti rilevati a seconda del livello di intervento (regionale, nazionale e comunitario), mettendo in evidenza per ciascun strumento:

- le risorse disponibili al momento della stesura del documento, e non il totale delle risorse originariamente destinate allo strumento;
- la fonte di finanziamento;
- i destinatari cui prioritariamente si rivolge e il settore economico;
- il tipo di strumento (prestito, garanzia, *equity*, fondo perduto) e l'entità del contributo;
- se del caso, la durata massima del finanziamento, il tasso di interesse applicato, le garanzie richieste e eventuali servizi accessori previsti.

È tramite l'analisi di tali elementi chiave, infatti, che si può pervenire ad una **stima dell'offerta tarata sulle effettive caratteristiche del Fondo** Rotativo Nazionale e rilevare eventuali sovrapposizioni con strumenti già esistenti.

Nella tabella che segue sono illustrati gli **incentivi disponibili a livello regionale nelle Regioni aderenti**.

Da un punto di vista **qualitativo**, l'analisi delle caratteristiche di ogni singolo strumento rileva che:

- allo stato attuale, in media, le Regioni aderenti hanno a disposizione circa due strumenti a supporto dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità²³;
- su 10 interventi individuati: **6 sono strumenti di prestito agevolato** (di cui 1 prevede sia prestiti sia garanzie), 2 sono contributi a fondo perduto, 2 combinano il fondo perduto al finanziamento agevolato;
- tutti gli strumenti finanziari sono **gestiti dalle società in house regionali** ad eccezione del bonus occupazione gestito dalla Regione Molise;
- il **tasso di interesse è pari a 0%** (o al più all'1%) nella maggior parte dei casi; solo 2 strumenti propongono un tasso di interesse fisso o di mercato;
- **in nessuna delle Regioni aderenti è previsto un intervento** (strumento finanziario o sovvenzione) **destinato prioritariamente ai NEET**;
- le **donne** e i **giovani** sono le categorie di destinatari considerati prioritari per la maggior parte degli interventi;

²³ Eccezione fatta per la **Regione Emilia Romagna** la quale, allo stato attuale, come confermato anche a seguito dell'intervista con la referente della Regione, non presenta all'attivo alcun incentivo finalizzato all'autoimprenditorialità e l'autoimpiego (ad esclusione degli interventi a valere su Garanzia Giovani). La Regione, infatti, con DGR n. 413 del 10/04/2012, aveva istituito un "Piano per l'accesso dei giovani al lavoro, la continuità dei rapporti di lavoro, il sostegno e la promozione del fare impresa" e destinato € 1 M di risorse regionali per azioni per l'autoimpiego e la creazione di impresa ad accesso individuale. Le risorse risultano esaurite al 20 giugno 2013.

- solo 5 interventi individuano settori economici prioritari su cui effettuare l'investimento e 2 di questi riguardano l'innovazione tecnologica; 
- in media, i **tempi** per la restituzione dei prestiti oscillano **tra i 5 e i 6 anni** (68 mesi); 
- nella maggior parte dei casi vengono richieste delle garanzie, seppur spesso personali; 
- gli strumenti che **offrono ai propri beneficiari anche dei servizi accessori sono solo 3** e riguardano principalmente attività di tutoraggio/formazione per le fasi di avvio e per la rendicontazione. 

Da un punto di vista **quantitativo**, l'analisi mette in evidenza che:

- la **concessione minima** di finanziamenti è in **media € 5.000** e arriva ad un **massimo di € 25.000** nel caso di concessione di **microcrediti**, di **€ 100.000** (in media) nel caso di finanziamenti a **startup**, di **€ 30.000** (in media) nel caso di contributo a **fondo perduto**; 
- **in totale**, le risorse che si stima essere disponibili (alla data di redazione del presente rapporto) per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità nelle Regioni aderenti ammontano a **circa € 76,4 M²⁴** di cui circa **€ 71,9 M²⁵ allocati su strumenti finanziari** che concedono prestiti agevolati, anche in combinazione a sovvenzioni a fondo perduto; 
- per quanto riguarda le disponibilità finanziarie per **categoria di destinatario**, come già anticipato, il dato più significativo è rappresentato **dall'assenza di risorse destinate prioritariamente ai NEET**. 

²⁴ Valore stimato sulla base dei dati disponibili riguardanti gli aggiornamenti di spesa dei fondi presi in esame.

²⁵ *Ibidem*.

Tabella 4.1 – Incentivi per l’autoimprenditorialità e l’autoimpiego attivi a livello regionale – Regioni aderenti al Fondo rotativo nazionale

| Ente promotore | Prodotto / Titolo iniziativa | Ente gestore | Risorse disponibili | Fonte di finanz.to | Priorità | | | | | Settori prioritari | Tipo di strumento | Durata max. (mesi) | Contributo | Tasso di i | Garanzie richieste | Incentivi accessori |
|--------------------|--|--------------------------|------------------------|---|----------|-------|---------|-------|--------|---|--|--------------------|------------------------------|------------------------------|--|---------------------|
| | | | | | NEET | Giov. | Disocc. | Donne | Svant. | | | | | | | |
| Regione Basilicata | Fondo di Sostegno e Garanzia FSE | Sviluppo Basilicata SpA* | € 9,18 M ²⁶ | Risorse comunitarie (POR FSE 2007 2013) | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | Imprese sociali e no profit | Prestito | 60 | Max. € 25.000 | 0 | Nessuna | ✓ |
| Regione Calabria | Fondo Unico per l’Occupazione e la Crescita (FUOC) – Fondo Microcredito | Fincalabra SpA* | € 50,68 M | Risorse comunitarie (POR FSE 07-13) | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | Nessuno | Prestito | 60 | Min. € 5.000 - Max. € 25.000 | 0 | Nessuna o garanzie, di tipo personale | ✓ |
| Regione Calabria | Fondo Unico per l’Occupazione e la Crescita (FUOC) - Fondo Approdo | Fincalabra SpA* | | | | | | | ✓ | | (Riservato alle professioniste regolarmente iscritte all'albo) | Prestito | 60 | Min. € 5.000 - Max. € 25.000 | 0 | Nessuna |
| Regione Molise | Fondo Regionale Imprese - Start up Innovative | Finmolise* | € 1,5 M | Regionali (L.R 11 del 18.04.14) | | | | | | Innovazione e tecnologica R&S (Start up innovative) | Prestito | 72 | Min € 20.000 - Max € 150.000 | Fisso | ** Personali o Reali o Patrimoniali o Finanziarie | |

²⁶ Importo calcolato sulla base dei dati al 31.12.2014 del RAE 2014 del POR FSE 2007-2013 della Regione Basilicata.

| Ente promotore | Prodotto / Titolo iniziativa | Ente gestore | Risorse disponibili | Fonte di finanziamento | Priorità | | | | | Settori prioritari | Tipo di strumento | Durata max. (mesi) | Contributo | Tasso di i | Garanzie richieste | Incentivi accessori |
|----------------|--|---|-----------------------|-------------------------------|----------|-------|---------|-------|--------|--|-------------------|--------------------|---|------------|---|---------------------|
| | | | | | NEET | Giov. | Disocc. | Donne | Svant. | | | | | | | |
| Regione Molise | Pacchetto Giovani - Bonus per l'occupazione "Giovani in impresa" | Regione Molise - Direzione Generale della Giunta Area Terza - Servizio Assistenza Socio-Sanitaria e Politiche Sociali | € 3 M | Nazionali (PAR FSC 2000-2006) | | ✓ | ✓ | ✓ | | Nessuno | Fondo perduto | - | Tra max. € 30.000 e max. € 150.000 (a seconda del numero dei richiedenti) | - | Fideiussori e (in caso di anticipazione del 50% del contributo) | |
| Regione Lazio | Fondo per il Microcredito | - Lazio Innova* (ex Filas) (per la garanzia) - Banche convenzionate (per l'erogazione e del prestito) | € 1,9 M (per il 2015) | Regionali | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | Nessuno | Garanzia Prestito | 84 | Prestito: Min € 5.000 – Max € 20.000 | 1% | ** Personali | |
| Regione Lazio | Fondo per la nascita e lo sviluppo di imprese e startup innovative²⁷ | Lazio Innova* (ex Filas) | €1,5 M (per il 2016) | Regionali (L.R. 13 del 2013) | | | | | | Aerospazio Scienze della vita Patrimoni o culturale Industrie creative digitali Agrifood Green Economy Sicurezza | Fondo perduto | - | Min. € 20.000 - Max. € 30.000 | - | | |

²⁷ L'intervento del Fondo è attivato solo in presenza di un apporto di capitale da parte di uno o più Investitori Indipendenti per un importo almeno pari al contributo regionale concesso.

| Ente promotore | Prodotto / Titolo iniziativa | Ente gestore | Risorse disponibili | Fonte di finanziamento | Priorità | | | | | Settori prioritari | Tipo di strumento | Durata max. (mesi) | Contributo | Tasso di i | Garanzie richieste | Incentivi accessori |
|-------------------|---|----------------------|-------------------------|------------------------|----------|-------|---------|-------|--------|---|--|--------------------|---------------------------------|--|--------------------|---------------------|
| | | | | | NEET | Giov. | Disocc. | Donne | Svant. | | | | | | | |
| Regione Siciliana | Jeremie Sicilia | EIF Unicredit | € 905.894 ²⁸ | Comunitarie Private | | | | | | Nessuno | Prestito | 48 | Max. 25.000 | - 0 per la quota (45%) relativa al EIF - Variabile per la quota (55%) relativa alla Banca | | |
| Regione Veneto | LR 57/1999 - Fondo di Rotazione per l'imprenditoria giovanile | Sviluppo Veneto SpA* | € 5,4 M ²⁹ | Regionali | | ✓ | | | | Agroalimentare e Agroindustriale Manifatturiero Artigianale Turistico Commerciale e servizi | Fondo perduto (15%) Leasing a tasso agevolato (85%) | 84 | Min- € 20.000 Max. € 100.000 | - 0 per la quota (42,5%) relativa al Fondo - Variabile per la quota (42,5%) relativa alla Banca | | |
| Regione Veneto | Legge Regionale Imprenditoria Femminile n. 1/2000 | Sviluppo Veneto SpA* | € 2,3 M ³⁰ | Regionali | | | | ✓ | | | | | | | | |

* Società in house regionale

** Possibile richiesta di garanzie

²⁸ Fonte: RAE 2014 del POR FESR 2007-2013 Regione Sicilia.

²⁹ Fonte: ultimo monitoraggio di Sviluppo Veneto sui fondi (ottobre 2015).

³⁰ *Ibidem*

Nella tabella che segue sono illustrati gli **incentivi disponibili a livello regionale delle Regioni non aderenti**.

Da un punto di vista **qualitativo**, l'analisi delle caratteristiche di ogni singolo strumento rivela che:

- tra le Regioni non aderenti che ha a disposizione allo stato attuale il maggior numero di strumenti a supporto dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità³¹ vi è la Sardegna (con 4 strumenti all'attivo);
- su 18 interventi individuati: 5 sono strumenti di prestito agevolato, 5 combinano il fondo perduto al finanziamento agevolato (fra questi 1 prevede anche l'erogazione di garanzie), 4 sono strumenti di garanzia, 3 sono contributi a fondo perduto, 1 solo riguarda l'erogazione di attività di formazione e informative a titolo gratuito;
- più della metà degli strumenti finanziari³², (11/18) sono **gestiti dalle società in house regionali**;
- il **tasso di interesse è pari a 0%** (o al più allo 0,5%) nella maggior parte dei casi; solo 1 strumento propone un tasso di interesse fisso o di mercato (Molise);
- **solo la Regione FVG prevede un intervento destinato prioritariamente ai NEET; tutte le altre Regioni non aderenti non prevedono un intervento** (strumento finanziario o sovvenzione) **destinato prioritariamente ai NEET**;
- anche nelle Regioni non aderenti, le **donne** e i **giovani** sono le categorie di destinatari considerati prioritari per la maggior parte degli interventi;
- 5 interventi individuano settori economici prioritari su cui effettuare l'investimento e riguardano principalmente l'**artigianato**, il **commercio** e l'**innovazione tecnologica**;
- in media, i **tempi** per la restituzione dei prestiti oscillano tra i **5 e i 6 anni** (66,1 mesi);
- solo in 4 casi vengono richieste delle garanzie, seppur spesso personali;
- gli strumenti che **offrono ai propri beneficiari anche dei servizi accessori sono 8 su 18** e riguardano principalmente attività di tutoraggio/formazione per le fasi di avvio e per la rendicontazione, ma anche attività di informazione, orientamento e animazione.

Da un punto di vista **quantitativo**, l'analisi mette in evidenza che:

- la **concessione minima** di finanziamenti oscilla tra i **€ 5.000 e i € 15.000** e arriva ad un **massimo di € 25.000** nel caso di concessione di **microcrediti**, di **€ 120.000** (in media) nel caso di finanziamenti a **startup**, di circa **€ 50.000** (in media) nel caso di contributo a **fondo perduto**;
- **in totale**, le risorse che si stima essere disponibili (alla data di redazione del presente rapporto) per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità nelle Regioni non aderenti ammontano a **circa € 251,4 M**³³ di cui, circa **€ 209,6 M**³⁴ **allocati su strumenti finanziari** che concedono prestiti agevolati, anche in combinazione a sovvenzioni a fondo perduto, circa **€ 12,4 M** allocati su strumenti che offrono **garanzie** e circa **20 M** allocati su uno strumento che offre prestiti agevolati, sovvenzioni e garanzie;
- per quanto riguarda le disponibilità finanziarie per **categoria di destinatario**, come già anticipato, il dato più significativo è rappresentato **dall'assenza di risorse destinate prioritariamente ai NEET** (ad eccezione della Regione FVG che ai NEET destina circa € 1,4 M)

³¹ Eccezione fatta per le **Regioni Abruzzo, Marche, Umbria e Liguria** che, allo stato attuale, non presentano all'attivo alcun incentivo finalizzato all'autoimprenditorialità e l'autoimpiego (ad esclusione degli interventi a valere su Garanzia Giovani).

³² Per strumenti finanziari si intende, nell'analisi di questo paragrafo, i prestiti agevolati, le garanzie e gli incentivi che prevedono la combinazione tra prestito e fondo perduto.

³³ Valore stimato sulla base dei dati disponibili riguardanti gli aggiornamenti di spesa dei fondi presi in esame, laddove disponibili.

³⁴ *Ibidem*.

Tabella 4.2 – Incentivi per l’autoimprenditorialità e l’autoimpiego attivi a livello regionale – Regioni non aderenti al Fondo rotativo nazionale

| Ente promotore | Prodotto / Titolo iniziativa | Ente gestore | Risorse disponibili | Fonte di finanziamento | Priorità | | | | | Settori prioritari | Tipo di strumento | Durata max. (mesi) | Contributo | Tasso di i | Garanzie richieste | Incentivi accessori |
|------------------|--|-----------------------------|----------------------|-----------------------------------|----------|-------|---------|-------|--------|--|--|--------------------|-----------------------------|------------|--------------------|---------------------|
| | | | | | NEET | Giov. | Disocc. | Donne | Svant. | | | | | | | |
| Regione Campania | Fondo Microcredito Campania FSE | Sviluppo Campania* | € 90 M ³⁵ | Comunitarie (POR FSE 2007/2013) | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | Turismo; Ambiente; Servizi sociali Cultura; ICT; Energie rinnovabili; Manifatturiero; Artigianato Prodotti tipici Attività professionali Commercio | Prestito agevolato | 60 | Max. 25.000 | 0 | Nessuna | ✓ |
| Regione Campania | Fondo PMI FESR | Sviluppo Campania* | € 30 M | Comunitarie (POR FESR 2007/2013) | | ✓ | | ✓ | | n.a. | Prestito agevolato | 84 | Min. 25.000 Max. 250.000 | 0,50% | Personali | ✓ |
| Regione Campania | Fondo "Microcredito Piccoli Comuni campani - FSE" | Sviluppo Campania* | € 20 M | Comunitarie (POR FSE 2007/2013) | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | n.a. | Prestito agevolato | 60 | Max. 25.000 | 0 | Nessuna | ✓ |
| Regione FVG | Piano integrato di politiche per l’Occupazione e per il Lavoro (PIPOL)³⁶: Imprenderò 4.0 | Consorzio Friuli Formazione | € 8,05 M | Comunitarie (PAC e POR FSE 07/13) | ✓ | ✓ | | | | n.a. | Erogazione di attività formative/informative a titolo gratuito | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | |

³⁵ Fonte: RAE 2014 del POR FSE 2007-2013 Regione Campania.

³⁶ Si specifica che PIPOL include anche gli interventi di GG e di FVG Progetto Occupabilità che, in questa sede, non verranno presi in considerazione.

| Ente promotore | Prodotto / Titolo iniziativa | Ente gestore | Risorse disponibili | Fonte di finanziamento | Priorità | | | | | Settori prioritari | Tipo di strumento | Durata max. (mesi) | Contributo | Tasso di i | Garanzie richieste | Incentivi accessori |
|-------------------|---|--|-------------------------|---|----------|-------|---------|-------|--------|--------------------|--|--------------------|--|------------|---|---------------------|
| | | | | | NEET | Giov. | Disocc. | Donne | Svant. | | | | | | | |
| Regione Lombardia | FRIM - Programma integrato d'interventi a sostegno della creazione d'impresa (Start up - Restart) | Finlombarda* | € 13,75 M ³⁷ | Risorse regionali | | | | | | n.a. | Fondo perduto + prestito agevolato | B) 84 | Fase A) € 5.000 fondo perduto (business plan) Fase B) Min. € 15.000- max. € 100.000 prestito (piano di investimento) Fase C) max. € 24.000 (servizi di affiancamento) | B) 0,5% | B) Garanzia fideiussoria in caso di anticipazione finanziaria | |
| Regione Piemonte | Piano straordinario per l'occupazione Misura 1.5 - PIÙ IMPRESA Interventi per la nascita e lo sviluppo "del lavoro autonomo" e per la "creazione di impresa" | Finpiemonte* + Banche convenz.te | n.d. | Regionali (Piano straordinario per l'occupazione) | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | n.a. | Fondo perduto ³⁸ + prestito agevolato | 48 | Max. € 60.000 | 0 | Nessuna | ✓ |

³⁷ Importo calcolato sulla base degli ultimi dati disponibili sulle domande finanziate al 26.06.2015 (Fonte: sito istituzionale Regione Lombardia).

³⁸ Per il fondo perduto, la presentazione delle domande è stata sospesa al 31.03.15 per esaurimento risorse.

| Ente promotore | Prodotto / Titolo iniziativa | Ente gestore | Risorse disponibili | Fonte di finanziamento | Priorità | | | | | Settori prioritari | Tipo di strumento | Durata max. (mesi) | Contributo | Tasso di i | Garanzie richieste | Incentivi accessori |
|------------------|---|----------------------|---------------------|---|----------|-------|---------|-------|--------|--|--|--------------------|--|---|--------------------|---------------------|
| | | | | | NEET | Giov. | Disocc. | Donne | Svant. | | | | | | | |
| Regione Piemonte | Fondo di garanzia per il microcredito | Finpiemonte* | € 2 M | Regionali (Piano straordinario per l'occupazione) | | | | | | n.a. | Garanzia | n.a. | 80% del finanziamento | n.a. | n.a. | ✓ |
| Regione Puglia | Fondo NIDI - Nuove Iniziative d'Impresa | Puglia Sviluppo SpA* | € 41,70 M | Comunitarie (POR FESR 2007/2013) | | ✓ | ✓ | ✓ | | Manifatturiero Edilizia Affittacamere e B&B Ristorazione Comunicazione Attività professionali Agenzie di viaggio Istruzione Sanità e assistenza sociale Attività artistiche, sportive Servizi per la persona | Fondo perduto + prestito agevolato (metà e metà) | 60 | 100% per investimenti fino a € 50.000 90% per investimenti tra € 50.000 e € 100.000 80% per investimenti tra € 100.000 e € 150.000 | Tasso di riferimento UE (0,53% a febbraio 2014) | ** Nessuna | ✓ |
| Regione Toscana | Fondo di garanzia per imprenditoria giovanile, femminile e dei lavoratori destinatari di ammortizzatori sociali | Toscana Muove* | € 4,36 M | Comunitarie (POR FESR 2007 /2013) | | ✓ | ✓ | ✓ | | n.a. | Garanzia | n.a. | 80% del finanziamento (importo max. garantito € 250.000) | n.a. | n.a. | |
| Regione Toscana | Fondo per giovani professionisti | Toscana Muove* | € 1 M | Regionali (LR n. 73/2008) | | ✓ | | ✓ | | Attività Professionali | Garanzia | n.a. | Tra 60% e 80% del finanziamento a seconda dell'importo da garantire | n.a. | n.a. | |

| Ente promotore | Prodotto / Titolo iniziativa | Ente gestore | Risorse disponibili | Fonte di finanziamento | Priorità | | | | | Settori prioritari | Tipo di strumento | Durata max. (mesi) | Contributo | Tasso di i | Garanzie richieste | Incentivi accessori |
|------------------|--|-------------------|---------------------|----------------------------------|----------|-------|--|-------|----------------------|---------------------------|--|-----------------------|--|---------------------------------------|--------------------|---------------------|
| | | | | | NEET | Giov. | Disocc. | Donne | Svant. | | | | | | | |
| Regione Toscana | Nascere e crescere, impresa da ragazzi | Toscana Muove | € 20 M | POR FESR 2014-2020 | | ✓ | | | | Manifatturiero | Prestito agevolato; voucher per contributo in conto capitale; garanzie | 84 | Voucher: Min. € 1.600 Max. € 7.000 Prestito: Min. € 4.800 Max. € 21.000 se con voucher; Min. € 6.400 Max. € 28.000 senza voucher Garanzie: non superiore all'80% dell'importo finanziato | 0 | n.a. | |
| | | | | | | | Commercio – Turismo – attività Terziarie | | | | | | | | | |
| | | | | | | | Start-up innovative | | | | | | | | | |
| Regione Sardegna | "Voucher Startup" | Sardegna Ricerche | € 856.009,53 | Comunitarie (POR FESR 2007/2013) | | | | | Start up innovative. | Fondo perduto | n.a. | Max. € 50.000 | | Fideiussione in caso di anticipazioni | | |
| Regione Sardegna | Fondo Finanza Inclusiva | SFIRS* | € 5 M | Comunitarie (POR FSE 2007/2013) | | ✓ | | ✓ | n.a. | Garanzia e controgaranzia | | 80% del finanziamento | 0 | n.a. | | |

| Ente promotore | Prodotto / Titolo iniziativa | Ente gestore | Risorse disponibili | Fonte di finanziamento | Priorità | | | | | Settori prioritari | Tipo di strumento | Durata max. (mesi) | Contributo | Tasso di i | Garanzie richieste | Incentivi accessori |
|-------------------------------|---|---|-------------------------|--|----------|-------|---------|-------|--------|--|------------------------------------|--------------------|---|---|---|---------------------|
| | | | | | NEET | Giov. | Disocc. | Donne | Svant. | | | | | | | |
| Regione Sardegna | Fondo Microcredito FSE | SFIRS* | € 6,5 M ³⁹ | Comunitarie (POR FSE 2007/2013) | | | ✓ | ✓ | ✓ | n.a. | Prestito agevolato | 60 | Max. € 25.000 | 0 | Nessuna (tranne per le srl) | |
| Regione Sardegna | Fondo PISL POIC ⁴⁰ | SFIRS* | € 7,6 M ⁴¹ | Comunitarie (POR FSE 2007/2013) | | ✓ | | ✓ | | (Settori individuati dai Comuni interessati) | Prestito agevolato | 60 | Min. € 5.000 Max. € 50.000 | 0 | Personali, reali, patrimoniali, finanziarie | |
| Regione Valle D'Aosta | Legge regionale 23 gennaio 2009, n. 31 | Finaosta* | € 600.000 ⁴² | Regionali (LR 23.01.09 n. 13) | | ✓ | | | | n.a. | Fondo perduto | n.a. | Min. € 15.000 Max. € 150.000 | n.a. | Nessuna | |
| Provincia Autonoma di Bolzano | Agevolazioni per l'imprenditoria giovanile | Provincia Autonoma di Bolzano | n.d. | Provinciali (Legge provinciale 13.02.1997 n.4) | | ✓ | | | | n.a. | Fondo perduto | n.a. | Min. €5.000 Max. € 150.000 | n.a. | Nessuna | ✓ |
| Provincia Autonoma di Trento | Sostegno allo sviluppo di un'idea imprenditoriale | Agenzia del Lavoro della Provincia Autonoma di Trento | n.d. | Provinciali (Legge provinciale 16 giugno 1983 n. 19) | | | ✓ | | | n.a. | Fondo perduto + prestito agevolato | 60 | Max. 38.000 di cui max. 12.500 a prestito agevolato | Tasso fisso effettivo annuo ⁴³ | Nessuna | ✓ |

* Società in house regionale

** Possibile richiesta di garanzie

³⁹ Elaborazione su dati di graduatorie di determinazione di ammissione al finanziamento.

⁴⁰ L'incentivo descritto si riferisce agli interventi "POIC" in quanto alla data di stesura del presente rapporto non risulta operativo alcun avviso sul "PISL".

⁴¹ Elaborazione su dati di graduatorie di determinazione di ammissione al finanziamento.

⁴² Da Bilancio 2014-2015-2016, tali risorse finanziano, oltre l'incentivazione dell'imprenditoria giovanile, anche la realizzazione di iniziative dirette allo sviluppo dell'attività promozionale e commerciale e gli interventi per il patrimonio immobiliare regionale destinato ad attività produttive e commerciali.

⁴³ Pari al 65% del tasso di riferimento per le operazioni di credito agevolato alle imprese artigiane

La tabella nella pagina successiva illustra, invece, gli incentivi disponibili a **livello nazionale e comunitario**. Da un punto di vista **qualitativo**, dall'analisi svolta sulle caratteristiche di ogni singolo strumento emerge che:

- a **livello nazionale** esistono allo stato attuale **2 strumenti** per incentivare l'autoimprenditorialità e l'autoimpiego, tutti **gestiti da Invitalia**; 
- dei 4 strumenti nazionali, solo **1 è rivolto a tutto il territorio italiano**, mentre i restanti 3 (derivanti dal D.Lgs. 185/2000, Titolo II sugli incentivi all'autoimpiego) prevedono incentivi solo per attività localizzate in Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia; 
- il **tasso di interesse** è pari a 0% per entrambi gli strumenti gestiti a livello nazionale; 
- i 2 interventi individuati a livello nazionale offrono finanziamenti a tassi agevolati, nel caso di Smart&Start anche in combinazione al fondo perduto (per alcune specifiche regioni); 
- 1 su 2 degli interventi nazionali individuati offrono ai propri beneficiari anche dei servizi accessori che riguardano principalmente assistenza tecnica e gestionale; 
- i **tempi** per la restituzione dei prestiti sono di massimo **8 anni** (96 mesi); 
- a **livello comunitario**, il **Programma EaSI** e il **Programma COSME** intervengono per la promozione dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità tramite **la concessione di garanzie per microcrediti** (EaSI) e tramite **misure volte a diffondere la cultura imprenditoriale** tra i giovani favorendo, anche, lo scambio di esperienze tra i Paesi (COSME – Erasmus per giovani imprenditori); 
- gli **strumenti nazionali** si rivolgono prioritariamente ai **disoccupati**, ai **giovani** e alle **donne**; 
- **in nessun caso, sia a livello nazionale che comunitario, è previsto un intervento** (strumento finanziario o sovvenzione) **tra quelli mappati destinato prioritariamente ai NEET**. 

Da un punto di vista **quantitativo**, l'analisi mette in evidenza che:

- i finanziamenti erogati coprono tra il 70% e il 75% degli investimenti ammissibili; 
- **Smart&Start** è l'intervento più consistente dal punto di vista delle risorse disponibili (circa **€ 109,4 M**); 
- in totale, le **risorse** che si stima essere disponibili alla data di redazione del presente rapporto per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità **a livello nazionale** ammontano a **circa € 159,4 M**⁴⁴; 
- le risorse che, invece, mette a disposizione direttamente la Commissione Europea nell'ambito del Programma EaSI – Asse Microfinance e del Programma COSME per la mobilità dei giovani imprenditori sono pari a circa € 200 M, a cui possono accedere tutti gli Stati Membri aderenti ai Programmi; 
- per quanto riguarda le disponibilità finanziarie per categoria di destinatario, anche a livello nazionale e comunitario⁴⁵, come già anticipato, il dato più significativo è rappresentato **dall'assenza di risorse destinate prioritariamente ai NEET**. 

⁴⁴ Valore stimato sulla base dei dati disponibili riguardanti gli aggiornamenti di spesa dei fondi presi in esame.

⁴⁵ Escluse le iniziative europee di *Youth Guarantee*.

Tabella 4.3 – Incentivi per l’autoimprenditorialità e l’autoimpiego attivi a livello nazionale e comunitario

| Ente promotore | Prodotto / Titolo iniziativa | Ente gestore | Risorse disponibili | Fonte di finanziamento | Priorità | | | | | Settori prioritari | Tipo di strumento | Durata max. (mesi) | Contributo | Tasso di i | Garanzie richieste | Incentivi accessori |
|--|---|--|--------------------------|------------------------------|----------|-------|---------|-------|--------|--|--|--------------------|---|------------------------------|---|---------------------|
| | | | | | NEET | Giov. | Disocc. | Donne | Svant. | | | | | | | |
| Ministero dello Sviluppo Economico | Smart&Start Italia | Invitalia | € 109,36 M ⁴⁶ | Nazionale Comunitaria | | ✓ | | ✓ | | Innovaz. tecnologica R&S (Start up innovative) | Prestito (+ Fondo perduto per start up in Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia) | 96 | 70% delle spese agevolabili | 0 | | ✓ |
| Ministero dello Sviluppo Economico | Nuove imprese a tasso zero | Invitalia | € 50 M | Nazionale | | ✓ | | ✓ | | Produzione di beni nei settori industria, artigianato; trasformazione di prodotti agricoli; fornitura di servizi a imprese e persone; commercio di beni e servizi; turismo | Prestito | 96 | Fino al 75% dell'investimento e fino ad un massimo di 1,5 milioni di euro | 0 | Garanzie reali, tramite ipoteca di primo grado sull'immobile e privilegio speciale, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del Decreto legislativo 185/2000 | |
| Commissione Europea - Fondo Europeo degli Investimenti | Asse Microfinanza e Imprenditoria Sociale (ex Progress). | Intermediari accreditati per ogni Stato Membro ⁴⁷ | € 193 M | Comunitaria (Programma EaSI) | | ✓ | ✓ | | ✓ | Nessuna | Garanzie Prestiti ⁴⁸ | 60 | Max. € 25.000 | A seconda dell'intermediario | | |

⁴⁶ Valore stimato stando alle agevolazioni erogate al 28.10.15 (Fonte: sito ufficiale “Smart&Start”).

⁴⁷ Per l'Italia: Finmolise, Banca di Credito Cooperativo Mediocrati (BCCM), Banca di Credito Cooperativo EmilBanca, Banca di Credito Cooperativo Bellegra, SEFEA, Cofiter.

⁴⁸ Lo strumento non finanzia direttamente gli imprenditori, ma permette a una serie di intermediari di microcredito dell'UE di aumentare il volume dei prestiti emettendo garanzie per coprire il rischio di eventuali perdite e mettendo a disposizione ulteriori fondi per la concessione di microfinanziamenti.



| Ente promotore | Prodotto / Titolo iniziativa | Ente gestore | Risorse disponibili | Fonte di finanz.to | Priorità | | | | | Settori prioritari | Tipo di strumento | Durata max. (mesi) | Contributo | Tasso di i | Garanzie richieste | Incentivi accessori |
|---------------------|----------------------------------|--------------|---------------------|----------------------------------|----------|-------|---------|-------|--------|--------------------|-------------------|--------------------|--------------|------------|--------------------|---------------------|
| | | | | | NEET | Giov. | Disocc. | Donne | Svant. | | | | | | | |
| Commissione Europea | Erasmus per giovani imprenditori | - | € 6 M (per il 2015) | Comunitari e (Programma a COSME) | | ✓ | | | | Nessuna | Fondo perduto | - | Max. € 6.600 | | | |

La tabella 4.4 fornisce una panoramica dei **prodotti offerti da alcuni Istituti di credito privati** a favore di iniziative di autoimpiego e autoimprenditorialità. Seppure non sia possibile fornire una stima delle risorse totali rese disponibili dalle banche, data la natura stessa della fonte di finanziamento, si è ritenuto opportuno in questa sede dare comunque un quadro delle principali caratteristiche dei prodotti offerti dal mercato privato così da poter valutare eventuali punti di contatto e di complementarità con il Fondo rotativo nazionale.

L'analisi dei prodotti mappati in questa prima fase dello studio ha messo in luce che:

- gli Istituti di credito offrono linee di finanziamento destinate prioritariamente ai **giovani** per il finanziamento di iniziative imprenditoriali;
- la concessione dei prestiti può arrivare (2 interventi su 3) fino ad un massimo di € 100.000, a tasso di interesse fisso o variabile ed è subordinata alla presentazione di opportune garanzie;
- l'attuale offerta di prodotti a favore di iniziative di autoimpiego e autoimprenditorialità promossi da Istituti di credito privati, è principalmente focalizzata sulle start up innovative. Infatti, a seguito del "Decreto Crescita 2.0" e delle successive leggi di conversione, le start up innovative hanno ottenuto una disciplina specifica dando così un incentivo alle banche nel mettere in campo nuovi strumenti. In Italia sono iscritte al registro dedicato oltre 4mila start up, in aumento del 16,7% rispetto alla fine dello scorso anno;
- se è vero che le possibilità di accesso a questi tipi di finanziamenti privati si sta moltiplicando, considerando il target di soggetti a cui il Fondo rotativo fa riferimento, si deve necessariamente tenere presente il problema dell'accessibilità a tali fonti di credito da parte di soggetti più deboli (NEET, giovani, disoccupati, donne e soggetti svantaggiati).

Tabella 4.4 – Incentivi per l’autoimprenditorialità e l’autoimpiego attivi proposti dagli Istituti privati di credito⁴⁹

| Istituto di credito | Prodotto / Titolo iniziativa | Fonte di finanziamento | Priorità | | | | | Settori prioritari | Tipo di strumento | Durata max. (mesi) | Contributo a destinatario | Tasso di interesse | Garanzie richieste |
|---------------------------------|---|------------------------|----------|-------|---------|-------|--------|---|-------------------|---|--|--------------------|--|
| | | | NEET | Giov. | Disocc. | Donne | Svant. | | | | | | |
| Unicredit | Start up - Finanziamento Nuove Imprese | Privata | | ✓ | ✓ | ✓ | | Nessuna | Prestito | 84 | Max. € 100.000 | Fisso o variabile | Garanzia esigibile Confidi almeno pari al 60% dei fidi/finanziamenti accordati |
| Banca Nazionale del Lavoro | CrediAzienda BNL Start Up | Privata | | ✓ | | | | Nessuna | Prestito | 120 | Min. € 5.000 - Max. € 100.000 | Fisso | Garanzie fideiussorie, pegno, o altre garanzie ritenute idonee dalla Banca. |
| Banca Sella | Finanziamento MY PROJECT per Start-Up innovative | Privata | | | | | | Start up innovative | Prestito | 60 | Max. 10.000 (Max. 25.000 solo in presenza di garanzie) | Fisso o variabile | Garanzia prestata da parte di un Confidi (per prestiti max. 25.000) |
| Banca di Credito Cooperativo | Buona impresa! | Privata | | ✓ | | | | Start up | Prestito | da 19 a 60 | Max € 100.000 | n.d. | Garanzia da parte del Consorzio Confidi + eventuali altri tipi di garanzia (es. fideiussione, cambiale). |
| Intesa San Paolo | Neo Impresa | Privata | | | | | | Start up, imprese nuove o di recente costituzione | Prestito | da 24 a 120 | Max € 750.000 | n.d. | Qualsiasi garanzia e cautela. Possibile ricorso al Fondo Centrale di Garanzia per le PMI. |
| Banca Marche | Youstartup! | Privata | | ✓ | ✓ | ✓ | | Start up | Prestito | Giovani e donne: 60 Altri soggetti: 48 | Tra Max € 40.000 e Max € 60.000 | n.d. | Garanzie rilasciate dai Confidi aderenti all’iniziativa |
| | | | | | | | | | Mutuo fondiario | Giovani e donne: 180 Altri soggetti: 120 | Tra Max € 70.000 e Max € 100.000 | n.d. | |
| | Start up innovative | Privata | | | | | | Start up innovative | Prestito | 120 | Max € 100.000 | n.d. | Garanzia da Fondo di Garanzia per le PMI |
| Gruppo Banca Popolare di Milano | Plafond imprenditoria femminile | Privata | | | ✓ | | | Nuovi investimenti e start up | Prestito | da 24 a 60 | da € 20.000 a € 500.000 | n.d. | Garanzia da Fondo di Garanzia per le PMI (fino a max 80%) |

⁴⁹ Fonte: siti internet ufficiali degli Istituti di credito presi in analisi.

Focus sulle risorse che potranno essere mobilitate tramite i Programmi Operativi Regionali 2014 – 2020

I POR FSE 2014-2020, quasi tutti approvati dalla Commissione Europea alla data di redazione del presente rapporto, si pongono in complementarità e continuità con quanto attuato sui territori regionali a valere sul PON IOG, con l'obiettivo, in particolare, di rafforzare un sistema integrato di servizi che possa accompagnare i giovani nella fase di uscita dal sistema di istruzione/formazione e di transizione verso quello del lavoro.

Si tratta, più nello specifico di attività che spaziano dall'orientamento al tutoraggio, dalla formazione al tirocinio extra-curriculare (formativo e professionale) e all'apprendistato in tutte le sue forme secondo quanto previsto dalle normative nazionali in materia, che proseguiranno una volta terminato il periodo di attuazione del PON IOG (2015).

In alcune regioni (Calabria, ad esempio) nella programmazione 2014-2020 gli interventi volti a promuovere l'autoimprenditorialità e l'autoimpiego potranno essere cofinanziati con le risorse FESR, in linea con gli incentivi previsti dalle startup ed in linea con quanto previsto su tale fronte dal PON "Imprese e Competitività".

Considerando che la programmazione 2014-2020 è al momento in fase di avvio e le informazioni sulle risorse disponibili a livello di singola priorità di investimento sono ancora incerte, e che, come specificato negli stessi POR, le regioni prevedono di implementare degli strumenti/incentivi complementari alla strategia del PON IOG e quindi ad esso sinergici, si rimanda al paragrafo 4.3 "Stima delle risorse pubbliche e private complementari" l'analisi del potenziale effetto leva che la complementarità di tali risorse e interventi potrebbe determinare nell'implementazione del Fondo rotativo nazionale.

4.1.2 Analisi della domanda teorica

Come illustrato nella nota metodologica inclusa nel capitolo 3, l'analisi della domanda teorica presentata di seguito si articola su due scenari principali, corrispondenti ai gruppi di destinatari dei PON su cui si basa il Fondo e in particolare:

- **Scenario 1 - PON "Iniziativa Occupazione Giovani"**
 - **giovani NEET**
 1. Destinatari prioritari del Fondo: NEET aderenti a Garanzia Giovani dai 18 ai 29 anni
 2. NEET totali dai 18 ai 29 anni (aderenti e non aderenti a Garanzia Giovani)
- **Scenario 2 - PON "Sistemi di politiche attive per l'occupazione"**
 - Priorità di investimento 8i:
 - **persone in cerca di lavoro (disoccupati)**
 - **persone inattive**
 - **disoccupati di lunga durata**
 - Priorità di investimento 8ii:
 - **giovani che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazione (NEET)**⁵⁰
 - Priorità di investimento 8iv:
 - **donne.**

Oltre ai destinatari specificamente individuati, l'analisi identifica sotto-insiemi di potenziali destinatari in base all'età e/o al genere e, con riguardo allo status di disoccupato, alla partecipazione a politiche passive. Dal punto di vista geografico, l'analisi della domanda riguarda tutto il territorio nazionale, distinguendo tra Regioni aderenti e non aderenti al Fondo.

Nella analisi che segue, per ciascuna tipologia di destinatari si riporta in termini quantitativi il bacino complessivo potenziale, e, al fine di stimare la quota di soggetti destinatari potenzialmente interessati all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità, tale bacino viene poi delimitato attraverso l'applicazione di diverse *proxy* di correzione.

⁵⁰ Per l'analisi della domanda dei NEET si veda l'analisi relativa al PON – IOG (scenario 1).

Scenario 1 - Analisi della domanda teorica da parte dei soggetti destinatari del PON “Iniziativa Occupazione Giovani”

Come dettagliato nel capitolo di contesto, il PON – IOG è destinato a giovani NEET (*Not in employment, education or training*) e prevede il ricorso a strumenti finanziari nell’ambito della Misura 7 “Supporto all’autoimpiego e all’autoimprenditorialità” e, nello specifico, attraverso la Misura 7.2 “Supporto per l’accesso al credito agevolato”. Nell’ambito di questa misura, il Fondo Rotativo dovrebbe finanziare le iniziative di autoimprenditorialità ed autoimpiego di giovani NEET. La tipologia di destinatari prioritariamente individuata dalla AdG è rappresentata, in particolare, dai NEET aderenti a Garanzia Giovani che, al momento della registrazione, abbiano un’età compresa tra i 18 e i 29 anni. Si stimerà quindi, dapprima, la domanda relativamente alla priorità di beneficiari individuata, ampliando successivamente all’intero bacino dei NEET (aderenti e non aderenti a Garanzia Giovani) cui il PON-IOG è destinato. Oltre ad essere iscritti a Garanzia Giovani, l’AdG ha previsto che l’accesso alle agevolazioni sia riservato a quei soggetti che hanno concluso un percorso di accompagnamento all’autoimpiego, ivi compresi quelli a valere sulla Misura 7.1 del PON IOG o altri percorsi nell’ambito di misure promosse a livello nazionale e/o regionale. Di conseguenza, anche considerando gli attuali iscritti al programma, la domanda stimata risulta solo potenziale, in quanto soltanto una minoranza ha per il momento concluso la Misura 7.1 (Tabella 4.7) e, al contempo, non è possibile stabilire allo stato attuale il numero di coloro i quali hanno concluso un percorso di accompagnamento in ambito nazionale e/o regionale.

➤ Destinatari prioritari del Fondo: NEET aderenti a Garanzia Giovani di età compresa tra i 18 ai 29 anni

In base all’ultimo monitoraggio disponibile, i cui dati sono in continua evoluzione⁵¹, i giovani aderenti al Programma Garanzia Giovani sono in totale (per tutte le fasce di età dai 15 ai 29 anni) pari a oltre 870 mila unità (per il 50,5% maschi e per il 49,5% femmine); il numero dei registrati, al netto delle cancellazioni, è pari a 757.431, di cui 537.671 presi in carico e 228.030 a cui è stata proposta almeno una misura prevista dal piano. La fascia di età prioritaria per il Fondo (18-29 anni) rappresenta oltre il 90% degli aderenti totali al programma ed ammonta a **788.378 giovani**, come riportato in tabella 4.5⁵².

⁵¹ Al momento della redazione del presente Rapporto l’ultimo monitoraggio disponibile è il 75° report settimanale del 19 novembre 2015 (periodo di riferimento aprile 2014- novembre 2015). L’evoluzione del dato impatta sul calcolo della domanda teorica potenziale e del gap. Il Monitoraggio è reperibile al link: <http://www.garanziegiovani.gov.it/Monitoraggio/Pagine/default.aspx>

⁵² Il monitoraggio di Garanzia Giovani riporta i dati distinguendo per le seguenti classi di età: 15-18, 19-24, 25-29. Di conseguenza, la quantificazione più realistica del bacino è possibile con riferimento alla classe di età 19-29 anni.

Tabella 4.5 Aderenti a Garanzia Giovani 19-29 anni per Regione di residenza (al 19 novembre 2015)

| | Maschi | Femmine | Totale |
|------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| Piemonte | 20.862 | 22.582 | 43.444 |
| Valle d'Aosta | 723 | 770 | 1.493 |
| Lombardia | 28.280 | 25.527 | 53.807 |
| Bolzano | 32 | 50 | 82 |
| Trento | 2.013 | 2.038 | 4.051 |
| Veneto | 20.057 | 23.424 | 43.481 |
| Friuli Venezia Giulia | 7.400 | 8.650 | 16.050 |
| Liguria | 6.403 | 6.528 | 12.931 |
| Emilia Romagna | 19.429 | 22.329 | 41.758 |
| Toscana | 19.838 | 20.745 | 40.583 |
| Umbria | 7.474 | 7.888 | 15.362 |
| Marche | 12.390 | 12.824 | 25.214 |
| Lazio | 31.518 | 31.389 | 62.907 |
| Abruzzo | 11.881 | 12.409 | 24.290 |
| Molise | 3.086 | 3.324 | 6.410 |
| Campania | 48.220 | 43.544 | 91.764 |
| Puglia | 32.246 | 31.345 | 63.591 |
| Basilicata | 8.555 | 8.838 | 17.393 |
| Calabria | 23.054 | 21.579 | 44.633 |
| Sicilia | 70.737 | 74.978 | 145.715 |
| Sardegna | 15.962 | 17.457 | 33.419 |
| Totale | 390.160 | 398.218 | 788.378 |

Fonte: Monitoraggio Garanzia Giovani del 19 novembre 2015

Si presenta di seguito la stima della domanda teorica potenziale derivante da questo primo target prioritario individuato. Il bacino totale su cui la domanda è stimata non è scremato per coloro che, pur essendo inattivi sono disponibili a lavorare (forze lavoro potenziali), dal momento che la decisione di iscrizione del giovane a Garanzia Giovani può considerarsi di per sé come una forma di attivazione esplicitativa della disponibilità a lavorare.

Tabella 4.6 – Analisi della domanda teorica potenziale da parte di NEET di età compresa tra i 19 e i 29 anni aderenti a Garanzia Giovani (per Regione di residenza e di adesione)

| Regione | NEET aderenti per regione di residenza | NEET aderenti per regione di adesione | Proxy 1 | Proxy 2 | Domanda per regione di residenza (Max) | Domanda per regione di residenza (Min) | Domanda per regione di residenza (Media) | Domanda per regione di adesione (Max) | Domanda per regione di adesione (Min) | Domanda per regione di adesione (Media) |
|--------------------------------------|--|---------------------------------------|---------|---------|--|--|--|---------------------------------------|---------------------------------------|---|
| (A) | (B) | (C) | (D) | (E) | (F)=(B)*(D) | (G)=(B)*(E) | (H)=Media (F),(G) | (I)=(C)*(D) | (L)=(C)*(E) | (M)=Media (I),(L) |
| Regioni aderenti al Fondo | | | | | | | | | | |
| Basilicata | 17.393 | 19.431 | 17,70% | 5,56% | 3.079 | 967 | 2.023 | 3.439 | 1.080 | 2.260 |
| Calabria | 44.633 | 43.475 | 19,60% | 8,49% | 8.748 | 3.789 | 6.269 | 8.521 | 3.691 | 6.106 |
| Emilia Romagna | 41.758 | 57.373 | 11,90% | 5,14% | 4.969 | 2.146 | 3.558 | 6.827 | 2.949 | 4.888 |
| Lazio | 62.907 | 79.423 | 11,20% | 6,81% | 7.046 | 4.284 | 5.665 | 8.895 | 5.409 | 7.152 |
| Molise | 6.410 | 8.311 | 23,80% | 5,77% | 1.526 | 370 | 948 | 1.978 | 480 | 1.229 |
| Sicilia | 145.715 | 144.760 | 17,00% | 8,22% | 24.772 | 11.978 | 18.375 | 24.609 | 11.899 | 18.254 |
| Veneto | 43.481 | 49.838 | 10,60% | 5,20% | 4.609 | 2.261 | 3.435 | 5.283 | 2.592 | 3.937 |
| Totale aderenti | 362.297 | 402.611 | | | 54.748 | 25.795 | 40.271 | 59.553 | 28.099 | 43.826 |
| Regioni non aderenti al Fondo | | | | | | | | | | |
| Piemonte | 43.444 | 50.779 | 15,70% | 6,45% | 6.821 | 2.802 | 4.811 | 7.972 | 3.275 | 5.624 |
| Valle d'Aosta | 1.493 | 3.434 | 17,70% | 6,10% | 264 | 91 | 178 | 608 | 209 | 409 |
| Lombardia | 53.807 | 72.928 | 9,50% | 6,68% | 5.112 | 3.594 | 4.353 | 6.928 | 4.872 | 5.900 |
| Trento | 4.051 | 6.996 | 11,90% | 4,87% | 482 | 197 | 340 | 833 | 341 | 587 |
| Friuli | 16.050 | 19.170 | 11,00% | 5,04% | 1.766 | 809 | 1.287 | 2.109 | 966 | 1.537 |
| Liguria | 12.931 | 15.800 | 16,50% | 6,03% | 2.134 | 780 | 1.457 | 2.607 | 953 | 1.780 |
| Toscana | 40.583 | 51.276 | 15,00% | 6,15% | 6.087 | 2.496 | 4.292 | 7.691 | 3.153 | 5.422 |
| Umbria | 15.362 | 20.895 | 13,70% | 5,61% | 2.105 | 862 | 1.483 | 2.863 | 1.172 | 2.017 |
| Marche | 25.214 | 29.548 | 14,60% | 5,11% | 3.681 | 1.288 | 2.485 | 4.314 | 1.510 | 2.912 |
| Abruzzo | 24.290 | 28.511 | 15,40% | 5,95% | 3.741 | 1.445 | 2.593 | 4.391 | 1.696 | 3.044 |
| Campania | 91.764 | 90.951 | 17,30% | 8,85% | 15.875 | 8.121 | 11.998 | 15.735 | 8.049 | 11.892 |
| Puglia | 63.591 | 62.904 | 16,50% | 6,66% | 10.493 | 4.235 | 7.364 | 10.379 | 4.189 | 7.284 |
| Sardegna | 33.419 | 34.435 | 15,50% | 5,59% | 5.180 | 1.868 | 3.524 | 5.337 | 1.925 | 3.631 |
| Totale non aderenti | 425.999 | 487.627 | | | 63.739 | 28.589 | 46.164 | 71.766 | 32.311 | 52.039 |
| Totale | 788.296 | 890.238 | | | 118.487 | 54.385 | 86.436 | 131.320 | 60.411 | 95.865 |

Fonte: (B), (C) Monitoraggio Garanzia Giovani 19 novembre 2015. Periodo di riferimento: aprile 2014 - novembre 2015. Le adesioni includono le adesioni multiple ovvero effettuate dallo stesso giovane su più regioni; (D) Istat, (E) Istat. Note: (D) Proxy 1: quota di posizioni lavorative indipendenti nelle imprese attive per la classe di età 15-29 anni sul totale delle posizioni lavorative per la stessa classe di età; (E) Proxy 2: Titolari di imprese individuali con meno di trent'anni in percentuale sul totale dei titolari di imprese individuali iscritti nei registri delle Camere di Commercio italiane (totale)

Con riferimento all'insieme delle Regioni italiane, si stima una domanda teorica potenziale totale media di circa 86 mila individui con riguardo alla regione di residenza, e di circa 95 mila con riguardo alla regione di adesione. Tali stime sono il risultato di una media tra uno scenario massimo e uno minimo, quantificati attraverso le due diverse *proxy* tese a rappresentare, in maniera diversa e complementare, il grado di lavoro autonomo e l'imprenditorialità giovanile. In dettaglio, lo scenario massimo è stimato attraverso una *proxy* più ampia (*Proxy 1*), che considera la quota di posizioni lavorative⁵³ indipendenti nelle imprese attive per la classe di età 15-29 anni sul totale delle posizioni lavorative per la stessa classe di età, mentre lo scenario minimo è stimato attraverso una *proxy* più restrittiva (*Proxy 2*), che considera il numero di titolari di imprese individuali con meno di trent'anni in percentuale sul totale dei titolari di imprese individuali iscritti nei registri delle Camere di Commercio italiane. Al fine di affinare ulteriormente tale domanda teorica potenziale e in un'ottica di sistema rispetto alle misure previste dal programma Garanzia Giovani che risultano complementari al Fondo, si considera di seguito l'analisi della domanda relativamente al sottoinsieme dei NEET che sono stati presi in carico attraverso la Misura 7.1 – "Sostegno all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego", finalizzata ad offrire una formazione mirata alla creazione di impresa.

Tabella 4.7: Numero di giovani presi in carico a cui è stata proposta/erogata la misura 7.1 (dati al 18.11.2015)

| Regione Erogatrice | Partecipanti a cui è stata proposta la misura 7.1 | Partecipanti presi in carico a cui è stata erogata la misura 7.1 |
|----------------------------|---|--|
| Lombardia | 10 | 10 |
| Friuli Venezia Giulia | 159 | 159 |
| Liguria | 4 | 4 |
| Emilia Romagna | 12 | 9 |
| Toscana | 96 | 82 |
| Umbria | 2 | 2 |
| Marche | 1 | - |
| Lazio | 6 | 5 |
| Molise | 69 | 67 |
| Basilicata | 1 | 1 |
| Calabria | 3 | 3 |
| Sardegna | 88 | 82 |
| Totale partecipanti | 451 | 424 |

Fonte: ISFOL

Le Regioni che hanno attuato la Misura 7.1 sono 12: Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Molise, Basilicata, Calabria, Sardegna. In base ai dati forniti da ISFOL (al 18.11.2015), il numero di partecipanti a cui è stata erogata la Misura 7 sono in totale 424⁵⁴, la maggior parte dei quali si registrano nelle Regioni Friuli Venezia⁵⁵ (159), Toscana (82), Sardegna (82), Molise (67); Considerando che la misura di accompagnamento allo startup di impresa è rivolta particolarmente a coloro che abbiano dimostrato di possedere particolari caratteristiche personali, quali la propensione al rischio, un buon grado di autonomia, capacità di innovazione e cambiamento, capacità organizzative e di gestione, capacità di relazione e che ai giovani indirizzati verso prospettive imprenditoriali vengono offerti percorsi specialistici mirati di consulenza/formazione e affiancamento per la creazione

⁵³ La posizione lavorativa è definita da Istat (Glossario) come un contratto di lavoro, esplicito o implicito, tra una persona e un'unità produttiva residente finalizzata allo svolgimento di una prestazione lavorativa contro corrispettivo di un compenso (che, in senso ampio, include il reddito misto dei lavoratori indipendenti). Le posizioni lavorative rappresentano, quindi, il numero dei posti di lavoro, dati dalla somma delle prime posizioni lavorative e delle posizioni lavorative plurime, indipendentemente dal numero di ore lavorate. Il dato, disponibile su ISTAT-ASIA Registro imprese, si riferisce al 2012.

⁵⁴ Dato in crescita rispetto alla rilevazione disponibile alla data del Rapporto Intermedio (+37,5%).

⁵⁵ Risorse diverse da PON IOG.

di impresa, si stima che la totalità di coloro che partecipano a tale percorso possano rappresentare destinatari privilegiati del Fondo Rotativo Nazionale.

A fronte del calcolo delle domande teoriche potenziali, si mostra di seguito un confronto tra queste e l'ammontare del Fondo al tempo t di costituzione. Come accennato, il Fondo che si intende implementare prevede l'erogazione di piccoli prestiti compresi tra € 5.000 e € 50.000 da destinare prioritariamente alla categoria di NEET aderenti a Garanzia Giovani dai 18 ai 29 anni e a valere sulle risorse PON – IOG e extra – IOG (POR Calabria) per un ammontare totale pari a € 74.050.000, distribuiti fra le Regioni aderenti come indicato nella tabella seguente.

Tabella 4.8 – Risorse finanziarie del Fondo a valere sul PON-IOG e su risorse regionali, in euro

| Regione | Quota conferimento PAR IOG (€) | Quota conferimento extra-IOG (€) | Totale |
|----------------|--------------------------------|----------------------------------|-------------------|
| Basilicata | 300.000 | | 300.000 |
| Calabria | 10.610.172,3 | 9.389.827,7 | 20.000.000 |
| Emilia Romagna | 2.000.000 | | 2.000.000 |
| Lazio | 3.000.000 | | 3.000.000 |
| Molise | 250.000 | | 250.000 |
| Sicilia | 45.000.000 | | 45.000.000 |
| Veneto | 3.500.000 | | 3.500.000 |
| Totale | 64.660.172 | 9.389.827,70 | 74.050.000 |

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Si sottolinea che la dotazione finanziaria attuale del Fondo potrà essere oggetto di variazione anche a seguito di ulteriori e diversi conferimenti da parte delle Regioni (a valere sulle allocazioni delle Misure 7 dei Piani di Attuazione Regionale della Garanzia Giovani ovvero a valere su altre fonti di finanziamento) o da parte della stessa AdG, ed è pertanto da ritenersi integrabile ed indicativa della sola consistenza attuale delle risorse a disposizione del Fondo Rotativo Nazionale.

Considerata la **priorità di destinatari** individuata per il Fondo e la disponibilità del dato relativo alla **distribuzione delle risorse disponibili**, è possibile confrontare, a livello delle regioni aderenti, la stima della domanda teorica calcolata con la disponibilità attuale di risorse al fine di fornire una stima preliminare del grado di copertura teorico del Fondo al tempo t ⁵⁶.

In particolare, la tabella 4.9 riporta tale analisi con riferimento alle ipotesi minime e massime di prestito richiedibile (i.e. i casi estremi di importo minimo pari a € 5.000/massimo pari a € 50.000), mentre la tabella 4.10 riporta il caso di prestito medio (€ 30.000).

⁵⁶ Il Fondo, di tipo rotativo, è destinato a rigenerarsi negli anni e a creare un effetto leva; di conseguenza la copertura teorica del fondo, dato dal confronto tra numero di interventi finanziabili e domanda teorica potenziale, rappresenta la situazione al tempo t di creazione del Fondo e non considera l'effetto revolving dello stesso, affrontato nel § 4.2.

Tabella 4.9 – Stima della copertura teorica del Fondo, relativamente alla domanda teorica stimata per i NEET aderenti a Garanzia Giovani e di età compresa tra i 19 e i 29 anni

| Regione | Totale risorse (€) (B) | Prestito Min/Max (€) (C) | Numero teorico interventi Max/Min (D) | Domanda teorica NEET regione di adesione (E) | Copertura teorica del Fondo (F) |
|----------------|------------------------------|-----------------------------------|--|---|---------------------------------------|
| (A) | (B) | (C) | (D) | (E) | (F) |
| | | | (B)/(C) | | (D)/(E) |
| Basilicata | 300.000 | 5.000 50.000 | 60 6 | 2.259 | 2,66% 0,27% |
| Calabria | 20.000.000 | 5.000 50.000 | 4.000 400 | 6.106 | 65,51% 6,55% |
| Emilia Romagna | 2.000.000 | 5.000 50.000 | 400 40 | 4.888 | 8,18% 0,82% |
| Lazio | 3.000.000 | 5.000 50.000 | 600 60 | 7.152 | 8,39% 0,84% |
| Molise | 250.000 | 5.000 50.000 | 50 5 | 1.228 | 4,07% 0,41% |
| Sicilia | 45.000.000 | 5.000 50.000 | 9.000 900 | 18.254 | 49,30% 4,93% |
| Veneto | 3.500.000 | 5.000 50.000 | 700 70 | 3.937 | 17,78% 1,78% |
| Totale | 74.050.000 | 5.000 50.000 | 14.810 1.481 | 43.826 | 33,79% 3,38% |

Fonte: (B), (C): Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Tabella 4.10 - Stima della copertura teorica media del Fondo, relativamente alla domanda teorica stimata per i NEET aderenti a Garanzia Giovani e di età compresa tra i 18 e i 29 anni

| Regione | Totale risorse (€) (B) | Prestito Medio (€) (C) | Numero medio teorico di interventi (D) | Domanda teorica NEET aderenti per regione di adesione (E) | Copertura media Fondo (F) |
|----------------|------------------------------|------------------------------|---|---|---------------------------------|
| (A) | (B) | (C) | (D) | (E) | (F) |
| | | | (B)/(C) | | (D)/(E) |
| Basilicata | 300.000 | 30.000 | 10 | 2.260 | 0,44% |
| Calabria | 20.000.000 | 30.000 | 666 | 6.106 | 10,92% |
| Emilia Romagna | 2.000.000 | 30.000 | 66 | 4.888 | 1,36% |
| Lazio | 3.000.000 | 30.000 | 100 | 7.152 | 1,40% |
| Molise | 250.000 | 30.000 | 8 | 1.229 | 0,68% |
| Sicilia | 45.000.000 | 30.000 | 1.500 | 18.254 | 8,22% |
| Veneto | 3.500.000 | 30.000 | 116 | 3.937 | 2,96% |
| Totale | 74.050.000 | 30.000 | 2.468 | 43.826 | 5,63% |

Fonte: (B), (C): Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Le tabelle sopra riportate mostrano una copertura teorica del Fondo, relativamente alle Regioni aderenti, divergente tra le Regioni, in ragione delle diverse disponibilità economiche e dei differenti livelli di adesioni dei NEET a Garanzia Giovani e nello specifico:

- analizzando il caso della richiesta di **prestito minimo** (€ 5.000), la copertura teorica del fondo in termini di numero interventi finanziabili⁵⁷ arriverebbe a coprire circa il 33% della domanda potenziale derivante da NEET aderenti a Garanzia Giovani nelle Regioni aderenti, variabile a livello regionale in un *range* compreso tra circa il 2,6% della Basilicata e il 65% della Calabria (tabella 4.9);

⁵⁷ Al lordo dei costi di gestione.

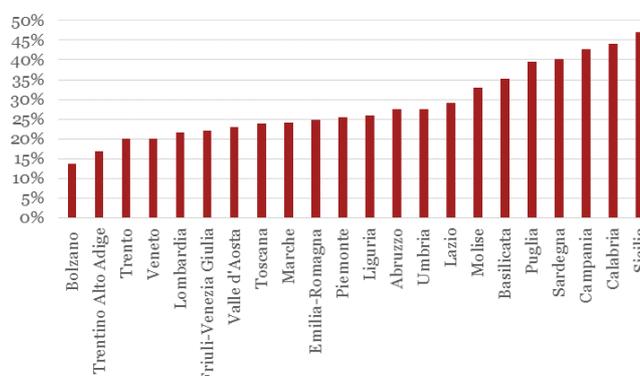
- al contrario, laddove la richiesta fosse **massima** (€ 50.000) la copertura teorica del Fondo sarebbe pari a circa il 4% con riguardo all'insieme delle Regioni aderenti al Fondo, variabile a livello regionale in un *range* compreso tra lo 0,3% della Basilicata al 6,5% della Calabria (tabella 4.9);
- analizzando, infine, il caso di richiesta di **prestito medio** (€ 30.000), è possibile identificare un tasso di copertura medio teorico del Fondo pari a circa il 6% con riguardo all'insieme delle Regioni aderenti, variabile a livello regionale in un *range* compreso tra lo 0,4% circa della Basilicata e l'11% circa della Calabria (tabella 4.10).

➤ *NEET totali dai 18 ai 29 anni (aderenti e non aderenti a Garanzia Giovani)*

Il Fondo prevede, successivamente al soddisfacimento della domanda proveniente dal suddetto target prioritario, l'allargamento dell'accesso anche da parte della platea di soggetti previsti dal PON-IOG e PON-SPAO (quest'ultimo trattato nel seguente paragrafo). Nella analisi che segue si stima dunque la domanda relativamente all' **intero bacino dei NEET dai 18 ai 29 anni** - indipendentemente dalla iscrizione a Garanzia Giovani.

A livello nazionale, lo *stock* di giovani tra i 18 e i 29 anni che non lavorano (inoccupati/disoccupati e inattivi) e non frequentano corsi di istruzione o formazione, i c.d. NEET, ammonta a **2.328.018** unità (2014), con notevoli divergenze a livello regionale (come mostra la figura 4.1).

Figura 4.1 – Quota di giovani NEET in età 18-29 anni nel 2014, in %



Fonte: Elaborazione su dati Istat

La quota di NEET sulla popolazione di età compresa fra i 18 e i 29 anni varia significativamente a livello territoriale, raggiungendo quasi la metà della popolazione di riferimento nelle regioni meridionali (in Sicilia è pari al 47%, in Calabria al 44%, in Campania al 42,7% e in Sardegna al 40,3%). Tale quota registra comunque un livello preoccupante anche nelle regioni italiane del centro-nord, mediamente caratterizzate da migliori indicatori del mercato del lavoro giovanile.

Al fine di riflettere il bacino di NEET che manifesti una qualche forma di attaccamento al mercato del lavoro devono essere esclusi dalla stima della domanda teorica coloro che versano in una condizione di inattività liberamente scelta (i.e. coloro che Istat rileva come inattivi che “non cercano e non sono disponibili a lavorare”).

In particolare, i giovani NEET su cui basare l'analisi della domanda teorica sono coloro che:

1. si registrano come **inoccupati o disoccupati** e non all'interno di un percorso di istruzione o formazione;
2. abbandonano precocemente un percorso di istruzione o formazione e sono **inattivi e però disponibili a lavorare** (appartenenti alla “**zona grigia dell'inattività**”).

La tabella seguente riepiloga i NEET in base alla condizione professionale, a livello nazionale e ripartizionale⁵⁸.

Tabella 4.11 – NEET dai 18 ai 29 anni per condizione professionale nel 2014 (valore assoluto e composizione %)

| | Valore assoluto | Composizione % |
|---|-----------------|----------------|
| Livello Nazionale | | |
| NEET disoccupati | 1.057.999 | 45% |
| NEET inattivi | 1.270.019 | 55% |
| “zona grigia dell’inattività” | 766.933 | 33% |
| non cercano e non disponibili a lavorare | 503.086 | 22% |
| Totale | 2.328.018 | 100% |
| Livello ripartizionale | | |
| Nord-Ovest | | |
| Disoccupati | 210.608 | 51% |
| Inattivi | 203.102 | 49% |
| “zona grigia dell’inattività” | 98.657 | 24% |
| non cercano e non disponibili a lavorare | 104.445 | 25% |
| Totale | 413.710 | 100% |
| Nord-Est | | |
| Disoccupati | 128.895 | 46% |
| Inattivi | 153.474 | 54% |
| “zona grigia dell’inattività” | 63.173 | 22% |
| non cercano e non disponibili a lavorare | 90.302 | 32% |
| Totale | 282.370 | 100% |
| Centro | | |
| Disoccupati | 193.216 | 51% |
| Inattivi | 183.011 | 49% |
| “zona grigia dell’inattività” | 95.483 | 26% |
| non cercano e non disponibili a lavorare | 87.528 | 23% |
| Totale | 376.227 | 100% |
| Mezzogiorno | | |
| Disoccupati | 525.280 | 42% |
| Inattivi | 730.431 | 58% |
| “zona grigia dell’inattività” | 509.620 | 41% |
| non cercano e non disponibili a lavorare | 220.811 | 17% |
| Totale | 1.255.711 | 100% |

Fonte: Istat

Al fine di quantificare la domanda potenziale relativamente all’intero universo dei NEET dai 18 ai 29 anni si procede quindi, dapprima, con la stima del bacino di NEET al netto di coloro che non sono disponibili a lavorare, e si approssima poi il bacino così ottenuto attraverso le **proxy sulla imprenditorialità giovanile** summenzionate, al fine di stimare la quota di coloro che potrebbero potenzialmente intraprendere una attività di autoimpiego e autoimprenditorialità.

Con riguardo al primo dato – NEET dai 18 ai 29 anni disponibili a lavorare – visto che il numero di NEET in base alla condizione professionale non risulta disponibile sul *datawarehouse* Istat per quanto riguarda il livello regionale (ma solo nazionale e ripartizionale), al fine di stimare la quota di NEET che abbiano un qualche attaccamento al lavoro, si moltiplica il dato totale di NEET a livello regionale per la quota di NEET disponibili a lavorare del livello ripartizionale corrispondente.

⁵⁸ Il dato a livello regionale non risulta accessibile sul *datawarehouse* Istat.

Tabella 4.12 – Analisi della domanda teorica potenziale da parte di giovani NEET di età compresa tra i 18 e i 29 anni (inclusi i non aderenti a Garanzia Giovani)

| Regione | NEET totali (18-29) | Proxy NEET disponibili a lavorare | NEET disponibili a lavorare (18-29 anni) | Proxy 1 | Proxy 2 | Domanda Max. | Domanda Min. | Domanda Media |
|--------------------------------------|---------------------|-----------------------------------|--|---------|---------|----------------|----------------|-------------------|
| (A) | (B) | (C) | (D) | (E) | (F) | (G)=(D)*(E) | (H)=(D)*(F) | (I)=Media (D),(F) |
| Regioni aderenti al Fondo | | | | | | | | |
| Basilicata | 28.426 | 82% | 23.309 | 17,70% | 5,56% | 4.126 | 1.297 | 2.711 |
| Calabria | 127.834 | 82% | 104.824 | 19,60% | 8,49% | 20.545 | 8.899 | 14.722 |
| Emilia Romagna | 117.247 | 68% | 79.728 | 11,90% | 5,14% | 9.488 | 4.095 | 6.791 |
| Lazio | 207.117 | 76% | 157.409 | 11,20% | 6,81% | 17.630 | 10.723 | 14.177 |
| Molise | 13.685 | 76% | 10.401 | 23,80% | 5,77% | 2.475 | 600 | 1.538 |
| Sicilia | 348.983 | 82% | 286.166 | 17,00% | 8,22% | 48.648 | 23.527 | 36.088 |
| Veneto | 113.955 | 68% | 77.489 | 10,60% | 5,20% | 8.214 | 4.031 | 6.122 |
| Totale aderenti | 957.247 | | 739.326 | | | 111.126 | 53.173 | 82.149 |
| Regioni non aderenti al Fondo | | | | | | | | |
| Piemonte | 122.605 | 68% | 83.371 | 15,70% | 6,45% | 13.089 | 5.380 | 9.235 |
| Valle d'Aosta | 3.223 | 68% | 2.192 | 17,70% | 6,10% | 388 | 134 | 261 |
| Lombardia | 245.856 | 68% | 167.182 | 9,50% | 6,68% | 15.882 | 11.167 | 13.524 |
| Trento | 13.167 | 68% | 8.954 | 11,90% | 4,87% | 1.065 | 436 | 751 |
| Friuli Venezia Giulia | 28.565 | 68% | 19.424 | 11,00% | 5,04% | 2.137 | 979 | 1.558 |
| Liguria | 42.025 | 68% | 28.577 | 16,50% | 6,03% | 4.715 | 1.724 | 3.219 |
| Toscana | 97.273 | 76% | 73.927 | 15,00% | 6,15% | 11.089 | 4.545 | 7.817 |
| Umbria | 28.343 | 76% | 21.541 | 13,70% | 5,61% | 2.951 | 1.208 | 2.079 |
| Marche | 43.495 | 76% | 33.056 | 14,60% | 5,11% | 4.826 | 1.688 | 3.257 |
| Abruzzo | 46.189 | 76% | 35.104 | 15,40% | 5,95% | 5.406 | 2.089 | 3.747 |
| Campania | 381.220 | 82% | 312.600 | 17,30% | 8,85% | 54.080 | 27.655 | 40.867 |
| Puglia | 226.360 | 82% | 185.615 | 16,50% | 6,66% | 30.627 | 12.358 | 21.492 |
| Sardegna | 83.014 | 82% | 68.071 | 15,50% | 5,59% | 10.551 | 3.805 | 7.178 |
| Totale non aderenti | 1.361.335 | | 1.039.615 | | | 156.807 | 73.167 | 114.987 |
| Totale | 2.318.582 | | 1.778.941 | | | 267.933 | 126.340 | 197.136 |

Fonte: (B), (C), (E), (F): Istat. Note: (B) Il dato totale non considera la Provincia autonoma di Bolzano, (D) Proxy NEET disponibili a lavorare: quota di NEET disoccupati e inattivi in "zona grigia" sul totale dei NEET a livello ripartizionale di appartenenza della regione nel 2014; (E) Proxy 1: quota di posizioni lavorative indipendenti nelle imprese attive per la classe di età 15-29 anni sul totale delle posizioni lavorative per la stessa classe di età; Proxy 2: Titolari di imprese individuali con meno di trent'anni in percentuale sul totale dei titolari di imprese individuali iscritti nei registri delle Camere di Commercio italiane (totale).

Considerando i soli NEET dai 18 ai 29 anni disponibili a lavorare, stimati a partire dal dato ripartizionale disponibile e correggendo questo dato per le proxy imprenditorialità giovanile, si ottengono le stime del bacino medio di beneficiari potenzialmente interessati ad intraprendere attività di autoimpiego e auto-imprenditorialità. Queste stime restituiscono un dato complessivo pari a circa 267 mila individui nello scenario massimo e 126 mila nello scenario minimo, corrispondente a una media di circa 197 mila individui, distribuiti fra le regioni in ragione della dimensione del fenomeno.

Scenario 2 - Analisi della domanda da parte dei soggetti destinatari del PON “Sistemi di politiche attive per l’occupazione”

Il PON SPAO prevede il ricorso a strumenti finanziari nell’ambito dell’Asse 1 – “Occupazione” e con particolare riferimento alle seguenti priorità di investimento:

- 8i - “L’accesso all’occupazione per le **persone in cerca di lavoro e inattive**, compresi i **disoccupati di lunga durata** e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, anche attraverso iniziative locali per l’occupazione e il sostegno alla mobilità professionale”;
- 8ii - “L’integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei **giovani** (FSE), in particolare quelli che **non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazioni**, inclusi i giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità emarginate, anche attraverso l’attuazione della garanzia per i giovani”;
- 8iv - “L’uguaglianza tra uomini e **donne** in tutti i settori, incluso l’**accesso all’occupazione** e alla progressione della carriera, la conciliazione della vita professionale con la vita privata e la promozione della parità di retribuzione per uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore”.

L’analisi che segue, riportata nella tabella seguente, stima la domanda teorica potenziale relativamente ai suddetti destinatari del PON SPAO in tutte le Regioni italiane, aderenti e non aderenti al Fondo. In particolare, vista la trasversalità di alcune categorie soggettive (età, sesso) rispetto allo status di interesse nel mercato del lavoro (disoccupazione, inattività), l’analisi della domanda verterà sulle seguenti tipologie:

- disoccupati totali (15 anni e più)
 - disoccupati di lunga durata (15 anni e più)
 - disoccupati donne (15 anni e più)
 - disoccupati giovani (15-24 anni)⁵⁹
 - disoccupati giovani donne (15-24 anni)
 - disoccupati *over 55*
- inattivi totali (15-64 anni)
 - inattivi donne (15-64 anni)
 - inattivi *over 55*

⁵⁹ Con riguardo alla categoria dei giovani NEET, si rimanda alla analisi della domanda riportata nel capitolo 4.1.2 relativamente al PON-IOG.

Tabella 4.13 - Analisi della domanda teorica potenziale da parte dei destinatari del PON SPAO, Asse 1 "Occupazione" (priorità 8i, 8ii, 8iv) nel 2014

| | | Piemonte | Valle d'Aosta | Lombardia | Trentino Alto Adige | Veneto | Friuli Venezia Giulia | Liguria | Emilia Romagna | Toscana | Umbria | Marche | Lazio | Abruzzo | Molise | Campania | Puglia | Basilicata | Calabria | Sicilia | Sardegna | Totale |
|--------------------------------|-----|----------|---------------|-----------|---------------------|---------|-----------------------|---------|----------------|---------|---------|---------|-----------|---------|--------|-----------|-----------|------------|----------|-----------|----------|------------|
| Disocc. totali | a | 225.750 | 5.397 | 377.998 | 28.598 | 167.059 | 43.008 | 72.901 | 173.276 | 172.510 | 44.461 | 70.178 | 329.018 | 68.321 | 18.012 | 433.652 | 312.569 | 31.503 | 159.777 | 376.543 | 125.475 | 3.236.006 |
| di cui: (+12) | b | 134.300 | 2.300 | 211.800 | 9.700 | 88.500 | 21.300 | 40.800 | 85.600 | 96.600 | 22.400 | 40.400 | 199.100 | 40.500 | 12.100 | 300.000 | 199.600 | 20.400 | 107.400 | 260.700 | 72.400 | 1.965.900 |
| di cui: donne | c | 108.335 | 2.312 | 177.668 | 13.803 | 94.877 | 20.904 | 35.400 | 88.933 | 92.150 | 22.178 | 36.882 | 153.649 | 33.081 | 7.237 | 186.248 | 136.834 | 12.952 | 69.138 | 148.609 | 52.832 | 1.494.022 |
| di cui: giovani | d | 51.300 | | 85.100 | 7.200 | 38.500 | 7.800 | 15.700 | 38.700 | 35.700 | 9.400 | 14.100 | 66.500 | 14.000 | 3.300 | 91.900 | 70.700 | 6.300 | 32.700 | 79.700 | 22.200 | 690.800 |
| di cui: giovani donne | e | 22.800 | | 35.000 | 3.500 | 22.200 | 3.300 | 6.000 | 18.500 | 15.200 | 3.900 | 6.400 | 31.100 | 5.200 | 1.100 | 39.600 | 30.400 | 2.800 | 12.700 | 29.800 | 9.600 | 299.100 |
| di cui over 55 | f | 16.105 | 409 | 26.029 | 2.294 | 10.789 | 2.858 | 5.075 | 13.400 | 8.236 | 2.361 | 4.841 | 21.629 | 4.022 | 880 | 26.492 | 16.161 | 1.902 | 9.719 | 23.312 | 6.800 | 203.314 |
| Inattivi totali | g | 819.154 | 22.251 | 1.872.788 | 186.075 | 984.194 | 239.847 | 304.738 | 771.459 | 674.578 | 173.692 | 298.303 | 1.252.085 | 328.176 | 86.999 | 1.958.470 | 1.238.835 | 169.152 | 634.303 | 1.662.180 | 444.491 | 14.121.770 |
| di cui: donne | h | 506.759 | 13.671 | 1.173.847 | 116.941 | 624.275 | 150.167 | 188.228 | 486.319 | 418.160 | 109.910 | 184.692 | 795.025 | 212.015 | 54.620 | 1.258.132 | 820.232 | 109.641 | 400.056 | 1.080.751 | 276.425 | 8.979.866 |
| di cui: over 55 | i | 294.171 | 7.532 | 620.360 | 53.974 | 322.442 | 84.710 | 99.286 | 241.038 | 217.435 | 52.241 | 88.427 | 324.640 | 84.790 | 22.674 | 394.661 | 303.769 | 37.359 | 132.261 | 371.191 | 122.908 | 3.875.869 |
| Proxy 1 | l | 25,20% | 27,07% | 21,93% | 22,58% | 23,95% | 22,12% | 26,82% | 24,72% | 27,64% | 26,92% | 25,48% | 23,33% | 28,49% | 32,97% | 26,79% | 26,09% | 28,16% | 26,22% | 24,80% | 26,79% | |
| Proxy 2 | m | 18,48% | 19,53% | 16,49% | 14,93% | 17,19% | 16,81% | 21,33% | 17,04% | 20,77% | 21,42% | 18,50% | 17,88% | 24,22% | 30,04% | 21,64% | 20,12% | 25,04% | 18,58% | 17,90% | 21,05% | |
| Proxy 3 | n | 15,75% | 17,67% | 9,49% | 11,88% | 10,59% | 10,95% | 16,48% | 11,92% | 14,96% | 13,75% | 14,57% | 11,17% | 15,35% | 23,84% | 17,27% | 16,53% | 17,75% | 19,64% | 16,98% | 15,45% | |
| Proxy 4 | o | 6,45% | 6,10% | 6,68% | 4,87% | 5,20% | 5,04% | 6,03% | 5,14% | 6,15% | 5,61% | 5,11% | 6,81% | 5,95% | 5,77% | 8,85% | 6,66% | 5,56% | 8,49% | 8,22% | 5,59% | |
| Proxy 5 | p | 9,10% | 9,10% | 9,10% | 9,10% | 9,10% | 9,10% | 9,10% | 9,10% | 12,50% | 12,50% | 12,50% | 12,50% | 12,50% | 12,50% | 20,80% | 20,80% | 20,80% | 20,80% | 20,80% | 20,80% | |
| D disocc. | q | 56.892 | 1.461 | 82.903 | 6.456 | 40.014 | 9.514 | 19.554 | 42.840 | 47.679 | 11.971 | 17.879 | 76.744 | 19.468 | 5.938 | 116.193 | 81.562 | 8.871 | 41.893 | 93.368 | 33.618 | 814.818 |
| D Disocc. (+12) | II | 33.845 | 623 | 46.452 | 2.190 | 21.198 | 4.712 | 10.944 | 21.163 | 26.699 | 6.031 | 10.293 | 46.440 | 11.540 | 3.989 | 80.382 | 52.083 | 5.745 | 28.160 | 64.643 | 19.398 | 496.530 |
| D disocc. donne | III | 20.019 | 451 | 29.300 | 2.061 | 16.312 | 3.515 | 7.552 | 15.156 | 19.137 | 4.751 | 6.825 | 27.468 | 8.013 | 2.174 | 40.296 | 27.527 | 3.243 | 12.846 | 26.606 | 11.122 | 284.375 |
| D disocc. giovani (Max) | IV | 8.079 | | 8.072 | 855 | 4.079 | 854 | 2.588 | 4.612 | 5.339 | 1.292 | 2.054 | 7.430 | 2.149 | 787 | 15.871 | 11.685 | 1.118 | 6.424 | 13.537 | 3.431 | 100.257 |
| D disocc. giovani (Min) | V | 3.311 | | 5.684 | 350 | 2.003 | 393 | 947 | 1.988 | 2.195 | 527 | 720 | 4.530 | 833 | 190 | 8.130 | 4.707 | 351 | 2.776 | 6.553 | 1.241 | 47.429 |

| | | Piemonte | Valle d'Aosta | Lombardia | Trentino Alto Adige | Veneto | Friuli Venezia Giulia | Liguria | Emilia Romagna | Toscana | Umbria | Marche | Lazio | Abruzzo | Molise | Campania | Puglia | Basilicata | Calabria | Sicilia | Sardegna | Totale |
|--------------------------------------|-------|---------------|------------------|----------------|---------------------------|---------------|-----------------------------|---------------|-------------------|---------------|---------------|---------------|----------------|---------------|--------------|----------------|----------------|---------------|---------------|----------------|---------------|------------------|
| D | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Disocc. giovani Media | VI | 5.695 | | 6.878 | 603 | 3.041 | 624 | 1.767 | 3.300 | 3.767 | 910 | 1.387 | 5.980 | 1.491 | 489 | 12.001 | 8.196 | 734 | 4.600 | 10.045 | 2.336 | 73.843 |
| D disocc. giovani donne (Max) | VII | 3.591 | | 3.320 | 416 | 2.352 | 362 | 989 | 2.205 | 2.273 | 536 | 932 | 3.475 | 798 | 262 | 6.839 | 5.025 | 497 | 2.495 | 5.061 | 1.484 | 42.911 |
| D disocc. giovani donne (Min) | VII I | 1.471 | | 2.338 | 170 | 1.155 | 166 | 362 | 950 | 934 | 219 | 327 | 2.119 | 309 | 63 | 3.503 | 2.024 | 156 | 1.078 | 2.450 | 537 | 20.332 |
| D disocc. giovani donne Media | IX | 2.531 | | 2.829 | 293 | 1.753 | 264 | 675 | 1.578 | 1.604 | 377 | 629 | 2.797 | 554 | 163 | 5.171 | 3.524 | 326 | 1.786 | 3.756 | 1.010 | 31.621 |
| D disocc. over 55 | X | 4.059 | 111 | 5.709 | 518 | 2.584 | 632 | 1.361 | 3.313 | 2.276 | 636 | 1.233 | 5.045 | 1.146 | 290 | 7.098 | 4.217 | 536 | 2.548 | 5.780 | 1.822 | 50.915 |
| D inattivi | XI | 18.786 | 548 | 37.377 | 3.823 | 21.452 | 4.828 | 7.438 | 17.357 | 23.305 | 5.846 | 9.500 | 36.506 | 11.689 | 3.585 | 109.149 | 67.238 | 9.908 | 34.593 | 85.728 | 24.771 | 533.428 |
| D inattivi donne | XII | 8.522 | 243 | 17.616 | 1.589 | 9.767 | 2.298 | 3.654 | 7.542 | 10.855 | 2.943 | 4.272 | 17.766 | 6.419 | 2.051 | 56.619 | 34.321 | 5.711 | 15.461 | 40.245 | 12.104 | 259.998 |
| D inattivi over 55 | XII I | 6.746 | 186 | 12.381 | 1.109 | 7.028 | 1.705 | 2.423 | 5.423 | 7.512 | 1.758 | 2.816 | 9.465 | 3.020 | 934 | 21.995 | 16.487 | 2.188 | 7.213 | 19.144 | 6.850 | 136.385 |
| Totale Domanda | XI V | 75.678 | 2.009 | 120.280 | 10.279 | 61.466 | 14.342 | 26.992 | 60.197 | 70.985 | 17.816 | 27.379 | 113.250 | 31.157 | 9.523 | 225.342 | 148.800 | 18.779 | 76.486 | 179.096 | 58.390 | 1.348.245 |

Fonte: Istat, (b) Eurostat.

Note: (a): disoccupati totali dai 15 anni in su, totali; (b) disoccupati da oltre 12 mesi dai 15 anni in su, totali; (c) disoccupati dai 15 anni in su, donne; (d) disoccupati dai 15 ai 24 anni; (e) disoccupati dai 15 ai 24 anni, donne; (f) disoccupati totali over 55, totali; (g) inattivi dai 15 ai 64 anni, totali; (h) inattivi dai 15 ai 64 anni, donne; (i) inattivi over 55, totali. Note: (l) Proxy 1: tasso di occupati indipendenti, totale: quota di occupati indipendenti sul totale degli occupati dai 15 anni in su, totali; (m) Proxy 2: tasso di occupati indipendenti, donne: quota di occupati indipendenti donne sul totale degli occupati donne dai 15 anni in su; (n) Proxy 3: quota di posizioni lavorative indipendenti nelle imprese attive per la classe di età 15-29 anni sul totale delle posizioni lavorative per la stessa classe di età; (o) Proxy 4: titolari di imprese individuali con meno di trent'anni in percentuale sul totale dei titolari di imprese individuali iscritti nei registri delle Camere di Commercio italiane (totale); (p) Proxy 5 (forze lavoro potenziali): quota di inattivi disponibili a lavorare ma che non cercano lavoro e che cercano lavoro ma non disponibili a lavorare nell'immediato sul totale degli inattivi; (I) = (a)*(l); (II) = (b)*(l); (III) = (c)*(m); (IV) = (d)*(n); (V) = (e)*(o); (VI) = Media [(IV),(V)]; (VII) = (e)*(n); (VIII) = (e)*(o); (IX) = Media [(VII),(VIII)]; (X) = (f)*(l); (XI) = (g)*(l); (XII) = (h)*(m); (XIII) = (i)*(l); (XIV) = I + XI.

La domanda è calcolata approssimando il bacino di individui appartenenti alle categorie sopraindicate attraverso una *proxy* sull'imprenditorialità, scelta in base alle caratteristiche soggettive sottostanti la categoria. In particolare:

- laddove il bacino di popolazione considerato riguarda la totalità degli individui in una determinata condizione occupazionale, non distinguendo in termini di sesso ed età, la *proxy* utilizzata è la quota di occupati indipendenti sul totale degli occupati (*Proxy 1*);
- laddove il bacino di popolazione considerato riguarda una sotto-categoria di individui giovani sono utilizzate due *proxy*, rispettivamente tese a misurare la quota di giovani lavoratori indipendenti sul totale dei giovani (*Proxy 3*), e la quota di imprese giovanili nell'economia regionale (*Proxy 4*). Più in dettaglio, la *Proxy 3* è la quota di posizioni lavorative indipendenti nelle imprese attive per la classe di età 15-29 anni sul totale delle posizioni lavorative per la stessa classe di età⁶⁰; la *proxy 4* è la quota di titolari di imprese individuali con meno di trent'anni in percentuale sul totale dei titolari di imprese individuali iscritti nei registri delle Camere di Commercio italiane. Quest'ultimo indicatore, in particolare, costituisce un indicatore di riferimento all'interno degli indicatori dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 relativamente all'Obiettivo Tematico numero 8. La prima *proxy* utilizzata configura uno scenario "massimo", la seconda *proxy* uno scenario "minimo", la media delle domande teoriche calcolate attraverso le due costituisce uno scenario "medio";
- laddove il bacino di popolazione considerato riguarda una sotto-categoria di individui distinti in base al sesso (femmine), la *proxy* utilizzata è la quota di occupati indipendenti donne sul totale degli occupati donne dai 15 anni in su (*Proxy 2*);
- il bacino degli inattivi è depurato, inoltre, tenendo conto della *proxy forze lavoro potenziali* (*Proxy 5*), che considera soltanto la quota di inattivi che dimostrano un qualche attaccamento al lavoro, ovvero gli "inattivi disponibili a lavorare ma che non cercano lavoro"⁶¹ e gli "inattivi che cercano lavoro ma non disponibili a lavorare"⁶².

La stima della domanda relativa al bacino di destinatari del PON SPAO, a livello nazionale, ammonta a circa **1 milione 348 mila persone**, dato dalla somma della domanda teorica potenziale derivante dai disoccupati e dagli inattivi appartenenti alle forze lavoro potenziali dai 15 anni in su (ognuno dei quali contiene le sotto-categorie soggettive analizzate per genere ed età). La domanda varia a livello regionale in considerazione della popolosità e delle dimensioni della disoccupazione e dell'inattività con riferimento alle tipologie di destinatari individuati.

Se lo status di disoccupato sopra stimato, derivante dalla rilevazione delle forze lavoro Istat, prende in considerazione le persone non occupate dai 15 anni in su che hanno effettuato almeno un'azione attiva di ricerca di lavoro nelle quattro settimane che precedono la settimana di riferimento e sono disponibili a lavorare (o ad avviare un'attività autonoma) entro le due settimane successive; oppure, inizieranno un lavoro entro tre mesi dalla settimana di riferimento e sarebbero disponibili a lavorare (o ad avviare un'attività autonoma) entro le due settimane successive, qualora fosse possibile anticipare l'inizio del lavoro, diverso è lo status di disoccupato amministrativamente stabilito.

⁶⁰ I lavoratori indipendenti svolgono la propria attività lavorativa in un'impresa, senza vincoli formali di subordinazione, con una remunerazione avente natura di reddito misto di capitale e lavoro. Rientrano fra gli addetti indipendenti: gli imprenditori individuali, i liberi professionisti, e i lavoratori autonomi; i familiari coadiuvanti se prestano lavoro nell'impresa senza il corrispettivo di una prefissata retribuzione contrattuale e versano i contributi per le assicurazioni previdenziali o di infortunio sul lavoro; i professionisti, con o senza partita Iva individuale, che partecipano, indipendentemente dalla quota di partecipazione, a studi associati; i soci delle società di persone o di capitali, se non iscritti nella gestione ordinaria dell'Inps (compreso il Dmag), a condizione che effettivamente partecipino all'attività lavorativa nella società.

⁶¹ Persone tra i 15 e i 64 anni non occupate o disoccupate che:

- desiderano lavorare;
- sono disponibili a lavorare entro le due settimane successive quella di riferimento;
- non hanno cercato un lavoro nelle quattro settimane che precedono quella di riferimento.

⁶² Persone tra i 15 e i 74 anni non occupate o disoccupate che:

- hanno cercato attivamente un lavoro nelle quattro settimane che precedono quella di riferimento ma non sono disponibili a lavorare entro le due settimane successive;
- inizieranno un lavoro entro tre mesi dalla settimana di riferimento ma non sarebbero disponibili a lavorare entro le due settimane successive, qualora fosse possibile anticipare l'inizio del lavoro;
- inizieranno un lavoro dopo tre mesi dalla settimana di riferimento;
- hanno cercato un lavoro non attivamente (ad esempio, sono stati in attesa degli esiti di un colloquio di lavoro) nelle quattro settimane che precedono quella di riferimento e sono disponibili a lavorare entro le due settimane successive.

Il bacino teorico potenziale sopra stimato con riferimento ai disoccupati viene di seguito ulteriormente scremato in ragione di particolari nicchie di mercato, anche al fine di tenere in considerazione recenti previsioni normative che potrebbero rappresentare un incentivo complementare alla creazione di autoimprenditorialità e autoimpiego e quindi costituire un effetto leva (per una analisi di dettaglio della stima delle risorse aggiuntive potenziali si veda la sezione 4.3 Stima delle risorse pubbliche e private complementari).

In particolare, il D.lgs n. 22/2015 - uno dei provvedimenti riconducibili alla riforma del mercato del lavoro denominata “Jobs Act” in attuazione della legge delega n. 183/2014 – ha ridisegnato gli ammortizzatori sociali istituendo l’indennità mensile di disoccupazione denominata Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l’Impiego (NASpI). Tale normativa prevede, all’articolo 8, una misura di incentivazione dell’autoimprenditorialità legata alla percezione della indennità di tale disoccupazione. Sull’esempio del francese *Aide aux Chômeurs Créateurs ou Repreneurs d’Entreprises* (ACCRE), dell’inglese *Enterprise Allowance Scheme* e dello statunitense *Self-Employment Assistance Programs*, questa previsione permette al lavoratore avente diritto alla corresponsione della NASpI di richiedere la liquidazione anticipata, in unica soluzione, dell’importo complessivo del trattamento che gli spetta e che non gli è stato ancora erogato, a titolo di incentivo all’avvio di un’attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o per la sottoscrizione di una quota di capitale sociale di una cooperativa. Visto l’impatto positivo di analoghe misure in altri paesi, e al fine di contestualizzare la analisi della domanda teorica anche rispetto alla recente evoluzione del quadro normativo, nonché di fornire sottoinsiemi di tale domanda rappresentanti nicchie potenzialmente interessanti di mercato, si quantifica di seguito il possibile bacino di domanda teorica potenziale derivante da tale previsione normativa; una quantificazione delle risorse aggiuntive potenzialmente derivanti da tale misura è riportata nella sezione 4.3.

Tabella 4.14 – Analisi della domanda teorica potenziale relativa ai percettori di indennità di disoccupazione (stima NASpI)

| Regione | Piem. | V. d'A. | Lomb. | T. A. A. | Venet o | F. V. G. | Lig. | Em Rom. | Tosc. | Umbria | Marche | Lazio | Abr. | Mol. | Cam. | Puglia | Basil. | Cal. | Sicilia | Sar. | Totale | |
|--|---------|---------|-------|----------|------------|-------------|-------|------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|--------|--------|-------|---------|--------|--------|---------|
| Beneficiari di ASPI e mini ASPI (2013) | a | 25.498 | 1.844 | 58.221 | 13.865 | 35.576 | 9.162 | 11.723 | 35.025 | 29.172 | 6.553 | 13.648 | 35.269 | 13.202 | 2.802 | 48.616 | 33.974 | 4.958 | 15.949 | 44.770 | 18.886 | 458.712 |
| di cui: 15-24 anni | b | 1.565 | 128 | 3.702 | 1.448 | 2.531 | 685 | 812 | 2.555 | 1.837 | 293 | 932 | 1.764 | 921 | 153 | 2.806 | 2.486 | 297 | 997 | 2.642 | 1.337 | 29.891 |
| di cui: 25-39 anni | c | 11.325 | 849 | 26.383 | 6.173 | 15.328 | 4.020 | 4.667 | 15.314 | 12.290 | 2.842 | 6.129 | 15.917 | 5.881 | 1.253 | 21.049 | 15.544 | 2.123 | 7.140 | 19.944 | 8.570 | 202.743 |
| di cui: 40 - 54 anni | d | 10.004 | 686 | 22.422 | 5.041 | 14.071 | 3.468 | 4.836 | 13.403 | 11.717 | 2.707 | 5.204 | 13.770 | 4.975 | 1.075 | 19.420 | 12.538 | 1.971 | 6.117 | 17.268 | 7.030 | 177.723 |
| di cui: 55 e più | e | 2.604 | 181 | 5.713 | 1.203 | 3.646 | 989 | 1.407 | 3.752 | 3.327 | 711 | 1.383 | 3.818 | 1.425 | 322 | 5.341 | 3.406 | 566 | 1.694 | 4.916 | 1.949 | 48.354 |
| Proxy | f | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% |
| Domanda beneficiari di ASPI e mini ASPI | a* f | 765 | 55 | 1.747 | 416 | 1.067 | 275 | 352 | 1.051 | 875 | 197 | 409 | 1.058 | 396 | 84 | 1.458 | 1.019 | 149 | 478 | 1.343 | 567 | 13.761 |
| di cui: 15-24 anni | q | 47 | 4 | 111 | 43 | 76 | 21 | 24 | 77 | 55 | 9 | 28 | 53 | 28 | 5 | 84 | 75 | 9 | 30 | 79 | 40 | 897 |
| di cui: 25-39 anni | r | 340 | 25 | 792 | 185 | 460 | 121 | 140 | 459 | 369 | 85 | 184 | 478 | 176 | 38 | 631 | 466 | 64 | 214 | 598 | 257 | 6.082 |
| di cui: 40 - 54 anni | s | 300 | 21 | 673 | 151 | 422 | 104 | 145 | 402 | 352 | 81 | 156 | 413 | 149 | 32 | 583 | 376 | 59 | 184 | 518 | 211 | 5.332 |
| di cui: 55 e più | t | 78 | 5 | 171 | 36 | 109 | 30 | 42 | 113 | 100 | 21 | 41 | 115 | 43 | 10 | 160 | 102 | 17 | 51 | 147 | 58 | 1.451 |

a) Numero medio annuo di beneficiari di ASPI e mini ASPI nel 2013. La NASpI ha sostituito, per gli eventi di disoccupazione verificatisi a partire dal 1 maggio 2015, le prestazioni di ASPI e mini ASPI. Il dato del 2013 è indicativo e viene utilizzato come proxy del potenziale bacino relativo all'anno in corso; tuttavia esso deve essere considerato come indicativo a fronte della dipendenza di tale dato rispetto al ciclo economico; (f) la proxy utilizzata è la quota di percettori di indennità di disoccupazione che hanno partecipato alla misura di incentivazione dell'autoimprenditorialità e dell'autoimpiego nel programma statunitense Self-Employment Assistance Programs. Fonte: Jon C. Messenger, Carolyn Peterson-Vaccaro, Wayne Vroman "Profiling in Self-Employment Assistance Programs".

Note: la domanda per ciascuna classe di età è calcolata moltiplicando ogni bacino di percettori di indennità di disoccupazione per la percentuale del 3% individuata in base alla letteratura economica e di valutazione di riferimento come la quota di coloro che, percependo un sussidio di disoccupazione, ne richiedono l'anticipo ai fini di autoimpiego e autoimprenditorialità.

4.1.3 Prime considerazioni conclusive

Come anticipato, tramite l'analisi della domanda e dell'offerta è possibile definire una stima indicativa del divario esistente nel mercato (*gap*), in questo caso con riferimento ai finanziamenti per interventi volti a promuovere l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità per le categorie di destinatari individuati dal PON IOG e dal PON SPAO.

In termini quantitativi, nella analisi che segue si presenta una stima del gap esistente fra la domanda teorica potenziale e l'offerta attualmente disponibile, distinguendo per tipologia di destinatari e regioni (totalità delle Regioni, Regioni aderenti, Regioni non aderenti). Il gap è quantificato partendo dai valori medi di domanda e ipotizzando tre scenari per la richiesta di prestito (minimo di € 5.000, massimo di € 50.000 e medio di € 30.000). Moltiplicando la domanda potenziale per i prestiti sopra indicati è possibile ottenere l'ammontare di risorse che sarebbero teoricamente necessarie a fronte della analisi della domanda teorica potenziale. Sottraendo queste risorse teoriche alla offerta attualmente disponibile allo stato dell'arte, è possibile quindi ottenere una stima di gap secondo tre scenari (minimo, massimo e medio).

Tabella 4.15 – Analisi del gap fra la domanda teorica potenziale e l'offerta attuale nelle Regioni aderenti al Fondo

| Tipologia di destinatari | Domanda teorica potenziale (media) | Risorse richieste (scenario massimo), in € M | Risorse richieste (scenario minimo), in € M | Risorse richieste (scenario medio), in € M | Offerta attuale ⁶³ in € M | Gap massimo in € M | Gap minimo in € M | Gap medio in € M |
|---------------------------------------|------------------------------------|--|---|--|--------------------------------------|--------------------|-------------------|------------------|
| Regioni Aderenti al Fondo | | | | | | | | |
| NEET aderenti Garanzia Giovani | 40.271 | 2.013 | 201 | 1.208 | 76,4 | - 1.937 | - 124 | - 1.131 |
| NEET totali | 82.149 | 4.107 | 410 | 2.464 | 76,4 | - 4.031 | - 334 | - 2.388 |
| PON SPAO | 518.797 | 25.939 | 2.593 | 15.563 | 76,4 | - 25.863 | - 2.517 | - 15.487 |
| Totale Regioni aderenti | 600.946 | 30.047 | 3.004 | 18.028 | 76,4 | - 29.970 | - 2.928 | - 17.952 |
| Regioni non aderenti al Fondo | | | | | | | | |
| NEET aderenti Garanzia Giovani | 46.164 | 2.308 | 230 | 1.384 | 251,4 | - 2.056 | 20 | - 1.133 |
| NEET totali | 114.986 | 5.749 | 574 | 3.449 | 251,4 | - 5.497 | - 323 | - 3.198 |
| PON SPAO | 829.448 | 41.472 | 4.147 | 24.883 | 251,4 | - 41.221 | - 3.895 | - 24.632 |
| Totale Regioni non aderenti | 944.434 | 47.221 | 4.722 | 28.333 | 251,4 | - 46.970 | - 4.470 | - 28.081 |
| Totale | 1.545.380 | 77.268 | 7.726 | 46.361 | 328 | -76.940 | -7.398 | -46.033 |

Fonte: Elaborazioni PwC

⁶³ L'offerta attuale totale è la somma della offerta nelle regioni aderenti e non aderenti, unitamente alle risorse nazionali, quantificate in € 159,36 M sulla base della analisi dell'offerta riportata nel capitolo 4.

Se nell'analisi dell'offerta e nell'ambito della *stakeholder consultation* è emersa chiaramente l'esistenza di un gap di tipo qualitativo, rappresentato dalla assenza di strumenti specificamente destinati ai NEET in tutte le Regioni italiane, l'analisi del gap derivante dal confronto fra la domanda teorica potenziale e l'offerta attuale conferma l'esistenza di un marcato disallineamento potenziale, anche in termini quantitativi, tale da configurare l'esistenza di un fallimento di mercato, sebbene differenziabile in funzione dell'universo e dei target di riferimento.

1. Con riferimento alle sole **Regioni aderenti** e considerando sia la domanda teorica dei soggetti prioritari di PON IOG sia quella dei soggetti prioritari di PON SPAO, il gap potenziale risultante dallo scenario medio (corrispondente all'ipotesi di prestito di 30 mila euro) ammonta a circa **18 miliardi** di euro; lo scenario minimo e massimo, corrispondenti a prestiti rispettivamente pari a 5.000 e 50.000 euro, restituiscono un gap rispettivamente pari a circa **3 e 30 miliardi di euro**.
2. Con riferimento alle **Regioni non aderenti** e considerando, come sopra, l'insieme dei destinatari potenziali del Fondo, il gap potenziale risulta pari a circa **28 miliardi** di euro nello scenario medio e, rispettivamente a **46 e 4,5 miliardi** di euro con riguardo allo scenario massimo e minimo.
3. Il Fondo prevede di destinare i finanziamenti in via prioritaria ai NEET aderenti a Garanzia Giovani nelle Regioni che hanno aderito al Fondo. Anche considerando i soli NEET aderenti al Programma, l'analisi conferma l'esistenza di un gap rilevante, stimato nello scenario medio in circa **1,1 miliardo** di euro. Tale dato sarebbe significativamente ridotto considerando, tuttavia, solo i partecipanti a cui è stata proposta l'adesione alla Misura 7.1 alla data del presente Rapporto (Cfr. Tabella 4.7): per lo scenario medio, allo stato attuale, sarebbero necessari circa **13,5 milioni** di euro; parimenti, occorre considerare tuttavia, che tale dato è in continua crescita a fronte del crescente numero di aderenti a Garanzia Giovani.

I numeri riportati devono essere interpretati, in assenza di dati contro-fattuali a riguardo, come mere stime indicative dell'esistenza di un fabbisogno di finanziamento rilevante da parte dei destinatari individuati come prioritari dal Fondo, che non riesce ad essere se non in minima parte coperto dalle risorse attualmente disponibili.

4.2 Valore aggiunto degli strumenti finanziari

Le scelte concernenti l'attuazione di strumenti finanziari di sostegno all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego risultano condizionate da fattori di contesto che, soprattutto negli ultimi anni, hanno determinato un radicale cambiamento nell'approccio delle Amministrazioni al tema. Da un lato, infatti, la stretta creditizia ha reso necessaria una maggiore attenzione alle interazioni tra imprese e settore bancario – attraverso interventi che mirano a favorire l'accesso al credito per le imprese (nuove o già costituite) – dall'altro, l'esigenza di contrarre la spesa pubblica a tutti i livelli di governo, ha drasticamente ridotto le risorse destinate alle agevolazioni per il sistema produttivo nel suo complesso. In tale difficile contesto si inserisce la necessità, di trovare alternative ai più tradizionali incentivi e di verificare così come delineato dal Reg. (UE) n. 1303/2013 (art. 37), in termini quantitativi e qualitativi, il loro **Valore Aggiunto (VA)** soprattutto rispetto ai primi (già esistenti o di possibile attuazione). La stima del valore aggiunto dello strumento, pertanto, è stata condotta:

- **in termini qualitativi**, prendendo in considerazione gli elementi che producono vantaggi per i destinatari e per le amministrazioni pubbliche,
- **in termini quantitativi**, mettendo in evidenza il potenziale beneficio finanziario che un Fondo rotativo riesce a generare rispetto all'erogazione di finanziamenti a fondo perduto.

Dal punto di vista **qualitativo**, il Valutatore ha individuato la presenza di VA nell'ambito di tre principali macro aree relative all'universo dei destinatari, alla *governance* del Fondo e alla tipologia specifica dello strumento (Fondo rotativo). Attraverso la raccolta di informazioni di natura secondaria (analisi desk) e primaria (*stakeholder consultation*), per ciascuna macro area si è proceduto ad analizzare i risultati delle analisi condotte e a verificare la presenza del VA. Occorre evidenziare come il Valutatore abbia operato una distinzione nella manifestazione delle evidenze individuate, identificando:

- con un *flag verde* la presenza di VA consolidata da evidenze empiriche, dati di attuazione e *stakeholder consultation* condotta alla data di predisposizione del presente rapporto;
- con un *flag giallo* la presenza potenziale di VA che potrà verificarsi in base alle ricadute positive dello strumento.

Si riportano di seguito i principali risultati ottenuti.

Macro area DESTINATARI

Lo strumento finanziario colma uno specifico vuoto di mercato senza influire negativamente sulla competizione

Capacità di attrazione dello strumento rispetto a un ampio bacino di destinatari (NEET) non specificatamente coperto da altri fondi

Le analisi svolte sulle esperienze pregresse delle regioni aderenti, confermate dai risultati della *stakeholder consultation*, hanno evidenziato come, a fronte di una considerevole domanda potenziale in termini di destinatari finali (cfr. 4.1.2), in nessun caso l'offerta presente risulta caratterizzata da interventi (strumenti finanziari o sovvenzioni) destinati prioritariamente ai NEET, mentre nella maggior parte dei casi donne e giovani sono le categorie di destinatari prioritari. Il fondo pertanto si colloca in un vuoto potenziale di mercato.



Possibilità di favorire la riduzione del "lavoro sommerso"

In considerazione dell'assenza di fonti ufficiali circa il dimensionamento del fenomeno del "lavoro sommerso" in Italia (per sua stessa natura non quantificabile in termini ufficiali), è possibile ipotizzare come lo strumento finanziario in oggetto possa favorire la riduzione del fenomeno supportando una specifica categoria di destinatari particolarmente esposta a tale rischio e non altrimenti prioritariamente tutelata. Tale valutazione sembrerebbe essere supportata dall'esperienza della Regione Lazio, così come emersa dalla *stakeholder consultation* e nelle *lessons learnt* (cfr. 4.4). Il prestito d'onore attuato dalla Regione attraverso la L.R. n.99/1999, infatti, ha rappresentato, in base alle valutazioni condotte, uno strumento efficace per sostenere processi di emersione del lavoro sommerso / non regolare, favorendo i processi di trasferimento generazionale d'impresa (un numero rilevante di partecipanti è a sua volta figlio di imprenditori).



Lo strumento finanziario garantisce la complementarietà rispetto agli altri strumenti finanziari già esistenti

Capacità di colmare il gap esistente tra domanda e offerta in un'ottica di complementarietà con gli altri strumenti finanziari esistenti

Le indagini valutative dimostrano la complementarietà del fondo rispetto agli altri strumenti finanziari già esistenti. Il nuovo strumento, infatti, si inserisce in un contesto – quello degli incentivi all'autoimprenditorialità e l'autoimpiego – di importanza strategica per il sostegno dell'occupazione e lo sviluppo socio-economico delle risorse del Paese, per il quale esiste già una certa quantità di strumenti attivati, ma con caratteristiche e destinatari diversi, andando a colmare quel gap esistente in un'ottica di complementarietà con gli altri fondi. A dimostrazione della necessità di intervento dello strumento proposto in base alla sua capacità di colmare il gap tra domanda e offerta, si riporta, a titolo di esempio, l'esperienza del Fondo "Microcredito FSE" della Regione Sardegna per il quale si è dovuto procedere alla sospensione dei termini per la presentazione delle domande di accesso al Fondo per tutti e quattro gli Avvisi Pubblici. La sospensione è stata resa necessaria, infatti, a seguito delle numerose adesioni pervenute e in considerazione delle risorse finanziarie altresì disponibili.



Coerenza e complementarità con la Politica di Coesione 2014-2020

Si evidenzia come i POR FSE 2014-2020 si pongono in complementarità e continuità con quanto attuato sui territori regionali a valere sul PON IOG, con l'obiettivo, in particolare, di rafforzare un sistema integrato di servizi che possa accompagnare i giovani nella fase di uscita dal sistema di istruzione/formazione e di transizione verso quello del lavoro. Si tratta infatti, più nello specifico, di attività che spaziano dall'orientamento al tutoraggio, dalla formazione al tirocinio extra-curriculare (formativo e professionale) e all'apprendistato in tutte le sue forme secondo quanto previsto dalle normative nazionali in materia, che proseguiranno una volta terminato il periodo di attuazione del PON IOG (2015).



Empowerment dei destinatari

I risultati della *stakeholder consultation*, così come le principali evidenze emerse dalle *lessons learnt* (cfr. par. 4.4), hanno dimostrato come le azioni di accompagnamento ai destinatari finali permettano di fornire una formazione sui diversi aspetti di sviluppo del *business* intrapreso, migliorando le capacità imprenditoriali e di gestione degli stessi e riducendo le possibili cause di inadempienza. In aggiunta, la natura rotativa del fondo favorisce un cambiamento e una crescita culturale nell'approccio ai finanziamenti, favorendo, in particolare, una maggiore responsabilizzazione dei destinatari nell'utilizzo delle risorse rispetto a un fondo perduto.



La scelta di attivare lo strumento finanziario a livello nazionale garantisce una maggiore massa critica dei destinatari finali rispetto alla sua attuazione a livello regionale

Migliore distribuzione delle risorse rispetto alle esigenze territoriali

Come dettagliatamente evidenziato nel presente Rapporto (cfr. par. 4.1.2), lo stock di massa critica cui lo strumento finanziario potenzialmente si rivolge – a livello nazionale e regionale – riguarda principalmente le seguenti categorie: giovani NEET, disoccupati, persone inattive (disoccupati di lunga durata), e donne. Le analisi svolte hanno mostrato in particolare come la quota di NEET sulla popolazione di età compresa fra i 18 e i 29 anni vari significativamente a livello territoriale, raggiungendo quasi la metà della popolazione di riferimento nelle regioni meridionali (in Sicilia è pari al 47%, in Calabria al 44%, in Campania al 42,7% e in Sardegna al 40,3%). In questo senso, l'attivazione dello strumento finanziario su base regionale, in regioni con potenziale massa critica ridotta (ad esempio alcune regioni del Nord) potrebbe portare ad una maggiore frammentazione delle risorse che invece potrebbero meglio essere distribuite e concentrate in base alle necessità reali a livello nazionale.



Macro area GOVERNANCE

La governance dello strumento finanziario a livello nazionale può garantire una migliore gestione del Fondo, rispetto alla sua attuazione a livello regionale

Riduzione dei rischi di governance

Il Fondo Rotativo Nazionale individua i NEET come target prioritario. Data la specificità di questo gruppo di soggetti, il valore aggiunto emerge anche dalla possibilità di creare una massa critica di soggetti destinatari a livello nazionale. Dai primi esiti derivanti dalla *stakeholder consultation* è emerso, infatti, come una gestione dello strumento finanziario a livello nazionale garantisca omogeneità di attuazione, riducendo i possibili rischi di frammentazione a livello regionale e riducendo i costi di struttura.



Possibilità di apprendimento a livello regionale

Dalle opinioni espresse dalle regioni intervistate nell'ambito della *stakeholder consultation*, è emerso come, la possibilità di aderire ad un fondo nazionale offra loro, al contempo, un'opportunità di apprendimento (in merito all'attuazione e gestione del fondo) a livello locale.



Percezione a livello "paese" del problema sociale

L'implementazione di un unico strumento finanziario a livello nazionale può essere sostenuta da una maggiore e più completa consapevolezza del problema sociale che si intende contrastare a livello "paese", favorendo una potenziale migliore efficacia del fondo in termini di impiego di risorse e individuazione dei destinatari finali. Risulta importante sottolineare in questa sede che uno degli elementi fondamentali per il successo dello strumento, riguarda proprio la costruzione di un sistema informativo unitario e coerente che sia capace di raggiungere il più ampio bacino di beneficiari possibile. In questo senso, avere una percezione unitaria del problema favorisce l'efficacia della comunicazione.



Il supporto dello strumento finanziario può essere indirizzato prevalentemente a settori/target specifici, non supportati da altri fondi, in modo da massimizzare l'utilizzo delle risorse disponibili

Possibile incremento dei risultati finali

La possibilità di riservare parte delle risorse a specifici destinatari finali (individuati per settore economico o target di riferimento), non espressamente supportati da altri fondi, può determinare una più efficace distribuzione delle risorse, anche in termini di potenziamento dei risultati finali. Più in particolare, la possibile scelta di riconoscere prioritariamente nella prima fase di attuazione del Fondo, la concessione del credito a quei soggetti NEET che, iscritti a Garanzia Giovani nell'ambito delle regioni aderenti al fondo, hanno portato a compimento la misura 7 "Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità" relativamente ai percorsi di formazione da questa promossi, può generare un VA in termini di effetti prodotti, andando a sostenere una categoria di soggetti potenzialmente in grado di sostenere gli investimenti proposti, in un'ottica di continuità col passato



Macro area TIPOLOGIA DI STRUMENTO

Lo strumento finanziario di tipo rotativo garantisce dei vantaggi (ad es. minore intensità del sostegno pubblico, effetto "revolving", ecc.) rispetto agli altri strumenti

Capacità di autoalimentarsi

La caratteristica principale di un fondo rotativo è quella di auto-alimentarsi, non solo attraverso lo stanziamento di risorse pubbliche, ma anche e soprattutto dal rientro di somme dalle imprese che ne hanno beneficiato. In questo senso, il Fondo è in grado di offrire un tasso di copertura dei beneficiari potenziali maggiore, rispetto a un fondo perduto destinato, invece, ad un più rapido esaurimento (per un maggiore approfondimento in merito si rimanda alla seconda parte di questo paragrafo, dedicata alla stima del VA in termini quantitativi).



Minore sostegno pubblico rispetto al fondo perduto

In un contesto di finanza pubblica stringente, il valore aggiunto di un fondo rotativo rispetto ad un fondo perduto, si identifica anche nella minore necessità di sostegno attraverso risorse pubbliche che in questa maniera vengono allocate in modo più efficiente.



Maggiore responsabilizzazione dei soggetti e migliore sostenibilità delle iniziative

Il valore aggiunto di uno strumento rotativo risiede anche nella possibilità di responsabilizzare i soggetti beneficiari rispetto ad una condotta ispirata da principi di sana finanza. Questo aspetto è direttamente connesso con l'obbligo di restituzione imposto dal fondo rotativo ed implica inoltre la selezione di progetti caratterizzati da una più marcata profittabilità. Questi elementi, congiuntamente, incrementano la complessiva sostenibilità delle iniziative finanziate.



Lo strumento finanziario di tipo rotativo dovrebbe produrre vantaggi in termini di qualità dei progetti finanziati ed effetto leva, rispetto agli altri fondi

Effetto moltiplicatore del Fondo rotativo

La scelta di attuare uno strumento rotativo in grado di ricostituirsi con la restituzione dei prestiti concessi, permette di agire su un arco temporale molto ampio, raggiungendo un numero di destinatari di gran lunga superiore rispetto a quanto sarebbe stato possibile con i meccanismi tradizionali. Le analisi effettuate (cfr. par. 4.3) dimostrano inoltre come questo strumento finanziario sia potenzialmente in grado di attrarre finanziamenti complementari, sia pubblici che privati, favorendo la cooperazione tra i diversi *stakeholder* e creando un effetto moltiplicatore potenzialmente rilevante. Tuttavia, occorrerà verificare le effettive ricadute del fondo per poter esprimere un giudizio compiuto in merito.



Maggiore qualità dei progetti finanziati

È possibile ipotizzare che lo strumento finanziario di tipo rotativo offra maggiori garanzie rispetto alla qualità dei progetti finanziati. È pensabile, infatti, che la necessità di rimborsare il prestito attraverso i profitti generati dall'investimento porta il beneficiario a realizzare progetti maggiormente in linea con i risultati desiderati, sensibilizzandolo maggiormente sui rischi dell'investimento e favorendo una auto selezione dei beneficiari maggiormente motivati, tale percorso deve essere naturalmente rafforzato in fase istruttoria. Viceversa, le domande per i contributi a fondo perduto possono essere presentate in funzione dell'ottenimento di risorse senza che sia richiesta una garanzia sul ritorno in termini di impatto dell'agevolazione.



Da un punto di vista strettamente **quantitativo** ed economico-finanziario, il calcolo del valore aggiunto consente di supportare la scelta di implementare lo strumento finanziario rotativo. L'efficacia dello strumento, è stata, infatti, stimata rispetto ad un potenziale finanziamento a fondo perduto, tipologia di intervento che emerge come principale alternativa per il sostegno di iniziative di autoimpiego e autoimprenditorialità rispetto ad uno strumento di tipo rotativo.

Più nel dettaglio, il valore aggiunto è stato analizzato in termini di tasso di copertura dei beneficiari potenziali⁶⁴ e in termini di tasso di rientro delle risorse da liberare verso altri destinatari. Infatti, come già accennato attraverso l'analisi qualitativa, la caratteristica principale di un fondo rotativo è quella di auto-alimentarsi, non solo attraverso lo stanziamento di risorse pubbliche, ma anche e soprattutto dal rientro delle somme prese in prestito dalle imprese beneficiarie. Ai fini della valutazione quantitativa di tali risultati e a seguito di una puntuale analisi *desk* e di *benchmarking*, si è proceduto alla formulazione di una serie di ipotesi relative al funzionamento del fondo. Si riassumono i valori di riferimento nella tabella che segue.

⁶⁴ I beneficiari potenziali sono coloro che potranno essere coinvolti nelle misure prese in esame.

Tabella 4.16: Ipotesi relative al funzionamento del Fondo

| | Indicatori | Parametri/ipotesi previsionale | Fonte dati |
|--------------------------|---|---|---|
| Fondo Rotativo Nazionale | <i>Consistenza complessiva iniziale del Fondo</i> | € 124.050.000,00 ⁶⁵ | € 64.660.172,30 dal PON IOG € 50.000.000,00 dal PON SPAO € 9.389.827,70 dal POR Calabria |
| | <i>Tasso di interesse sui prestiti</i> | 0 | Caratteristica dello strumento |
| | <i>Tasso di interesse sulle giacenze</i> | 0,5% | Il tasso è determinato da accordi che intercorrono tra il SG e la banca di servizio ed è normalmente tarato sulle giacenze medie su conti deposito o equivalenti a basso rischio. |
| | <i>Tasso di default medio</i> | 9,2% | Analisi di <i>benchmarking</i> effettuata sulle iniziative di microcredito che prevedevano l'autoimprenditorialità ⁶⁶ . |
| | <i>Tasso di restituzione annuo</i> | 35% delle erogazioni | Considerazione del valutatore a fronte dell'analisi desk |
| | <i>Tasso di ammissibilità</i> | 46% delle domande totali presentate | Cautelativo rispetto al 50% stimato attraverso la <i>desk</i> analisi |
| | <i>Spese di gestione</i> ⁶⁷ | 5% medio annuo della dotazione iniziale del fondo | Si rimanda all'approfondimento "Calcolo delle Spese di Gestione" |
| | <i>Prestito medio concesso</i> | € 30.000 | Min 5.000 max 50.000 |

Fonte: Elaborazioni PwC

Calcolo delle Spese di Gestione

Assumendo un prestito medio di € 30.000, la dotazione complessiva iniziale del Fondo (€ 124.050.000,00) e un tasso di ammissibilità delle domande del 46%, le spese di gestione sono state calcolate usando la seguente formulazione:

$$\text{Spese di gestione} = \frac{\sum_{n=1}^m (X_i * Y) + (Z * J)}{m} + \frac{\sum_{n=1}^m (X_c * Y) + (Z * J)}{m}$$

X_i = Costi di istruttoria e attuazione per domanda (ammesse e respinte)

X_c = Costi di coordinamento e gestione (applicabili solo alle domande ammesse)

Y = Numero di domande ammesse

Z = Costo per domanda respinta

J = Numero di domande respinte

m = Maturità totale del fondo

La formula sopra citata permette di calcolare la media annua delle spese di gestione in valore assoluto. Rapportando tale valore alla dotazione del fondo all'inizio di ciascuno degli anni considerati si ottiene il tasso annuo delle spese di gestione espresse in termini di dotazione iniziale del fondo; la media aritmetica di questi tassi è il tasso medio annuo (5%).

⁶⁵ Dato che tiene in considerazione la rimodulazione dello stanziamento da parte della Regione Siciliana, con Nota prot. n. 36866 del 21/07/2015.

⁶⁶ Fonte: Monitoraggio dell'integrazione delle politiche del lavoro con le politiche di sviluppo locale dei sistemi produttivi relativamente al microcredito e alla microfinanza - Ente nazionale per il microcredito (2013).

⁶⁷ Comprensive di IVA.

Applicando le ipotesi sopra esposte alla dotazione complessiva iniziale del Fondo è possibile procedere ad esplorare i due casi alternativi di Fondo rotativo e Fondo perduto. In particolare, assumendo la parametrizzazione esposta in tabella 4.17, abbiamo osservato come la capacità del Fondo rotativo di auto-generarsi permetta di reinvestire le risorse rimborsate per supportare nuove domande di finanziamento, prolungando così la longevità del fondo stesso. In particolare, per il caso relativo al Fondo rotativo, si assume che gli avvisi per l'accesso ai finanziamenti siano pubblicati consecutivamente sulla base della consistenza annuale del Fondo.

Nella tabella che segue sono esposte le due variabili utilizzate per supportare il valore aggiunto del Fondo Rotativo Nazionale rispetto al fondo perduto. L'effetto rotativo è stato calcolato come sommatoria delle risorse auto-generate dal fondo e rese disponibili per nuovi finanziamenti; mentre per il fondo perduto, il numero dei beneficiari potenziali, scaturisce esclusivamente dalle risorse del primo avviso, il fondo rotativo usufruisce delle risorse aggiuntive auto-generate, ottenendo un effetto quasi doppio in termini di beneficiari potenziali.

Tabella 4.17: Prospetto per la stima del valore aggiunto

| Indice | Definizione | Fondo Rotativo | Fondo Perduto ⁶⁸ | Variazione % ⁶⁹ |
|-------------------------------|---|--------------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| <i>Effetto rotativo</i> | Ammontare delle risorse auto-generate dal fondo e investite in nuovi avvisi dopo il primo | € 110.000.000,00 ⁷⁰ | 0,00 | 100% |
| <i>Beneficiari potenziali</i> | Numero di individui che potenzialmente potrebbero essere finanziati ⁷¹ | 7.498 | 3.822 | 96% |

Fonte: Elaborazioni PwC

Come illustrato in tabella, si può notare come l'effetto rotativo che caratterizza il Fondo sia in grado di offrire un tasso di copertura dei beneficiari potenziali maggiore rispetto a un fondo perduto (dato il 96% in più di beneficiari potenziali), che è destinato, invece, ad un più rapido esaurimento. Si precisa che le ipotesi elaborate con riferimento ai costi di gestione, di *default*, di giacenza, (di cui alla tabella 4.15) sono ancora in fase di verifica e saranno confermate nel report finale anche a seguito della *stakeholder consultation*.

Con riferimento, infine, alle possibili implicazioni in materia di **aiuti di Stato** che potrebbero sorgere a seguito dell'istituzione dello strumento finanziario da parte del MLPS, non si ravvisano pericoli in considerazione dell'entità del sostegno previsto dal fondo (da un minimo di € 5.000 a un massimo di € 50.000), ampiamente nei limiti consentiti dalla normativa vigente del regolamento *de minimis*⁷², in base al quale gli Aiuti pubblici sotto una determinata soglia (€ 200.000 per impresa nell'arco di tre anni) non costituiscono Aiuti di Stato in quanto si presume non incidano sulla concorrenza in modo significativo. Pertanto, previa verifica dei limiti nei destinatari, le Autorità Pubbliche possono erogare aiuti alle imprese di qualsiasi dimensione, in *regime de minimis*, senza obbligo di notifica, nel rispetto delle condizioni di cui al Reg. (UE) n. 1407/2013. Da sottolineare che, considerando la tipologia di soggetti identificati come target (NEET), la fase di verifica dei limiti potrebbe risultare solo formale.

4.3 Stima delle risorse pubbliche e private complementari

Nell'attuale contesto di controllo pubblico della spesa e di generale mancanza di fiducia, risulta cruciale che lo strumento finanziario riesca ad attrarre (potenziali) finanziamenti complementari, privati e pubblici. Nell'ottica di rendere effettiva la logica di cooperazione tra i diversi *stakeholder* e di creare un effetto moltiplicatore legato al Fondo Rotativo Nazionale proposto, in questo paragrafo si intende: (i) fornire una stima delle risorse potenziali di co-finanziamento pubbliche e private; (ii) identificare l'effetto leva necessario per attirare queste risorse.

Per quanto riguarda la **stima delle risorse di co-finanziamento pubbliche e private potenziali**, e principali fonti di finanziamento aggiuntive sono state identificate sulla base dell'**origine del finanziamento**:

⁶⁸ Si assume in questo caso che le ipotesi relative ai tassi e ai costi gestione rimangano invariate.

⁶⁹ Fondo rotativo rispetto al fondo perduto.

⁷⁰ Distribuiti in sette avvisi successivi al primo.

⁷¹ In relazione alle ipotesi fatte rispetto il funzionamento del Fondo.

⁷² Reg. (UE) n. 1407/2013.

- **Risorse pubbliche:**
 - risorse stanziare in tema di autoimpiego e di autoimprenditorialità dalle **Regioni aderenti a Garanzia Giovani** che, al momento di redazione del presente rapporto, **hanno scelto di non aderire al Fondo Rotativo Nazionale**;
 - risorse provenienti dall'istituzione della **Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI)** la quale prevede, all'articolo 8, una misura di incentivazione dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità.
- **Risorse private:** quali altri investitori o istituzioni finanziarie private interessati allo scopo dello SF, o a specifici progetti finanziati o alla strategia di investimento nel suo insieme.

Per quanto riguarda la fase di ingresso del finanziamento aggiuntivo nella implementazione dello strumento, la regolamentazione di riferimento⁷³ prevede che i contributi pubblici e privati possono inserirsi in qualsiasi momento dell'implementazione dello strumento. Saranno inoltre considerate eventuali **sovrapposizione delle fonti di finanziamento** e saranno analizzate le possibili soluzioni per cercare di renderle complementari

4.3.1. Risorse pubbliche

Per quanto riguarda l'analisi delle potenziali risorse pubbliche aggiuntive, come anticipato nella premessa al paragrafo, si considerano le risorse stanziare in tema di autoimpiego e di autoimprenditorialità dalle Regioni aderenti a Garanzia Giovani che, al momento di redazione del presente rapporto, hanno scelto di non aderire al Fondo Rotativo Nazionale. Risorse destinate a queste aree tematiche attraverso PO regionali e indirizzate al bacino di riferimento del Fondo Rotativo Nazionale (prioritariamente NEET ma anche giovani, disoccupati, donne e soggetti svantaggiati) potrebbero, infatti, confluire in futuro nel bacino del Fondo.

Come principale strumento utilizzato dall'UE per sostenere l'occupazione e assicurare opportunità lavorative più eque per tutti, il FSE sostiene le iniziative di autoimpiego e autoimprenditorialità, in particolare attraverso **l'Obiettivo Tematico 8 - Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori**. In particolare, per il periodo di programmazione FSE 2014-2020 riportiamo di seguito le priorità di investimento, gli obiettivi specifici e le azioni rilevanti ai fini dell'analisi condotta, come formulati nell'Accordo di Partenariato 2014-2020 (Allegato I. Risultati Attesi - Azioni).

Tabella 4.18: Supporto all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità attraverso l'OT 8. Accordo di Partenariato 2014-2020. Allegato I, Risultati Attesi - Azioni

| Target | Priorità d'Investimento (PI) | Obiettivi Specifici (OS) |
|--|---|--|
| Disoccupati inoccupati adulti, disoccupati di lunga durata | 8.i) L'accesso all'occupazione per le persone alla ricerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, anche attraverso iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale | 8.5 Favorire l'inserimento lavorativo e l'occupazione dei disoccupati di lunga durata e dei soggetti con maggiore difficoltà di inserimento lavorativo, nonché il sostegno delle persone a rischio di disoccupazione di lunga durata |
| Giovani inattivi, disoccupati, NEET o a rischio NEET | 8.ii) l'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani, in particolare quelli che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazioni, inclusi i giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità emarginate, anche attraverso l'attuazione della Garanzia per i Giovani | 8.1 Aumentare l'occupazione dei giovani |
| Famiglie a basso reddito, donne sole con figli a carico anziani pensionati a basso reddito | 8.iv) l'uguaglianza tra uomini e donne in tutti settori, incluso l'accesso all'occupazione e alla progressione della carriera, la conciliazione tra vita professionale e vita privata e la promozione della parità di retribuzione per uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore | 8.2 Aumentare l'occupazione femminile |

Fonte: Accordo di Partenariato 2014-2020

⁷³ Articolo 38 del Reg. (EU) n. 1303/2013.

Ai fini dell'analisi svolta, le azioni su cui si intende porre l'attenzione sono quelle destinate a supportare iniziative di autoimpiego e autoimprenditorialità attraverso la predisposizione di strumenti finanziari. A fronte dell'analisi puntuale dei singoli POR FSE 2014-2020 e in considerazione della disomogeneità delle azioni programmate dalle singole regioni, si è ritenuto attendibile ai fini del calcolo delle risorse pubbliche aggiuntive, considerare il 10% delle risorse complessive destinate all'Obiettivo Tematico 8 da POR FSE 2014-2020. Tale stima è stata effettuata sulla base di quanto osservato nel corso della programmazione 2007-2013, come media tra le regioni che hanno adottato gli strumenti finanziari in modo più consistente (€ 130 milioni per la Sardegna e € 130 milioni per la Campania) e quelle che invece li hanno utilizzati in misura minore (€ 20 milioni Lazio e c.a. € 57 milioni per la Calabria). Si riporta nella tabella di seguito il calcolo delle risorse pubbliche aggiuntive per ciascuna regione considerata.

Tabella 4.19: Prima stima delle risorse pubbliche aggiuntive da POR FSE 2014-2020

| Regione | Risorse destinate all'OT 8 da POR FSE 2014-2020 | 10% delle risorse destinate all'OT 8 da POR FSE 2014-2020 |
|------------------------------|---|---|
| Piemonte | € 199.800.000,00 | € 19.980.000,00 |
| Valle d'Aosta | € 11.113.275,00 | € 1.111.327,50 |
| Lombardia | € 179.000.000,00 | € 17.900.000,00 |
| Provincia Autonoma di Trento | € 18.806.577,00 | € 1.880.657,70 |
| Friuli Venezia Giulia | € 71.650.089,00 | € 7.165.008,90 |
| Liguria | € 78.886.211,00 | € 7.888.621,10 |
| Toscana | € 191.303.399,00 | € 19.130.339,90 |
| Umbria | € 53.583.885,00 | € 5.358.388,50 |
| Marche | € 91.202.074,00 | € 9.120.207,40 |
| Abruzzo | € 32.063.210,00 | € 3.206.321,00 |
| Campania | € 263.704.500,00 | € 26.370.450,00 |
| Puglia | € 270.909.449,00 | € 27.090.944,90 |
| Sardegna | € 85.624.000,00 | € 8.562.400,00 |
| Totale | € 1.547.646.669,00 | € 154.764.666,90 |

Fonte: Elaborazioni PwC su dati POR FSE 2014-2020

Il totale delle risorse potenzialmente disponibili a livello di POR FSE 2014-2020 rappresenta un bacino di risorse consistente che le regioni attualmente non aderenti potrebbero in futuro decidere di destinare al Fondo Rotativo Nazionale.

Come accennato nel § 4.1.2 di Analisi della domanda teorica, il D.Lgs n. 22/2015 di istituzione della **Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI)** prevede, all'art. 8, una misura di incentivazione dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità. In particolare, il lavoratore avente diritto alla corresponsione della NASpI può richiedere la liquidazione anticipata, in unica soluzione, dell'importo complessivo del trattamento che gli spetta e che non gli è stato ancora erogato, a titolo di incentivo all'avvio di un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o per la sottoscrizione di una quota di capitale sociale di una cooperativa.

Sulla base di quanto stimato in sede di analisi della domanda teorica - che ha indicato, sulla base della letteratura economica disponibile, una stima di circa 3% di percettori di indennità di disoccupazione interessati ad intraprendere attività di autoimpiego e autoimprenditorialità per il tramite di una anticipazione del sussidio di disoccupazione- la tabella seguente mostra una stima preliminare di risorse per autoimpiego e autoimprenditorialità che potrebbero derivare dalla recente previsione normativa in materia di disoccupazione.

Tabella 4.20: Stima preliminare delle risorse potenzialmente liberate dalla NASpI per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità

| | | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| <i>Copertura finanziaria NASpI (€ M)</i> | a | 1.574 | 1.902 | 1.794 | 1.707 | 1.706 | 1.709 | 1.712 | 1.715 | 1.718 |
| <i>Proxy</i> | b | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% |
| <i>Stima risorse ex art. 8 NASpI (€ M)</i> | c = a*b | 47,22 | 57,06 | 53,82 | 51,21 | 51,18 | 51,27 | 51,36 | 51,45 | 51,54 |
| <i>Stima domanda potenziale ex art. 8 NASpI</i> | d | 13.761 | 13.761 | 13.761 | 13.761 | 13.761 | 13.761 | 13.761 | 13.761 | 13.761 |
| <i>Stima risorsa media pro capite (€)</i> | e=c/d | 3.431,34 | 4.146,39 | 3.910,95 | 3.721,28 | 3.719,10 | 3.725,64 | 3.732,18 | 3.738,72 | 3.745,27 |

Fonte: a) Art. 18 del D.lgs. n. 22/2015; b) J. C. Messenger, C. Peterson-Vaccaro, W. Vroman "Profiling in Self-Employment Assistance Programs", la proxy utilizzata è la quota di percettori di indennità di disoccupazione che hanno partecipato alla misura di incentivazione dell'autoimprenditorialità e dell'autoimpiego nel programma statunitense "Self-Employment Assistance Programs"; d) per il calcolo della domanda teorica potenziale si veda il paragrafo 4.1.2.

Ai sensi del D.Lgs n. 22/2015, la copertura finanziaria per la NASpI è valutata sulla base delle coperture annuali. In base a tali coperture⁷⁴, e ipotizzando che, come emerso dalla sperimentazione di una misura analoga attuata in altri paesi, (solo) il 3% degli aventi diritto intenda avvalersi della possibilità di richiedere l'anticipo della indennità di disoccupazione per svolgere una attività di autoimpiego e autoimprenditorialità, si stima un ammontare di risorse a favore dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità derivanti pari a circa 50 milioni all'anno. Queste risorse, ripartite su una popolazione stimata pari a circa 13 mila persone⁷⁵ si tradurrebbero in un ammontare di circa 3-4 mila euro per beneficiario. Questo ammontare, pur rappresentando una stima meramente indicativa che non tiene conto della probabilità di riduzione della domanda di indennità di disoccupazione connessa alla ripresa economica prospettata per i prossimi anni, rappresenta un indicatore utile su cui ragionare in termini di complementarietà/sostituzione rispetto al Fondo rotativo.

Se infatti, da un lato, la possibilità di richiedere con facilità⁷⁶ un ammontare di risorse a fondo perduto rappresenta una possibile sovrapposizione rispetto al prestito richiedibile attraverso il Fondo, dall'altro lato, l'esiguità dell'importo ottenibile attraverso l'anticipazione della indennità di disoccupazione (soprattutto nel caso di retribuzioni basse e/o periodi di contribuzione ridotti) renderebbe più appetibile la possibilità di potere combinare l'anticipo della indennità di disoccupazione con un prestito quale quello derivante dal Fondo Rotativo Nazionale, configurandosi quindi come un elemento ad esso **complementare**. Considerando la distribuzione per età dei percettori di indennità osservata attraverso l'analisi della domanda e tenuto presente che l'indennità viene assegnata previo status di disoccupazione, i NEET si possono ritenere per lo più esclusi dal gruppo di soggetti che possono accedere alle risorse NASpI; mentre gli ipotetici beneficiari della NASpI costituiscono un bacino di individui che può essere potenzialmente intercettato dal PON SPAO.

4.3.2. Risorse Private

Richiamando l'analisi svolta nell'ambito dell'offerta (paragrafo 4.1.1) in merito ai prodotti resi disponibili da istituti di credito privati, l'analisi dei prodotti mappati ha messo in luce che:

⁷⁴ A fronte della entrata in vigore della normativa NASpI - a partire dagli eventi di disoccupazione dal 1 maggio 2015 - si prende in considerazione l'ammontare degli oneri finanziari stimati per il suo finanziamento a partire dal 2016 (primo anno completo di applicazione).

⁷⁵ La stima deriva dai beneficiari di ASPI e mini ASPI del 2013 (Istat) ed è soggetta alle variazioni relativamente al ciclo economico. Il numero di potenziali interessati è ottenuto moltiplicando il numero di beneficiari di ASPI e mini ASPI per il 3%, che, secondo analisi di valutazione di misure analoghe in altri paesi, si dimostra essere la percentuale di percettori di indennità interessati ad ottenerla anticipatamente al fine di autoimpiego e autoimprenditorialità.

⁷⁶ In base all'art. 8, comma 3, "il lavoratore che intende avvalersi della liquidazione in un'unica soluzione della NASpI deve presentare all'INPS, a pena di decadenza, domanda di anticipazione in via telematica entro trenta giorni dalla data di inizio dell'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o dalla data di sottoscrizione di una quota di capitale sociale della cooperativa."

- la maggior parte degli istituti di credito offre linee di finanziamento destinate prioritariamente ai **giovani** e alle **donne** per il finanziamento di start up innovative;
- la concessione dei prestiti può arrivare fino ad un massimo di € 750.000, anche se mediamente i finanziamenti offerti non superano i € 100,000 a tasso di interesse fisso o variabile ed è subordinata alla presentazione di opportune garanzie.

Seppur, anche dal punto di vista delle risorse private, i NEET non siano esclusi dall'accesso a tali linee d'aiuto, la richiesta di garanzie esclude automaticamente le categorie di beneficiari più fragili. Il dato interessante che emerge dalla mappatura delle risorse private potenziali riguarda la possibilità di combinare strumenti di prestito forniti da istituti di credito privati con garanzie ottenute attraverso il Fondo Centrale di Garanzia per le PMI o attraverso i Confidi, per agevolare il ricorso al prestito da parte di soggetti svantaggiati⁷⁷. Appare evidente quindi che la collaborazione fra istituzioni pubbliche e istituti di credito privati nella creazione di **partnership** per il supporto di iniziative di autoimpiego e autoimprenditorialità abbia una indiscussa potenzialità nel facilitare l'accesso al credito per le categorie di soggetti target del fondo. Anche se i casi osservati sono ancora pochi nel contesto attuale, esiste un potenziale bacino di risorse addizionali rispetto a quelle liberate dal Fondo rotativo che potrebbero essere attivate attraverso PPP. Per esempio, l'ABI, in collaborazione con il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dello sviluppo economico, d'intesa con le associazioni imprenditoriali di categoria maggiormente rappresentative delle imprese (Confindustria, Confapi, Rete imprese Italia, Alleanza delle cooperative italiane) ha sottoscritto (4 giugno 2014) un Protocollo d'intesa, che prevede un quadro di interventi per favorire l'accesso al credito delle imprese femminili nelle diverse fasi del loro ciclo di vita.

Considerando lo scenario attuale dove le risorse private sono principalmente attratte dalle start up innovative, una forma di finanziamento privato complementare che si sta sviluppando in questo ambito è quella dell' **equity crowdfunding**⁷⁸, il sistema di finanziamento di tipo collaborativo che permette di sostenere le startup mediante sovvenzioni private, anche di modesta entità, gestite in modo trasparente e condiviso, utilizzando siti Internet (piattaforme o portali). Questo tipo di iniziativa dà la possibilità a chiunque di raccogliere risorse finanziarie in modo indipendente e visto che la "ricompensa" per il finanziamento è rappresentata dal complesso di diritti patrimoniali e amministrativi che derivano dalla partecipazione nell'impresa il fattore determinante è rappresentato esclusivamente dal valore riconosciuto al progetto imprenditoriale. Nel contesto attuale l' **equity crowdfunding** è un'idea che deve ancora affermarsi in modo strutturato, si concentra quasi esclusivamente nell'ambito delle start up innovative e si rivolge a un gruppo di soggetti solo parzialmente in sovrapposizione con quelli considerati dal Fondo rotativo. Tuttavia, rappresenta sicuramente uno strumento di raccolta di risorse aggiuntive con un grande potenziale anche considerando il più ampio processo di modernizzazione tecnologica e culturale che inevitabilmente deve avvenire nel mondo del finanziamento per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità.

4.3.3 Effetto leva

Nei paragrafi precedenti sono state analizzate le potenziali fonti e le correlate risorse potenzialmente aggiuntive rispetto a quelle del Fondo rotativo nazionale. Seppure non sia stato possibile fornire una stima delle risorse totali rese disponibili dalle banche e da altre fonti private, si è ritenuto importante avere un quadro delle principali caratteristiche dei prodotti offerti dal mercato privato. Le fonti di finanziamento private tuttavia non saranno considerate ai fini del calcolo dell'effetto leva che verrà illustrato di seguito. La formula di riferimento per il calcolo dell'effetto leva è:

$$\frac{\text{Volume dello strumento finanziario} + \text{Volume delle risorse pubbliche e private aggiuntive}}{\text{Volume dello strumento finanziario}}$$

⁷⁷ Gruppo Banca Popolare di Milano e Intesa San Paolo

⁷⁸ Disciplina affidata al Decreto Crescita bis (decreto n. 179/2012 convertito nella legge 221/2012) e il Regolamento della Consob.

Nella tabella seguente si riassumono i risultati ottenuti in termini di effetto leva, facendo riferimento alla stime delle risorse pubbliche aggiuntive effettuata nel § 4.3.1.

Tabella 4.21 - Stima dell'effetto leva corrispondente alle potenziali risorse pubbliche addizionali

| Origine | Effetto leva |
|--|--------------|
| Risorse comunitarie della programmazione 2014 – 2020 FSE ⁷⁹ | 2,2x |
| Risorse pubbliche da NaSpI ⁸⁰ | 1,9x |

Fonte: Elaborazioni PwC

Come già accennato in precedenza (§ 4.3.1) il bacino di soggetti che potenzialmente può richiedere il sussidio NaSpI, in generale esclude i NEET (per questioni di età e condizione occupazionale). Di conseguenza, mentre il calcolo dell'effetto leva relativo alle risorse potenziali aggiuntive da POR FSE 2014-2020 considera come consistenza dello strumento la dotazione complessiva del Fondo (€ 124.050.000,00); l'effetto leva corrispondente alle risorse NaSpI considera l'addizionalità solo rispetto ai fondi del PON SPAO (€ 50.000.000,00). **Le risorse comunitarie della programmazione FSE 2014-2020** rappresentano un bacino di risorse aggiuntive potenziali consistente che, se considerato nel suo complesso potrebbe generare un **effetto leva del 2,2x**. Anche se solo potenziale, questo risultato conferma come uno strumento rotativo di tipo nazionale potrebbe non soltanto rendere più efficiente la gestione di strumenti per l'autoimprenditorialità e l'autoimpiego ma anche creare un polo di attrazione centralizzato per le relative da destinare a queste tematiche.

Le risorse pubbliche rese disponibili attraverso la NaSpI, se adeguatamente valorizzate come potenziale strumento di supporto all'autoimpiego e autoimprenditorialità, potrebbero avere un effetto incentivante alla partecipazione al Fondo rotativo e viceversa. L'effetto addizionale che queste risorse potrebbero generare se combinate con le risorse del Fondo rotativo si potrebbe riassumere in un effetto leva stimato di 1,9x.

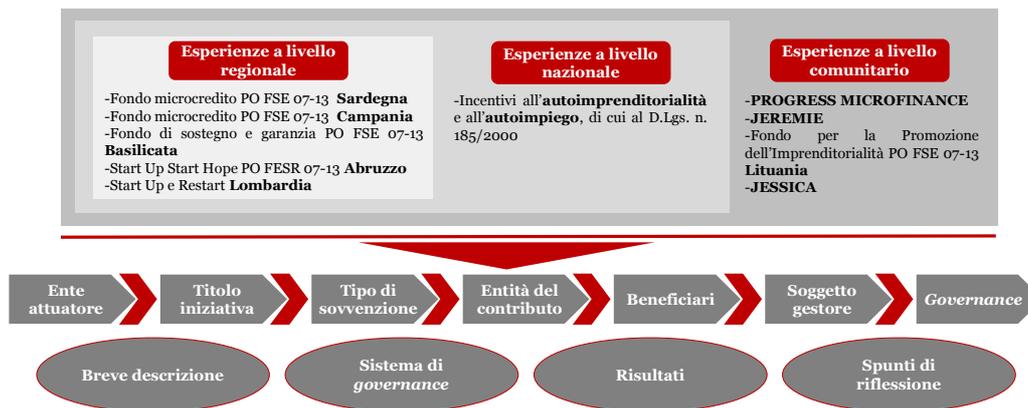
⁷⁹ Regioni aderenti a Garanzia Giovani che, al momento di redazione del presente rapporto, hanno scelto di non aderire al Fondo rotativo nazionale.

⁸⁰ L'art. 8 del D.Lgs. 22/2015 prevede che nell'ambito della Disciplina della Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NaSpI) il lavoratore avente diritto alla corresponsione della NaSpI può richiedere la liquidazione anticipata a titolo di incentivo all'avvio di un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale.

4.4 Analisi delle lezioni apprese

Nell'ambito della programmazione 2007-2013 si è assistito ad un frequente ricorso (da parte di regioni e beneficiari) di strumenti di ingegneria finanziaria finalizzati al sostegno dell'autoimprenditorialità e autoimpiego per le fasce più deboli della popolazione (giovani, donne, disoccupati, migranti), con particolare attenzione per quella giovanile.

Al fine di consolidare le esperienze pregresse, a livello regionale, nazionale e comunitario, traendone insegnamenti utili per l'avvio e la futura implementazione del nuovo strumento di ingegneria finanziaria da parte del MLPS, si propone di seguito (come mostrato nella figura) un breve *excursus* delle esperienze più significative in termini di utilizzo di strumenti analoghi, individuati dal Valutatore sulla base del ruolo e dei risultati raggiunti nella programmazione 2007-2013.



Nella tabella seguente vengono messi in evidenza gli elementi di rilievo che permettono di distinguere le diverse tipologie di interventi analizzati. Più in particolare, per ogni iniziativa, sono stati evidenziati:

- **ente attuatore;**
- **titolo;**
- **tipo di sovvenzione;**
- **entità del contributo;**
- **destinatari finali;**
- **soggetto gestore;**
- **governance.**

Successivamente, le iniziative scelte sono state raggruppate in base al tipo di attuazione (**esperienze regionali, nazionali e comunitarie**), e per ciascuna di esse si è proceduto ad un'analisi di dettaglio dello strumento (**breve descrizione e sistema di governance**), rilevandone i **principali risultati** e proponendo, sulla base delle esperienze del Valutatore, spunti di riflessione per la programmazione 2014-2020. Con particolare riferimento alle **esperienze di governance nell'ambito degli strumenti finanziari**, si è scelto, infine, di focalizzare l'attenzione sullo strumento **JESSICA** (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*) che sebbene marginale relativamente alle priorità di investimento identificate ai fini del presente Rapporto, fornisce un buon punto di riferimento in termini di **governance**.

In conclusione, verranno analizzate le principali evidenze emerse nell'ambito della *stakeholder consultation* in modo da fornire un quadro completo delle lezioni acquisite attraverso le interviste svolte con una predefinita lista di *stakeholder* di maggior rilievo (condivisa con il MLPS) e finalizzata a raccogliere le esperienze regionali maturate nell'ambito delle iniziative in supporto dell'autoimpiego/autoimprenditorialità, anche passate e in generale nell'ambito degli strumenti finanziari.

Tabella 4.22 - Riepilogo delle esperienze analizzate

| Ente promotore | Titolo iniziativa | Tipo di sovvenzione | Entità del contributo | Destinatari finali | Soggetto gestore | Governance |
|---------------------------|--|--|--|--|-------------------------|--|
| Regione Sardegna | Fondo microcredito FSE 07-13 | Prestiti | € 77 M ⁸¹ | Imprese costituenti o costituite da giovani, donne , nuovi imprenditori, soggetti a rischio di esclusione sociale , soggetti svantaggiati, ecc. | SFIRS Spa | Spese di gestione nella misura massima del 4% dell'importo complessivo, su media annua. |
| Regione Campania | Fondo microcredito FSE 07-13 | Prestiti | € 135 M | Giovani under 35, donne, disoccupati , lavoratori in CIG, lavoratori in mobilità, immigrati ⁸² | Sviluppo Campania Spa | Spese di gestione nella misura massima del 4% dell'importo complessivo. |
| Regione Lazio | Prestito d'onore (L.R. 19/1999) | Contributo a fondo perduto Prestito agevolato | Max. 25.000 euro (estesi a € 30.000 con BURL n. 2 del 10/02/2013 ⁸³) | Soggetti in possesso dei seguenti requisiti: a) stato di non occupazione perdurante da almeno sei mesi; b) residenza nella Regione; c) età compresa tra i 18 e i 35 anni; d) che non beneficino di analoghi finanziamenti statali o di altri soggetti pubblici. | BIC Lazio | n.d. |
| Regione Basilicata | Fondo di Sostegno e Garanzia FSE 07-13 | Prestiti e garanzie | € 15 M ⁸⁴ | Società di persone, S.r.l. semplificate, società cooperative (anche sociali), lavoratori autonomi, imprese sociali | Sviluppo Basilicata Spa | Spese di gestione nella misura massima del 4% dell'importo complessivo, su media annua ⁸⁵ |
| Regione Abruzzo | Start Up Start Hope FESR 07-13 | Equity | € 14 M | Piccole nuove imprese innovative, costituite/costituente sotto forma di società di capitali | F.I.R.A. Spa | n.d. |
| Regione Lombardia | Start Up e Restart | Prestiti | € 30 M | Aspiranti Imprenditori, Start Up Innovative , MPMI costituite negli ultimi 24 mesi, PMI "ricapitalizzate" grazie all'ingresso di nuovo management, PMI con un piano di rilancio ammesso al PRA | Finlombarda Spa | n.d. |
| MISE | Incentivi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego, di cui al D.Lgs. n. | Prestiti | € 2 miliardi e 50 M | - Autoimprenditorialità: società e cooperative (anche sociali) composte prevalentemente da giovani tra i 18 e i 35 anni - Autoimpiego: disoccupati , microimprese di nuova costituzione composte prevalentemente da soggetti privi di occupazione nei 6 mesi antecedenti la data di presentazione | Invitalia Spa | n.d. |

⁸¹ Con l'Addendum all'Accordo di finanziamento "Dotazione del Fondo Microcredito FSE" stipulato in data 04/08/2014 la dotazione del Fondo è stata integrata annettendo gli importi restituiti al 30/06/2014, passando da € 65,5 M a € 77 M circa.

⁸² Il I Avviso ha previsto quattro Linee di intervento - i) sostegno allo *spin-off* d'impresa nel settore della ricerca pubblica e privata; ii) autoimprenditorialità, autoimpiego, emersione e nuova imprenditorialità; iii) consolidamento del sistema d'incentivi rivolto ai segmenti deboli del mercato del lavoro; iv) interventi di inclusione sociale rivolti al terzo settore e ai lavoratori svantaggiati. I destinatari indicati sono quelli a valere sulle linee ii) e iii) (di nostro interesse). La categoria "immigrati" è stata aggiunta con II Avviso.

⁸³ Sono stati resi ammissibili anche i progetti che prevedevano investimenti maggiori, con l'obbligo, per il proponente, di apportare le risorse finanziarie necessarie alla copertura totale del fabbisogno finanziario.

⁸⁴ Con riferimento alla misura "Microcrediti".

⁸⁵ Al 31/12/2013 il Soggetto Gestore non ha ancora fatto formale richiesta del riconoscimento dei costi di gestione e pertanto non sono ancora monitorati (RAE 2013).



| Ente promotore | Titolo iniziativa | Tipo di sovvenzione | Entità del contributo | Destinatari finali | Soggetto gestore | Governance |
|--------------------------------|--|----------------------------|-----------------------|---|--|---|
| | 185/2000 | | | della richiesta di ammissione alle agevolazioni | | |
| Lituania | Fondo per la promozione dell'imprenditorialità FSE 07-13 | Prestiti | € 14,48 M | Micro e piccole imprese operanti da meno di un anno, singoli imprenditori e imprese sociali business-oriented. La priorità è data ai disoccupati , i disabili, i giovani sotto i 29 anni e gli over 50 . | INVEGA | Spese di gestione nella misura massima del 2% dell'importo complessivo, su media annua. |
| Commissione Europea/BEI | PROGRESS MICROFINANCE | Garanzie e prestiti | € 205 M | Nuovi imprenditori, disoccupati , inattivi , persone a rischio di esclusione sociale (giovani, donne, disabili, ecc.) microimprese | FEI/Intermediari finanziari di ogni singolo SM | n.d. |
| Commissione Europea/FEI | JEREMIE | Garanzie, prestiti, equity | € 1,2 miliardi | PMI | FEI/Intermediari finanziari di ogni singolo SM | n.d. |

4.4.1 Esperienze a livello regionale

A livello regionale, le esperienze più significative in materia di sostegno all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego attraverso l'utilizzo di uno strumento finanziario riguardano le iniziative delle Regioni italiane in materia di Microcredito e autoimpiego nell'ambito dei **POR FSE 2007-2013** (Regione Sardegna, Campania, Basilicata) coerentemente con gli obiettivi di priorità dell'Asse II – "Occupabilità" e Asse III – "Inclusione Sociale", a sostegno dell'avvio di nuove attività imprenditoriali, ovvero la realizzazione di nuovi investimenti nell'ambito di iniziative già esistenti, da parte di categorie di soggetti con difficoltà di accesso al credito e in condizioni di svantaggio. Di altrettanto interesse risultano alcune iniziative a valere sui **POR FESR 2007-2013** (quali, ad esempio il Fondo "Start Up Start Hope" della Regione Abruzzo) dedicate alla nascita e alla crescita di imprese innovative, capaci di creare occupazione, e interventi a **carattere regionale** (è il caso del programma "Start Up e Restart" della Regione Lombardia) a sostegno delle imprese (non solo startup).

Fondo Microcredito FSE - Regione Sardegna

Breve descrizione dello strumento

Il Fondo Microcredito FSE è stato istituito nel 2009 dalla Regione Sardegna nell'ambito del POR FSE 2007-2013 "Competitività" e "Occupazione" per la concessione di microcrediti a categorie di soggetti con difficoltà di accesso al credito e in condizione di svantaggio (secondo gli ordinari criteri di valutazione del sistema bancario). Il Fondo prevede la concessione di incentivi rimborsabili – microcredito per un minimo di € 5.000 ed un massimo di € 25.000 – finalizzati a sostenere l'avvio di nuove attività imprenditoriali, ovvero la realizzazione di nuovi investimenti nell'ambito di iniziative già esistenti. I finanziamenti concessi saranno erogati sotto forma di mutui chirografari per un massimo di 60 mesi a tasso zero. Al momento dell'istruttoria della domanda di finanziamento non sono richieste garanzie reali, patrimoniali e finanziarie, fatta eccezione per le società a responsabilità limitata, e per le cooperative a responsabilità limitata, alle quali possono essere richieste garanzie di tipo personale, anche collettive, parziali o in solido, e per le S.r.l. e S.c.a.r.l.

Sistema di governance

- La gestione del Fondo è assegnata a SFIRS Spa (ente *in house* della Regione) con i seguenti compiti: i) perseguire la strategia di investimento e pianificazione; ii) selezionare i destinatari attraverso la pubblicazione di Avvisi pubblici; iii) gestire il portafoglio dei contributi del Fondo; iv) monitorare e controllare i contributi erogati a valere sul Fondo; v) informare l'AdG e riferire sullo stato di avanzamento delle operazioni;
- L'AdG del POR FSE decide sull'ammissione delle domande di finanziamento sulla base delle verifiche effettuate dalla Segreteria tecnica sulle relazioni istruttorie trasmesse dalla SFIRS;
- SFIRS rendiconta i costi diretti e le spese connesse per le attività di propria competenza;
- Per l'erogazione dei finanziamenti ai singoli beneficiari, SFIRS ha affidato al Banco di Sardegna Spa (per un importo iniziale di € 131.000) l'apertura di un conto corrente, con annesso servizio di *Internet Banking*, e incassi automatici tramite procedura R.I.D., oltre a eventuali servizi aggiuntivi e di rendicontazione finanziaria.

| Risultati raggiunti | Spunti di riflessione |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">✓ Ad oggi sono stati pubblicati quattro Avvisi pubblici. Il numero di domande pervenute per ciascun Avviso ha avuto un andamento regolare nel tempo (I Avviso: 2.388; II Avviso: 2.190; III Avviso: 3.606; IV Avviso: 2.047) segno della capacità di attrazione del Fondo nel lungo periodo.✓ I dati disponibili al 30/04/2015 relativi ai primi 3 Avvisi mostrano come poco più della metà delle domande siano pervenute da donne (51%) e per il 46% si sia trattato di avvio di start up. Per quanto concerne la forma giuridica dei soggetti che hanno ricevuto il finanziamento, nella maggior parte dei casi si tratta di ditte individuali, il che porterebbe a ipotizzare che il Fondo venga considerato | <ul style="list-style-type: none">• L'elevato numero di domande pervenute a fronte delle risorse finanziarie disponibili a valere sul II e IV Avviso ha portato l'AdG del POR FSE 2007-2013 a disporre la sospensione dei termini per la presentazione delle domande di finanziamento fino alla conclusione delle procedure di istruttoria previste. È molto importante, pertanto, che i criteri premianti presenti nel bando siano effettivamente in grado di selezionare le proposte progettuali più performanti.• Ad oggi, non è stato possibile per i beneficiari richiedenti usufruire del servizio di tutoraggio previsto in quanto, lo stesso, non è stato ancora attivato dalla Regione Sardegna. Tele servizio, se attivato, potrà sostenere i |

una risorsa, in particolare, per coloro che scelgono di intraprendere l'attività imprenditoriale con la forma giuridica più semplice e meno onerosa che l'ordinamento italiano prevede, lasciando presumere il ruolo chiave di tali risorse, senza le quali l'attività non sarebbe stata intrapresa (effetto inerziale).

- ✓ In termini di sostenibilità del Fondo, i dati sulle restituzioni, al netto di revoche e rinunce, mostrano come, al 31/12/2014, risultino restituiti all'incirca € 14,5 M (relativi ai primi due Avvisi e a parte del terzo) con i quali è stato possibile aprire un quarto Avviso.

beneficiari, specialmente, nell'avvio di nuove attività.

Fonte: Considerazione Valutatore su dati SFIRS e Monitoraggio RAS

Fondo Microcredito FSE - Regione Campania

Breve descrizione dello strumento

Con D.G.R. n.733 del 19/12/2011 la Regione Campania ha istituito il Fondo Microcredito FSE nell'ambito del PO Campania FSE 2007-2013. Il Fondo prevede la concessione di incentivi rimborsabili (microcredito per un minimo di € 5.000 ed un massimo di € 25.000) finalizzati a sostenere l'avvio di nuove attività imprenditoriali, ovvero la realizzazione di nuovi investimenti nell'ambito di iniziative già esistenti, da parte di tutti quei soggetti che, per condizioni soggettive e oggettive, si trovino in condizioni di difficoltà ad accedere ai canali tradizionali del credito. I finanziamenti concessi sono erogati sotto forma di mutui chirografari per un massimo di 60 mesi a tasso zero. Al momento dell'istruttoria della domanda di finanziamento non sono richieste garanzie reali, patrimoniali e finanziarie, fatta eccezione per le società a responsabilità limitata, e per le cooperative a responsabilità limitata, alle quali possono essere richieste garanzie di tipo personali, anche collettive, parziali o in solido, e per le S.r.l. e S.c.a.r.l. Il Fondo fornirà copertura finanziaria entro la data ultima di chiusura del POR FSE 2007/2013 fissata al 31/12/2015.

Sistema di governance

- La gestione del Fondo è affidata a Sviluppo Campania Spa, società *in house* della Regione.
- L'AdG ha il compito di adottare tutti i provvedimenti necessari all'attuazione del Fondo, compresi quelli relativi alla certificazione della spesa, nonché di definire la strategia di attuazione e le modalità operative del Fondo secondo le previsioni dei Regolamenti comunitari e gli indirizzi forniti con la medesima delibera.

| Risultati raggiunti | Spunti di riflessione |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ad oggi sono stati pubblicati due Avvisi pubblici. Le domande presentate sono state complessivamente 12.118 (5.283 a valere sul I Avviso, 6.835 sul II Avviso), di cui 3.767 ammesse a finanziamento (1.253 sul I Avviso, 2.514 sul II). Con riferimento al I Avviso⁸⁶, i dati di monitoraggio consolidati mostrano una distribuzione dei finanziamenti ripartiti su tutto il territorio regionale, con una concentrazione maggiore di domande finanziate nelle province di Napoli e Salerno. Emerge pertanto una capacità progettuale e di microimprenditorialità presente su tutto il territorio, a cui il Fondo riesce a dare risposta. ✓ Il 45% delle iniziative è stato presentato da donne e il 57% ha riguardato la nascita di nuove aziende. In relazione all'età, il 32% è over 40, il 35% nella fascia di età 31-40, il 31% 21-30 e il restante 2% under 20. Il Fondo riesce quindi ad attrarre, in prevalenza, soggetti giovani, nel 33% sotto i 30 anni, interessati ad avviare una nuova attività. ✓ La Regione Campania ha avviato un servizio di tutoraggio | <ul style="list-style-type: none"> • Stando ai dati di monitoraggio, risulterebbe uno scarto molto elevato tra le domande presentate e quelle ammesse a finanziamento. Nella totalità dei due Avvisi, infatti, solo il 31% delle domande istruite ha avuto esito positivo. La motivazione di tale scostamento, così come confermato da Sviluppo Campania in sede di intervista da parte del Valutatore, può essere rintracciabile in una scarsa chiarezza degli avvisi (ad es. nella documentazione da presentare), e/o in una errata interpretazione dagli stessi da parte dei potenziali beneficiari (ad es. nella dichiarazione dei requisiti in possesso del beneficiario per partecipare al bando). Si evidenzia, pertanto, l'importanza delle iniziative di tutoraggio in tal senso, che possono prevedere assistenza nella fase di presentazione delle domande. • Lo scarto tra le domande presentate a valere sul I (5.283) e il II Avviso (6.835) è elevato. È ipotizzabile che le motivazioni della maggiore adesione dei beneficiari dipendano, in parte, dalla maggiore dotazione finanziaria |

⁸⁶ Al momento del presente Rapporto non erano disponibili dati di dettaglio relativi ai beneficiari del II Avviso.

| | |
|---|--|
| <p>su prenotazione per i beneficiari attraverso: i) moduli di formazione; ii) <i>help desk</i> informativi di supporto per investimento e obblighi amministrativi.</p> <p>✓ Le attività di informazione avviate dalla Regione in merito alle iniziative e ai risultati del Fondo sono numerose. In più occasione sono stati organizzati eventi, incontri informativi e <i>workshop</i>.</p> | <p>riservata al II Avviso (€ 164,43 M, a fronte dei € 109,97 M a valere sul primo), in parte da altri fattori, quali ad. es. una maggiore informazione. Si evidenzia, pertanto, l'importanza delle attività di informazione e pubblicità.</p> |
|---|--|

Fonte: Considerazioni Valutatore su www.fse.regione.campania.it e su interviste effettuate in sede di stakeholder consultation

Prestito d'onore - Regione Lazio

Breve descrizione dello strumento

Istituito con L.R. n. 19 del 1 Settembre 1999, il prestito d'onore concede finanziamenti a favore di soggetti inoccupati e disoccupati dai 18 ai 35 anni per la promozione di iniziative imprenditoriali. I finanziamenti previsti sono sia a fondo perduto sia nella forma di prestito agevolato fino a un massimo di € 25.000 (esteso a € 30.000 con BURL n. 2 del 10/02/2013) restituibile in cinque anni ad un tasso a carico del beneficiario pari al 2,5% annuo. I finanziamenti sono accompagnati da servizi di assistenza tecnica da parte di un tutor specializzato nella fase di realizzazione degli investimenti e di avvio della gestione delle iniziative.

Sistema di governance

Per le attività di istruttoria, di tutoraggio e formazione la Regione si avvale del supporto tecnico di B.I.C. Lazio.

| Risultati raggiunti | Spunti di riflessione |
|---|---|
| <p>✓ Lo strumento si è dimostrato efficace sia nella promozione di nuova imprenditorialità, sia come politica attiva per il lavoro e nel sostenere processi di emersione del lavoro non regolare e di trasferimento generazionale di impresa;</p> <p>✓ Le percentuali di ammissione e dei relativi finanziamenti deliberati sono costanti nel tempo, dimostrando una stabilizzazione dei procedimenti e dei criteri di valutazione dei progetti nel corso degli anni (pari al 53,65% nel 2006-2010 e a 54,74% nel 2000-2005);</p> <p>✓ L'andamento nel tempo mostra un costante incremento della quota femminile (passata dal 35% nel 2000 al 56,5% nel 2010), consolidando il fenomeno della crescita della propensione femminile all'autoimpiego e autoimprenditorialità e configurandosi come misura di politica attiva del lavoro;</p> <p>✓ Il dato relativo all'ammontare di finanziamento richiesto e deliberato (in media pari a 26.400) e tale ammontare è considerato dalla maggioranza dei rispondenti come sufficiente;</p> <p>✓ La possibilità, a partire dal 2013, di richiedere fino a € 30.000 e l'ammissibilità di progetti oltre tale cifra tramite cofinanziamento privato rappresenta un ampliamento delle opportunità di investimento;</p> <p>✓ I beneficiari hanno espresso un giudizio prevalentemente positivo sullo strumento nel suo insieme⁸⁷;</p> <p>✓ Un aspetto tra i più apprezzati dai beneficiari è rappresentato dai servizi di formazione a integrazione del finanziamento (informazione preliminare, assistenza nella redazione del <i>business plan</i>, espletamento procedure, tutoraggio in fase di avvio).</p> | <ul style="list-style-type: none"> • La riduzione della dotazione finanziaria ha rappresentato una diminuzione delle domande presentate (la cui media annuale è passata da 428 a 287 nei due periodi di riferimento 2000-2005 e 2006-2010); • La specializzazione economica delle domande di finanziamento è concentrata in settori tradizionali a minore valore aggiunto (commercio e servizi alla persona); • Una parte di beneficiari ha espresso giudizi critici circa i tempi richiesti per percorrere l'intero iter e, specificamente, con riguardo all'istruttoria e alla erogazione dei finanziamenti; • Alcuni elementi soggettivi rappresentano ostacoli al successo dell'iniziativa imprenditoriale, quali: l'indebolimento dello spirito imprenditoriale connesso alle condizioni sociali e occupazionali svantaggiate, la sottovalutazione del concetto di rischio di impresa, l'atteggiamento assistenziale nei confronti dell'aiuto pubblico e la debole cultura manageriale; • Pur esprimendo l'esigenza di un supporto formativo, alcuni giudizi critici sono stati espressi con riguardo alla formazione erogata, suggerendo l'esistenza di una resistenza a comprendere l'importanza della redazione di un <i>business plan</i> solido, e dei diversi passaggi istruttori e di valutazione. |

⁸⁷ Le interviste effettuate su un campione di utenti di BIC Lazio (società *in house* responsabile), rappresentativo di diversi soggetti che si sono avvicinati al prestito d'onore.



Fonte: Monitoraggio Regione Lazio/BIC Lazio

Fondo di sostegno e garanzia FSE - Regione Basilicata

Breve descrizione dello strumento

La Regione Basilicata, con D.G.R. n. 2234 del 22/12/2009, ha istituito, nell'ambito del PO FSE Basilicata 2007-2013, il Fondo di Sostegno e Garanzia FSE, avente la finalità di agevolare l'accesso al credito da parte delle microimprese e agevolare nuova imprenditoria anche da parte di soggetti svantaggiati attraverso due modalità: i) la concessione di prestiti o Microcrediti da restituire a tassi agevolati rispetto alle condizioni offerte dal mercato; ii) la concessione di garanzie⁸⁸. Le richieste di finanziamento possono avere una dimensione finanziaria di ammontare non superiore a € 25.000 per ciascun destinatario finale. I finanziamenti concessi sono erogati ai destinatari sotto forma di mutui chirografari con le seguenti caratteristiche: i) durata 60 mesi; ii) nessuna spesa per l'istruttoria; iii) tasso applicato 0%. Al momento dell'istruttoria della domanda di finanziamento non sono richieste garanzie reali, patrimoniali e finanziarie.

Sistema di governance

- La gestione del Fondo è affidata alla società *in house* Sviluppo Basilicata Spa, che opera in qualità di società finanziaria regionale e di cui la Regione Basilicata è unico socio.
- Sviluppo Basilicata Spa, oltre a occuparsi della gestione del Fondo (erogazione e recupero crediti), assicura al destinatario, nella fase di realizzazione del programma degli investimenti, un servizio di assistenza tecnica, della durata di un anno decorrente dalla stipula del contratto.

| Risultati raggiunti | Spunti di riflessione |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ad oggi sono stati pubblicati due Avvisi pubblici per l'erogazione dei microcrediti. I dati di monitoraggio disponibili mostrano come, al 31/12/2013, siano state presentate complessivamente 746 domande (di cui 643 solo sul II Avviso) e ne siano state ammesse a finanziamento 149 (di cui 102 sul II Avviso). Relativamente al II Avviso, sono state finanziate per il 41% nuove imprese, per il 10% sono state consolidate imprese femminili già esistenti, e per il 13% il sostegno è andato alle imprese giovanili. Il Fondo è stato quindi in grado di attrarre il target di beneficiari auspicato, favorendo la creazione di nuove opportunità di lavoro per i soggetti più svantaggiati della popolazione. ✓ Visto il successo ottenuto dal Fondo, la dotazione finanziaria dello stesso è stata aumentata da 9 a € 15 M, spostando le risorse inizialmente destinate alla misura delle "garanzie". | <ul style="list-style-type: none"> • I microcrediti erogati per effetto del I Avviso, e le domande di ammissione al microcredito presentate ai sensi del II Avviso hanno consentito solo un parziale utilizzo della dotazione iniziale del Fondo (si è infatti proceduto alla riapertura dei termini per la presentazione delle domande a valere sul II Avviso). Le motivazioni potrebbero essere ricercate, tra le altre, in una scarsa pubblicità delle possibilità di finanziamento offerte dal Fondo. Si evidenzia l'importanza di un'efficace campagna di informazione finalizzata a promuovere le opportunità offerte. |

Fonte: Considerazioni Valutatore su RAE 2013 e su interviste effettuate in sede di stakeholder consultation

Start Up Start Hope FESR - Regione Abruzzo

Breve descrizione dello strumento

"Start Up Start Hope" è un fondo di rotazione a valere sul POR FESR 2007-2013 attività 1.2.2. "Aiuti alle piccole nuove imprese innovative" dedicato alla nascita e crescita di imprese innovative operanti in Abruzzo, capaci di creare occupazione, attrarre capitali e talenti, promuovere lo sviluppo del territorio e del Paese. Il fondo sostiene le imprese attraverso la partecipazione (quota minoritaria non inferiore al 15% e non superiore al 45%) al capitale di rischio per un importo massimo finanziabile di € 1,5 M per impresa. La durata massima della partecipazione è di 5 anni.

⁸⁸ Ad oggi il Fondo di garanzia non è stato ancora attivato.

Sistema di governance

- La gestione del Fondo è affidata al RTI F.I.R.A. Spa⁸⁹ che ha il compito di procedere alla nomina di una Commissione di Valutazione preposta all'esame ed alla valutazione delle domande presentate, i cui esiti sono trasmessi al CdA di F.I.R.A. Spa che si esprime sull'ammissibilità o meno dei singoli progetti alla successiva fase di negoziazione, senza che ciò costituisca obbligo di investimento.
- F.I.R.A. gestisce la fase negoziale con l'impresa proponente finalizzata a definire nel dettaglio gli aspetti caratteristici dell'operazione, a conclusione della quale si procede alla definizione del contratto di investimento e di un Patto parasociale finalizzato a disciplinare nel dettaglio i termini dell'accordo.
- Al fine di massimizzare le opportunità di sviluppo delle imprese beneficiarie, F.I.R.A. può attivare delle procedure di coinvolgimento della rete nazionale di investitori specializzati (*Business Angel*), previa condivisione con il singolo soggetto beneficiario in fase negoziale.

| Risultati raggiunti | Spunti di riflessione |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ✓ Il 16/03/2013 sono stati aperti i termini per la presentazione delle domande sul portale web dedicato (chiusura prevista per il 31/12/2015 salvo esaurimento delle risorse disponibili). Dal caricamento dei progetti da parte dei potenziali beneficiari, è possibile evidenziare, al 31/12/2013, una situazione di forte interesse per le opportunità prospettate dall'Avviso, confermata dall'elevato numero di registrazioni sul portale, che nei primi sei mesi del 2013 ha registrato 337 utenti. ✓ Per i soggetti proponenti, qualora richiesto, può essere attivato da parte della F.I.R.A., un'attività di tutoraggio "light" per l'elaborazione del <i>business plan</i> coerente con i contenuti previsti dal bando. ✓ La Regione ha previsto l'avvio di attività complementari per garantire efficacemente il corretto svolgimento delle attività di startup. Più nello specifico, è offerto uno spazio comune di <i>co-working</i> nel quale sviluppare attività di <i>networking</i> e <i>contamination</i> per le neo imprese, favorendo la creazione di sinergie in termini di creatività, idee e relazioni. In aggiunta, sono state individuate delle figure di <i>temporary management</i> per supportare le startup nelle prime fasi di gestione. | <ul style="list-style-type: none"> • Al 31/12/2013 risultano in compilazione 78 progetti che, potenzialmente, assorbono risorse ben superiori alla dotazione del fondo per il capitale di rischio. Se da un lato quindi, si evidenzia la capacità di attrazione del Fondo, dall'altro, alla data di riferimento, i dati di monitoraggio mostrano la difficoltà per la dotazione finanziaria di supportare la domanda complessiva. • Si evidenzia l'importanza dell'utilizzo dei criteri di selezione presenti nel Bando, finalizzati ad attribuire un giudizio di merito sui progetti da finanziare. |

Fonte: Considerazioni Valutatore su RAE 2013

Start Up e Restart - Regione Lombardia

Breve descrizione dello strumento

Con D.G.R n. IX/5130 del 18/07/2007 la Regione Lombardia ha istituito il Fondo di Rotazione per l'Imprenditorialità (FRIM), nell'ambito del quale ha avviato⁹⁰ la linea n. 8 "Start Up e Restart" al fine di favorire la nascita di nuove imprese e il rilancio delle imprese esistenti mediante la concessione di:

- € 2 M in contributi a fondo perduto erogati alle imprese beneficiarie a seguito di positiva valutazione del *business plan* a copertura delle spese generali legate alla fase di avvio/riancio;
- € 23 M per finanziamenti diretti a tasso agevolato a medio termine erogati alle imprese beneficiarie per gli investimenti realizzati per l'avvio/riancio d'impresa;
- € 5 M di contributi a fondo perduto erogati alle imprese beneficiarie per la fruizione di servizi di consulenza e logistica da acquisire presso i soggetti fornitori selezionati da Regione Lombardia.

⁸⁹ Finanziaria Regionale Abruzzese (mandataria) e Banca popolare di Lanciano e Sulmona, CARISPAQ Spa, Cari Chieti Spa, Tercas Spa e CARIFE Spa (mandanti).

⁹⁰ Con D.G.R. n. IX/1510 del 30/03/2011.

La durata del contributo va da un minimo di 3 anni ad un massimo di 7, di cui massimo 1 anno di preammortamento. Il tasso di interesse nominale annuo fisso applicato è pari allo 0,5%. Le garanzie fideiussorie possono essere prestate, da intermediari bancari e assicurativi, da intermediari finanziari ed i confidi iscritti all'elenco speciale di cui all'art 107 del T.U.B. (e successivamente alla entrata in vigore del D.Lgs. n. 141/2010 iscritti al nuovo albo unico degli intermediari finanziari), che sottoscriveranno apposita lettera di adesione.

Sistema di governance

Finlombarda Spa è incaricata delle attività di istruttoria formale ed economico finanziaria, nonché delle attività di erogazione e verifica della rendicontazione delle spese delle imprese sostenute dalle imprese beneficiarie.

| Risultati raggiunti | Spunti di riflessione |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ✓ A fine 2013 è stato aperto il bando per la selezione delle imprese. ✓ Al 10/04/2015 risultano valutate complessivamente 972 domande, di cui 141 ammesse per complessivi € 15,1 M. Più nel dettaglio, per il 45% si tratta di PMI, per il 23% di aspiranti imprenditori, per il 30% di startup innovative, e per il 2% di Restart. A fronte del grande interesse dimostrato dal tessuto imprenditoriale lombardo, si evidenzia, in particolare, la capacità del Fondo di intercettare piccoli e nuovi imprenditori. ✓ La scelta regionale di dedicare una parte delle risorse per la fruizione di servizi di consulenza e logistica, permette alle imprese beneficiarie di usufruire di servizi di affiancamento, ovvero di fruire di spazi di lavoro e strutture fisiche a supporto delle attività di impresa, così da garantire un migliore utilizzo delle risorse finanziarie ricevute. | <ul style="list-style-type: none"> • Si rileva come il tasso di successo dato dal rapporto tra domande presentate e ammesse sia diminuito nel tempo. A fronte dei dati di monitoraggio aggiornati ad aprile 2015, infatti, solo il 14,5% delle domande presentate ha avuto esito positivo. Al fine di ridurre il tasso di insuccesso, si evidenzia l'importanza di predisporre bandi chiari e criteri di selezione non troppo rigidi in grado, comunque, di premiare i progetti più performanti. |

Fonte: Considerazioni Valutatore su documenti di attuazione regionale.

4.4.2. Esperienze a livello nazionale

A livello nazionale, gli interventi normativi in materia di agevolazioni all'imprenditorialità giovanile sono stati riordinati in un quadro unitario e sistematico attraverso il D.Lgs. 21 aprile 2000, n. 185⁹¹. In particolare, con il citato decreto sono stati disciplinati i nuovi incentivi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego, che hanno sostituito, rispettivamente, le diverse forme di agevolazione all'imprenditorialità giovanile, disciplinate dal D.L. n. 26/1995, ed il prestito d'onore, disciplinato dal D.L. n. 510/1996. L'obiettivo è quello di favorire l'inserimento nel mondo del lavoro di soggetti privi di occupazione, qualificare il profilo di competenze professionali dei soggetti beneficiari e diffondere e promuovere la cultura d'impresa. Il sostegno si suddivide in sostegno finanziario (erogazione di un finanziamento, per la realizzazione degli investimenti e per contribuire alle spese di gestione, concesso sotto forma di fondo perduto e mutuo agevolato) e sostegno alle startup (erogazione di servizi di accompagnamento di natura tecnica e gestionale nel primo anno di attività).

Incentivi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego Titoli I e II del D.Lgs. n. 185/2000

Incentivi all'Autoimprenditorialità - Breve descrizione dello strumento

Nel titolo I del D.Lgs. n. 185/2000 sono state accorpate le diverse forme di agevolazione in favore dell'imprenditorialità giovanile nei settori della produzione dei beni e dei servizi alle imprese, nel settore dei servizi, in agricoltura, in favore delle cooperative sociali. Le agevolazioni previste assumono la forma di: i) contributi a fondo perduto e mutui agevolati

⁹¹ Con il D.M. Tesoro 28 maggio 2001, n. 295 è stato adottato il regolamento di attuazione della disciplina in favore dell'autoimpiego, mentre le disposizioni relative ai criteri e alle modalità di concessione degli incentivi a favore dell'autoimprenditorialità sono state emanate con D.M. Economia 16 luglio 2004, n. 250. Relativamente alle misure agevolative in forma di autoimpiego, il CIPE, con deliberazione 25 luglio 2003, n. 27, ha disposto l'aggiornamento, ai sensi dell'articolo 61, comma 5, della legge n. 289/2002, dei criteri e delle modalità di attuazione delle misure di autoimpiego.

per gli investimenti, entro i limiti stabiliti dall'Unione Europea; ii) contributi a fondo perduto in conto gestione, nel rispetto della soglia *de minimis*, a copertura delle spese di funzionamento sostenute nel primo triennio di attività; iii) assistenza tecnica in fase di realizzazione degli investimenti e di avvio delle iniziative. Possono essere finanziati i progetti d'impresa che prevedono investimenti fino ad un massimo di € 2,582 M. I mutui agevolati sono assistiti dalle garanzie previste dal codice civile e da privilegio speciale. La durata complessiva del rimborso per i mutui agevolati è fissata entro il limite temporale di 15 anni, a decorrere dalla data di scadenza della prima rata.

Incentivi all'autoimpiego - Breve descrizione dello strumento

Nel titolo II del D.Lgs. n. 185/2000 sono disciplinate le misure volte a favorire la diffusione di forme di autoimpiego nelle aree depresse e svantaggiate del Paese, attraverso: i) contributi a fondo perduto e mutui agevolati per gli investimenti, nella misura del 50% del totale dei contributi concessi, costituiti dalla somma dell'importo degli investimenti ammessi e del massimale del contributo in conto gestione pari a 5.165 € e comunque per un importo complessivo non superiore a 15.494 €; ii) contributi a fondo perduto in conto gestione, limitatamente al primo anno di attività, per un ammontare non superiore a 5.165 €; iii) assistenza tecnica in fase di realizzazione degli investimenti e di avvio delle iniziative, che può essere concessa per il periodo massimo di un anno. Per le agevolazioni in favore del lavoro autonomo e dell'autoimpiego in forma di microimpresa, il tasso di interesse sulle operazioni di mutuo agevolato è fissato nella misura del 30% del tasso di riferimento vigente alla data della delibera di ammissione alle agevolazioni. Per l'autoimpiego in franchising, il tasso di interesse è fissato in misura pari al tasso di riferimento vigente, ridotto in misura compatibile con il limite *de minimis*.

Sistema di governance

- L'art. n. 23 del D.Lgs. n. 185/2000 affida a Sviluppo Italia Spa, ora Invitalia Spa, il compito di provvedere alla selezione delle domande e alla erogazione delle agevolazioni, nonché all'assistenza tecnica dei progetti e delle iniziative presentate.
- Invitalia può, con modalità stabilite dallo stesso Ministero, effettuare una o più operazioni di cartolarizzazione dei crediti maturati relativamente ai mutui concessi nell'ambito delle attività di promozione dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità.

| Risultati raggiunti | Spunti di riflessione |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">✓ Per il periodo di programmazione 2007-2013 le due forme di imprenditorialità sono state finanziate su tutto il territorio nazionale, con obiettivi diversi a seconda delle aree geografiche⁹². Dopo una prima fase, terminata ad aprile 2013 per esaurimento delle risorse disponibili, nel mese di dicembre 2013 sono ripartiti i finanziamenti (con un importo di € 80 M suddivisi nel triennio 2013/2015) esclusivamente nelle regioni: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia. Si evidenzia pertanto una scelta strategica nell'utilizzo dei finanziamenti, che sono stati impiegati in modo puntuale con obiettivi ben precisi in base al contesto di riferimento.✓ Con riferimento all'autoimprenditorialità, i finanziamenti sono rivolti prevalentemente ai soggetti di età compresa tra i 18 e i 35 anni. In questo modo si è scelto di concentrare le risorse verso un target ben preciso, minimizzando il rischio di distorsione dalle finalità del Fondo.✓ Complessivamente dal 1996 al 2013, le agevolazioni per l'Autoimpiego e l'Autoimprenditorialità hanno consentito la nascita di 107.000 nuove imprese, costituite da giovani e disoccupati, che hanno creato oltre 210.000 nuovi posti | <ul style="list-style-type: none">• Non sono disponibili informazioni di dettaglio che permettano di ravvisare particolari criticità né di elaborare precisi spunti di riflessione. Si evidenzia, tuttavia, considerata l'entità del sostegno (€ 6 miliardi dal 1996 al 2013) e le positive ricadute sul territorio in termini di creazione di nuove imprese e posti di lavoro, il peso riconosciuto alle risorse a valere sull'autoimprenditorialità e l'autoimpiego e l'importanza che esse non si esauriscano in tempi brevi, anche grazie all'utilizzo dello strumento rotativo. |

⁹² In Calabria, Campania, Puglia e Sicilia per l'obiettivo "Convergenza", la Basilicata in regime transitorio (c.d. *phasing-out*), e tutto il resto del territorio nazionale (Centro-Nord) per il nuovo obiettivo "Competitività territoriale e occupazione". In particolare, la Sardegna ha beneficiato di un regime transitorio c.d. *phasing-in* per sostenere l'ingresso nell'obiettivo "Competitività".

di lavoro, attivando investimenti per circa 6 miliardi di euro. Il 90% di queste iniziative è stato realizzato nelle regioni del Mezzogiorno.

Fonte: Considerazioni Valutatore su D.Lgs. n. 185/2000 e sito www.Invitalia.it

4.4.3 Esperienze a livello comunitario

Con riferimento alle esperienze a livello comunitario, da un'analisi⁹³ globale, si evidenzia il frequente uso di strumenti finanziari di tipo rotativo in un certo numero di Stati Membri, tra cui in particolare Danimarca, Finlandia, Germania, Spagna e Regno Unito. Gli Stati Membri dove tali strumenti vengono più raramente utilizzati sono generalmente quelli di dimensioni minori, quali ad esempio Cipro e Lussemburgo. Si tratta, nella maggior parte dei casi, di prestiti e garanzie sui prestiti di accompagnamento (è il caso di Austria, Germania, Finlandia e Svezia). Il sostegno è generalmente focalizzato sulla crescita delle giovani imprese, indipendentemente dal settore. Molto diffuso è anche l'utilizzo del microcredito, spesso con finalità legate all'inclusione sociale (particolare attenzione per le zone svantaggiate e i disoccupati di lunga durata). Più in generale, i dati forniti dalle Relazioni annuali di attuazione degli Stati Membri per il 2013 mostrano come gli investimenti a favore dell'avvio e del sostegno alle imprese avvengano, nella maggior parte dei casi attraverso garanzie e prestiti, più raro il ricorso al patrimonio netto/capitale di rischio e altri investimenti.

Di seguito si descrive, più nel dettaglio, l'esperienza del Fondo per la promozione dell'imprenditorialità (PO per lo Sviluppo delle Risorse Umane 2007-2013 FSE) in Lituania, l'iniziativa della Commissione europea JEREMIE, e lo strumento di microfinanza JEREMIE.

Fondo per la promozione dell'imprenditorialità FSE - Lituania

Breve descrizione dello strumento

Il Fondo per la Promozione dell'Imprenditorialità è stato istituito nell'ambito del PO per lo Sviluppo delle Risorse Umane 2007-2013 finanziato dal FSE con il principale obiettivo di promuovere il lavoro autonomo e l'imprenditorialità, al fine di favorire la creazione di nuovi posti di lavoro. Il FSE finanzia il Fondo con € 14,48 M in totale (di cui € 2,32 M per gestione e formazione), con un contributo aggiuntivo di € 1,35 M da parte del consorzio di 57 cooperative di credito coordinato dal Lituano Central Credit Union (LCCU) cui è affidata l'intermediazione finanziaria e la formazione.

Il Fondo offre prestiti fino a un massimo di € 24.907 a un tasso agevolato del 5,49% annuo (in media 1,5-3,5% inferiore al tasso di mercato), in combinazione con azioni di formazione. La data di rimborso da parte dei beneficiari è fissata per la fine del 2018.

Sistema di governance

- La gestione del fondo è affidata a INVEGA, società in house dello Stato, controllata dal Ministero dell'Economia, mentre il consorzio di cooperative di credito LCCU fornisce intermediazione e formazione finanziaria ai destinatari finali.
- Uno *steering group*, composto da delegati dell'autorità di gestione, l'organismo intermedio (il Ministero della Sicurezza Sociale e del Lavoro) e il gestore del fondo, controlla l'attuazione della strategia di investimento, così come i risultati e le azioni intraprese per raggiungere gli obiettivi del PO. L'Autorità di Gestione è responsabile di tutte le questioni finanziarie, controlla l'azienda gestore del fondo ed approva le relazioni di spesa del gestore. Gli uffici di collocamento pubblici, le ONG e le comunità locali sono coinvolte negli eventi pubblicitari.

| Risultati raggiunti | Spunti di riflessione |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">✓ Alla data di settembre 2014, risultano emessi 1.017 prestiti, di cui 479 al target di beneficiari prioritario (disoccupati, disabili, giovani sotto i 29 anni e over 50). Alla fine del mese di marzo 2014, i prestiti avevano contribuito alla creazione di 1.758 nuovi posti di lavoro, di cui 610 tra i giovani imprenditori.✓ La combinazione di prestiti e di formazione è risultata | <ul style="list-style-type: none">• L'istituzione del Fondo ha richiesto più tempo di quanto inizialmente previsto a causa della scarsa chiarezza di alcune norme UE concernenti gli intermediari finanziari. Ne deriva l'importanza della chiara e univoca definizione della normativa o delle normative di attuazione di riferimento.• L'implementazione del Fondo richiederebbe una certa |

⁹³ Financial Instruments: A Stock-taking Exercise in Preparation for the 2014-2020 Programming Period - Final Report March 2013. EU, BEI.

vincente nell'implementazione della strategia. Anche se la formazione non è obbligatoria, è molto popolare tra i destinatari finali. Fornire una formazione sui diversi aspetti di sviluppo del business migliora le capacità imprenditoriali e di gestione dei destinatari finali, aumentando le possibilità di creare posti di lavoro e riducendo la probabilità di inadempienze da parte dei beneficiari.

- ✓ Altro fattore cruciale che ha portato al successo lo strumento finanziario è stata la possibilità, offerta ai destinatari finali, di fare uso di altri strumenti, come ad esempio: i) garanzie (strumento finanziario finanziato dal FESR). Fino al 80 % dei prestiti può essere garantito da tali garanzie; ii) abbuoni di interessi (sovvenzione globale finanziata dal FESR). Fino al 95 % dell'interesse del prestito è sovvenzionato attraverso questo strumento; iii) sussidi parziali per gli stipendi ai dipendenti (finanziati dal FSE). Questo aiuto prevede la possibilità di ridurre alcuni oneri finanziari derivanti dal versamento dei salari.
- ✓ INVEGA, con un'alta esperienza nella gestione dei fondi, ha contribuito al successo dello strumento. Già nota tra gli imprenditori individuali e le imprese, è stata in grado di attirare i potenziali beneficiari dei prestiti.

flessibilità nella sua attuazione, dovuta al cambiamento delle condizioni economiche e di domanda dello strumento. Tuttavia, la flessibilità è limitata dai regolamenti e dalle rigide procedure in materia di appalti pubblici.

- Le **iniziative pubblicitarie** sono state molto importanti per attirare l'attenzione dei potenziali beneficiari dei prestiti. Queste sono state attuate a tutti i livelli, coinvolgendo partner come gli uffici di collocamento pubblici e le ONG, attraverso la cooperazione tra tutte le istituzioni coinvolte nella progettazione e attuazione del Fondo.

Fonte: Considerazioni valutatore su "Entrepreneurship Promotion Fund (EPF) - Case Study". Fi-compass, European Commission, BEI.

JEREMIE

Breve descrizione dello strumento

JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises) è un'iniziativa della Commissione Europea sviluppata in collaborazione con il FEI che promuove l'uso di strumenti di ingegneria finanziaria per migliorare l'accesso al credito per le PMI mediante i fondi strutturali. JEREMIE offre agli Stati Membri, attraverso le loro AdG nazionali o regionali, la possibilità di utilizzare parte dei fondi strutturali europei ad essi destinati per investire in strumenti di tipo *revolving* come capitale di rischio, prestiti o fondi di garanzia, al fine di finanziare: i) la creazione di nuove imprese o l'espansione di quelle attuali; ii) l'accesso al capitale di investimento per le imprese (in particolare le PMI) al fine di modernizzare e diversificare le attività, sviluppare nuovi prodotti, assicurare e ampliare l'accesso al mercato; iii) la ricerca e lo sviluppo orientati alle imprese, il trasferimento di tecnologie, innovazione e imprenditorialità; iv) la modernizzazione tecnologica delle strutture produttive per poter raggiungere gli obiettivi delle economie a bassa emissione di anidride carbonica; v) gli investimenti produttivi che creano e salvaguardano posti di lavoro sostenibili. I rendimenti degli investimenti vengono reinvestiti nelle imprese; in questo modo un gruppo di fondi può essere usato diverse volte, riciclando i fondi pubblici, aumentando il capitale e la sostenibilità e l'impatto delle risorse pubbliche assegnate alle PMI.

Tabella 4.23 - Impiego del Fondo di partecipazione JEREMIE nelle Regioni italiane

| Regioni | Risorse | Intermediari finanziari |
|------------------|-----------|--|
| Calabria | € 45 M | <ul style="list-style-type: none"> • Banca del Mezzogiorno – MedioCredito Centrale • Banco di Napoli |
| Campania | € 90 M | <ul style="list-style-type: none"> • UniCredit - MCC Campania • Banca Popolare Etica |
| Sicilia | € 75 M | <ul style="list-style-type: none"> • BNL (BNP Paribas Group) • UniCredit • Banca Popolare Etica • Confeserfidi |
| Lombardia | € 17,37 M | <ul style="list-style-type: none"> • Banca Popolare di Sondrio S.c.p.a • Banca Popolare Etica S.c.p.a • UBI Banca Popolare di Bergamo Spa |

Fonte: www.eif.org e BUR Regione Lombardia del 20/10/2011

Sistema di governance

- Gli Stati Membri dell'Unione Europea possono attuare l'iniziativa JEREMIE creando un Fondo di partecipazione finanziato dai Fondi strutturali, la cui gestione può essere assegnata direttamente al FEI o ad una qualsiasi istituzione nazionale o finanziaria tramite gara d'appalto. In questo modo, le AdG delegano a professionisti una parte delle attività necessarie per la realizzazione dell'iniziativa, quali la definizione dei criteri dei bandi di gara per l'esecuzione degli investimenti, la valutazione e la presentazione delle operazioni, la negoziazione degli accordi contrattuali, il monitoraggio e la reportistica sulla performance del Fondo di partecipazione.
- I Fondi di partecipazione possono essere costituiti come un conto bancario gestito per conto e a nome dell'AdG, oppure come entità giuridica indipendente (tramite una struttura *ad hoc*). La scelta della struttura giuridica più idonea dipende dalla complessità del Fondo di partecipazione JEREMIE e dal quadro normativo nazionale. Il Comitato di investimento consente all'AdG (che gestisce i Fondi strutturali dell'UE) di influenzare la strategia e il processo decisionale del Fondo di partecipazione.
- Il Fondo di partecipazione, come fondo a comparti, stabilisce rapporti di partenariato con diversi tipi di istituzioni finanziarie locali per le PMI (operatori finanziari, fondi di capitali di rischio, fondi di prestiti, società per il trasferimento tecnologico, erogatori di microfinanza, banche e fondi di garanzia) per la creazione e lo sviluppo delle PMI.

| Risultati raggiunti | Spunti di riflessione |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ✓ Secondo i dati disponibili al 2013, nell'ambito dei Fondi di partecipazione JEREMIE sono stati concessi agli intermediari finanziari in favore delle piccole e medie imprese € 267,5 M di fondi strutturali. ✓ Il fondo di partecipazione è in grado di riallocare le risorse per uno o più prodotti finanziari in modo flessibile, a seconda della domanda. L'approccio del fondo multicomparto consente una diversificazione del rischio, così come una gestione dei flussi di cassa attiva per permettere una risposta rapida alle mutevoli esigenze del mercato. ✓ Si evidenzia l'effetto leva del fondo e la capacità potenziale di coinvolgere il settore finanziario sia a livello di partecipazione, con capitale aggiuntivo da parte delle istituzioni finanziarie, sia a livello di strumenti finanziari, attraverso il co-finanziamento. | <ul style="list-style-type: none"> • Occorre porre attenzione alle istituzioni di credito e ai potenziali beneficiari in quanto è possibile che essi non siano sempre ben informati sull'utilizzo degli strumenti finanziari. • Occorre porre attenzione alla raccolta di fondi specifici per ogni paese, che potrebbe essere meno agevole nei paesi di minore rilevanza economica. |

Fonte: Considerazioni Valutatore su documentazione European Investment Fund

PROGRESS MICROFINANCE

Breve descrizione dello strumento

PROGRESS Microfinance è stato istituito con la decisione n. 283/2010/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per promuovere l'erogazione di microfinanziamenti attraverso un'ampia gamma di strumenti, in particolare garanzie e strumenti finanziari. Più nello specifico, tale strumento accresce la disponibilità di microcrediti – prestiti di importo inferiore a € 25.000– per la costituzione o lo sviluppo di piccole imprese, non finanziando direttamente gli imprenditori, ma permettendo a una serie di intermediari di microcredito dell'UE di aumentare il volume dei prestiti emettendo garanzie per coprire il rischio di eventuali perdite e mettendo a disposizione ulteriori fondi per la concessione di microfinanziamenti. Gli intermediari di microcredito possono essere banche private o pubbliche, istituti di microfinanza non bancari, erogatori di microcredito senza fini di lucro. Le condizioni di erogazione dei microfinanziamenti – importo, durata, tasso d'interesse e commissioni, tempo necessario per ottenere un prestito – dipendono dall'istituto che li concede.

Sistema di governance

- Lo strumento PROGRESS Microfinance è sostenuto dalla Commissione europea e dalla BEI e gestito dal FEL.
- Per ottenere un finanziamento, occorre rivolgersi a un intermediario di microcredito aderente a PROGRESS nel proprio paese al quale chiedere le informazioni sui requisiti e le procedure necessarie e inviare la domanda.
- Gli Intermediari finanziari per l'Italia sono: Finmolise, Banca di Credito Cooperativo Mediocrati (BCCM), Banca di Credito Cooperativo Emil Banca, Banca di Credito Cooperativo Bellegra, SEFEA, Cofiter.

| Risultati raggiunti | Spunti di riflessione |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ✓ A fine 2014, i beneficiari finali sono 12.690, alcuni dei quali hanno ottenuto più di un microprestito. Più precisamente, 5.942 clienti hanno contratto 6.236 microprestiti, per un valore di € 51,6 M, concessi da erogatori di microcredito. Le garanzie hanno consentito agli intermediari di erogare 7.016 microprestiti, per un totale di € 69,3 M, a 6.748 micromutuatari. ✓ I dati disponibili a fine 2013 mostrano come il 60% dei beneficiari sia disoccupato o inattivo al momento della presentazione della domanda di microprestito, dato nettamente superiore al 32 % del 2012. È pertanto probabile che tali soggetti, presumibilmente non in grado di accedere ad altre forme di finanziamento, sarebbero rimasti disoccupati senza l'erogazione di un microprestito nell'ambito di tale strumento. ✓ Obiettivo dello strumento è quello di erogare ai destinatari finali € 500 M tramite 46.000 microprestiti attraverso un effetto leva quasi pari a 2, ottenuto grazie al coinvestimento della BEI e ulteriormente moltiplicato dall'effetto leva creato a livello di erogatori di microcredito. L'effetto moltiplicatore maggiore è creato dalle garanzie, mentre l'altro strumento più usato è il prestito privilegiato. | <ul style="list-style-type: none"> • Diversi candidati non sono riusciti a completare la procedura di domanda e ad ottenere l'approvazione della Commissione a beneficiare (per le garanzie) di PROGRESS microfinance. Si evidenzia l'importanza di definire procedure di accesso chiare e di facile attuazione. • La Valutazione intermedia sull'attuazione dello strumento finanziario ha rilevato come, secondo alcuni intermediari, il massimale di € 25.000 per l'erogazione di microprestiti sia eccessivamente basso. Tuttavia, i dati a disposizione dimostrano come raramente questo limite venga raggiunto. Il 30% dei microprestiti assistiti da garanzie, infatti, ha un importo inferiore a € 5.000, mentre il 40 % ha un importo compreso tra € 5.000 e € 10.000. |

Fonte: Considerazioni valutatore su "Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Attuazione dello strumento europeo Progress di microfinanza - 2013".

Esperienze di governance nell'ambito degli Strumenti Finanziari

Il sistema di governance di JESSICA

Sebbene lo strumento JESSICA non sia rilevante nell'ambito delle priorità di investimento identificate ai fini di questo Rapporto, questo strumento fornisce un buon punto di riferimento per quanto riguarda la struttura di governance. JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*) è un'iniziativa sviluppata in collaborazione dalla Commissione Europea, la Banca Europea degli Investimenti (BEI) e il Council of Europe Development Bank (CEB) al fine di migliorare l'allocazione e l'utilizzo delle risorse del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale destinate allo sviluppo urbano, favorendo contestualmente l'aggregazione anche di altre tipologie di fonti. JESSICA permette di utilizzare in maniera "rotativa" i Fondi Strutturali destinati allo sviluppo urbano, superando l'impostazione finora utilizzata nella gestione dei Fondi Comunitari (a fondo perduto). In particolare in Italia, nel quadro dello strumento JESSICA, tre Regioni hanno stipulato accordi di finanziamento: Sicilia, Campania e Sardegna. Nel luglio 2011 la BEI e la Regione Autonoma Sardegna (RAS) hanno creato il Fondo di partecipazione JESSICA Sardegna (JHFS), con l'obiettivo di finanziare progetti di investimento per l'efficientamento energetico e lo sviluppo urbano nell'isola. La gestione delle risorse del Fondo di partecipazione è remunerata attraverso il riconoscimento al Fondo di Sviluppo Urbano di una percentuale a titolo di commissione di gestione annuale dei fondi gestiti e in particolare: fino al 31 dicembre 2015 la commissione media annuale $\leq 3\%$ ⁹⁴ annuo del capitale trasferito dal Fondo;

⁹⁴ In conformità a quanto stabilito all'art. 43(4) del Regolamento 1828/2006 (modificato dal Regolamento della Commissione (CE) n. 846/2009).

dopo il 31 Dicembre 2015, il pagamento della commissione sarà a carico dei rimborsi ottenuti dai progetti. La Commissione di gestione è costituita da una componente fissa ed una variabile:

- **fissa**, remunera le attività di: (i) valutazione e istruttoria dei progetti, (ii) monitoraggio dei Fondi Strutturali, (iii) amministrazione degli investimenti;
- **variabile**, ad integrazione o sostituzione della quota fissa, come incentivo al miglioramento della *performance*, in termini ad esempio di capacità d'investimento e qualità ex-post del portafoglio di progetti.

| Risultati raggiunti | Spunti di riflessione |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ✓ Stando ai rapporti annuali di monitoraggio, i risultati raggiunti dal Fondo possono ritenersi soddisfacenti (al 20 Marzo 2015 risultano impegnate l'86% delle risorse del Fondo per lo Sviluppo Urbano e il 96% per Efficiamento Energetico)⁹⁵. ✓ Grazie al carattere rotativo del fondo è stata data una maggiore attenzione alla sostenibilità dei progetti in fase istruttoria. ✓ L'efficacia dello strumento è stata rilevata anche in termini di capacità di mobilitare risorse pubbliche e private addizionali. | <ul style="list-style-type: none"> • Considerando l'esperienza positiva registrata nell'ambito dello strumento JESSICA in Sardegna e i risultati raggiunti dallo strumento, si può ipotizzare una positiva influenza della struttura di governance ed in particolare del sistema di incentivazione della performance del soggetto gestore, in cui parte della remunerazione è legata al raggiungimento di soglie di erogato in confronto dei destinatari finali. |

4.4.4 Conclusioni e raccomandazioni

- In considerazione della capacità di attrazione degli strumenti finanziari analizzati, **le misure finalizzate a favorire l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità risultano decisive per favorire la nascita di nuove imprese** e per consentire a chi è senza lavoro di mettersi in proprio.
- **La diffusione capillare degli interventi su tutto il territorio** (si ricorda la particolare ricettività dei piccoli comuni del sud Italia) suggerisce la potenzialità del Fondo di **favorire la rivitalizzazione, riqualificazione, attrattività** e sicurezza di tali aree, con particolare pregio per i piccoli comuni.
- L'esperienza degli interventi di microcredito mostra come **la mancata richiesta di garanzie** da parte del beneficiario offra la possibilità di avviare un'attività lavorativa e uscire dallo status di disoccupato alle categorie con maggiori difficoltà di accesso al credito e in condizione di svantaggio.
- La scelta di utilizzare uno **strumento di ingegneria finanziaria di tipo rotativo risulta premiante in termini di sostenibilità**. Nei casi analizzati, infatti, le restituzioni, al netto di revoche e rinunce, hanno permesso di rifinanziare il Fondo e aprire nuovi Avvisi e/o favorire lo scorrimento delle graduatorie.
- In base alle esperienze analizzate, si evince come nella maggior parte dei casi sia stata incentivata la nascita di startup, a fronte di una presenza minore di finanziamenti in favore di imprese già esistenti. Tale dato porta a ipotizzare **l'effetto inerziale** di un Fondo a favore dell'autoimpiego e l'autoimprenditorialità, **senza il quale è presumibile le nuove attività non sarebbero state intraprese**.
- **La combinazione di prestiti e di formazione** risulta vincente. Fornire una formazione sui diversi aspetti di sviluppo del business migliora le capacità imprenditoriali e di gestione dei destinatari finali, aumentando le possibilità di creare posti di lavoro e riducendo la probabilità di inadempienze da parte dei beneficiari.
- Da un confronto a livello comunitario, si evince come **gli strumenti finanziari di tipo rotativo siano gli strumenti favoriti dagli Stati Membri** per finanziare, in particolare, la crescita delle giovani imprese.

⁹⁵ Fonte: BEI "JESSICA Holding Fund Sardinia – JESSICA Action Annual Progress Report 01/01/2014 – 31/12/2014"

- L'esperienza di *governance* descritta con riferimento allo strumento finanziario JESSICA mette in evidenza come un **sistema di incentivo/disincentivo** nella remunerazione del soggetto gestore contribuisca al raggiungimento di una buona performance dello strumento. 
- Sarebbe auspicabile **offrire ai beneficiari un servizio di consulenza e logistica (tutoraggio)** che permetta alle imprese di usufruire di servizi di affiancamento (dalla presentazione della domanda all'avvio dell'attività) e accompagnamento per il primo anno di attività, al fine di garantire un migliore utilizzo delle risorse finanziarie. 
- È ragionevole che **nella fase di presentazione della domanda** da parte dei beneficiari, **il soggetto deputato al servizio di affiancamento e tutoraggio sia diverso dal soggetto gestore del fondo**. 
- Al fine di ridurre il carico di lavoro per gli istruttori e limitarne la discrezionalità, potrebbe essere opportuno introdurre **l'analisi della ammissibilità a sistema** delle domande presentate. 
- Al fine di raggiungere il più ampio bacino di beneficiari possibile, è importante **dare rilievo alle attività di comunicazione**, sia in merito ai risultati sia alle opportunità offerte dai Fondi. 
- Sarebbe opportuno efficientare l'utilizzo delle risorse a disposizione, valorizzando, per la selezione dei beneficiari, l'utilizzo di **criteri premianti** in grado di finanziare solo i progetti strettamente performanti. 
- Porre attenzione, nella definizione di uno strumento finanziario, alle possibili **difficoltà di coordinare le diverse sovvenzioni** previste per il medesimo oggetto (ad es. autoimprenditorialità e autoimpiego) a livello regionale, nazionale e comunitario. 

4.4.5 Principali evidenze emerse dalla stakeholder consultation

La *stakeholder consultation* è stata finalizzata all'approfondimento delle tematiche oggetto di analisi della valutazione ex-ante e si è sostanziata nella realizzazione di interviste semi-strutturate ad una predefinita lista di interlocutori condivisa con il MLPS (amministrazioni regionali, società finanziarie, società di categoria, altre parti sociali e *stakeholder* rilevanti), si vedano a riguardo gli Allegati 2 e 3 del presente rapporto, rispettivamente recanti la traccia indicativa dell'intervista e la lista dei soggetti intervistati.

Con riguardo alle esperienze maturate nell'ambito delle **misure e degli strumenti attivati a livello regionale** per promuovere l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità, sono state raccolte diverse considerazioni condivise, di seguito sintetizzate.

- Tutti gli interlocutori regionali, ad eccezione della Regione Friuli Venezia Giulia, hanno confermato come il **target** individuato dalle misure attuate non sia mai coinciso specificatamente con quello dei **NEET**; tale categoria è sempre stata indirettamente ricompresa all'interno del più ampio gruppo "giovani inoccupati/disoccupati".
- Fra i soggetti target del Fondo, le **donne** rappresentano una delle categorie di soggetti maggiormente propensi ad intraprendere iniziative di autoimpiego e autoimprenditorialità.
- La maggioranza degli *stakeholder* regionali⁹⁶ ha sottolineato l'importanza dei **servizi di affiancamento e tutoraggio**. Nonostante le proposte siano meritevoli, molto spesso i soggetti proponenti non hanno, infatti, le conoscenze adeguate per ottemperare agli adempimenti tecnico-burocratici richiesti in fase pre- e post-erogazione del finanziamento.
- Costituisce una esperienza condivisa da tutti gli *stakeholder* regionali e dalle società finanziarie *in-house* il fatto che l'utilizzo di uno **strumento rotativo** aumenti la consapevolezza dei beneficiari rispetto ai rischi connessi ad iniziative di autoimpiego/autoimprenditorialità aumentando quindi la **sostenibilità dei progetti finanziati**. Le interviste hanno rilevato come il passaggio da sovvenzioni a fondo perduto a strumenti di tipo rotativo, se inizialmente visto con diffidenza, abbia responsabilizzato i potenziali destinatari scoraggiando i

⁹⁶ Ad esempio la Regione Toscana; Liguria; Basilicata, Calabria, Molise.

soggetti meno motivati e consapevoli. La **consapevolezza** rispetto all'obbligo di restituire il prestito, fornisce al destinatario una visione più attenta rispetto alla sostenibilità dell'iniziativa proposta in termini di generazione di profitti sufficienti a coprire le quote di rimborso del finanziamento.

Con riferimento alle **motivazioni** che guidano la scelta di intraprendere un'attività imprenditoriale, si è registrata una forte **caratterizzazione geografica**, a fronte delle specificità che caratterizzano il mercato del lavoro nelle diverse aree geografiche italiane. Anche se da intendersi in modo non restrittivo, le principali tendenze rilevate sono state le seguenti:

- nelle **regioni centro-settentrionali**, la partecipazione ad iniziative di sostegno all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego è motivata per lo più da ragioni di **opportunità**, legate alla possibilità di realizzare un'idea di *business*, che in molti casi si caratterizza per un alto contenuto di innovazione; in questo contesto le principali **barriere** che si incontrano sono di tipo finanziario e di accesso al credito;
- nelle **regioni meridionali**, la scelta è principalmente motivata dalla **necessità** di trovare occupazione in un mercato del lavoro statico, questo si riflette inevitabilmente sul target di soggetti che scelgono di intraprendere un'attività di autoimpiego/autoimprenditorialità e quindi sulla tipologia di attività proposte per il finanziamento, le barriere ed i rischi; si tratta, generalmente, di attività tradizionali che derivano da un concetto di "saper fare" che spesso non tiene conto delle esigenze del mercato di riferimento. In questo contesto, è stato più volte sottolineato il ruolo positivo e fondamentale dell'accompagnamento pre e post erogazione del finanziamento.

Tale apparente contrapposizione culturale e di "spirito imprenditoriale", deve essere tenuta in debita considerazione nella programmazione delle azioni di comunicazione relativa alle opportunità del Fondo.

Attraverso le interviste è emerso, inoltre, come a seguito di iniziative che supportano l'autoimpiego/autoimprenditorialità sia possibile osservare un fenomeno di **emersione dal lavoro nero**, circostanza che risulta potenzialmente interessante anche nel caso specifico del Fondo rotativo nazionale, se si considera il target di soggetti svantaggiati a cui l'iniziativa si vuole rivolgere.

Per quanto riguarda le caratteristiche dello strumento finanziario, uno dei temi considerati è stato quello delle **garanzie**. A tale proposito, deve essere fatta una distinzione rispetto alle caratteristiche dei destinatari finali a cui si intende rivolgersi. Il problema legato alle garanzie non sussiste, infatti, se i soggetti target sono esclusivamente **soggetti bancabili**. Si riporta di seguito, a tale proposito, l'esempio di Veneto Sviluppo, acquisito in occasione dell'intervista con la finanziaria *in-house* della Regione Veneto.

Fondo rotativo per l'imprenditoria giovanile - Veneto Sviluppo

Il Fondo rotativo per l'imprenditoria giovanile è lo strumento gestito da Veneto Sviluppo che mira a supportare l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità giovanile. Il prestito agevolato viene erogato in cofinanziamento con le banche convenzionate. L'agevolazione si sostanzia in una riduzione fino al 50% del tasso di interesse applicato. Gli interessi maturano sulla sola parte di risorse messe a disposizione dalla banca con fondi propri (la cosiddetta "quota banca", remunerata a tasso convenzionato cappato al 5%), mentre le risorse regionali provenienti dal Fondo di Rotazione vengono rimborsate solo in linea capitale ("quota pubblica" a tasso zero). In questo modo Veneto Sviluppo non assume alcun rischio, perché la banca, in caso di mancato pagamento da parte del beneficiario, provvederà a coprire il rimborso della provvista privata. Sono le banche a selezionare i progetti da finanziare, questo implica che i progetti ammessi siano tutti bancabili e come tali anche i soggetti proponenti.

Diversamente, nel caso in cui i soggetti identificati come destinatari siano soggetti svantaggiati a cui manca il profilo di bancabilità, la richiesta di idonee garanzie a fronte dell'erogazione del finanziamento risulta una questione delicata e fondamentale soprattutto rispetto alla possibilità di erogare in anticipazione⁹⁷. Nel caso in cui non sia prevista l'erogazione combinata di prestiti e garanzie, è necessario strutturare lo strumento in modo tale da soddisfare la necessità di liquidità del soggetto destinatario, adempiere agli obblighi normativi e ridurre per quanto possibile il rischio

⁹⁷ Per quanto riguarda l'approfondimento normativo in tema di garanzie, si rimanda al § 5.1.1.



di *default* dell'iniziativa. Fra i casi raccolti attraverso le interviste, si riporta di seguito l'esperienza di FILSE, finanziaria *in-house* della Regione Liguria.

La proposta di FILSE per risolvere il problema garanzie

A fronte dell'esperienza maturata nell'ambito degli strumenti attuati a livello Regionale per la creazione e il supporto d'impresa, FILSE si è più volte confrontata con il problema delle garanzie da richiedere in caso di erogazione in anticipazione di finanziamenti per il tramite di fondi pubblici. Nel caso in cui i beneficiari dello strumento siano categorie di soggetti svantaggiati, il finanziamento diretto, deve possibilmente essere offerto senza la richiesta di garanzie in quanto il soggetto in questione non ha merito di credito.

Come possibile soluzione al problema, FILSE ha ipotizzato di proporre alle banche una convenzione attraverso la quale il beneficiario possa aprire un conto corrente utilizzando il finanziamento pubblico ottenuto in forma di anticipazione sulla base del preventivo del fornitore. Nonostante, dal punto di vista pubblico, si tratti di un anticipo, la PA ha comunque la garanzia che il pagamento al fornitore verrà effettuato, e, allo stesso tempo, tale garanzia non proviene dal beneficiario, ma dalla banca, che si impegna ad utilizzare il denaro solo e soltanto per pagare il fornitore. Al contempo, la banca trae un vantaggio dalla possibilità di aumentare la propria clientela.

5. Blocco 2 - Attuazione e gestione

5.1. Analisi preliminare alla strategia di investimento proposta

La definizione di una strategia di investimento, esposta nel presente Capitolo, è finalizzata ad illustrare la possibilità per lo strumento finanziario di affrontare i fallimenti del mercato e le situazioni di investimento non ottimali individuate nelle precedenti sezioni del Rapporto, nonché la struttura di *governance* più efficiente per l'implementazione dello stesso.

La seguente tabella riporta l'articolazione di tale analisi preliminare, stante nella definizione delle caratteristiche principali dello strumento finanziario e nella proposta della struttura di *governance*, ed i rispettivi obiettivi e punti di coerenza rispetto all'art. 37 (2) del Regolamento (UE) 1303/2013.

| | Obiettivo | Corrispondenza con l'art. 37 (2) (e) del Reg. 1303/2013 |
|---|---|---|
| 5.1.1. Caratteristiche principali dello SF | <i>Come risponde lo strumento alle esigenze di mercato individuate?</i> | <ul style="list-style-type: none"> • I prodotti finanziari da offrire; • i destinatari finali; • se del caso, la combinazione prevista con il sostegno sotto forma di sovvenzioni. |
| 5.1.2. Struttura di governance | <i>Qual è la struttura di governance più efficace per raggiungere gli obiettivi dello SF?</i> | Esame delle opzioni per quanto riguarda le modalità di attuazione ai sensi dell'articolo 38 del Regolamento e delle considerazioni tratte dalle esperienze. |

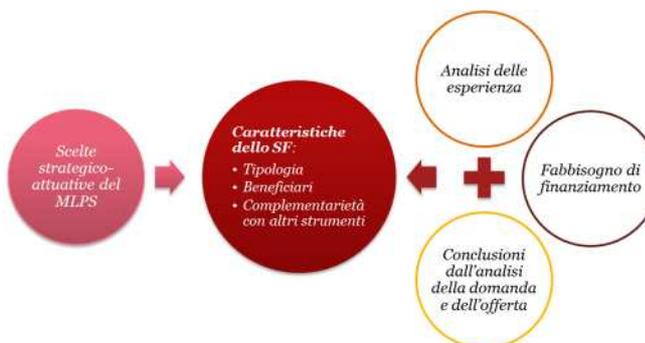
Come anticipato in premessa, il MLPS ha individuato nel Fondo Rotativo Nazionale la tipologia di strumento che intende implementare, definendone alcune caratteristiche di base.

L'analisi della **strategia di investimento proposta** in questo paragrafo, **prende le mosse dalle scelte operate dal MLPS** e le mette in relazione con le esigenze di mercato individuate nel corso dell'analisi condotta nel paragrafo 4.1 "Analisi dei fallimenti del mercato", fornendo spunti e suggerimenti.

5.1.1 Caratteristiche principali dello strumento finanziario

Nel pervenire alle osservazioni sulle principali caratteristiche dello strumento finanziario, la metodologia utilizzata prende in considerazione:

- le **conclusioni tratte dall'analisi della domanda e dell'offerta**, in termini di fallimenti del mercato e di situazioni sub ottimali di investimento;
- il **fabbisogno di finanziamento**, definito nelle conclusioni tratte dall'analisi della domanda e dell'offerta;
- le principali **"lezioni apprese" dalle esperienze**, in termini di consigli e raccomandazioni utili, emerse anche attraverso la *stakeholder consultation*.



Tali informazioni risultano necessarie per verificare che la realizzazione di un nuovo strumento finanziario, come il Fondo Rotativo Nazionale per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità avente le caratteristiche predefinite dall'AdG, fornisca una risposta efficace al fabbisogno espresso dal mercato.

Scelte strategico-attuative e caratteristiche dello strumento

Relativamente alla definizione dettagliata delle caratteristiche principali dello strumento, risultano definite: la tipologia di strumento finanziario da attuarsi tramite il Fondo rotativo, i destinatari, la copertura geografica degli interventi e l'ammontare di risorse disponibili. La tabella che segue illustra e sintetizza le caratteristiche del Fondo mettendo in evidenza il livello di coerenza di ciascun strumento con gli obiettivi dei due PON di riferimento.

Tabella 5.1 – Caratteristiche principali del Fondo rotativo per l'autoimprenditorialità e l'autoimpiego

| Tipologia di SF | Beneficiari | | | | | Copertura geografica | Complementarietà con altri strumenti | Risorse allocate (Milioni) | Coerenza con la strategia dei PON | |
|--|-------------|-------|--------|-------|--------|---|--|----------------------------|-----------------------------------|-------------|
| | NEET | Giov. | Disoc. | Donne | Svant. | | | | PON IOG | PON SPAO |
| Prestiti min. € 5.000 max. € 50.000 a tasso zero | ✓ | | | | | Basilicata, Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Molise, Sicilia e Veneto | Prestito + sovvenzioni per l'affiancamento e supporto allo start up di impresa | PON IOG € 64,66 | ●●● Alta | ●●● Alta |
| Prestiti min. € 5.000 max. € 50.000 a tasso zero | ✓ | | | | | Calabria | Prestito + sovvenzioni per l'affiancamento e supporto allo start up di impresa | POR Calabria € 9,39 | ●●● Alta | ●●● Alta |
| Prestiti min. € 5.000 max. € 50.000 a tasso zero | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | Territorio nazionale | Prestito + sovvenzioni per l'affiancamento e supporto allo start up di impresa | PON SPAO € 50 | ●● Media | ●●● Alta |

La dotazione finanziaria attuale del Fondo potrà essere oggetto di variazione anche a seguito di ulteriori e diversi conferimenti da parte delle Regioni (a valere sulle allocazioni delle Misure 7 dei Piani di Attuazione Regionale della Garanzia Giovani ovvero a valere su altre fonti di finanziamento) o da parte della stessa AdG, ed è pertanto da ritenersi integrabile ed indicativa della sola consistenza attuale delle risorse a disposizione del Fondo Rotativo Nazionale.

I soggetti destinatari saranno prioritariamente i NEET aderenti a Garanzia Giovani, che al momento dell'adesione abbiano un'età compresa tra i 18 e i 29 anni e che abbiano completato il percorso di accompagnamento di cui alla Misura 7.1 del PON IOG o altri percorsi nell'ambito di misure promosse a livello nazionale e/o regionale. Con il conferimento al Fondo delle risorse derivanti dal PON SPAO, la platea dei destinatari finali verrà ampliata fino a ricomprendere tutte le categorie di soggetti con un potenziale di esclusione dal mercato del lavoro. Relativamente ai prestiti da erogare attraverso lo strumento, si prevede che questi siano concessi ai destinatari finali per un ammontare minimo di € 5.000 e un massimo di € 50.000, a tasso di interesse nullo. Trattandosi di erogazione di prestiti agevolati per mezzo di fondi pubblici esistono una serie di questioni tecniche legate alle caratteristiche dello strumento che sono inevitabilmente vincolate alla normativa vigente in tema di microcredito, prestiti e garanzie.

Approfondimento normativo

In Italia, il **microcredito**⁹⁸ è definito come un finanziamento di ammontare non superiore a € 25.000, non assistito da garanzie reali; tale limite può essere aumentato di € 10.000 (fino a un massimo di € 35.000) qualora il contratto di

⁹⁸ D. Lgs. 4 settembre 2010, n. 141, che ha apportato modifiche al T.U.B. prevedendo disposizioni specifiche sul Microcredito; - D.lgs. 385/1993 (T.U.B., versione giugno 2015), Art 111 (Microcredito).

finanziamento preveda l'erogazione frazionata subordinando i versamenti successivi al verificarsi di alcune condizioni di sostenibilità⁹⁹. Al di fuori di tale particolare fattispecie, l'erogazione di finanziamenti agevolati finalizzati allo sviluppo di impresa per mezzo di risorse pubbliche deve rispettare la normativa recante “*Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese*”¹⁰⁰. Tale normativa prevede, in merito alle procedure di erogazione, che le erogazioni a favore dell'impresa beneficiaria siano effettuate dal soggetto responsabile per un importo pari allo stato di avanzamento contabile dell'iniziativa. Le agevolazioni possono essere erogate anche a titolo di anticipazione, previa presentazione di apposita fidejussione bancaria o polizza assicurativa d'importo pari almeno alla somma da erogare¹⁰¹.

In base a tale principio generale, quindi, uno strumento finanziario che eroghi **finanziamenti a titolo di anticipazione** e che non corrisponda alla fattispecie del microcredito, deve essere accompagnato da **idonea garanzia**.

Considerato il target di soggetti individuati come destinatari prioritari, NEET che non studiano né lavorano, e quindi prevalentemente privi di merito di credito, si potrebbero riscontrare notevoli difficoltà nel richiedere idonee garanzie, date anche le correnti congiunture del mercato creditizio. In questo caso, si potrebbe investigare la possibilità di combinare diversi strumenti, ad esempio attraverso la costituzione di una sezione tecnica del fondo o di altri fondi nazionali, dedicata all'erogazione di garanzie. Tale considerazione è tanto più importante considerando che le performance osservate negli strumenti finanziari attuati attraverso i fondi comunitari in Italia sono strettamente connesse alla possibilità di ricevere tutto o la maggior parte del contributo richiesto in anticipazione. L'analisi delle lezioni apprese dall'esperienza e attraverso la *stakeholder consultation* ha messo in luce come:

- la scelta di erogare in anticipazione sia risultata funzionale alla specifica tipologia di soggetti targettizzati, i quali, non essendo bancabili, risulterebbero esclusi dalle linee di credito tradizionali. In tal senso, il Fondo colmerebbe un vuoto di mercato, come dettagliato nel capitolo relativo al valore aggiunto dello strumento;
- la mancata richiesta di garanzie da parte del beneficiario, particolarmente nel caso di soggetti con maggiori difficoltà di accesso al credito e in condizione di svantaggio, offra la possibilità concreta di avviare un'attività lavorativa nel breve periodo e quindi la possibilità di uscire dallo status di disoccupato, fattori che aumentano la partecipazione agli Avvisi;
- l'erogazione di finanziamenti dietro rendicontazione (quale la presentazione di fatture che attestino l'acquisto di un bene) abbiano avuto una scarsa capacità attrattiva verso i destinatari finali (tale modalità inoltre potrebbe incrementare il rischio di default/rinunce, oltre ad una sovra richiesta di attrezzature / beni che possano fungere da garanzia).

A fronte delle precedenti considerazioni, il Fondo potrebbe proporre tre tipologie di strumento:

1. **microcredito entro i 25.000 euro;**
2. **prestiti in anticipazione superiori a 25.000 euro e inferiori a 35.000 euro** qualora il contratto di finanziamento preveda l'erogazione frazionata subordinando i versamenti successivi al verificarsi di alcune condizioni di sostenibilità¹⁰², senza garanzie;
3. **prestiti tra i 35.000 e i 50.000 euro:**
 - a. finanziamenti in anticipazione: dietro apposizione di idonea garanzia, attraverso:
 - i. sezione del fondo dedicata; *oppure*
 - ii. fidejussione, *oppure*
 - iii. garanzia reale, anche sul bene stesso acquistato attraverso la misura, nel caso in cui risulti idoneo.

⁹⁹ Decreto Ministero dell'Economia e delle Finanze 17 ottobre 2014, n. 176 “Disciplina del Microcredito, in attuazione dell'articolo 111, comma 5, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385”, art. 4 comma 1.

¹⁰⁰ -D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 123 “Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59”.

¹⁰¹ L'erogazione del finanziamento agevolato segue le modalità, in quanto compatibili, previste al comma 2 per il contributo in conto capitale.

¹⁰² Decreto Ministero dell'Economia e delle Finanze 17 ottobre 2014, n. 176 “Disciplina del microcredito, in attuazione dell'articolo 111, comma 5, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385”, art. 4 comma 1.

- b. erogazione di finanziamenti di importo pari allo stato di avanzamento contabile dell'iniziativa (non in forma di anticipazione).

In Europa il microcredito¹⁰³ si rivolge alle **persone svantaggiate** che non hanno accesso ai servizi bancari tradizionali. La possibilità di offrire condizioni agevolate rispetto a quelle di mercato (nessuna garanzia, tasso zero, erogazione in anticipazione), trova infatti la propria giustificazione nella condizione di svantaggio del soggetto destinatario che, grazie al microcredito può **uscire dalla disoccupazione** e intraprendere un'attività imprenditoriale. Vista l'ampiezza del bacino potenziale di destinatari (§ 4.1.2), lo studio suggerisce che l'accesso alle linee di microcredito offerte dallo strumento (tipologia 1 e 2), vengano riservate a quei soggetti che risultano essere non idonei ad accedere al credito attraverso il settore bancario tradizionale.

Un elemento che è emerso dalla *stakeholder consultation*, riguarda l'importanza dei **servizi di affiancamento e tutoraggio** sia in fase progettuale che durante il percorso attuativo. Secondo i dati raccolti, queste attività risultano fondamentali per colmare le carenze tecniche e per sviluppare una maggiore consapevolezza dei rischi per i soggetti beneficiari. A tal proposito, un'ulteriore aspetto interessante emerso nel corso delle interviste concerne la possibilità di fornire ai potenziali beneficiari un'azione di accompagnamento che li aiuti ad individuare i settori del mercato più trainanti e caratterizzati da minore concorrenza per l'avvio di un'attività imprenditoriale nel territorio di riferimento, contribuendo così a ridurre il tasso di mortalità dell'impresa, spesso dovuto alla presenza di concorrenti con maggiore esperienza nel mercato e/o dal grado di saturazione del mercato stesso. Molto spesso infatti, proprio in virtù dello specifico target individuato dal Fondo, le attività imprenditoriali proposte risultano guidate da capacità o predisposizioni specifiche del soggetto che non rispecchiano il fabbisogno del mercato di riferimento. **In questo contesto un servizio di affiancamento e tutoraggio ad hoc potrebbe sicuramente aumentare la sostenibilità delle iniziative finanziate.**

Identificazione del fabbisogno di investimento

Le analisi della domanda e dell'offerta hanno messo in evidenza alcuni dei fallimenti attuali del mercato nel settore dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità per le categorie di destinatari oggetto del Fondo rotativo nazionale.

Per quanto riguarda l'universo dei **NEET**, destinatari del PON IOG, è emerso che, allo stato attuale, non esiste in Italia un incentivo per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità esclusivamente destinato a questa categoria di beneficiari. Data l'alta domanda potenziale rappresentata dai NEET, la possibilità per tale categoria di accedere agli stessi incentivi finanziari cui possono accedere altre categorie svantaggiate genera un "effetto cannibalismo" che non favorisce il raggiungimento degli obiettivi occupazionali e sociali prefissati dai *policy maker*.

I primi esiti delle analisi della domanda teorica e dell'offerta dimostrano che il Fondo rotativo nazionale, che per buona parte, sarà rivolto ai NEET aderenti a Garanzia Giovani, colma una lacuna significativa nel mercato degli strumenti finanziari in Italia e rappresenta un valido contributo al soddisfacimento del fabbisogno della domanda teorica potenziale. Il **gap di finanziamento**, dimostrato e spiegato al paragrafo 4.1.3 del presente rapporto, conferma l'esistenza di un fallimento di mercato rilevante, anche in termini quantitativi (pari a circa € 845 milioni nello scenario medio individuato e con riferimento ai NEET aderenti a Garanzia Giovani).

Per quanto riguarda l'universo dei soggetti beneficiari 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, ed, allo stesso tempo, le risorse messe a disposizione per rispondere ad un bacino così ampio non risultano sufficienti.

Anche in questo caso, il **gap di finanziamento** in termini quantitativi conferma l'esistenza di un fallimento di mercato di proporzioni molto rilevanti, considerando l'esiguità dell'offerta e la vastità del bacino dei soggetti target potenziali.

Il Fondo Rotativo Nazionale potrebbe, in tal senso, avere un impatto più incisivo se l'AdG operasse una scelta strategica rivolta a nicchie di mercato la cui domanda risulta insoddisfatta e in particolare:

- ad una specifica categoria di destinatari che risulti sottorappresentata a livello imprenditoriale, e che, allo stesso tempo, rappresenti un alto potenziale di sviluppo e di crescita imprenditoriale e costituisca un target del *policy maker*;

¹⁰³ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 13 novembre 2007, dal titolo «Iniziativa europea per lo sviluppo del Microcredito a sostegno della crescita e dell'occupazione» [COM(2007) 708 def. – Non pubblicata sulla Gazzetta ufficiale].

e/o

- ad uno specifico settore economico che rappresenti una leva di crescita per l'economia regionale e per il quale la creazione di nuove realtà imprenditoriali potrebbe rappresentare un volano di sviluppo.

Lezioni apprese dalle esperienze

L'analisi delle lezioni apprese dall'implementazione di strumenti simili in passato appare fondamentale per mettere in evidenza le caratteristiche che lo strumento dovrebbe possedere e, in particolare, per:

- prendere spunto dai fattori di successo che hanno permesso agli strumenti analizzati di raggiungere dei buoni risultati;
- prestare attenzione a quegli elementi che potrebbero creare difficoltà nell'implementazione dello strumento e nel raggiungimento degli obiettivi di *policy* prefissati.

Sulla base della disamina degli strumenti finanziari condotta nel paragrafo 4.4 "Analisi delle lezioni apprese" e delle scelte strategico attuative del MLPS, si suggerisce che nell'implementazione del Fondo si prendano in considerazione gli elementi riportati nella tabella seguente.

| Lezioni tratte dall'esperienza | | Spunti di riflessione per il Fondo rotativo nazionale |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • L'assenza di garanzie richieste favorisce la possibilità di avviare un'attività lavorativa per le categorie con maggiori difficoltà di accesso al credito. | ✔ | <ul style="list-style-type: none"> • Gli interventi del Fondo potrebbero prevedere la necessità di richiedere garanzie da parte dei beneficiari solo in alcuni casi specifici adeguatamente disciplinati. |
| <ul style="list-style-type: none"> • L'utilizzo di uno strumento finanziario di tipo rotativo risulta premiante in termini di sostenibilità. | ✔ | <ul style="list-style-type: none"> • La sostenibilità e la capacità dello strumento di autoalimentarsi hanno svolto un ruolo chiave nella scelta dell'AdG di istituire un Fondo rotativo. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Da un confronto a livello comunitario, si evince come gli strumenti finanziari di tipo rotativo siano gli strumenti favoriti dagli Stati Membri per finanziare la nascita e la crescita delle giovani imprese. | ✔ | <ul style="list-style-type: none"> • L'implementazione del Fondo Rotativo Nazionale risulta in linea con le tendenze comunitarie e potrebbe diventare una <i>best practice</i> a livello europeo. |
| <ul style="list-style-type: none"> • L'offerta di servizi accessori di affiancamento (dalla presentazione della domanda all'avvio dell'attività) può garantire un migliore utilizzo delle risorse finanziarie. | ✔ | <ul style="list-style-type: none"> • L'AdG prevede la possibilità di combinare lo strumento con sovvenzioni, nella forma di azioni di affiancamento e supporto allo startup di impresa ai destinatari finali. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Attività di comunicazione e di informazione costanti e mirate possono garantire un il raggiungimento di un più ampio bacino di beneficiari. | ✔ | <ul style="list-style-type: none"> • L'AdG dovrà pianificare un'adeguata campagna comunicativa, utilizzando in particolare i canali informativi più utilizzati dai giovani. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Sarebbe opportuno ottimizzare l'utilizzo delle risorse a disposizione focalizzandosi su un target ben definito di beneficiari ed evitare dispersione delle risorse. | ✘ | <ul style="list-style-type: none"> • Nell'ambito del PON SPAO, data l'ampia platea di destinatari da tutto il territorio nazionale, potrebbero verificarsi un rischio di elevata frammentazione e riduzione della capacità di intervento del Fondo e la mancata creazione di massa critica. L'AdG potrebbe prevedere di concentrarsi su un target particolare di destinatari. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Attenzione alle possibili difficoltà nell'integrare lo strumento con le diverse sovvenzioni esistenti per il medesimo oggetto sui diversi livelli territoriali. | ✘ | <ul style="list-style-type: none"> • Nell'ambito del PON IOG, l'AdG potrebbe valutare la possibilità di rivolgersi ai NEET aderenti a Garanzia Giovani che hanno concluso la formazione mirata all'inserimento lavorativo. |
| | ✘ | <ul style="list-style-type: none"> • L'AdG punta ad attivare il Fondo in sinergia con analoghi strumenti già previsti a livello nazionale (ad es. al D. Lgs. n. 185/2000) che finanziano iniziative di autoimpiego e autoimprenditorialità. |

5.1.2 Struttura di governance

Ai sensi dell'art 37 (2) del Regolamento n. 1303/2013, la strategia di investimento deve garantire che l'opzione scelta per l'attuazione dello strumento finanziario sia la più appropriata relativamente alle situazioni nazionali/regionali, ai sensi dell'art. 38 dello stesso Regolamento.

Il suddetto Art. 38, al comma 4 prevede che, per nuovi strumenti finanziari istituiti a livello nazionale e specificamente concepiti per conseguire gli obiettivi specifici definiti nell'ambito delle pertinenti priorità, l'AdG possa:

- a) investire nel capitale di entità giuridiche nuove o già esistenti, comprese quelle finanziate da altri fondi SIE, incaricate dell'attuazione di strumenti finanziari coerenti con gli obiettivi dei rispettivi fondi SIE, che svolgeranno compiti di esecuzione; il sostegno a tali entità si limita agli importi necessari per attuare nuovi investimenti a norma dell'articolo 37 e coerenti con gli obiettivi del presente regolamento;
- b) affidare compiti di esecuzione:
 - I. alla BEI;
 - II. a istituzioni finanziarie internazionali in cui uno Stato membro detiene una partecipazione o a istituzioni finanziarie stabilite in uno Stato membro che perseguono obiettivi di interesse pubblico sotto il controllo di un'autorità pubblica;
 - III. a un organismo di diritto pubblico o privato; o
- c) assumere direttamente compiti di esecuzione, in caso di strumenti finanziari costituiti esclusivamente da prestiti o garanzie.

Tra le scelte attuative operate per la costituzione del Fondo, l'AdG ha optato per l'opzione b (iii) del sopracitato art.38, avendo previsto di affidare i compiti di gestione del Fondo a un organismo di diritto pubblico in possesso dei requisiti necessari, quale Invitalia, che ha esperienza ventennale nella gestione di strumenti ed incentivi finalizzati all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità. Il gestore degli strumenti finanziari deve, infatti, dimostrare capacità tecnica adeguata a svolgere le funzioni delegate. La capacità tecnica viene valutata in termini di:

- adeguatezza dell'organigramma funzionale del soggetto gestore;
- competenze delle risorse umane messe a disposizione;
- esperienze pregresse riguardanti le tipologie di strumenti finanziari che verranno gestiti.

Il soggetto gestore deve dimostrare adeguata capacità economica e finanziaria. In base alla tipologia di strumenti finanziari e all'ammontare delle risorse da gestire, il soggetto gestore dovrà, inoltre, avere un'adeguata solidità patrimoniale tale da garantire la copertura finanziaria delle operazioni secondo quanto definito negli Accordi di Finanziamento con la AdG (es. strumenti che prevedono co-finanziamento da parte del soggetto gestore). I possibili vantaggi e svantaggi della scelta di affidare la gestione dello strumento ad una struttura che opera a livello nazionale sono descritti nel sotto-paragrafo seguente, che illustra le ipotesi per la struttura di *governance*.

I compiti svolti dal soggetto gestore e dall'AdG

Sulla base delle esperienze passate e delle lezioni apprese, analizzate nel paragrafo 4.4, si illustrano di seguito i principali compiti dell'AdG e il Soggetto Gestore nella gestione e attuazione di uno strumento finanziario.

Cosa può fare l'AdG

- Definire la strategia di investimento e di attuazione;
- adottare tutti i provvedimenti necessari all'attuazione del Fondo, compresi quelli relativi alla certificazione della spesa;
- decidere sull'ammissione delle domande di finanziamento sulla base delle istruttorie trasmesse dal Soggetto Gestore.

Cosa può fare il Soggetto Gestore

- **Selezionare i destinatari** attraverso la pubblicazione di Avvisi pubblici;
- erogare le agevolazioni e gestire il recupero dei crediti;
- **gestire il portafoglio** dei contributi del Fondo;

- **monitorare e controllare** i contributi erogati a valere sul Fondo;
- informare l'AdG e **referire sullo stato di avanzamento** delle operazioni;
- **rendicontare i costi diretti e le spese connesse** per le attività di propria competenza;
- assicurare ai beneficiari i servizi accessori di assistenza nella fase di realizzazione del programma degli investimenti, se previsti.

Spese e costi di gestione

Occorre in questa sede sottolineare che quando l'attuazione dello strumento finanziario è affidata a un organismo dedicato, è importante tenere a mente i recenti sviluppi della legislazione in materia di costi di gestione e di spese eleggibili del soggetto che attua lo strumento.

In particolare, al fine di promuovere l'efficiente utilizzo dei fondi e la sana gestione finanziaria, mantenendo intatta la remunerazione per gli organismi di attuazione degli strumenti finanziari, l'atto delegato (UE) n. 480/2014¹⁰⁴ prevede norme specifiche e definisce i criteri per la **determinazione dei costi di gestione** sulla base delle prestazioni e delle soglie applicabili, nonché le norme per il rimborso dei costi e delle commissioni di gestione capitalizzate per strumenti azionari e di microcredito.

In particolare, gli articoli dell'atto delegato summenzionato rilevanti ai fini della determinazione delle spese e ai costi di gestione sono:

- art. 12, che definisce i criteri di determinazione dei costi e commissioni di gestione sulla base delle prestazioni;
- art. 13, che dettaglia le soglie da rispettare in termini di costi e commissioni di gestione che possono essere dichiarate come spese ammissibili da parte del soggetto attuatore dello strumento finanziario e la rispettiva remunerazione.

Estratto dall'art. 13 Reg. (UE) n. 480/2014, recante "Soglie relative ai costi e alle commissioni di gestione"

Per gli organismi di attuazione degli strumenti finanziari che forniscono capitale azionario, prestiti, garanzie e microcredito, anche associati a sovvenzioni, abbuoni di interesse o abbuoni di commissioni di garanzia in conformità all'articolo 37, paragrafo 7, del regolamento (UE) n. 1303/2013, i costi e le commissioni di gestione che possono essere dichiarati come spese ammissibili a norma dell'articolo 42, paragrafo 1, lettera d), di tale regolamento non possono superare:

a) una remunerazione di base da calcolarsi secondo le seguenti modalità:

(...)

ii) per uno strumento finanziario, in tutti gli altri casi, lo 0,5 % l'anno dei contributi del programma versati allo strumento finanziario, secondo un calcolo pro rata temporis dalla data dell'effettivo versamento allo strumento finanziario fino al termine del periodo di ammissibilità, al rimborso all'autorità di gestione o al fondo di fondi oppure fino alla data di liquidazione, a seconda di quale di questi eventi si verifichi per primo;

b) una remunerazione basata sui risultati da calcolarsi secondo le seguenti modalità:

(...)

ii) per uno strumento finanziario che fornisce prestiti, l'1 % l'anno dei contributi del programma pagati ai sensi dell'articolo 42, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (UE) n. 1303/2013 ai destinatari finali sotto forma di prestiti, nonché delle risorse reinvestite imputabili ai contributi del programma ancora da restituire allo strumento finanziario, secondo un calcolo pro rata temporis dalla data del pagamento al destinatario finale fino al rimborso dell'investimento, al termine della procedura di recupero in caso di insolvenza o fino al termine del periodo di ammissibilità, a seconda di quale di questi eventi si verifichi per primo.

In generale, dall'analisi delle lezioni apprese è emerso (laddove è stato possibile rilevare il dato) che i costi di gestione degli strumenti finanziari analizzati per la programmazione 2007/2013, **non superano il 4%, su media annua, dell'importo complessivo** in coerenza con quanto stabilito dal Reg. 1828/06 Art.44.

Ai sensi di quanto definito nel sopracitato Atto delegato dell'UE, per il periodo di programmazione **2014 – 2020**, l'importo aggregato dei costi e delle commissioni di gestione durante il periodo di ammissibilità **non può superare:**

¹⁰⁴ Atto delegato (UE) N. 480/2014 del 3 marzo 2014 che completa il regolamento (UE) n 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e la marittima europea e Fondo per la pesca e recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione e del Fondo marittimo e la pesca europea. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0480&from=EN>

- il limite del 10 % dell'importo complessivo dei contributi del programma versati allo strumento finanziario che fornisce microcredito;
- il limite dell'8 % dell'importo complessivo dei contributi del programma versati allo strumento finanziario che fornisce prestiti.

La stima dell'importo massimo dei costi di gestione, che sarà oggetto di attenta analisi da parte della AdG, dovrà tenere conto della analisi dell'impatto sulla sostenibilità economica del Fondo stesso, in particolare de:

- la complessità della valutazione dello strumento e/o del prestito, cercando di massimizzare le efficienze e le economie di scala nella gestione dell'ammissibilità delle pratiche (cs. ammissibilità in prima istanza), nella gestione dei bonifici/SEPA, delle restituzioni e dei rimborsi, ecc.;
- il tasso di interesse passivo eventualmente applicato agli strumenti concessi (nel caso di specie è pari a zero);
- il tasso di interesse di mora da calcolare per i soggetti morosi;
- il *range* del tasso di interesse attivo maturato sulle somme in giacenza, attraverso la definizione di linee guida di tesoreria che tengano sì conto della necessità di ridurre il rischio al minimo per le somme messe a disposizione, ma anche di avere una giusta remunerazione per il Fondo stesso;
- le proiezioni sul tasso di default atteso che impatta direttamente sul tasso di rotatività del Fondo.

Prime ipotesi per la struttura di governance dello strumento

Con riferimento alla struttura di *governance*, come anticipato nel paragrafo precedente, l'AdG ha già previsto la possibilità di affidare la gestione del Fondo Rotativo Nazionale ad Invitalia che, a sua volta, ha proposto 3 diverse opzioni per la gestione delle attività previste nelle diverse fasi dello strumento (Istruttoria, attuazione e Coordinamento e controllo), di seguito descritte.

A) Responsabilità ed attività esclusive Invitalia

L'Agenzia gestisce e implementa integralmente tutte le attività previste nelle diverse fasi dello strumento.



| <i>Vantaggi</i> | <i>Svantaggi</i> |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Gestione unica a livello nazionale più efficace da un punto di vista di ottimizzazione delle tempistiche e di meccanismi di valutazione unitari. • Maggiore capacità di monitoraggio e valutazione a fronte dell'accentramento delle informazioni, specie quelle riguardanti il mercato del lavoro. • Garanzia di maggiore omogeneità e uniformità nella gestione dello strumento. | <ul style="list-style-type: none"> • Rischio di non porre particolare alle singole specificità territoriali. • Occorre prevedere una strategia gestionale/operativa nel caso di ricezione di domande superiore a quella stimata. |

B) Responsabilità ed attività condivise: istruttoria regionale, attuazione Invitalia

L'Agenzia, nel gestire e coordinare tutte le attività previste nelle diverse fasi dello strumento, delega alle strutture regionali le attività di:

- valutazione istruttoria delle iniziative;
- predisposizione atti istruttori;
- sottoscrizione provvedimenti;
- sopralluoghi presso le imprese.



| Vantaggi | Svantaggi |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Maggiore consapevolezza delle singole specificità dei territori. • Maggiore possibilità di affrontare eventuali ricezione di domande superiore a quella stimata. | <ul style="list-style-type: none"> • Rischio di mancato allineamento nelle tempistiche di attuazione tra i diversi territori. • Rischio di carenza di esperienza da parte delle strutture regionali nella gestione di strumenti simili. • Rischio di minore efficienza determinato da un più elevato numero di attori. • Rischio di disomogeneità nella definizione dei criteri utilizzati per la valutazione delle istanze. |

C) Responsabilità Invitalia, attività ripartita con società finanziarie in house regionali

L'Agenzia, nel gestire e coordinare tutte le attività previste nelle diverse fasi dello strumento, delega alle singole società in house regionali le attività di:

- valutazione istruttoria delle iniziative;
- sottoscrizione provvedimenti;
- sopralluoghi presso le imprese.



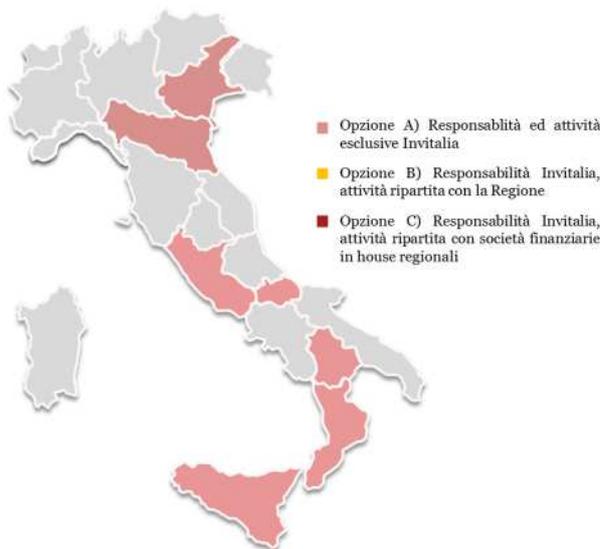
| Vantaggi | Svantaggi |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Gestione decentralizzata più focalizzata sulle singole specificità dei territori. • Affidamento delle attività a soggetti con esperienza nella gestione di strumenti finanziari. | <ul style="list-style-type: none"> • Rischio di mancato allineamento nelle tempistiche di attuazione tra i diversi territori. • Rischio di minore efficienza determinato da un più elevato numero di attori. • Rischio di disomogeneità nella definizione dei criteri utilizzati per la valutazione delle istanze. |

Al momento della redazione del presente Rapporto, nel manifestare la propria volontà di aderire al Fondo rotativo nazionale, tutte le Regioni hanno espresso la propria scelta con riguardo alla opzione di *governance*.

In particolare come illustra la figura che segue, tutte le Regioni aderenti al Fondo hanno scelto di affidare le fasi di gestione del Fondo integralmente ad Invitalia in qualità di soggetto attuatore (**opzione A**); i motivi di tale scelta, stando a quanto emerso dalle interviste, sono riconducibili principalmente a:

- ✓ una **potenziale velocizzazione delle tempistiche** attuative e **snellimento** delle procedure, grazie ad una gestione centralizzata;
- ✓ la riconosciuta **esperienza** del soggetto individuato nella gestione di strumenti simili;
- ✓ la possibilità di acquisire esperienza.

Figura 5.1 – Opzioni di gestione scelte dalle Regioni aderenti al Fondo



Fonte: Elaborazione su dati MLPS

Focus sulle caratteristiche del sistema di controllo interno

La necessità di un sistema di controllo interno emerge a fronte della finalità di garantire che i fondi destinati allo strumento finanziario siano utilizzati in modo razionale, corretto e conforme ai principi di una sana gestione finanziaria, nonché di monitorare la coerenza fra le attività svolte dai diversi attori coinvolti. Il sistema di controllo interno di un gestore di strumenti finanziari deve essere in grado di:

- consentire l'espletamento dei compiti di sorveglianza e rendicontazione verso l'AdG, relativamente alle operazioni finanziate, secondo quanto previsto dalla normativa comunitaria e dagli incarichi di gestione affidati;
- assicurare, attraverso l'applicazione di apposite procedure che tutti i documenti di carattere amministrativo e contabile relativi alla selezione, alla realizzazione fisica e finanziaria delle operazioni siano processati come dettagliato all'interno di piste di controllo e siano archiviati secondo le indicazioni fornite nelle piste medesime. Le piste di controllo sono definite dalle AdG, a tale proposito si sottolinea anche l'importanza di verificare l'esistenza di un sistema informatico adeguato per l'organizzazione e l'aggiornamento di tali informazioni;
- prevenire, rilevare e correggere irregolarità, comprese le frodi, recuperando gli importi indebitamente versati, compresi, se del caso, gli interessi di mora.

5.2. Risultati attesi

L'identificazione di una batteria di indicatori che traducano in risultati attesi gli obiettivi prefissati dal Fondo rappresenta un elemento fondamentale per consentire, in futuro, la valutazione del raggiungimento degli stessi. In modo particolare, nel caso specifico del Fondo Rotativo Nazionale, è possibile identificare due tipologie di indicatori:

- indicatori di risultato da Accordo di Partenariato 2014-2020 inerenti gli obiettivi identificati per il Fondo;
- indicatori finanziari e di risultato per valutare il rendimento del Fondo.

Nella sezione seguente vengono presentate le tabelle degli indicatori di risultato atteso identificati. Questi dovrebbero fungere da guida per il rilevamento dell'efficacia e lo sviluppo del Fondo rotativo nazionale, seppur suscettibili di revisione in corso di attuazione, a seconda degli elementi che si riterrà necessario valutare in futuro, nonché di aggiornamento dei dati di contesto.

La tabella che segue illustra gli indicatori di risultato da Accordo di Partenariato 2014-2020 inerenti l'Obiettivo Tematico 8 "Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori", i cui risultati attesi coincidono, seppur in parte, con quelli del Fondo. Infatti, se è vero che la *mission* dello strumento finanziario risponde, in generale, all'Obiettivo di "Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori", l'obiettivo specifico che si prefigge è incentivare l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità favorendo prioritariamente (ma non solo) il target dei giovani NEET. Ne consegue che tra gli indicatori di risultato rientranti nell'Obiettivo 8 (sottoelencati), solo alcuni, e prioritariamente quelli relativi al target identificato - ricadono nel dominio di possibilità di intervento ed impatto del Fondo.

Tabella 5.2 Risultati Attesi relativi all'Obiettivo Tematico 8 "Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori" con riferimento alle Regioni aderenti al Fondo.

| | Risultati Attesi | Indicatori | Descrizione | Baseline (t=2014) | Target |
|--|--|--------------------------------------|---|-------------------|----------------------|
| Indicatori da Accordo di Partenariato 2014-2020 | 8.1 - Aumentare l'occupazione dei giovani | Tasso di imprenditorialità giovanile | Titolari di imprese individuali con meno di trent'anni in percentuale sul totale dei titolari di imprese individuali iscritti nei registri delle Camere di Commercio italiane (totale) | 7% ¹⁰⁵ | +0,6% (medio annuo) |
| | | Tasso giovani NEET (totale) | Giovani tra i 18 e i 29 anni non occupati né inseriti in un percorso regolare di istruzione/formazione in percentuale sulla popolazione nella corrispondente classe di età (media annua) (totale) | 33,3% | -0,05% (medio annuo) |
| | Altri risultati attesi (potenziali) | | | | |
| | 8.2 - Aumentare l'occupazione femminile | | | | |
| 8.3 - Aumentare l'occupazione dei lavoratori anziani e favorire l'invecchiamento attivo e la solidarietà tra generazioni | | | | | |
| 8.5 - Favorire l'inserimento lavorativo e l'occupazione dei disoccupati di lunga durata e dei soggetti con maggiori difficoltà di inserimento lavorativo, nonché il sostegno delle persone a rischio di disoccupazione di lunga durata | | | | | |

Fonte: *Baseline*: Istat; *Target*: Elaborazioni del valutatore

Considerando l'obiettivo specifico del Fondo, ovvero il supporto all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego giovanile, il primo indicatore di riferimento è rappresentato dal **tasso di imprenditorialità giovanile**, calcolato come il numero di titolari di imprese individuali con meno di trent'anni in percentuale sul valore dei titolari di imprese individuali iscritti nei registri delle Camere di Commercio italiane (totale).

Nell'ultimo anno disponibile (2014) e considerando l'insieme delle Regioni aderenti al Fondo, il tasso di imprenditorialità giovanile è risultato essere in media pari al 7%, corrispondente ad un numero di giovani imprenditori

¹⁰⁵ Fonte: ISTAT – Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo.

pari a 88.095 (in valore assoluto). Considerando il numero totale di potenziali beneficiari del Fondo, stimato in oltre 7 mila individui¹⁰⁶, e qualora l'intero Fondo fosse indirizzato a giovani NEET, è possibile ipotizzare come target indicativo un aumento pari allo 0,6% medio annuo del tasso di imprenditorialità giovanile, equivalente a un incremento annuo pari a circa 460 giovani imprenditori nell'insieme delle Regioni aderenti.

Con riferimento al secondo indicatore - **tasso di giovani NEET tra i 18 e i 29 anni** - esso è risultato essere, nella media delle Regioni aderenti al Fondo, pari al 33,3% (2014), con notevoli divergenze fra Regioni come descritto nei Capitoli 2 e 4. Considerando la suddetta stima del numero totale dei potenziali beneficiari del Fondo e ipotizzando che i NEET costituiscano l'unico target dell'azione, è possibile identificare come risultato atteso la riduzione del tasso di NEET nelle Regioni aderenti al Fondo pari a -0,05% medio annuo.

Altri risultati attesi possono essere conseguiti dal Fondo, laddove la strategia di investimento si focalizzi (anche) su ulteriori target; tuttavia, una loro stima in termini quantitativi sarà possibile, a fronte della delineazione della strategia di investimento relativa ai soggetti target. Infatti, oltre ai giovani, l'Obiettivo Tematico 8 include fra i risultati attesi anche l'aumento della occupazione femminile (8.2), anziana (8.3), e di disoccupati di lunga durata e/o soggetti svantaggiati (8.5). Considerando che il Fondo si indirizza in via prioritaria ai giovani NEET aderenti a Garanzia Giovani e che in base al Monitoraggio del Programma gli aderenti risultano equamente distribuiti in base al genere, ne consegue che il Fondo è in grado di impattare positivamente anche sul tasso di imprenditorialità femminile. Con riferimento, invece, ai lavoratori anziani e ai disoccupati di lunga durata, laddove l'Autorità di Gestione decidesse di indirizzare (in parte) il Fondo a queste nicchie, il risultato atteso potrebbe essere la diminuzione della disoccupazione *over 50* e di lunga durata, trattate nell'ambito della analisi della domanda (§ 4.1.2).

Accanto agli indicatori relativi al mercato del lavoro, l'andamento del Fondo è misurabile attraverso gli indicatori finanziari di risultato, descritti nella tabella seguente. La performance del fondo, potrà essere misurata usando indicatori finanziari standard, come per esempio il tasso di restituzione e di sofferenza ma anche attraverso indicatori specifici legati all'effetto rotativo del fondo, come per esempio il tasso di copertura dei beneficiari potenziali.

Il **tasso di restituzione** è un indicatore importante per valutare la capacità del fondo di sostenersi e rigenerarsi nel tempo, aspetto fondamentale di uno strumento rotativo. Il profilo delle restituzioni è comunque strettamente dipendente dalla definizione dei piani di ammortamento e quindi della maturità dello strumento. In base alle analisi *benchmark* effettuate su iniziative di microcredito assimilabili, il tasso di restituzione medio annuo è pari a circa il 10%.

Il target utilizzato per il **tasso di default** è stato determinato utilizzando i risultati del *IX Rapporto sul Microcredito in Italia* (2014). In particolare il tasso di default medio calcolato sui programmi di microcredito imprenditoriale presenti in Italia al 31 dicembre 2013 è pari al 9,2%, che costituisce quindi un valore baseline di riferimento per il Fondo. Per quanto riguarda il valore target. Un ultimo indicatore di riferimento è costituito dal numero totale di **potenziali beneficiari**, le cui stime derivano dal modello descritto nel § 4.2.

Tabella 5.3 - Indicatori previsti a livello di fondo

| | Indicatori | Descrizione | Baseline | Target | Metodologia / Fonte |
|--|-----------------------|---|----------|--------|---|
| Indicatori di performance del Fondo | Tasso di restituzione | Quote del finanziamento rimborsate rispetto al totale delle quote maturate (valore % su base annua) | 10% | N.D. | Analisi di <i>benchmarking</i> effettuata sulle iniziative di microcredito che prevedevano l'autoimprenditorialità ¹⁰⁷ . |
| | Tasso di default | Percentuale di destinatari finali che risultano inadempienti | 9,2% | N.D. | Analisi di <i>benchmarking</i> effettuata sulle iniziative di microcredito che |

¹⁰⁶ Il numero di potenziali beneficiari si riferisce alle ipotesi formulate al § 4.2 in merito alla durata e alle caratteristiche del Fondo. In particolare, l'ammontare totale di potenziali beneficiari è stimato con riferimento a una durata del Fondo di 16 anni.

¹⁰⁷ Fonte: Monitoraggio dell'integrazione delle politiche del lavoro con le politiche di sviluppo locale dei sistemi produttivi relativamente al microcredito e alla microfinanza - Ente nazionale per il microcredito (2013).

| | | | | | |
|--|------------------------|---|---|--|--|
| | | rispetto ai termini contrattuali | | | prevedevano l'autoimprenditorialità ¹⁰⁸ |
| | Beneficiari potenziali | Numero di individui che potenzialmente potrebbero essere finanziati | - | <ul style="list-style-type: none"> t= 2020: 3.922 t= 2031: 7.498¹⁰⁹ | Elaborazioni PwC |

Occorre in questa sede sottolineare che la definizione degli indicatori è il fondamento di un sistema che permetterà il monitoraggio della performance consentendo di conseguenza di adottare adeguate azioni correttive o un adeguamento della strategia di investimento. Il passo successivo è quello di creare un sistema informativo a supporto del processo decisionale. Con questa finalità sarà quindi necessario predisporre sistemi efficaci per la raccolta, l'organizzazione e l'analisi dei dati, in modo tale da sviluppare indicatori di risultato utili per orientare l'azione di tutti gli *stakeholder* coinvolti e facilitare l'impostazione di successive valutazioni d'impatto.

5.3. Disposizione per l'aggiornamento e la revisione della Valutazione Ex Ante

Le condizioni di mercato e le tendenze di investimento possono evolvere prima e durante la fase di attuazione degli strumenti finanziari. Di conseguenza, l'articolo 37 (2) (g) del Regolamento (UE) n. 1303/2013 richiede che la valutazione ex-ante comprenda disposizioni per la sua revisione ed il suo aggiornamento, nel caso in cui l'AdG ritenga che le conclusioni della valutazione ex-ante non rappresentino più le condizioni effettive del mercato.

Più in dettaglio, i driver principali che possono richiedere un aggiornamento sono:

- **scarsa accuratezza degli obiettivi proposti rispetto ai risultati osservati;**
- **volume inadeguato del regime di sostegno rispetto alla domanda osservata** (es. una situazione in cui il volume è troppo basso per soddisfare la domanda osservata);
- **errore di calcolo del rischio assunto dallo strumento finanziario;** può verificarsi una situazione in cui il profilo di rischio dello Fondo è significativamente più alto del previsto, portando lo stesso a sostenere perdite notevoli compromettendo così la sua natura *revolving*;
- **modifiche nel contesto politico ed economico nazionale;**
- **la necessità di includere le disposizioni per la chiusura del fondo (i.e. *exit strategy*)** nel caso in cui lo stesso non stia producendo i risultati finanziari attesi o nel caso in cui il termine per la certificazione della spesa sia imminente;
- **i fallimenti di mercato** individuati sono stati risolti e quindi non vi è più bisogno di intervento.

La necessità per l'aggiornamento e la revisione della valutazione ex-ante potrebbe essere segnalata tramite:

- regolare rendicontazione / monitoraggio dello strumento finanziario;
- valutazioni previste ad hoc.

Infine, è importante ricordare che, a seguito delle conclusioni della versione aggiornata della valutazione ex-ante, l'AdG dovrebbe intervenire, se necessario, per migliorare l'adattamento strategico degli strumenti finanziari. La suddetta procedura viene attivata ed eseguita nella capacità esclusiva dell'AdG.

Con riferimento al contesto specifico in cui si inserisce il Fondo Rotativo Nazionale, potrebbe risultare necessario aggiornare la valutazione ex-ante, in relazione ed eventuali variazioni della dotazione finanziaria iniziale, anche a seguito di ulteriori e diversi conferimenti da parte delle Regioni (a valere sulle allocazioni delle Misure 7 dei Piani di Attuazione Regionale della Garanzia Giovani ovvero a valere su altre fonti di finanziamento) o da parte della stessa AdG. Un aggiornamento, potrebbe inoltre rendersi necessario, una volta raggiunto il termine di spesa stabilito per i fondi a valere sul PON IOG. La scelta di identificare i giovani NEET come target prioritario del Fondo, oltre ad essere giustificata dall'attuale contesto di crisi economico-finanziaria che influenza la condizione dei giovani nel mercato del lavoro, poggia sulla priorità identificata dal PON IOG nell'ambito dell'Asse 1 – "Occupazione giovani NEET". Accanto a ciò, la Commissione Europea ha recentemente individuato la disoccupazione di lunga durata (12 mesi e oltre)

¹⁰⁸ IX Rapporto sul Microcredito in Italia (2014)

¹⁰⁹ In relazione alle ipotesi fatte rispetto il funzionamento del Fondo.



come “uno dei problemi più complessi e acuti determinati dalla crisi economica”¹¹⁰, trattandosi di un fenomeno che colpisce più di 12 milioni di persone in Europa, riducendone sensibilmente la probabilità di reimpiego nel mercato del lavoro e aumentando il rischio di esclusione sociale. In questo scenario, la strategia di investimento contenuta nella valutazione ex-ante potrebbe essere aggiornata e rivista, indirizzando il Fondo prioritariamente verso soggetti disoccupati di lunga durata, che rientrano tra i destinatari del PON SPAO.

¹¹⁰ Proposta di raccomandazione del Consiglio sull'integrazione dei disoccupati di lunga durata nel mercato del lavoro del 17.9.2015 COM(2015) 462.

Allegato 1 – Piano di lavoro

| Task | 2015 | | | | | | | | 2016 |
|---|------------------------------|---------|--------------------------------|--------|---------|---------|----------------------------|---------|-------------------------|
| | Maggio | Giugno | Luglio | Agosto | Settem. | Ottobre | Novem. | Dicem. | Gennaio |
| Task propedeutico – Kick-off meeting e acquisizione di dati e documenti | Kick-off meeting ★ 6/05 | | | | | | | | |
| Task 1 - Considerazioni generali e guida all'uso di strumenti finanziari in Italia | | | | | | | | | |
| • Subtask 1a - Revisione e analisi della documentazione già esistente | | | | | | | | | |
| • Subtask 1b - Analisi della coerenza dei PON rispetto alle condizionalità ex-ante | | | | | | | | | |
| Task 2 - Linee guida e analisi sull'uso degli strumenti finanziari negli ambiti di applicazione selezionati | | | | | | | | | |
| Blocco 1: Valutazioni di mercato | | | | | | | | | |
| • Subtask 2a - Analisi dei fallimenti del mercato, delle condizioni di investimento subottimali e delle esigenze di investimento | Prima fase | | Update prima fase | | | | | | |
| • Subtask 2b - Valutazione del valore aggiunto degli strumenti finanziari che si ritiene saranno sostenuti dai fondi SIE | | | | | | | | | |
| • Subtask 2c - Stima delle risorse pubbliche e private aggiuntive che lo strumento finanziario ha la possibilità di raccogliere | | | | | | | | | |
| • Subtask 2d - Analisi delle lezioni tratte dall'impiego di strumenti analoghi e dalle valutazioni ex ante effettuate in passato dagli Stati membri | | | Update prima fase | | | | | | |
| Blocco 2: Attuazione e gestione | | | | | | | | | |
| • Subtask 2e - Strategia di investimento proposta, compreso un esame delle opzioni per quanto riguarda le modalità di attuazione | Rapporto iniziale ★ 29/05 | ★ 11/06 | | | | | | | |
| • Subtask 2f - Indicazione dei risultati attesi e del modo in cui si prevede che lo SF considerato contribuisca al conseguimento degli obiettivi specifici della pertinente priorità | | | Rapporto intermedio ★ 10/07 | | ★ 4/09 | | Rapporto Finale ★ 30/11 | ★ 14/12 | |
| • Subtask 2g - Disposizioni che consentano di procedere al riesame e all'aggiornamento della valutazione ex ante | | | | | | | | | Rev. report finale ★ |



Allegato 2 – Guida all'intervista per gli stakeholder di riferimento

Scenario di riferimento

1. Con riguardo alla specifica categoria dei giovani NEET (giovani che non studiano né lavorano), l'“Iniziativa Occupazione Giovani” rappresenta il primo intervento attuato a livello regionale o ne sono stati attuati altri in passato a favore di questa categoria di destinatari? Se esistono esperienze passate, qual è la sua valutazione a riguardo?
2. Che **tipologia di incentivo** è stata utilizzata maggiormente per tali iniziative (sovvenzioni a fondo perduto, prestiti, garanzie, attività di affiancamento e *coaching*, formazione imprenditoriale, *grants*, ecc)
3. Quali **tipologie di soggetti** (giovani NEET, disoccupati, disoccupati di lunga durata, donne, migranti, over 50) a livello regionale risultano più propensi a intraprendere iniziative di autoimpiego e autoimprenditorialità?
 - 3.a. In media, secondo la vostra esperienza, quante domande vengono presentate in risposta ad Avvisi per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità? (Distinguere per tipologia di soggetti)
 - 3.b. Di queste, quale percentuale risulta in media ammissibile?
 - 3.c. Quali sono i principali motivi di rigetto delle domande?
 - 3.d. Sulle proposte ammissibili, in percentuale quante vengono finanziate?
4. Quali sono le **motivazioni principali** alla base delle decisioni di autoimpiego e di autoimprenditorialità per le diverse categorie di soggetti analizzate (giovani NEET, disoccupati, disoccupati di lunga durata, donne, migranti, over 50)? Sono esse riconducibili più a ragioni di opportunità o di necessità?
5. Secondo le sue stime quante potrebbero essere a livello regionale le persone appartenenti alle seguenti categorie: giovani NEET, disoccupati, disoccupati di lunga durata, donne, migranti e over 50, interessate a sviluppare forme di **autoimpiego e di auto-imprenditorialità**?
6. In base ai dati disponibili e in suo possesso, quanti giovani NEET tra i 18 e i 29 anni risultano essere stati presi in carico dalla sua Regione attraverso la Misura 7 – Sostegno all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego? E quanti risultano aver completato tale misura?
7. In base alla vostra esperienza, quali sono i **settori economici** in cui si è registrata maggiore iniziativa imprenditoriale?
8. Quali potranno essere i **settori economici** a maggiore potenzialità imprenditoriale in futuro?
9. Quali sono le **principali barriere** connesse alla iniziativa di autoimpiego e autoimprenditorialità per le diverse categorie di soggetti (giovani NEET, disoccupati, disoccupati di lunga durata, donne, over 50)?
10. Quale fra le seguenti **determinanti** è maggiormente significativa in base alla categorie summenzionate di soggetti:
 - cultura
 - mancanza di capitale sociale (networks e relazioni)
 - mancanza di conoscenze e competenze imprenditoriali
 - difficoltà di accesso al capitale finanziario
 - barriere del mercato (quali alto livello di concorrenza, discriminazioni, ecc)
 - altro (per favore, specificare)

11. Quali **situazioni di finanziamento subottimale o particolari fabbisogni di finanziamento** risultano maggiormente ricorrenti in tema di autoimpiego e autoimprenditorialità (distinguere con riferimento ai giovani NEET, disoccupati, disoccupati di lunga durata, donne, over 50)?
12. Quali sono le **tendenze emergenti** per il finanziamento di interventi di autoimpiego e autoimprenditorialità, in termini di:
 - Cooperazione fra il settore privato e pubblico
 - Evoluzione del contesto politico-normativo
 - Altro (per favore, specificare)

Strumenti adottati per promuovere l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità

13. In passato sono stati utilizzati **Strumenti Finanziari** per supportare l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità? In base all'esperienza passata, sono rinvenibili particolari **esperienze di successo, ostacoli e lezioni apprese** dall'utilizzo di Strumenti Finanziari in questo ambito?
14. Mediamente quale partecipazione si registra, in termini di numero di istanze presentate, in risposta ad Avvisi pubblici volti all'incentivazione dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità rivolti a categorie di soggetti svantaggiati nel mercato del lavoro? Qual è il tasso medio di ammissibilità di tali istanze e quali le principali ragioni di inammissibilità?
15. Secondo la sua stima, la domanda di autoimpiego e autoimprenditorialità supera l'attuale offerta nel contesto regionale? Esiste un **gap di finanziamento** a livello regionale? Se sì, com'è evoluto questo gap negli anni recenti?
16. Quali **fonti finanziarie** sono state tradizionalmente usate per promuovere l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità?
17. Dal punto di vista gestionale, quali sono i principali **rischi associati** all'utilizzo di Strumenti Finanziari per queste tipologie di interventi? Quali i principali **vantaggi**?
18. Dal punto di vista gestionale e di *governance* inoltre, sono previsti meccanismi di incentivazione/disincentivazione per la remunerazione dei costi di gestione? Se sì, in che percentuale?
19. Nel manifestare la volontà di aderire al Fondo rotativo nazionale, qual è la ragione principale alla base della scelta riguardante l'opzione di *governance*?
20. Quali sono i principali **rischi e ostacoli connessi all'utilizzo di Strumenti Finanziari** per i potenziali beneficiari (quali i costi, la complessità burocratico-amministrativa, la sostenibilità nel medio-lungo periodo, le richieste in termini di garanzie, ecc.)? Quali i principali **vantaggi**?
 - 20.a In media, in che percentuale le imprese finanziate registrano tassi di sopravvivenza superiori ai due anni dalla concessione dell'incentivo?
 - 20.b. Quali sono i principali motivi di mortalità di tali imprese?
21. Si prevede di utilizzare Strumenti Finanziari per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità in **futuro**? Specificare per favore, laddove possibile, le caratteristiche dello strumento, gli obiettivi, la categoria di destinatari, l'ammontare di risorse che si prevede di destinare.
 - 21.a. Se sì, l'implementazione di tali strumenti è stata prevista all'interno del quadro programmatico 2014-2020?
 - 21.b. Se sì, quali **misure** potrebbero essere messe in atto o si prevede di realizzare per supportarne l'uso?

Allegato 3 – Lista degli stakeholder

Prima fase: Stakeholder nazionali, Regioni aderenti al Fondo e Società finanziarie in-house regionali

| FASE 1 | | |
|--|--|-----------------------|
| Stakeholder | Persona di contatto | Status |
| MLPS - DG Politiche attive | Salvatore Pirrone Marianna D'Angelo | Intervistati il 13.07 |
| MISE- Div. VII | Patrizia Iorio | Nessuna risposta |
| ISFOL | Paola Stocco | Invio dei dati |
| Regione Lazio | Ornella Guglielmino | Intervistata il 03.07 |
| Regione Calabria | Giuseppe Mancini | Intervistato l'01.07 |
| Regione Veneto | Santo Romano | Intervistato il 25.06 |
| Regione Siciliana | Marco Montoro | Intervistato il 22.07 |
| Regione Emilia Romagna | Paola Cicognani | Intervistata l'1.07 |
| Regione Molise | Massimo Pillarella | Intervistato il 07.07 |
| Regione Basilicata | Chiara Diana | Intervistata il 24.06 |
| Presidenza CdM – Ufficio per le politiche giovanili | Raffaele Michele De Ciccio | Intervistato il 30.06 |
| Italia Lavoro SpA | Ing. Mauro Tringali | Nessuna risposta |
| Lazio Innova | Arturo Ricci | Invio dei dati |
| Fincalabra | Dott.ssa Muraca | Invio dei dati |
| Veneto Sviluppo | Sonia Grespan | Intervistata il 09.07 |
| Finmolise | Roberto Fagliarone | Intervistato il 03.07 |
| Sviluppo Italia Molise | Piero Gesualdo | Intervistato il 03.06 |
| Sviluppo Basilicata | Giovanna Lucia | Intervistata il 17.07 |
| Regione Sardegna | Luca Galassi | Nessuna risposta |
| SFIRS | Gabor Pinna | Nessuna risposta |
| Regione Campania | Maria Somma | Intervistata il 02.07 |
| Sviluppo Campania | Diana Giaccari | Intervistata 06.07 |
| Regione Lombardia | Monica Muci | Nessuna risposta |
| Finlombarda | Valeria Laina | Intervistata il 14.07 |

Legenda

Interviste svolte

Seconda fase: Regioni non aderenti al Fondo, Società finanziarie in-house regionali e Associazioni di categoria

| FASE 2 | | |
|--|--|--------------------------------------|
| Stakeholder | Possibile persona di contatto | Status |
| Provincia Autonoma di Trento | Dott. Francesco Pancheri | Intervistato il 04.09 |
| Regione Abruzzo | Dott. Tommaso Di Rino | Nessuna risposta |
| Regione Friuli Venezia Giulia | Dott.ssa Ileana Ferfaglia | Nessuna risposta |
| Regione Liguria | Dott. Remo Rimotti | Intervistato l'08.09 |
| Regione Piemonte | Dott. Gianfranco Bordone | Intervistato il 04.09 |
| Regione Toscana | Dott. Grondoni / Dott.ssa Baldi | Intervistato l'11.09 |
| Fidi Toscana SpA | Dott.ssa Gabriella Gori | Risposte ricevute in data 20.11.2015 |
| Finaosta SpA | Dott. Giuseppe Cilea | Non disponibili per intervista |
| Finpiemonte SpA | Dott.ssa Maria Cristina Perlo | Nessuna risposta |
| Puglia Sviluppo SpA | Dott. Lorenzo Minnielli, Dott. Andrea Antonio Vernaleone | Intervistati il 16.09 |
| Società Regionale di Garanzia Marche - SCPA | Dott. Cristiano Gianangeli | Intervistato il 28.10 |
| Sviluppo Toscana SpA | Dott. Orazio Figura | Non disponibili per intervista |
| Sviluppo Umbria | Dott. Mauro Agostini | Intervistato il 27.10 |
| CNA – Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa | Dott.ssa Stefania Milo | Nessuna risposta |
| Confapi Gruppo Giovani | Dott. Angelo Brusolino | Intervistato l'08.09 |
| Confartigianato Imprese | Dott. Marco Nardin | Nessuna risposta |
| CONFCOMMERCIO-Imprese per l'Italia | Dott. Alessandro Micheli | Nessuna risposta |
| Confcooperative | Dott. Maurizio Gardini | Nessuna risposta |
| Confesercenti | Dott. Vincenzo Schiavo | Nessuna risposta |
| Confindustria Giovani Imprenditori | Dott. Marco Gabriele Gay | Nessuna risposta |
| Confprofessioni | Dott. Gaetano Stella | Intervistato il 28.09 |
| CGIL | Dott. Andrea Brunetti | Intervistato il 16.09 |
| CISL | Dott.ssa Liliana Ocmin | Nessuna risposta |
| UIL | Dott. Guglielmo Loy | Nessuna risposta |
| Invitalia | Dott.ssa Lina D'Amato, Dott. Vittorio Fresa | Intervistati il 15.09 |

Legenda

Interviste svolte



Allegato 4 – Lista dei principali documenti di riferimento consultati/da consultare

| Fonti istituzionali a livello nazionale e comunitario |
|---|
| Accordo di Partenariato 2014-2020 per l'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei, adottato il 29 ottobre alla Commissione europea |
| BEI. "Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period. General methodology covering all thematic objectives." Volume I, aprile 2014 |
| BEI. "Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period. General methodology covering all thematic objectives". Quick reference guide, maggio 2014 |
| BEI. <i>Financial Instruments: A Stock-taking Exercise in Preparation for the 2014-2020 Programming Period - Final Report</i> March 2013. EU. |
| BEI. "Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020. A short reference guide for Managing Authorities", 02 luglio 2014 (Ref. Ares(2014)2195942) |
| BEI "JESSICA Holding Fund Sardinia – JESSICA Action Annual Progress Report" 01/01/2014 – 31/12/2014" |
| Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Piano d'azione imprenditorialità 2020. Rilanciare lo spirito imprenditoriale in Europa, Com(2012) 795 final, Bruxelles, 9.1.2013. |
| D. L. 28 giugno 2013, n. 76 - <i>Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti</i> |
| Ente nazionale per il microcredito. <i>Monitoraggio dell'integrazione delle politiche del lavoro con le politiche di sviluppo locale dei sistemi produttivi relativamente al microcredito e alla microfinanza - (2013)</i> |
| Eurofund, <i>Young people and NEETs in Europe: First findings</i> , 2011. |
| Flash Eurobarometer n. 354, <i>Entrepreneurship. Country Report Italy</i> , Fieldwork June 2012. |
| M. Biewen, S. Steffes, <i>Unemployment persistence: Is there evidence for stigma effects?</i> Economics Letters, Volume 106, Issue 3, March 2010, Pages 188–190 |
| J. C. Messenger, C. Peterson-Vaccaro, W. Vroman "Profiling in Self-Employment Assistance Programs" |
| PON "Sistemi di politiche attive per l'occupazione", approvato con Decisione di esecuzione della Commissione C(2014) 10100 del 17 dicembre 2014 |
| PON "Iniziativa Occupazione Giovani", approvato con Decisione di esecuzione della Commissione C(2014) 4969 dell'11 luglio 2014 |
| PON "Per la Scuola – competenze e ambienti per l'apprendimento" approvato con Decisione di esecuzione della Commissione C(2014) 9952 del 17 dicembre 2014 |
| PON "Inclusione", approvato con Decisione di esecuzione della Commissione C(2014) 10130 del 17 dicembre 2014 |
| PON "Ricerca e innovazione" (in attesa di approvazione) |
| PON "Imprese e Competitività" (in attesa di approvazione) |
| Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 |
| "Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. <i>Attuazione dello strumento europeo Progress di microfinanza - 2013</i> " |
| Valutazione ex ante del Programma Operativo Nazionale (PON) "Sistemi di politiche attive per l'occupazione" |
| Valutazione ex ante del PON "Iniziativa Occupazione Giovani" |
| Valutazioni intermedie e/o ex post degli strumenti finanziari adottati a livello nazionale per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità (laddove disponibili) |
| Fonti istituzionali a livello regionale (per ciascuna Regione) |
| Documenti dei Comitati di Sorveglianza (laddove opportuno) |
| Monitoraggio di Sviluppo Veneto sui fondi (maggio 2015) |
| POR FESR 2014-2020 |
| POR FSE 2007-2013 |
| POR FESR 2007-2013 |
| Programma Operativo Regionale (POR) FSE 2014-2020 |
| Rapporto Annuali di Esecuzione 2014 dei POR FSE 2007-2013 |
| Rapporto Annuali di Esecuzione 2014 dei POR FESR 2007-2013 |
| Rapporti di valutazione ex ante POR FSE 2014-2020 |
| Valutazioni intermedie e/o ex post degli strumenti finanziari adottati a livello regionale per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità (laddove disponibili) |
| Fonti dati e statistiche (Studi, approfondimenti, analisi) |
| Banca d'Italia |
| Camere di Commercio e Unioncamere (Excelsior) |
| Eurobarometro |



| |
|--|
| Eurofound |
| Eurostat |
| Global Entrepreneurship Monitor |
| ILO |
| Istat |
| Letteratura economica sul tema dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità |
| OECD |
| World Bank (Doing Business) |