



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 Iniziale

Versione del 11.06.2015





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, nè relativamente all'accuratezza delle fonti di informazioni contenute nel presente documento.

Indice

Introduzione.....	4
1.1. Premessa e scopo dell'analisi.....	4
1.2. Struttura dello studio.....	5
2. Esiti dell'attività preliminare.....	6
2.1. Considerazioni preliminari sull'uso dello strumento finanziario nell'ambito delle priorità di investimento identificate.....	6
2.1.1 PON "Sistemi di politiche attive per l'occupazione".....	7
2.1.2 PON "Iniziativa Occupazione Giovani".....	8
2.2. Analisi della documentazione esistente.....	10
2.2.1 I giovani e il mercato del lavoro.....	10
2.2.2 Il ruolo dell'autoimpiego e della imprenditorialità per far fronte alle sfide del mercato del lavoro giovanile.....	14
2.2.3 Le politiche attive del mercato del lavoro.....	18
3. Sintesi della metodologia.....	25
3.1. L'approccio metodologico.....	25
4. Blocco 1 - Valutazione del mercato.....	28
4.1 Analisi dei fallimenti di mercato, delle situazioni di investimento non ottimali e delle necessità di investimento.....	28
4.1.1 Analisi dell'offerta.....	28
4.1.2 Analisi della domanda teorica.....	38
4.1.3 Prime considerazioni conclusive.....	47
4.2 Valore aggiunto degli strumenti finanziari.....	48
4.3 Stima delle risorse pubbliche e private complementari.....	51
4.4 Analisi delle lezioni apprese.....	53
4.4.1 Esperienze a livello regionale.....	55
4.4.2 Esperienze a livello nazionale.....	59
4.4.3 Esperienze a livello comunitario.....	61
4.4.4 Conclusioni e raccomandazioni.....	64
5. Blocco 2 - Attuazione e gestione.....	66
5.1. Analisi preliminare alla strategia di investimento proposta.....	66
5.1.1 Caratteristiche principali dello strumento finanziario.....	66
5.1.2 Struttura di governance.....	69
6. Prossimi passi.....	76
Allegato 1 – Piano di lavoro.....	77
Allegato 2 – Guida all'intervista per gli stakeholder di riferimento.....	78
Allegato 3 – Lista preliminare degli stakeholder da intervistare.....	80
Allegato 4 – Lista dei principali documenti di riferimento consultati/da consultare.....	82

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 degli strumenti finanziari ex-ante che, come previsto dall'articolo 37(2) del Regolamento (UE) n. 1303/2013¹, 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 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 alla 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 Autorità di gestione dei due Programmi Operativi Nazionali "IOG" e "SPAO", si propone di attuare un Fondo rotativo nazionale sostenuto dai contributi del Fondo Sociale Europeo e finalizzato alla promozione dell'autoimprenditorialità e dell'autoimpiego.

Il presente documento rappresenta il Rapporto Iniziale di tale processo di valutazione con cui si intende avviare il percorso di supporto al MLPS nella definizione di uno strumento finanziario nazionale a valere sui due Programmi Operativi sopra menzionati. Poiché la valutazione ex-ante richiede una metodologia di analisi complessa, nonchè l'interlocuzione con i diversi attori chiave del settore di riferimento, si è scelto di effettuare una stesura del Rapporto Iniziale che fornisca i primi risultati e le indicazioni minime necessarie al MLPS per procedere con la costituzione dello strumento finanziario.

Pertanto, il principale obiettivo del documento è quello di riportare i primi risultati dell'analisi preliminare condotta ed in particolare:

- dare evidenza dei primi risultati derivanti dall'analisi della domanda e dell'offerta, dall'analisi delle eventuali sovrapposizioni con altri strumenti finanziari e il conseguente valore aggiunto che lo strumento apporterebbe;
- fornire un primo quadro delle lezioni tratte dall'esperienza, della strategia dello strumento e della sua struttura di *governance*;
- dettagliare l'approccio metodologico che verrà utilizzato per la stima delle risorse complementari allo strumento e per l'approfondimento delle attività valutative ai fini della stesura del Report finale.

A corredo di quanto sopra descritto, occorre apporre una doverosa premessa: la richiesta di anticipazione della consegna della prima bozza del Rapporto Iniziale al 30 maggio 2015, ha portato ad una riduzione del tempo disponibile a meno di 25 giorni rispetto ai 45 originariamente previsti da Capitolato prestazionale. Ciononostante, al fine di garantire il

¹ 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>

raggiungimento degli obiettivi del servizio, sono state selezionate le tecniche di indagine e gli ambiti di analisi, opportunamente richiamati nei successivi capitoli del presente Rapporto, che meglio consentano di cogliere un duplice obiettivo:

- rispondere ai principali e più urgenti fabbisogni valutativi del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, focalizzando l'attenzione sull'analisi delle eventuali sovrapposizioni con strumenti finanziari equivalenti e sulle lezioni apprese da interventi simili già esistenti;
- presentare entro l'11 Giugno 2015 la versione definitiva del Rapporto Iniziale contenente le indicazioni minime per la costituzione del Fondo rotativo nazionale.

Una delle scelte operate per raggiungere gli obiettivi sopra esposti, e che appare opportuno evidenziare già in sede di premessa, consiste nel prendere in esame, per la stesura del **Rapporto Iniziale**, gli elementi caratterizzanti e i dati relativi all'**universo delle Regioni che hanno già manifestato la volontà di aderire al Fondo rotativo nazionale** e che, pertanto, saranno in prima istanza coinvolte non appena lo strumento sarà costituito. Tali Regioni sono: Regione Basilicata, Regione Calabria, Regione Siciliana, Regione Lazio, Regione Molise, Regione Emilia Romagna e Regione Veneto.

1.2. Struttura dello studio

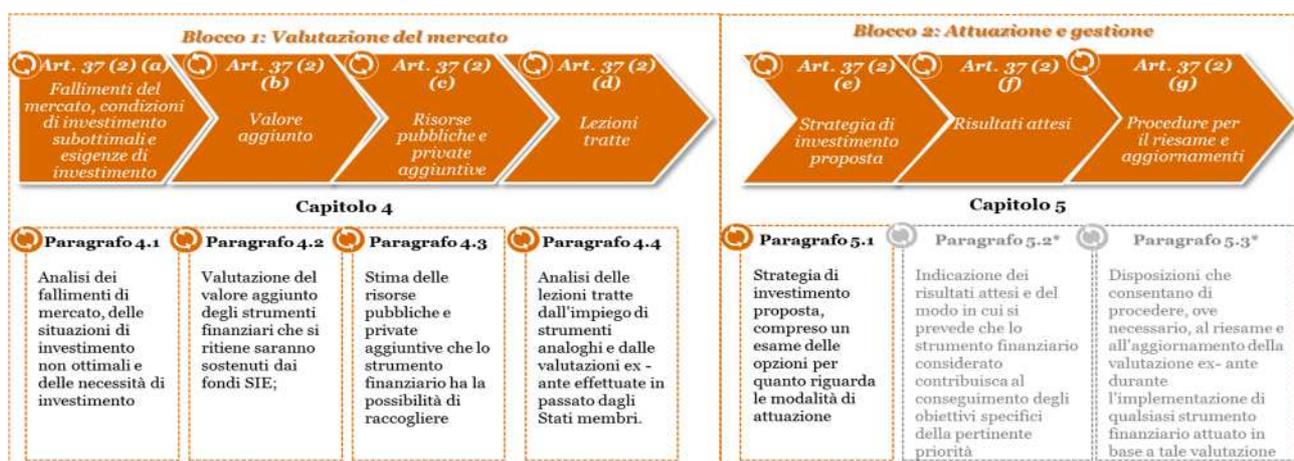
La struttura del rapporto segue quella riportata nell'articolo 37 (2) del Regolamento 1303/2013 (CPR), relativa ai requisiti per la valutazione ex-ante, e risponde alle richieste definite nel Capitolato Prestazionale.

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 delineare il contesto di riferimento e di valutare la coerenza con le priorità di investimento definite dai PON IOG e SPAO (Capitolo 2); con 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 o "lacune" del mercato; evidenzia il valore aggiunto rappresentato dalla scelta di ricorrere agli strumenti finanziari; identifica i principali fattori di successo e i limiti tratti dalle esperienze precedenti simili.
- **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 dall'art. 37 (2) del CPR. Coerentemente con quanto specificato nel Capitolato Prestazionale, i Paragrafi 5.2 e 5.3 non sono oggetto del presente Rapporto e saranno sviluppati nel Rapporto Intermedio e nel Rapporto Finale.

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, dall'altro lato, agendo 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 2020² 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 alla imprenditorialità deriva dai **Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE)** e in particolare dalla particolare 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 assumono, infatti, particolare centralità - seppure con diversi focus e approcci - 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, e 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, per la 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.

² 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.



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 sono a rischio di perderlo o hanno difficoltà a inserirsi o reinserirsi sul mercato del lavoro ed ivi in particolare lo **Strumento 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)**.

Nell'ambito di tali tematiche, particolare rilevanza riveste l'uso di strumenti finanziari, come rimarcato anche dalle Raccomandazioni del Consiglio europeo all'Italia recepite dall'Accordo di Partenariato sulle politiche di coesione 2014-2020, 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”

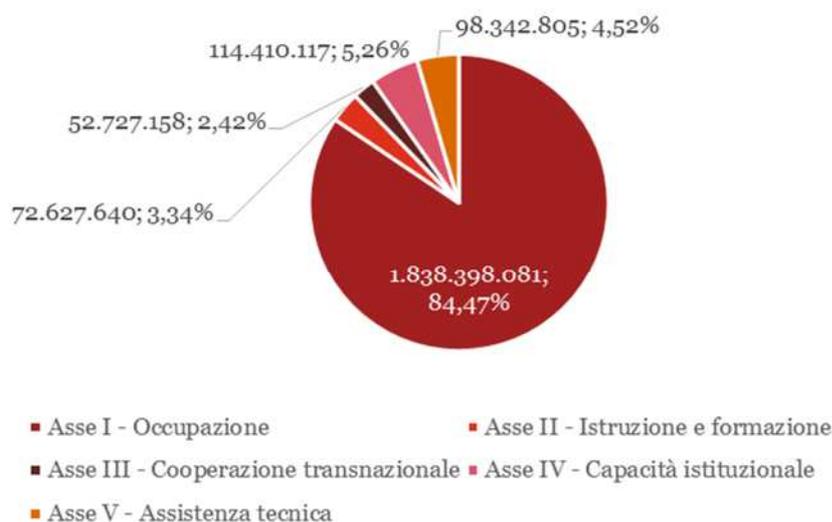
Il Programma Operativo Nazionale “Sistemi di politiche attive per l'occupazione” (PON SPAO) accoglie le raccomandazioni del Consiglio Europeo sui temi della occupazione, del mercato del lavoro, del capitale umano, della produttività, promuovendo azioni di supporto alle riforme strutturali nazionali, in coerenza con le priorità definite in ambito comunitario.

Il PON-SPAO, che rappresenta una novità rispetto al precedente periodo di programmazione, riguarda l'intero territorio nazionale e persegue 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 accentra 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 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**, quale un Fondo rotativo, 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.

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 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 derivanti da investimenti mirati del FSE e € 3 miliardi da una linea del bilancio UE dedicata, costituisce uno strumento complementare rispetto agli interventi realizzati a livello nazionale e regionale, incluse le attività cofinanziate 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 alle 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 € 1,4 miliardi per il biennio 2014 – 2015, di cui € **567 milioni di euro a valere sulla YEI**, € 567 milioni 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, nell'ambito del quale le Regioni e la Provincia autonoma di Trento sono designate come Organismi Intermedi 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 è inferiore al 25%, ma caratterizzate da contesti subregionali di 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 cofinanziamento 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:

- Obiettivo specifico: 8.1 – Aumentare l'occupazione dei giovani NEET, attraverso le 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.

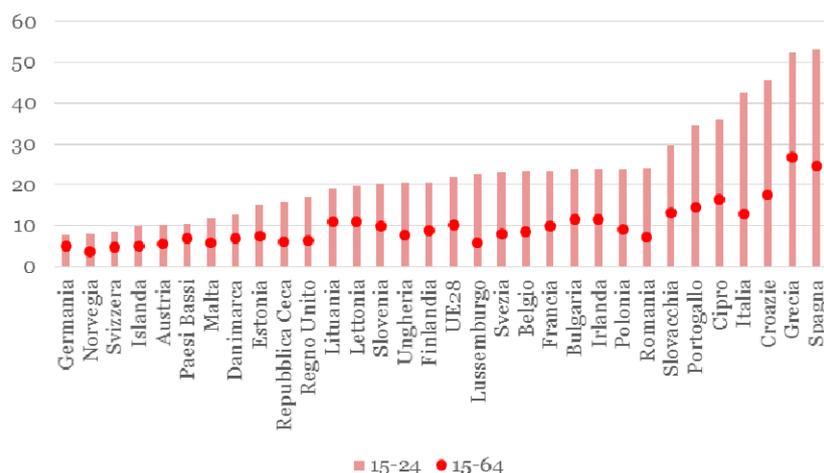
A questo riguardo, la pianificazione dell'utilizzo di uno strumento finanziario quale un Fondo rotativo consentirebbe di facilitare l'accesso al credito da parte di categorie di soggetti svantaggiati (giovani, disoccupati giovani) ai quali, particolarmente nell'attuale contesto di crisi economico-finanziaria, risulta per lo più precluso. Il PON IOG prevede quindi 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 nel I trimestre 2015 in aumento dello 0,3% rispetto all'ultimo trimestre del 2014, e sebbene il tasso di disoccupazione nell'Area Euro abbia fatto registrare nel febbraio 2015 il valore più basso da maggio 2012 (pari all'11,3%), l'andamento dell'occupazione rimane stagnante e alcune tipologie di soggetti, in primis i giovani, vedono aumentare il proprio rischio di esclusione e marginalità.

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



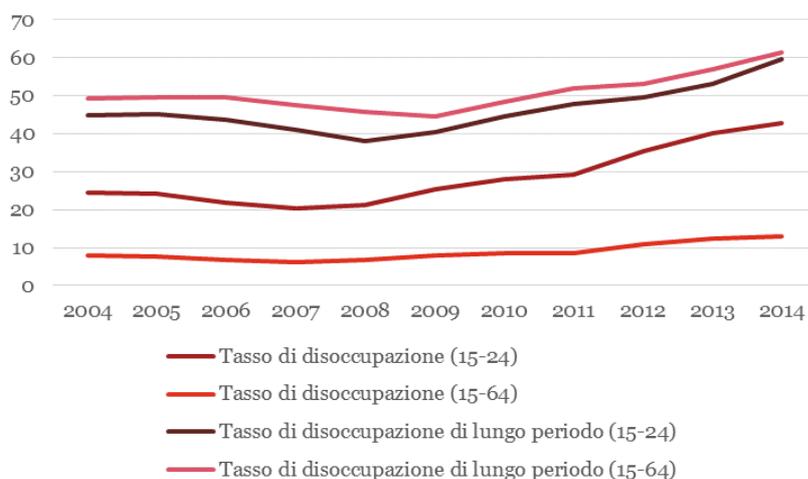
Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

La figura 2.2 mostra il tasso di disoccupazione totale tra i 15 e i 64 anni (indicato dal punto) e 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%**.

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 2014³ 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%.

³ 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, in %

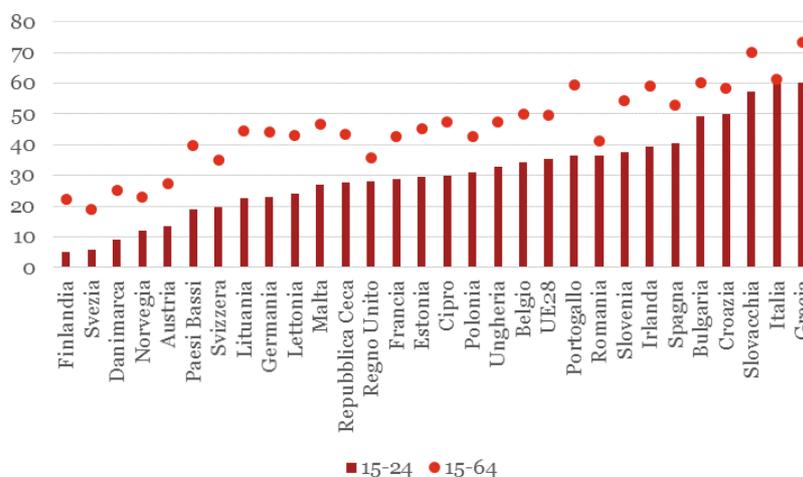


Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

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 della 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"⁴, 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 %



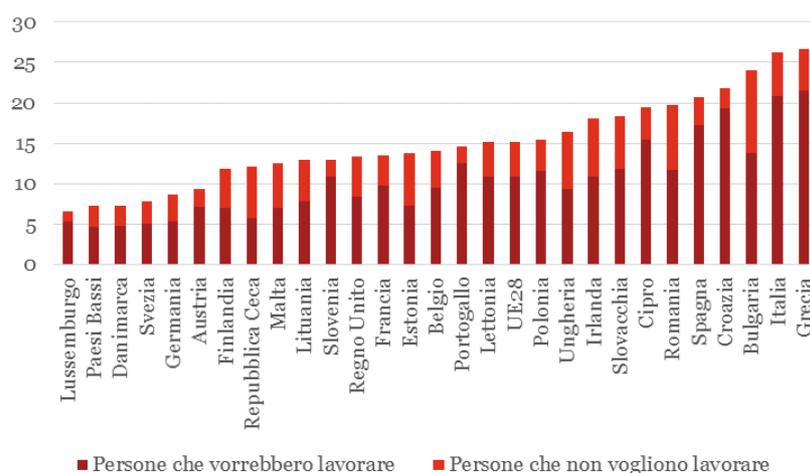
Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

⁴ 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 %

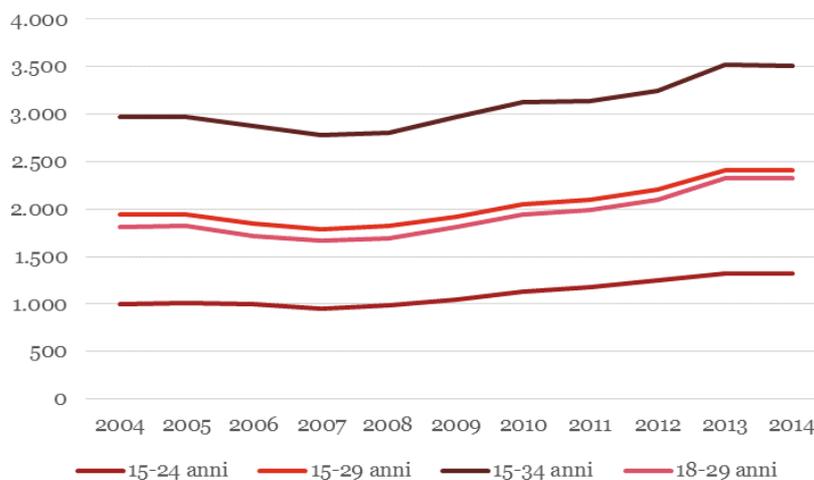


Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

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 26,631 milioni di euro, pari al 1,7% 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 umano⁵.

⁵ Eurofund, *Young people and NEETs in Europe: First findings*, 2011.

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

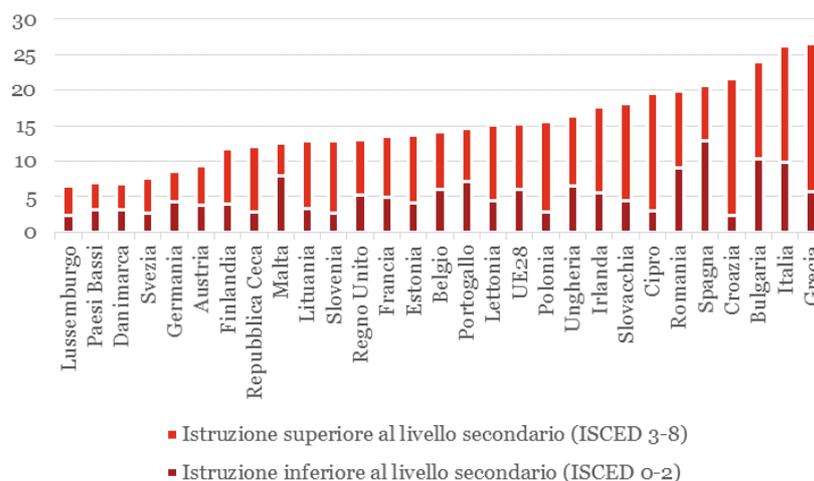


Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat

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

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 Eurobarometer⁶ 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 è 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

⁶ Flash Eurobarometer n. 354, *Entrepreneurship. Country Report Italy*, Fieldwork June 2012.

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%)**.

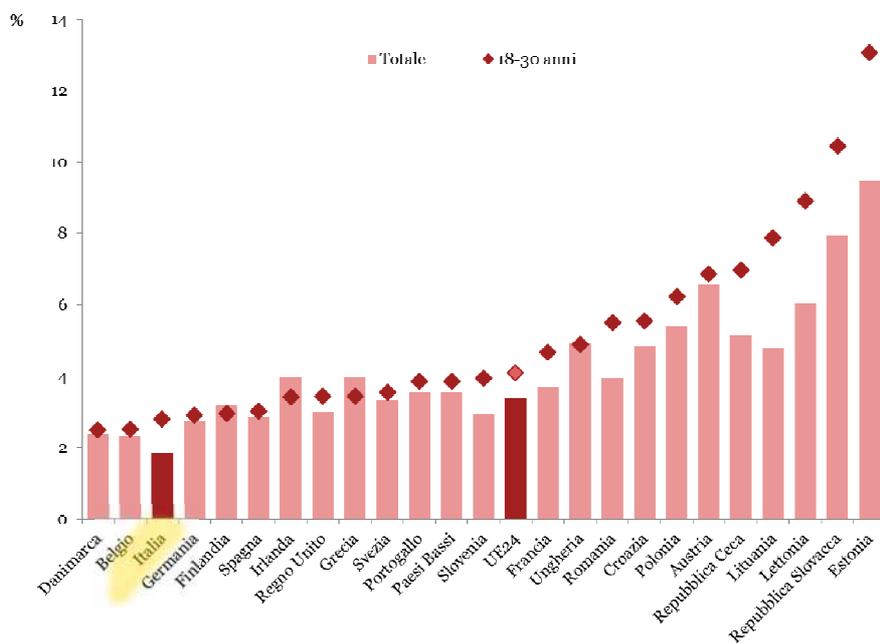
L'autoimpiego e l'autoimprenditorialità nell'economia

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"⁷. 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.

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 auto-impiego 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 2.8 – Tasso di nuova imprenditorialità giovanile (2008-2012)



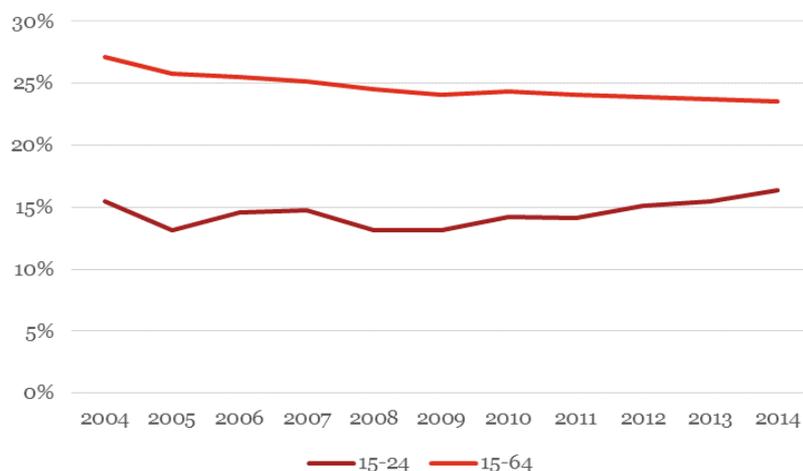
Fonte: OECD

La figura 2.8 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%).

⁷ Per il dettaglio della spesa pubblica per le politiche del lavoro si veda il capitolo 2.1.3

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 2.9 – Quota di occupati indipendenti per fascia di età, in %

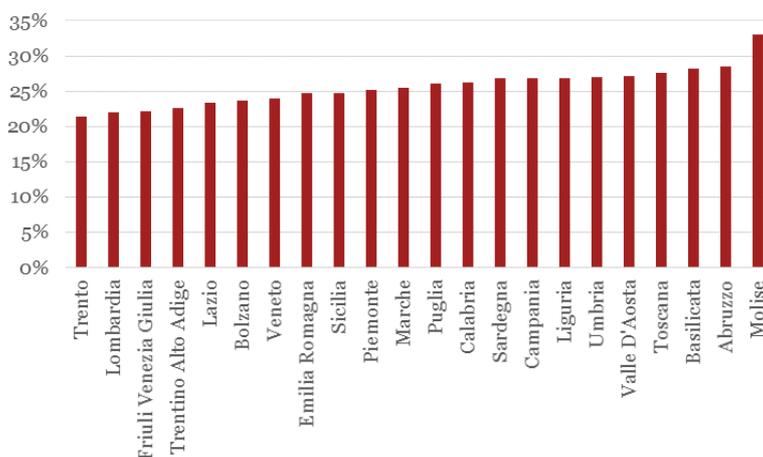


Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Come mostra la figura 2.9, nell'ultimo decennio l'andamento della 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 2.10 – Quota di occupati indipendenti (15 anni in su) nel 2014, in %



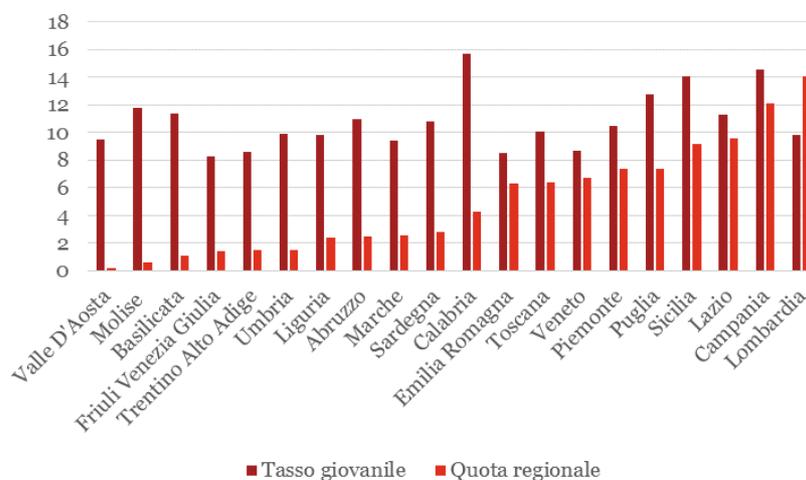
Fonte: Elaborazione su dati Istat

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 del Registro Imprese di fonte Unioncamere-Infocamere, sono circa **546.000 le imprese giovanili in Italia**⁸, pari al 11% del totale delle imprese attive.

La figura 2.11 mostra il tasso giovanile, definito come il numero di imprese giovanili sul totale delle imprese attive, e le quote regionali di imprese giovanili, inteso come la quota di ciascuna regione in termini di numero di imprese giovanili sul totale delle imprese giovanili a livello nazionale.

Figura 2.11 - Imprese attive giovanili: tasso giovanile e quote regionali al 31 dicembre 2014



Fonte: Elaborazione su dati Infocamere Movimprese

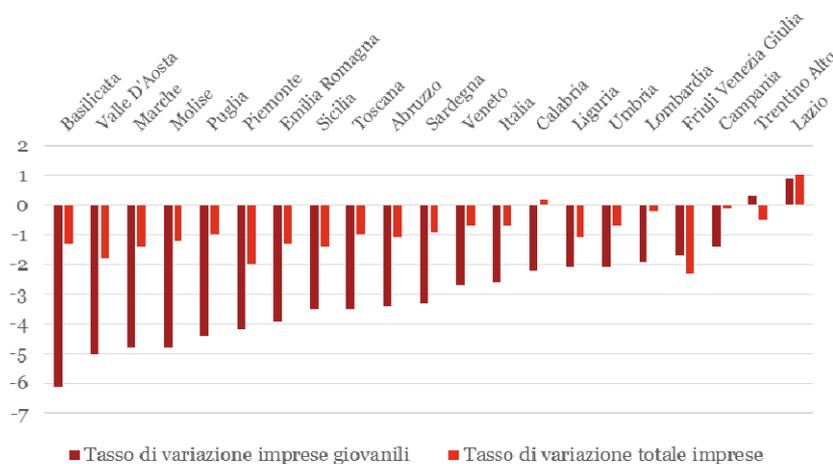
Le regioni a **maggiore imprenditorialità giovanile** sono prevalentemente quelle **meridionali**, dato strettamente connesso alla distribuzione per classi di età della popolazione e alla bassa presenza di realtà imprenditoriali. Inoltre, il ricorso all'auto-impiego è determinato anche da alcuni fattori 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 Calabria registra il più alto tasso di imprese giovanili sul totale delle imprese attive (15,7%), seguita dalla Campania (14,6%), Sicilia (14,1%), Puglia (12,8%), Molise (11,8%), Basilicata (11,4%), Lazio (11,3%), Abruzzo (11%), Sardegna (10,5%), Toscana (10,1%), Umbria (9,9%), Lombardia e Liguria (9,8%), Valle D'Aosta (9,5%), Marche (9,4%), Veneto (8,7%), Trentino Alto Adige (8,6%), Emilia Romagna (8,5%) e Friuli Venezia Giulia (8,3%).

Coerentemente con la dimensione della economia regionale e del tessuto produttivo, in valore assoluto, il maggior numero di imprese giovanili italiane si registra nella Regione Lombardia (14,1% di tutte le imprese giovanili attive), seguita da Campania (12,1%), Lazio (9,6%) e Sicilia (9,2%).

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.

⁸ 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 2.12 – 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 settoriale⁹.

Le **imprese giovanili sono costituite infatti per la maggior parte da 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%).

2.2.3. Le politiche attive del mercato del lavoro

L'analisi che segue descrive l'andamento della spesa per le politiche del mercato del lavoro, e 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)

⁹ Fonte: Unioncamere

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 sharing¹⁰)
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

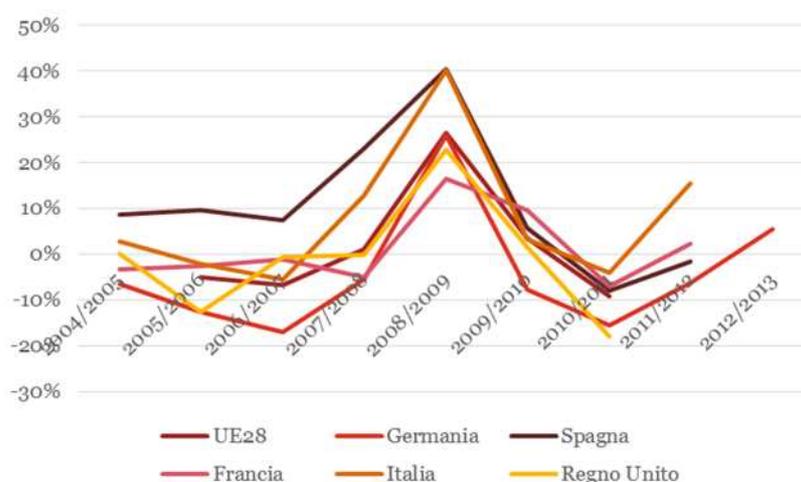
Le tipologie di intervento dalla 2 alla 7 sono *politiche attive* che mirano a rimuovere le cause della disoccupazione e ad aumentare le probabilità di occupazione. Mediante la fornitura di servizi (2), l'inserimento lavorativo (3-6) e le politiche di sostegno allo sviluppo economico (7). Le tipologie di intervento dalla 8 alla 9 sono *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 capitolo, dopo avere presentato, anche in termini comparati, la suddivisione macro della spesa per tipologia di intervento e 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 2.13 – Tasso di variazione della spesa per politiche del lavoro (totale 1-9), in %



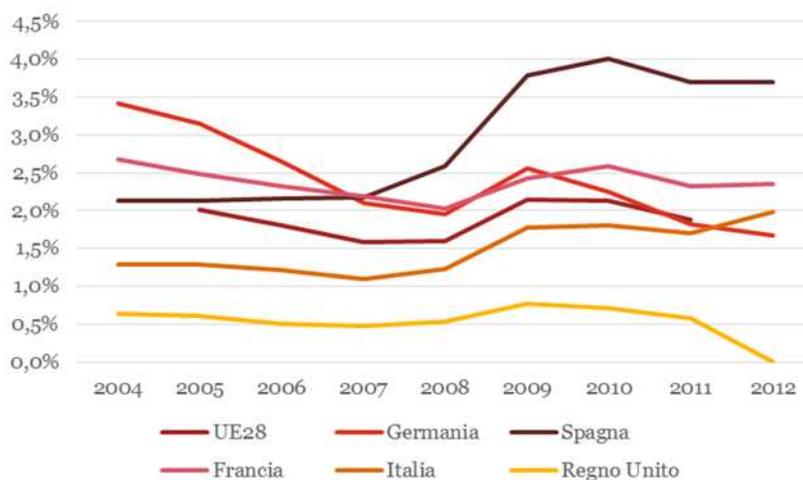
Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

Conseguentemente, come mostra la figura 2.14, tra il 2007 e il 2009 sono notevolmente aumentate le quote di PIL nazionale dedicate alle politiche del lavoro. A livello comparato l'Italia registra una quota di PIL dedicata alle spese per

¹⁰ Queste politiche non sono più riportate separatamente da Eurostat, ma sono incluse nella tipologia 4 (incentivi all'occupazione).

politiche del lavoro pari al 2% (2012, ultimo anno disponibile), inferiore al livello europeo e a quello registrato da Francia e Spagna.

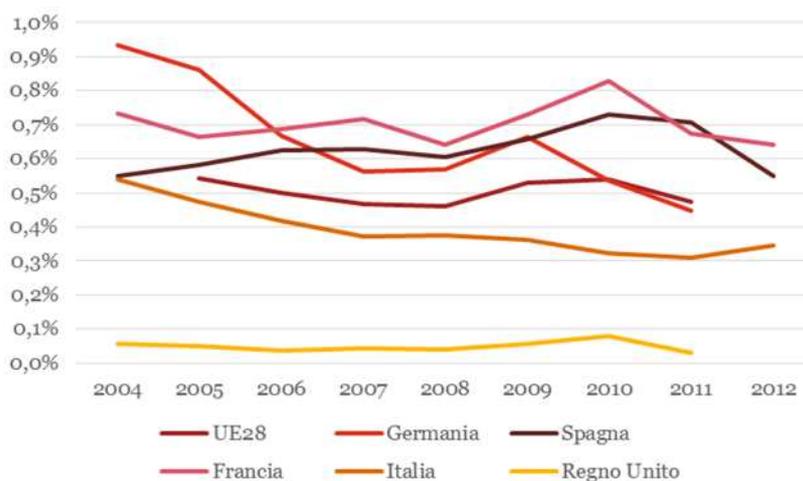
Figura 2.14 – Spesa per politiche del lavoro (1-9) sul PIL, in %



Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

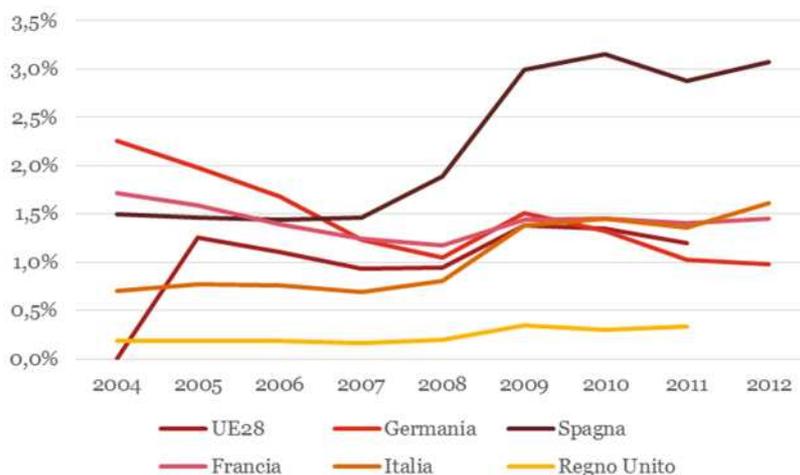
Le figure 2.15 e 2.16 illustrano la quota di spesa sul PIL distinguendo rispettivamente fra spesa per politiche attive (2-7) e spesa per politiche passive (8-9). Se si considera solo la spesa per politiche attive in percentuale al PIL, l'Italia registra un livello più basso rispetto alla media europea (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 2.15 – Spesa per politiche attive (2-7) sul PIL, in %



Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

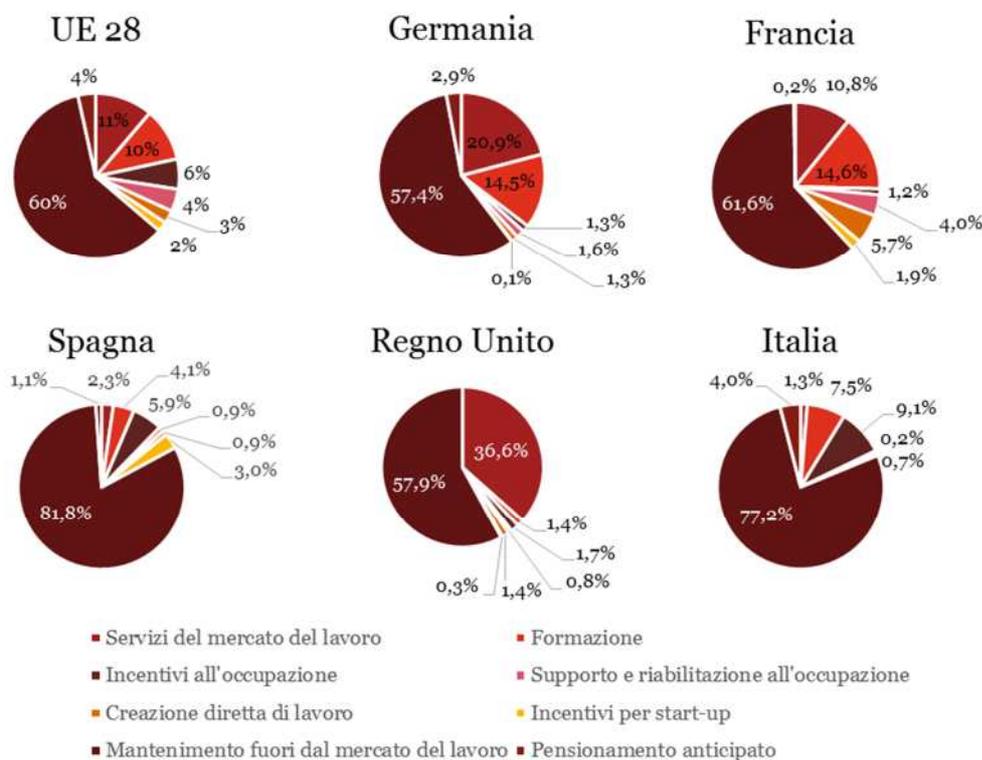
Figura 2.16 - Spesa per politiche passive (8-9) sul PIL, in %



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 2.17 – Quote di spesa per tipologia di politica (ultimo anno disponibile¹¹), in %



Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

¹¹ Da Eurostat l'ultimo anno disponibile è il 2013 per la Germania, il 2012 per Spagna, Francia, Italia, 2011 per EU28 e Regno Unito.

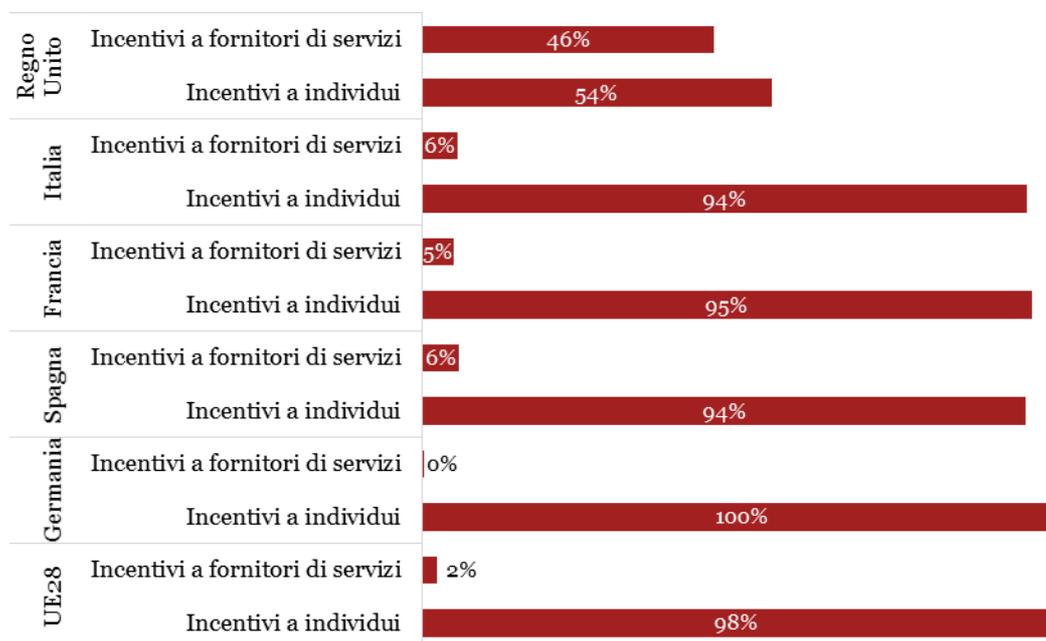
Distinguendo per tipologia di politica, la figura 2.17 evidenzia la generale preponderanza delle **spese assistenziali** fuori dal mercato del lavoro (i.e. sussidi di disoccupazione), che rappresentano, a livello europeo e nei paesi considerati a scopo di comparazione, la maggior quota di spesa per politiche 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 l'**incentivo individuale**, mentre minoritario è l'incentivo dato ai fornitori di servizi.

Figura 2.18 - Tipo di trasferimento per la politica attiva "Incentivi per Start-up" (ultimo anno disponibile¹²)

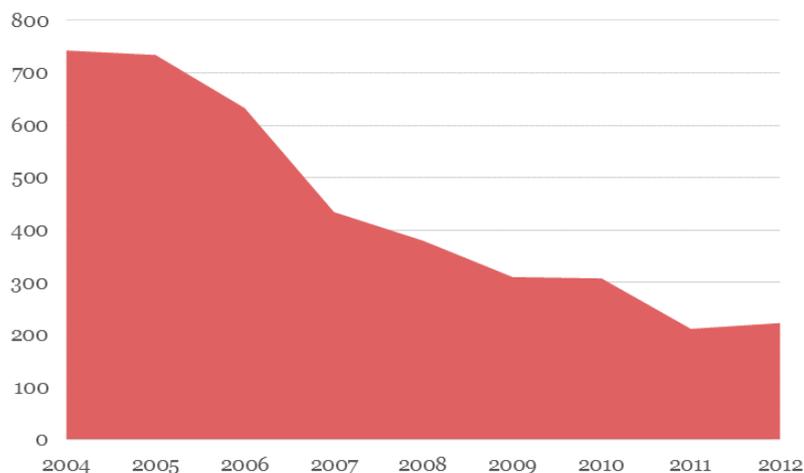


Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

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.

¹² 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 2.19 – 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 2.19, 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 start-up” 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 2.20)
- spesa per **incentivi all'autoimpiego**, derivante da azioni co-finanziate attraverso FSE 2000-2006 e 2007-2013 (figura 2.21)
- spesa per gli **step integrati per la creazione di impresa**, derivante da azioni co-finanziate attraverso FSE 2000-2006 e 2007-2013 (figura 2.22)
- spesa per **prestiti per la creazione di impresa** individuale (figura 2.23).

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 (figura 2.20) 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 (figura 2.21) 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 (figura 2.22) e i prestiti per la creazione di impresa individuale (figura 2.23), 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 2.20 – Training per la creazione di nuove imprese, in milioni di euro

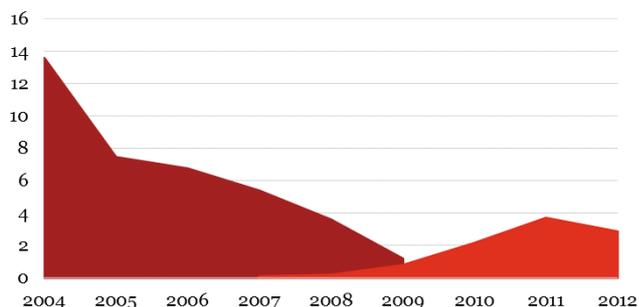
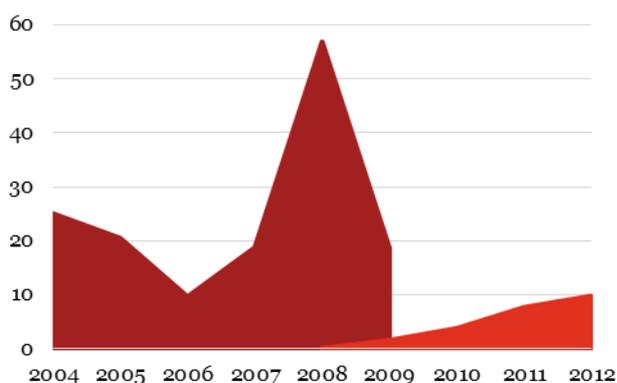


Figura 2.22 – Step integrati per la creazione di impresa, in milioni di euro



■ Azioni co-finanziate FSE 2000-2006
■ Azioni co-finanziate 2007-2013

Figura 2.21 – Incentivi all'autoimpiego, in milioni di euro

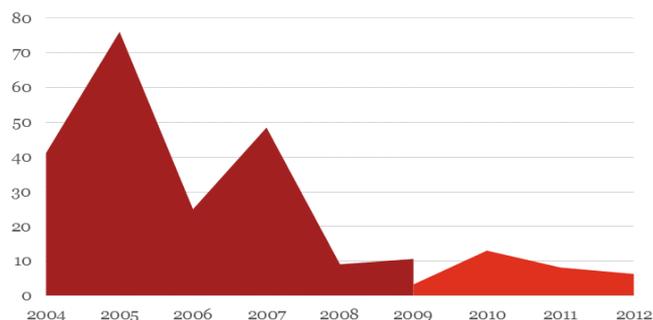
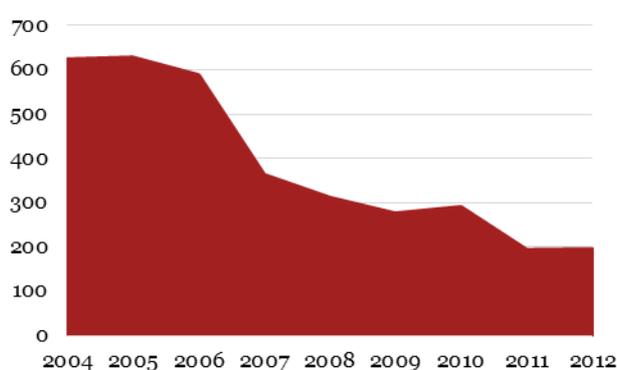


Figura 2.23 – Prestiti per la creazione di impresa individuale, in milioni di euro



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 Reg. 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 ben preciso, 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) 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.

*In questa prima parte dello studio e, quindi, con riferimento al **Rapporto Iniziale**, si specifica che l'analisi desk è stata condotta sulla base delle fonti informative e dei dati disponibili al valutatore e che, pertanto, sarà integrata e completata con l'ulteriore documentazione che verrà raccolta presso gli attori coinvolti nonché con quanto sarà realizzato mediante la stakeholder consultation.*

2. Stakeholder consultation

La consultazione degli *stakeholder* sarà condotta al fine di completare l'analisi desk ed avrà per oggetto la realizzazione di interviste/somministrazione di questionari ad una predefinita lista di *stakeholder* di maggior rilievo (si veda l'Allegato 3 al presente Rapporto), 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. Tale fase sarà fondamentale, quindi, 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.

*Si specifica che la stakeholder consultation sarà avviata dopo la consegna del **Rapporto Iniziale**. Ad ogni modo, una preliminare guida alle interviste è stata già sviluppata e rappresenta l'Allegato 1 al presente documento.*

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 prime conclusioni per quanto riguarda:



- l'identificazione delle principali tipologie e misure dei fallimenti di mercato e delle situazioni di investimento sub-ottimali, che assicurino 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 costituendo Fondo si articola metodologicamente su due dimensioni:

- ambito di **applicazione territoriale**: la presente analisi riguarda preliminarmente le sole Regioni aderenti al Fondo: Basilicata, Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Molise, Sicilia, Veneto; mentre l'analisi della domanda delle restanti Regioni sarà oggetto del rapporto intermedio.
- 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)**
 - **persone inattive**
 - **disoccupati di lunga durata**
 - Priorità di investimento *8ii*:
 - giovani che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazione (NEET)¹³
 - Priorità di investimento *8iv*:
 - **donne.**

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 all'autoimpiego e all'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 qualche attaccamento al lavoro.

¹³ Per l'analisi della domanda dei NEET si veda l'analisi relativa al PON – IOG (scenario 1).

Con riguardo alla seconda categoria di *proxy*, per approssimare il numero teorico di NEET potenzialmente interessati a forme di autoimpiego e autoimprenditorialità, la stima della domanda teorica è stata corretta attraverso la *proxy* “imprenditorialità giovanile”, corrispondente alla quota di posizioni lavorative¹⁴ indipendenti nella classe di età 15-29 anni sul totale delle posizioni lavorative nella stessa classe di età nelle imprese attive (valore medio annuo)¹⁵. 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, a livello nazionale e a livello comunitario.

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 documento¹⁶;
- 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 tre tra **gli istituti di credito privati** più attivi in Italia e nello specifico: Unicredit, Banca Nazionale del Lavoro e Banca Sella. 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ Dato suscettibile di modifiche in corso d'opera, anche sulla base delle informazioni di dettaglio che potranno pervenire a seguito della consultazione con gli stakeholder.

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 di 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.

Occorre sottolineare che, in questa fase preliminare dello studio, l'analisi dell'offerta e della domanda teorica si basa principalmente sulle informazioni reperite tramite l'analisi desk ed è focalizzata sulla situazione di contesto delle **Regioni che hanno già manifestato la volontà di aderire** al Fondo rotativo proposto dal MLPS.

Al fine della stesura del Rapporto Intermedio e del Rapporto Finale si provvederà a completare tale analisi:

- **conducendo interviste semi-strutturate** (attraverso questionari preventivamente condivisi con le AdG per la cui traccia si rimanda all'Allegato 2 del presente documento) rivolte, rispettivamente, a una selezione di *stakeholder* rappresentanti l'offerta (società finanziarie regionali *in house*, istituti di credito, agenzie esecutive e istituzioni internazionali) e la domanda (*stakeholder* regionali e nazionali, associazioni di categoria), come definiti dall'Allegato 3 del presente Rapporto;
- **estendendo la ricerca alle restanti Regioni** che potrebbero tendenzialmente aderire al Fondo in futuro.

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, sono **attivi e operanti nelle Regioni 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 secondo del livello territoriale di intervento (regionale, nazionale e comunitario), mettendo in evidenza per ciascun strumento:

- le risorse disponibili al momento della stesura del documento¹⁷;
- 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**.

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

¹⁷ Dato suscettibile di modifiche in corso d'opera, anche sulla base delle informazioni di dettaglio che potranno pervenire a seguito della consultazione con gli *stakeholder*.

- in media, le Regioni aderenti hanno a disposizione allo stato attuale circa due strumenti a supporto dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità¹⁸; 
- su 12 interventi individuati: **7 sono strumenti di prestito agevolato** (di cui 1 prevede sia prestiti sia garanzie), 3 sono contributi a fondo perduto, 2 combinano il fondo perduto al finanziamento agevolato; 
- quasi tutti gli strumenti finanziari (9/10) sono **gestiti dalle finanziarie in house regionali**; 
- **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; 
- 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 € 95,1 Mil.**¹⁹ di cui circa **€ 88 Mil.**²⁰ **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**. 

¹⁸ Eccezione fatta per la **Regione Emilia Romagna** la quale, allo stato attuale, 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 mil. di risorse regionali per azioni per l'autoimpiego e la creazione di impresa ad accesso individuale. Le risorse risultano esaurite al 20 giugno 2013.

¹⁹ Valore stimato sulla base dei dati disponibili riguardanti gli aggiornamenti di spesa dei fondi presi in esame.

²⁰ *Ibidem*.

Tabella 4.1 – Incentivi per l'autoimprenditorialità e l'autoimpiego attivi a livello regionale²¹

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*	€ 12,6 Mil. ²²	Risorse comunitari e (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*	€ 57,5 Mil.	Risorse comunitari e (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 Mil.	Regionali (L.R 11 del 18.04.14)						Innovazioni e tecnologica R&S (Start up innovative)	Prestito	72	Min € 20.000 – Max €. 150.000	Fisso	** Personali o Reali o Patrimoniali o Finanziarie	

²¹ Regioni aderenti al Fondo rotativo nazionale.

²² Importo calcolato sulla base dei dati al 31.12.2013 del RAE 2013 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	Piccolo Prestito "Mi Fido di Te"	Finmolise*	n.d. ²³	Nazionali (PAR FSC 2007-2013)						Nessuno	Prestito	60	Min €. 5.000 – Max €. 15.000	Di mercato	** Personali	
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 Mil.	Nazionali (PAR FSC 2000-2006)		✓	✓	✓		Nessuno	Fondo perduto	-	Tra max. € 30.000 e max. € 150.000 (a seconda del numero dei richiedenti)	-	Fidejussori 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 del prestito)	€ 2 Mil. (per il 2015)	Regionali		✓	✓	✓	✓	Nessuno	Garanzia Prestito	84	Prestito: Min €. 5.000 – Max €. 20.000	1%	** Personali	

²³ Sullo strumento erano stati stanziati € 3 Mil. del PAR FSC 2007-2013. Ai sensi di quanto emerge dai dati dell'ultimo monitoraggio FSC disponibile (RAE 2014 con dati al 31.12.2014) tali risorse risultano tutte erogate. Data la rotatività dello strumento, sono in attesa del ripristino del fondo.

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 Lazio	Fondo per la nascita e lo sviluppo di imprese e startup innovative²⁴	Lazio Innova* (ex Filas)	€1,5 Mil. (per il 2015)	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	-		
Regione Siciliana	CreAZIONI Giovani - Linea di intervento "Lavoro in proprio"	-	€ 1,1 Mil.	Nazionali (Fondo nazionale per le politiche Giovanili) Regionali		✓				Nessuno	Fondo perduto	-	Max. € 50.000	-	Fidejussoria (in caso di anticipazione del 70% del contributo)	
Regione Siciliana	Jeremie Sicilia	EIF Unicredit	€ 6,1 Mil. ²⁵	Comunitari e Private						Nessuno	Prestito	48	Max. 25.000	- 0 per la quota (45%) relativa all EIF - Var. per la quota (55%) relativa alla Banca		
Regione Veneto	LR 57/1999 - Fondo di Rotazione per l'imprenditoria giovanile	Sviluppo Veneto SpA*	€ 5,8 Mil. ²⁶	Regionali		✓				Agroalimentare e Agroindustriale Manifatturiero Artigiano	Fondo perduto (15%) Leasing a tasso agevolato (85%)	84	Min- € 20.000 Max. € 100.000	- 0 per la quota (42,5%) relativa al Fondo - Var. per la quota		

²⁴ 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.

²⁵ Fonte: RAE 2013 del POR FESR 2007-2013 Regione Sicilia.

²⁶ Fonte: ultimo monitoraggio di Sviluppo Veneto sui fondi (maggio 2015).

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 Veneto	Legge Regionale Imprenditoria Femminile n. 1/2000	Sviluppo Veneto SpA*	€ 2,5 Mil. ²⁷	Regionali				✓		Turistico Commercio e servizi				(42,5%) relativa alla Banca		

* Società finanziaria in house regionale

** Possibile richiesta di garanzie

²⁷ Ibidem

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 **4 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; 
- a livello nazionale il **tasso di interesse** è pari a 0% solo nel caso degli incentivi Smart&Start; 
- i 4 interventi individuati a livello nazionale offrono finanziamenti a tassi agevolati anche in combinazione al fondo perduto; 
- 3 su 4 degli interventi nazionali individuati offrono ai propri beneficiari anche dei servizi accessori che riguardano principalmente assistenza tecnica e gestionale; 
- in media, i **tempi** per la restituzione dei prestiti oscillano **tra i 6 e i 7 anni** (80 mesi); 
- a **livello comunitario**, il **Programma EaSI** e il **Programma COSME** intervengono per la promozione dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità tramite **l'erogazione di 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 50% e il 70% degli investimenti ammissibili; 
- **Smart& Start** è l'intervento più consistente dal punto di vista delle risorse disponibili (circa **€ 173,5 Mil.**); 
- 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 € 200 Mil.**²⁸; 
- 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 Mil., 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 comunitario²⁹, come già anticipato, il dato più significativo è rappresentato **dall'assenza di risorse destinate prioritariamente ai NEET**. 

²⁸ Valore stimato sulla base dei dati disponibili riguardanti gli aggiornamenti di spesa dei fondi presi in esame.

²⁹ Escluse le iniziative europee di Youth Guarantee.

Tabella 4.2 – Incentivi per l’autoimprenditorialità e l’autoimpiego attivi a livello nazionale e comunitario

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.												
	Autoimpiego - D.Lgs. n. 185/2000 - Titolo II ³⁰ – Lavoro Autonomo	Invitalia	€ 28 Mil. (per il 2015) ³¹	Nazionale			✓			Nessuno	Per gli investimenti: Prestito + Fondo perduto	60	Per gli investimenti : max. 15.494 €. a fondo perduto; max. 50% a prestito Per la gestione: max. € 5.164,57	30% del tasso vigente alla stipula del contratto		✓					
	Autoimpiego - D.Lgs. n. 185/2000 - Titolo II – Microimpresa						✓			Produzione di beni e fornitura di servizi							Per la gestione: Fondo perduto	84	N.a. ³²	30% del tasso vigente alla stipula del contratto	✓
	Autoimpiego - D.Lgs. n. 185/2000 - Titolo II – Franchising						✓			Commercia lizzazione di beni e servizi mediante franchising											
Ministero dello Sviluppo Economico	Smart&Start Italia	Invitalia	€ 173,5 Mil ³⁴	Nazionale Comunitaria		✓			✓	Innovaz. tecnologica R&S (Start up innovative)	Prestito (+ Fondo perduto per start up in Basilicata, Calabria,	96	70% delle spese agevolabili	0		✓					

³⁰ Iniziativa valida per l’avvio di attività imprenditoriali in Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

³¹ Fonte: art. 3 comma 1 (a) del D. L. 28 giugno 2013, n. 76 - 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.

³² L’entità di ciascuna singola agevolazione non è predefinita, ma è il risultato di un calcolo che tiene conto dell’ammontare degli investimenti e delle spese di gestione nonché delle caratteristiche del finanziamento a tasso agevolato (durata, entità e tasso) che si intende richiedere.

³³ *Ibidem*

³⁴ Valore stimato stando alle agevolazioni erogate al 20.05.15 (Fonte: sito ufficiale “Smart&Start”).

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.							
											Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia)					
Commissione Europea - Fondo Europeo degli Investimenti	Asse Microfinanza e Imprenditoria Sociale (ex Progress).	Intermediari accreditati per ogni Stato Membro ³⁵	€ 193 Mil.	Comunitari e (Programma EaSI)		✓	✓			Nessuna	Garanzie Prestiti ³⁶	60	Max. € 25.000	A seconda dell'intermediario		
Commissione Europea	Erasmus per giovani imprenditori	-	€ 6 Mil. (per il 2015)	Comunitari e (Programma COSME)		✓				Nessuna	Fondo perduto	-	Max. € 6.600			

La tabella 4.3 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.

³⁵ Per l'Italia: Finmolise, Banca di Credito Cooperativo Mediocriti (BCCM), Banca di Credito Cooperativo EmilBanca, Banca di Credito Cooperativo Bellegra, SEFEA, Cofiter.

³⁶ 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.

Tabella 4.3 – Incentivi per l'autoimprenditorialità e l'autoimpiego attivi proposti dagli Istituti privati di credito³⁷

Istituto di credito	Prodotto / Titolo iniziativa	Risorse disponibili	Fonte di finanziamento	Priorità					Settori prioritari	Tipo di strumento	Durata max. (mesi)	Contributo a destinatario	Tasso di interesse	Garanzie richieste	Incentivi accessori
				NEET	Giov.	Disocc.	Donne	Svant.							
Unicredit	Start up - Finanziamento Nuove Imprese	n.d.	Privata		✓	✓	✓		Nessuna	Prestito	84	Max. € 100.000	Fisso o variabile	Garanzia eligibile Confidi almeno pari al 60% dei fidi/finanziamenti accordati	
Banca Nazionale del Lavoro	CrediAzienda BNL Start Up	n.d.	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	n.d.	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)	

³⁷ 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 Rapporto intermedio l'analisi del potenziale effetto leva che la complementarità di tali risorse e interventi potrebbe determinare nell'implementazione del Fondo rotativo nazionale (4.3 "Stima delle risorse pubbliche e private complementari").

4.1.2 Analisi della domanda teorica

Come illustrato nella nota metodologica inclusa nel capitolo 3, l'analisi della domanda teorica presentata di seguito relativamente alle regioni aderenti al Fondo, si articola su due scenari principali, corrispondenti ai gruppi di destinatari dei PON su cui si basa il costituendo 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)³⁸**
 - Priorità di investimento 8iv:
 - **donne.**

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.

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 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 costituendo Fondo rotativo dovrebbe finanziare le iniziative di autoimprenditorialità ed autoimpiego di giovani NEET (*Not in employment, education or training*). La tipologia di destinatari prioritariamente

³⁸ Per l'analisi della domanda dei NEET si veda l'analisi relativa al PON – IOG (scenario 1).

individuata dalla AdG è rappresentata dai NEET che hanno aderito a Garanzia Giovani e 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.

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

In base all'ultimo monitoraggio disponibile³⁹, i giovani aderenti a Garanzia Giovani sono in totale (per tutte le fasce di età dai 15 ai 29 anni) pari a **581.849** (per il 51% maschi e per il 49% femmine), di cui 310.345 presi in carico e 97.439 a cui è stata proposta almeno una misura prevista dal piano.

La fascia di età prioritaria per il costituendo Fondo (**18-29 anni**) rappresenta oltre il 92,2% degli aderenti totali al programma ed ammonta a **536.933 giovani**, come riportato in tabella 4.4⁴⁰.

Tabella 4.4 Aderenti a Garanzia Giovani 19-29 anni per Regione di residenza (al 22 maggio 2015)

	Maschi	Femmine	Totale
Piemonte	11.886	13.196	25.082
Valle d'Aosta	421	424	845
Lombardia	19.191	17.339	36.530
Bolzano	19	33	52
Trento	1.560	1.561	3.121
Veneto	13.753	16.532	30.285
Friuli	5.764	6.657	12.421
Liguria	3.761	3.904	7.665
Emilia Romagna	12.774	14.933	27.707
Toscana	12.504	13.660	26.164
Umbria	5.653	5.999	11.652
Marche	10.502	11.064	21.566
Lazio	21.701	20.950	42.651
Abruzzo	9.537	9.692	19.229
Molise	1.955	2.139	4.094
Campania	36.465	32.083	68.548
Puglia	21.682	20.220	41.902
Basilicata	7.031	7.251	14.282
Calabria	16.038	14.500	30.538
Sicilia	41.771	43.018	84.789
Sardegna	13.227	14.643	27.870
Totale	267.195	269.798	536.993

Fonte: Monitoraggio Garanzia Giovani del 22 maggio 2015⁴¹

Restringendo il campo di osservazione alle sole regioni aderenti al Fondo, 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

³⁹ Il periodo di riferimento è aprile 2014-maggio 2015. Il Monitoraggio Garanzia Giovani del 22 maggio 2015 è reperibile al link: <http://www.garanziagiovani.gov.it/EventiNews/News/Pagine/2015/Garanzia-Giovani-ha-favorito-integrazione-tra-servizi-per-l-impiego-pubblici-e-privati.aspx>.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Reperibile al link: <http://www.garanziagiovani.gov.it/EventiNews/News/Pagine/2015/Garanzia-Giovani-ha-favorito-integrazione-tra-servizi-per-l-impiego-pubblici-e-privati.aspx>

che la decisione di iscrizione del giovane a Garanzia Giovani può considerarsi di per sé come una forma di attivazione esplicitiva della disponibilità a lavorare.

Tabella 4.5 – 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)⁴²

Regione	NEET aderenti a Garanzia Giovani (19-29 anni) per regione di residenza	NEET aderenti a Garanzia Giovani (19-29 anni) per regione di adesione	Proxy imprenditorialità giovanile	Domanda teorica potenziale da parte dei NEET per regione di residenza (E)	Domanda teorica potenziale da parte dei NEET per regione di adesione (F)
(A)	(B)	(C)	(D)	(B)*(D)	(C)*(D)
Basilicata	14.282	16.122	17,7%	2.528	2.853
Calabria	30.538	29.740	19,6%	5.985	5.829
Emilia Romagna	27.707	40.567	11,9%	3.297	4.827
Lazio	42.651	56.467	11,2%	4.777	6.324
Molise	4.094	5.748	23,8%	974	1.368
Sicilia	84.789	83.953	17,0%	14.414	14.272
Veneto	30.285	35.655	10,6%	3.210	3.779
Totale				35.186	39.253

Fonte: (B), (C): Monitoraggio Garanzia Giovani del 22 maggio 2015. Il periodo di riferimento considerato è aprile 2014-maggio 2015; (D) Istat – Registro Asia-Occupazione. Note: (D) Proxy imprenditorialità giovanile: 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.

Con riferimento all'insieme delle Regioni aderenti al Fondo e con riguardo ai suoi destinatari prioritari (i.e. giovani NEET di età compresa fra i 19 e i 29 anni e aderenti a Garanzia Giovani), si stima una **domanda teorica potenziale totale di circa 35-39 mila individui circa**. Lo scenario è stimato correggendo il numero di giovani NEET aderenti a Garanzia Giovani – considerati sia con riferimento alla regione di residenza e sia con riferimento alla regione di adesione⁴³ - attraverso la *Proxy imprenditorialità giovanile*, corrispondente alla quota di posizioni lavorative indipendenti nella classe di età 15-29 anni sul totale delle posizioni lavorative nella stessa classe di età nelle imprese attive (valore medio annuo)⁴⁴.

Come riportato nel capitolato prestazionale, il Fondo che si intende implementare prevede l'erogazione di piccoli prestiti compresi tra € 10.000 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 per un ammontare totale pari a € 70.136.388, distribuiti fra le Regioni aderenti come indicato nella tabella seguente.

⁴² In base alla analisi della letteratura economica di riferimento, ulteriori proxy statistiche potranno essere apportate per affinare ulteriormente il calcolo della domanda teorica potenziale.

⁴³ La domanda teorica potenziale potrà essere ulteriormente affinata considerando solo il bacino dei NEET presi in carico e/o che abbiano concluso la formazione mirata all'inserimento lavorativo (in base alla disponibilità di questo dato).

⁴⁴ 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.

Tabella 4.6 – Risorse finanziarie del Fondo a valere sul PON-IOG, in euro (alla data del 26 marzo 2015)

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	11.086.388	30.000.000	41.086.388
Veneto	3.500.000		3.500.000
Totale	30.746.560,30	39.389.827,70	70.136.388

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Considerata la **priorità di destinatari** individuata per il Fondo e la disponibilità del dato relativo alla **distribuzione delle risorse disponibili a livello regionale** a valere su PON-IOG, la stima della domanda teorica sopra riportata viene confrontata di seguito con la disponibilità di risorse al fine di fornire una stima preliminare del grado di copertura teorico del Fondo. In particolare, la tabella 4.7 riporta tale analisi con riferimento alle ipotesi minime e massime di prestito richiedibile (i.e. i casi estremi di importo minimo pari a € 10.000/massimo pari a € 50.000), mentre la tabella 4.8 riporta il caso di prestito medio (i.e. pari a € 30.000).

Tabella 4.7 – 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	Prestito Min/Max	Numero teorico interventi Max/Min	Domanda teorica NEET aderenti per regione di adesione	Copertura teorica del Fondo
(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
			(B)/(C)		(D)/(E)
Basilicata	300.000	10.000	30	2.853	1,0%
		50.000	6		0,2%
Calabria	20.000.000	10.000	2.000	5.829	34,3%
		50.000	400		6,8%
Emilia Romagna	2.000.000	10.000	200	4.827	4,1%
		50.000	40		0,8%
Lazio	3.000.000	10.000	300	6.324	4,7%
		50.000	60		0,9%
Molise	250.000	10.000	25	1.368	1,8%
		50.000	5		0,3%
Sicilia	41.086.388	10.000	4.109	14.272	28,7%
		50.000	822		5,7%
Veneto	3.500.000	10.000	350	3.779	9,2%
		50.000	70		1,8%
Totale	70.136.388	10.000	7.014	39.253	17,87%
		50.000	1.403		3,57%

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

Tabella 4.8 - 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 (€)	Prestito Medio (€)	Numero medio teorico di interventi	Domanda teorica NEET aderenti per regione di adesione	Copertura media Fondo
(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
			(B)/(C)		
			(D)/(E)		
Basilicata	300.000	30.000	10,0	2.853	0,4%
Calabria	20.000.000	30.000	666,7	5.829	11,4%
Emilia Romagna	2.000.000	30.000	66,7	4.827	1,4%
Lazio	3.000.000	30.000	100,0	6.324	1,6%
Molise	250.000	30.000	8,3	1.368	0,6%
Sicilia	41.086.388	30.000	1369,5	14.272	9,6%
Veneto	3.500.000	30.000	116,7	3.779	3,1%
Totale	70.136.388	30.000	2337,9	39.253	6%

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

Le tabelle mostrano una copertura teorica del Fondo 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** (€ 10.000), la copertura teorica del fondo in termini di numero interventi finanziabili⁴⁵ arriverebbe a circa il 18% della domanda potenziale per quanto riguarda l'insieme delle Regioni aderenti al Fondo, variabile a livello regionale in un *range* compreso tra l'1% circa della Basilicata e il 34% della Calabria (tabella 4.7);
- 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 0,2% della Basilicata al 6,8% della Calabria (tabella 4.7);
- 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'11,4% circa della Calabria (tabella 4.8).

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

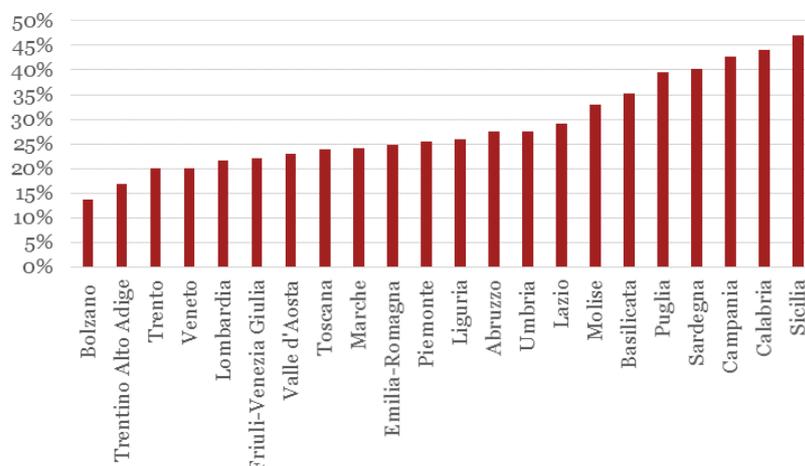
Il Fondo prevede, successivamente al soddisfacimento della domanda proveniente dal suddetto target prioritario, l'allargamento dell'accesso anche da parte della platea di soggetti previsti dal PON-IOG e PON-SPAO (quest'ultimo trattato nel seguente paragrafo).

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 - e relativamente alle Regioni aderenti al fondo.

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).

⁴⁵ Al lordo dei costi di gestione.

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.

All'interno della platea dei giovani NEET è possibile individuare due target su cui basare l'analisi della domanda sulla base della ricerca attiva dell'occupazione:

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

Al fine di riflettere il bacino di NEET che manifesti un qualche attaccamento al mercato del lavoro, infatti, si devono escludere dalla stima della domanda teorica coloro che versano in una condizione di inattività liberamente scelta (i.e. "non cercano e non sono disponibili a lavorare").

La tabella seguente riepiloga i NEET in base alla condizione professionale, a livello nazionale e ripartizionale⁴⁶.

⁴⁶ Il dato a livello regionale non risulta accessibile sul datawarehouse Istat.

Tabella 4.9 – 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, 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 la *proxy imprenditorialità giovanile* summenzionata, 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, riportato in tabella 4.9), 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.

Tabella 4.10 – 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 anni)	Proxy NEET disponibili a lavorare ⁴⁷	NEET disponibili a lavorare (18-29 anni)	Proxy imprenditorialità giovanile	Domanda teorica NEET
(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
			(B)*(C)		(D)*(E)
Basilicata	28.426	82%	23.423	17,70%	4.126
Calabria	127.834	82%	105.335	19,60%	20.545
Emilia Romagna	117.247	68%	79.728	11,90%	9.488
Lazio	207.117	76%	157.409	11,20%	17.630
Molise	13.685	76%	10.401	23,80%	2.475
Sicilia	348.983	82%	286.166	17,00%	48.648
Veneto	113.955	68%	77.489	10,60%	8.214
Totale					111.126

Fonte: (B), (C): Istat; (E) Istat – Registro Asia-Occupazione. Note: (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 imprenditorialità giovanile: 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.

Considerando i soli NEET dai 18 ai 29 anni disponibili a lavorare, stimati a partire dal dato ripartizionale disponibile e correggendo questo dato per la proxy imprenditorialità giovanile, si ottiene una stima del bacino di beneficiari potenzialmente interessato ad intraprendere attività di autoimpiego e auto-imprenditorialità. Questa stima restituisce un dato complessivo (relativamente a tutte le Regioni aderenti al Fondo) pari a circa 111 mila individui, distribuiti fra le regioni in ragione della dimensione del fenomeno, i.e. il bacino più numeroso si trova in Sicilia (circa 48 mila individui).

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 nelle Regioni 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)

⁴⁷ NEET disoccupati e inattivi in “zona grigia” sul totale dei NEET a livello nazionale nel 2014.

- disoccupati di lunga durata (15 anni e più)
- disoccupati donne (15 anni e più)
- disoccupati giovani (15-24 anni)⁴⁸
- disoccupati giovani donne (15-24 anni)
- Inattivi totali (15-64 anni)
 - inattivi donne (15-64 anni)

Tabella 4.11 - Analisi della domanda teorica potenziale da parte dei destinatari del PON SPAO, Asse 1 "Occupazione" (priorità 8i, 8ii, 8iv) nel 2014

Regione		Basilicata	Calabria	Emilia Romagna	Lazio	Molise	Sicilia	Veneto	Totale
Disoccupati totali	(A)	31.503	159.777	173.276	329.018	18.012	376.543	167.059	1.255.188
di cui: lunga durata	(B)	20.400	107.400	85.600	199.100	12.100	260.700	88.500	773.800
di cui: donne	(C)	12.952	69.138	88.933	153.649	7.237	148.609	94.877	575.395
di cui: giovani	(D)	6.300	32.700	38.700	66.500	3.300	79.700	38.500	265.700
di cui: giovani donne	(E)	2.800	12.700	18.500	31.100	1.100	29.800	22.200	118.200
Inattivi totali	(F)	169.152	634.303	771.459	1.252.085	86.999	1.662.180	984.194	5.560.372
di cui: donne	(G)	109.641	400.056	486.319	795.025	54.620	1.080.751	624.275	3.550.687
Proxy: tasso di occupati indipendenti - Totale	(H)	28,2%	26,2%	24,7%	23,3%	33,0%	24,8%	24,0%	
Proxy: tasso di occupati indipendenti - Donne	(I)	25,0%	18,6%	17,0%	17,9%	30,0%	17,9%	17,2%	
Proxy: imprenditoria giovanile	(L)	17,70%	19,60%	11,90%	11,20%	23,80%	17,00%	10,60%	
Proxy forze lavoro potenziali	(M)	20,8%	20,8%	9,1%	12,5%	12,5%	20,8%	9,1%	
Domanda disoccupati	(N)= (A)*(H)	8.884	41.862	42.799	76.661	5.944	93.383	40.094	309.627
Domanda disoccupati di lunga	(O)= (B)*(H)	5.753	28.139	21.143	46.390	3.993	64.654	21.240	191.312
Domanda disoccupati donne	(P)= (C)*(I)	3.238	12.860	15.119	27.503	2.171	26.601	16.319	103.811
Domanda disoccupati giovani	(Q)= (D)*(L)	1.115	6.409	4.605	7.448	785	13.549	4.081	37.992
Domanda disoccupati giovani donne	(R)= (E)*(L)	496	2.489	2.202	3.483	262	5.066	2.353	16.351
Domanda inattivi	(S)= (F)*(H)*(M)	9.922	34.567	17.340	36.467	3.589	85.742	21.495	209.122
Domanda inattivi donne	(T)= (G)*(I)*(M)	5.701	15.477	7.523	17.789	2.048	40.239	9.771	98.548
Totale domanda	(U)= (N)+(S)	18.806	76.429	60.139	113.128	9.533	179.125	61.589	518.749

Fonte: Istat. 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) inattivi dai 15 ai 64 anni, totali; (G) inattivi dai 15 ai 64 anni, donne. Note: (H) Proxy Tasso di occupati indipendenti - Totale: quota di occupati indipendenti sul totale degli occupati dai 15 anni in su, totali; (I) Proxy Tasso di occupati indipendenti - Donne: quota di occupati indipendenti donne sul totale degli occupati donne dai 15 anni in su; (L) Proxy imprenditorialità giovanile: quota di posizioni

⁴⁸ Con riguardo alla categoria dei giovani NEET, si rimanda alla analisi della domanda riportata nel capitolo 4.1.2 relativamente al PON-IOG.

lavorative indipendenti nelle imprese attive per la classe di età 15-29 anni sul totale delle posizioni lavorative per la stessa classe di età; (M) Proxy 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.

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,
- laddove il bacino di popolazione considerato riguarda una sotto-categoria di individui distinti in base all'età (giovani), la *proxy* utilizzata 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 età;
- 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;
- il bacino degli inattivi è depurato tenendo conto solo della *proxy forze lavoro potenziali*, ovvero della categoria "inattivi disponibili a lavorare ma che non cercano lavoro"⁴⁹ e della categoria "inattivi che cercano lavoro ma non disponibili a lavorare"⁵⁰.

La stima della domanda relativa al bacino di destinatari del PON SPAO ammonta a circa **518 mila persone**, considerando i bacini stimati di disoccupati e inattivi (ognuno dei quali contiene le sotto-categorie soggettive analizzate per genere ed età) e prendendo in considerazione **l'insieme delle regioni aderenti al Fondo**. 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 e si stima ammontare a circa **18 mila unità in Basilicata, 76 mila in Calabria, 60 mila in Emilia Romagna, 113 mila in Lazio, 9 mila in Molise, 179 mila in Sicilia e 61 mila in Veneto**.

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.

Le considerazioni che potranno essere tratte a riguardo saranno oggetto del Rapporto Intermedio e si concentreranno su:

- gli aspetti quali/quantitativi del *gap* di mercato, tra cui una riflessione sul disallineamento tra l'offerta e la domanda nell'area di investimento presa in esame a seconda della categoria di destinatario; si segnala, a tal proposito, che la metodologia quantitativa per il calcolo del *gap* fra domanda e offerta di lavoro è in fase di elaborazione e si rimanda al rapporto intermedio per la sua definizione;
- gli approfondimenti sui fallimenti del mercato e le condizioni di investimento sub-ottimali, da una prospettiva di analisi che tiene conto delle implicazioni a livello di politiche implementate e da implementare (con particolare riferimento alle prospettive definite dai Programmi Operativi Regionali e Nazionali 2014-2020).

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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.

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 necessario porre una maggiore attenzione sulle 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 contesto si inserisce la necessità, così come delineato dal Reg. (UE) n. 1303/2013 (art.37), di verificare, in termini quantitativi e qualitativi, l'esistenza del **valore aggiunto** dello strumento finanziario rispetto ad altri strumenti (già esistenti o di possibile attuazione).

Rimandando l'analisi puntuale del valore aggiunto dello strumento finanziario oggetto di esame alla stesura del documento finale, in questa sede è stato già possibile individuare alcune potenziali macro-aree per cui si ravvisa l'effettiva presenza di valore aggiunto da parte dello strumento finanziario di prossima attuazione da parte del MLPS. Per una più puntuale valorizzazione dello stesso, in termini quantitativi e qualitativi, saranno necessari ulteriori approfondimenti. In particolare, il Valutatore si baserà, da un lato, su fonti di natura secondaria (analisi *desk*, Istat, Eurostat, ecc.), dall'altro su fonti di natura primaria al momento non ancora disponibili (interviste agli *stakeholder*).

Le analisi valutative si concentreranno, infine, sulle possibili implicazioni in materia di **aiuti di Stato** che potrebbero sorgere a seguito dell'istituzione dello strumento finanziario da parte del MLPS. Tuttavia, in considerazione dell'entità del sostegno previsto dal fondo (da un minimo di €10.000 a un massimo di €50.000), il processo valutativo terrà conto dei limiti consentiti dalla normativa vigente del regolamento *de minimis*⁵¹, 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, 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.

Macroarea DESTINATARI

Lo strumento finanziario dovrebbe colmare uno specifico vuoto di mercato senza influire negativamente sulla competizione.			
Domande valutative	Metodologia	Fonti informative	
		<i>done</i>	<i>to do</i>
<i>Esistono altri strumenti finanziari rivolti ai medesimi soggetti (ad es. NEET)?</i>	Ricerca e analisi dei principali strumenti finanziari esistenti in termini di destinatari finali	Analisi <i>desk</i> regioni aderenti	Analisi <i>desk</i> altre regioni, <i>stakeholder consultation</i>
<i>Qual è la domanda su cui si andrebbe a insistere in termini quantitativi (ad es. quanti sono i NEET)?</i>	Analisi quali-quantitativa della domanda in termini di tipologia di destinatari finali	Analisi <i>desk</i> regioni aderenti, Istat, Eurostat	Analisi <i>desk</i> altre regioni, <i>stakeholder consultation</i>

⁵¹ Reg. (UE) n. 1407/2013.

Lo strumento finanziario dovrebbe garantire la complementarità rispetto agli altri strumenti finanziari già esistenti.

Domande valutative	Metodologia	Fonti informative	
		done	to do
<i>Quali sono gli strumenti finanziari già esistenti con i quali si ravvisa una complementarità?</i>	Ricerca e analisi degli altri strumenti finanziari esistenti volti a sostenere l'imprenditorialità a lungo termine	Analisi desk regioni aderenti	Analisi desk altre regioni, stakeholder consultation
<i>In che modo gli strumenti finanziari sono complementari tra loro?</i>	Analisi e confronto delle principali caratteristiche degli strumenti finanziari individuati	Analisi desk regioni aderenti	Analisi desk altre regioni, stakeholder consultation

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

Domande valutative	Metodologia	Fonti informative	
		done	to do
<i>Qual è la massa critica, a livello nazionale, dei soggetti a cui lo strumento finanziario si rivolge?</i>	Ricerca e analisi quali-quantitativa dei destinatari finali del fondo su scala nazionale	Analisi desk, Istat	Analisi desk altre regioni, stakeholder consultation
<i>Sarebbe possibile attivare lo stesso strumento finanziario a livello regionale con una massa critica di destinatari inferiore?</i>	Ricerca e analisi quali-quantitativa dei destinatari finali del fondo su scala regionale e confronto con i risultati ottenuti a livello nazionale in termini di massa critica e spesa	Analisi desk regioni aderenti	Analisi desk altre regioni, Istat, stakeholder consultation

Macroarea GOVERNANCE

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

Domande valutative	Metodologia	Fonti informative	
		done	to do
<i>Esistono altri strumenti finanziari che supportano il rafforzamento del medesimo settore?</i>	Ricerca e analisi degli altri strumenti finanziari in base al settore di riferimento	Analisi desk regioni aderenti	Analisi desk altre regioni, stakeholder consultation
<i>Qual è la domanda su cui si andrebbe a insistere in termini quali-quantitativi?</i>	Ricerca e analisi quali-quantitativa della possibile domanda a cui il fondo darebbe risposta	Analisi desk regioni aderenti, Istat, Eurostat	Analisi desk altre regioni, stakeholder consultation

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

Domande valutative	Metodologia	Fonti informative	
		done	to do
<i>Qual è la governance di gestione del Fondo?</i>	Descrizione del sistema di governance	Analisi desk	Stakeholder consultation
<i>Quali sono i vantaggi di una gestione a livello nazionale rispetto ad altre forme di gestione?</i>	Analisi qualitativa del sistema di governance e confronto con altri sistemi (ad es. regionali).	Analisi desk	Stakeholder consultation

Macroarea TIPOLOGIA DI STRUMENTO

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

Domande valutative	Metodologia	Fonti informative	
		done	to do
<i>Quali sono i vantaggi del fondo rotativo rispetto agli altri fondi?</i>	Analisi qualitativa delle principali caratteristiche del fondo rotativo e confronto con altri tipi di fondo (ad es. fondo perduto)	-	Analisi desk
<i>In che misura è possibile quantificare i vantaggi (ad es. minore intensità del sostegno pubblico, effetto “revolving”, ecc.) del fondo rotativo rispetto agli altri fondi?</i>	Analisi quali-quantitativa delle possibili ricadute del fondo rotativo e confronto con gli altri fondi	-	Analisi desk, stakeholder consultation

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

Domande valutative	Metodologia	Fonti informative	
		done	to do
<i>In che modo lo strumento finanziario di tipo rotativo favorisce una maggiore qualità dei progetti finanziati rispetto ad altri strumenti?</i>	Ricerca e analisi quali-quantitativa dei progetti finanziati con i fondi rotativi in base alla letteratura, alle esperienze passate e alle possibili ricadute del presente fondo	-	Analisi desk, stakeholder consultation
<i>In che modo e in che misura lo strumento finanziario di tipo rotativo può favorire l'effetto leva?</i>	Analisi quali-quantitativa dell'effetto leva del fondo rotativo in base alla letteratura, alle esperienze passate e alle possibili ricadute del presente fondo	-	Analisi desk, stakeholder consultation

Da un punto di vista strettamente quantitativo ed economico-finanziario, il calcolo del valore aggiunto consentirà di supportare la scelta di implementare lo strumento finanziario rotativo. L'efficacia dello strumento, infatti, verrà misurata rispetto ad altre potenziali opzioni di finanziamento disponibili emerse durante la ricognizione svolta. Più nel dettaglio, verrà analizzato il livello di intensità del sostegno pubblico: più basso sarà il livello di intensità degli aiuti

pubblici rispetto ad altre forme di interventi, più alto sarà il valore aggiunto dello strumento finanziario. Verrà quindi comparato il Valore Attuale Netto (VAN) dei benefici ottenuti tramite lo strumento finanziario in questione con le altre opzioni di finanziamento emerse durante l'attività di ricerca *desk*. Al fine di rendere questi valori comparabili, il VAN verrà standardizzato con il volume degli investimenti, così come presentato nella formula seguente:

$$VAN\% = \frac{VAN}{Volume}$$

Le analisi summenzionate saranno utilizzate per verificare il valore aggiunto dello strumento finanziario considerato (ad es. in termini di rientro delle risorse) rispetto a qualsiasi altra forma di intervento possibile.

4.3 Stima delle risorse pubbliche e private complementari

La stima delle risorse pubbliche e private complementari sarà completata e valorizzata nel Rapporto Intermedio. La definizione delle risorse addizionali, infatti, è strettamente correlata alla stima delle risorse disponibili, soprattutto quelle private, e del *gap* rilevato tra domanda ed offerta. In questa prima fase di analisi, tuttavia, si possono prevedere già delle ipotesi per la definizione del quadro da cui potranno scaturire tali risorse.

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 allo 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 saranno identificate sulla base delle seguenti variabili:

- **origine del finanziamento:**
 - 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;
 - **attori pubblici:** quali organismi di implementazione dei fondi SIE, attori nazionali o regionali, istituzioni finanziarie pubbliche, organizzazioni pubbliche o semi-pubbliche;
 - **attori privati:** quali altri investitori o istituzioni finanziarie private interessati allo scopo dello strumento finanziario, o a specifici progetti finanziati o alla strategia di investimento nel suo insieme;
- **fase di ingresso del finanziamento aggiuntivo** nella implementazione dello strumento: come specificato nella regolamentazione di riferimento⁵², i contributi pubblici e privati possono inserirsi in qualsiasi momento dell'implementazione dello strumento;
- **eventuale sovrapposizione delle fonti di finanziamento:** i casi di sovrapposizione, ad esempio tra diversi programmi finanziati dai fondi SIE o tra diversi assi prioritari, possono creare sinergie e finanziamento aggiuntivo.

L'identificazione delle fonti di finanziamento aggiuntive in base alle determinanti summenzionate si baserà su attività di ricerca *desk*, prendendo in riferimento in particolare le informazioni e i dati analizzati per la definizione dell'offerta di finanziamento, e soprattutto la *stakeholder consultation*. L'individuazione di potenziali risorse addizionali private e pubbliche è, infatti, un dato che può essere stimato anche grazie alle percezioni sulla volontà degli *stakeholder* di investire sullo strumento, nonché degli attori che hanno una profonda conoscenza delle componenti di mercato che caratterizzano l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità.

La stima delle risorse addizionali sarà completata con l'individuazione dell'effetto leva, attraverso la compilazione della tabella riepilogativa riportata di seguito (a titolo esemplificativo).

⁵² Articolo 38 del Regolamento (EU) No 1303/2013.

Tabella 4.12: Caratteristiche del finanziamento aggiuntivo pubblico o privato e effetto leva corrispondente

Finanziamenti aggiuntivi legati al Fondo Rotativo Nazionale		Effetto leva
<i>Origine</i>	Risorse comunitarie della programmazione 2014 – 2020 (FSE e FESR)	$\frac{\text{Volume dello strumento finanziario}}{\text{Volume delle risorse pubbliche e private}}$
	Risorse pubbliche da NaSPI ⁵³	
	Risorse private di fondazioni bancarie, istituti di credito, incubatori di impresa	
<i>Livello di intervento</i>		
<i>Ammontare di co-finanziamento</i>		

Inoltre, al fine di creare le condizioni favorevoli per gli investimenti privati, le analisi potranno condurre all'identificazione di opzioni di remunerazione preferenziale per il settore, tra cui:

- compartecipazione preferenziale agli utili (e.g. il *hurdle rate* non è *pari passu* agli investitori in fondi per le infrastrutture, ma dà la preferenza ai partner privati)
- aliquote preferenziali di pagamento ai manager co-investitori nei limiti stabiliti (Regolamento EU n. 1303/2013, e.g. microfinanza);
- compartecipazione preferenziale alle perdite (e.g. schemi di garanzia a copertura di una parte del downside risk sui prestiti per l'innovazione);
- regimi di uscita preferenziale.

⁵³ L'art. 8 del D.L. 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 possa richiedere la liquidazione anticipata della stessa 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.

Tabella 4.13 - Riepilogo delle esperienze analizzate

Ente attuatore	Titolo iniziativa	Tipo di sovvenzione	Entità del contributo	Destinatari finali	Soggetto gestore	Governance
Regione Sardegna	Fondo microcredito FSE 07-13	Prestiti	77 M€ ⁵⁴	Imprese costituenti o costituite da giovani, donne , nuovi imprenditori, sogetti 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 ⁵⁵	Sviluppo Campania Spa	Spese di gestione nella misura massima del 4% dell'importo complessivo, su media annua.
Regione Basilicata	Fondo di Sostegno e Garanzia FSE 07-13	Prestiti e garanzie	15 M€ ⁵⁶	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 ⁵⁷
Regione Abruzzo	Start Up Start Hope FESR 07-13	Equity	14 M€	Piccole nuove imprese innovative, costituite/costituende 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.
-	Incentivi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego, di cui al D.Lgs. n. 185/2000	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 della richiesta di ammissione alle agevolazioni	Invitalia Spa	n.d.
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.

⁵⁴ 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 65,5M€ a 77M€ circa.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Con riferimento alla misura "Microcrediti".

⁵⁷ 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).

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 una risorsa, in particolare, per coloro che scelgono di 	<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

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 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 5.996 (5.283 solo a valere sul I Avviso), di cui 1.435 ammesse a finanziamento (1.087 sul I Avviso). Con riferimento al I Avviso⁵⁸, i dati di monitoraggio consolidati mostrano la seguente distribuzione territoriale: 446 domande finanziate in provincia di Napoli, 115 Avellino, 90 Benevento, 166 Caserta e 270 i Salerno, dimostrando che sul territorio regionale c'è una grande capacità di progettualità e di microimprenditorialità 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 	<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 24% delle domande istruite ha avuto esito positivo. La motivazione di tale scostamento, potrebbe essere rintracciabile, ad esempio, nella scarsa chiarezza degli avvisi in merito all'iter di presentazione della domanda (ad es. documentazione da presentare). Si evidenzia 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 (713⁵⁹) è elevato. Considerata la dotazione finanziaria dei due Avvisi (rispettivamente 65 M€ e 70 M€) è ipotizzabile che le motivazioni della scarsa adesione dei beneficiari non dipendano dalla dotazione finanziaria, ma da altri fattori, quali ad. es. insoddisfazione, poca pubblicità del secondo avviso, requisiti difficili da soddisfare, ecc. Si evidenzia, pertanto,

⁵⁸ Al momento del presente Rapporto non erano disponibili dati di dettaglio relativi ai beneficiari del II Avviso.

⁵⁹ Dati di monitoraggio aggiornati ad Aprile 2015.

tutoraggio su prenotazione per i beneficiari attraverso: i) moduli di formazione; ii) *help desk* informativi di supporto per investimento e obblighi amministrativi.

- ✓ 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 *workshop*.

l'importanza delle attività di informazione e pubblicità.

Fonte: Considerazioni Valutatore su www.fse.regione.campania.it

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 garanzie⁶⁰. 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

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

⁶⁰ Ad oggi il Fondo di garanzia non è stato ancora attivato.

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.

Sistema di governance

- La gestione del Fondo è affidata al RTI F.I.R.A. Spa⁶¹ 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 business plan 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 co-working 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 temporary management 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 avviato⁶² 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:

- € 2M 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/riuscita;
- € 23M per finanziamenti diretti a tasso agevolato a medio termine erogati alle imprese beneficiarie per gli investimenti realizzati per l'avvio/riuscita d'impresa;

⁶¹ Finanziaria Regionale Abruzzese (mandataria) e Banca popolare di Lanciano e Sulmona, CARISPAQ Spa, Cari Chieti Spa, Tercas Spa e CARIFE Spa (mandanti).

⁶² Con D.G.R. n. IX/1510 del 30/03/2011.

- € 5M 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.

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 fidejussorie 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. 185⁶³. 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).

⁶³ 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.

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 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 geografiche⁶⁴. 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 sogetti di 	<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.

⁶⁴ 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 sostenerne l'ingresso nell'obiettivo "Competitività".

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 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'analisi⁶⁵ 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.

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 FEI.
- 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 	<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

⁶⁵ Financial Instruments: A Stock-taking Exercise in Preparation for the 2014-2020 Programming Period - Final Report March 2013. EU, BEI.

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 beneficiari finali € 500M 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.

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".

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 4.14 - 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

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 $\leq 3\%$ ⁶⁶ annuo del capitale trasferito dal Fondo; 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)⁶⁷. ✓ 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 <i>governance</i> 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 beneficiari 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**. 
- 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. 
- 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. 

⁶⁶ In conformità a quanto stabilito all'art. 43(4) del Regolamento 1828/2006 (modificato dal Regolamento della Commissione (CE) n. 846/2009).

⁶⁷ Fonte: BEI "JESSICA Holding Fund Sardinia – JESSICA Action Annual Progress Report 01/01/2014 – 31/12/2014"

- 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. 

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.

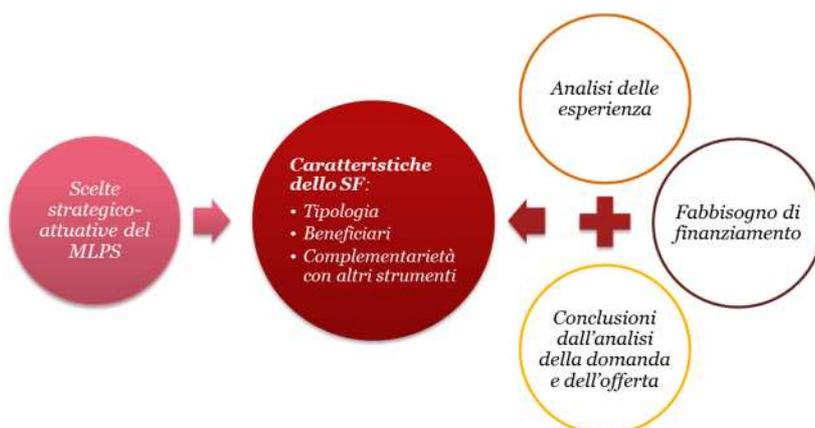
Come anticipato in premessa, il MLPS ha individuato nel Fondo rotativo nazionale la tipologia di strumento che intende implementare, definendone alcune caratteristiche di base.

La **strategia di investimento proposta** in questo paragrafo, **pertanto, rappresenta un'analisi preliminare che sarà completata ai fini del Rapporto Intermedio**. Tale analisi **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 prime 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.



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-attuarie 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 a valere su ciascun PON.

Relativamente ai prestiti da erogare attraverso lo strumento, si prevede che questi siano concessi ai beneficiari finali per un ammontare minimo di € 10.000 e massimo di € 50.000, a tasso di interesse pari a 0.

Nel caso in cui l'erogazione del prestito non rientri nella definizione di Microcredito (Art. 111 del TUB) e quindi è necessario prevedere strumenti a garanzia del prestito erogato con risorse pubbliche, è necessario prevedere strumenti di garanzia a supporto dello stesso. Considerato il target di soggetti individuati come potenziali destinatari, NEET che non studiano né lavorano, e quindi non hanno merito di credito, potrebbero avere notevoli difficoltà nel fornire le 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 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.

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 rispettivi programmi.

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	Consistenza con la strategia dei PON	
	NEET	Giov.	Disoccup.	Donne	Svant.				PON IOG	PON SPAO
Prestiti min. € 10.000 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 (da attuare nella fase successiva all'erogazione del finanziamento agevolato) e/o eventuale strumento di garanzia	€ 70 Mil.	●●● Alta	●●● Alta
Prestiti min. € 10.000 max. € 50.000 a tasso zero	✓	✓	✓	✓	✓	Territorio nazionale	Prestito + sovvenzioni per l'affiancamento e supporto allo start up di impresa (da attuare nella fase successiva all'erogazione del finanziamento agevolato) e/o eventuale strumento di garanzia	€ 50 Mil.	●● Media	●●● Alta

Identificazione del fabbisogno di investimento

L'identificazione del fabbisogno di investimento è attualmente in corso di definizione (poiché connesso al calcolo della stima del gap esistente tra domanda e offerta) e sarà pertanto oggetto del Rapporto Intermedio.

Tuttavia, in questa prima fase dello studio, è comunque possibile trarre alcune considerazioni preliminari utili alla strategia di investimento.

L'analisi della domanda e dell'offerta ha già messo in evidenza, infatti, 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 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*.

Gli esiti preliminari delle analisi della domanda teorica e dell'offerta, basate sui dati e sulle informazioni disponibili, dimostrano che il Fondo rotativo nazionale, per buona parte, sarà rivolto ai NEET aderenti a Garanzia Giovani, colmando una lacuna significativa nel mercato degli strumenti finanziari in Italia e rappresentando una soluzione valida per contribuire al soddisfacimento del fabbisogno della domanda teorica potenziale.

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. Il Fondo rotativo nazionale potrebbe, in tal senso, "fare la differenza" se l'AdG operasse una scelta strategica che si rivolga 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*;
e/o
- ad uno specifico settore economico che rappresenta 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 da raggiungere dei buoni risultati;
- prestare attenzione a quegli elementi che potrebbero creare delle 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
• L' assenza di garanzie richieste favorisce la possibilità di avviare un'attività lavorativa per le categorie con maggiori difficoltà di accesso al credito.	✓	• Gli interventi del Fondo potrebbero prevedere la necessità di richiedere garanzie da parte dei beneficiari solo in alcuni casi specifici adeguatamente disciplinati.
• L'utilizzo di uno strumento finanziario di tipo rotativo risulta premiante in termini di sostenibilità .	✓	• La sostenibilità e la capacità dello strumento di autoalimentarsi hanno svolto un ruolo chiave nella scelta dell'AdG di istituire un Fondo rotativo.
• 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.	✓	• L'implementazione del Fondo rotativo nazionale risulta in linea con le tendenze comunitarie e potrebbe diventare una <i>best practice</i> a livello europeo.
• L'offerta di servizi accessori di affiancamento (dalla presentazione della domanda all'avvio dell'attività) può garantire un migliore utilizzo delle risorse finanziarie.	✓	• 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.

- **Attività di comunicazione e di informazione** costanti e mirate possono garantire un il raggiungimento di un più ampio bacino di beneficiari.
- Sarebbe opportuno ottimizzare l'utilizzo delle risorse a disposizione focalizzandosi su un **target ben definito di beneficiari** ed evitare dispersione delle risorse.
- Attenzione alle possibili **difficoltà nell'integrare lo strumento con le diverse sovvenzioni** esistenti per il medesimo oggetto sui diversi livelli territoriali.
- L'AdG dovrà pianificare un'adeguata campagna comunicativa, utilizzando in particolare i canali informativi più utilizzati dai giovani.
- Nell'ambito del PON SPAO, data l'ampia platea di destinatari, potrebbe verificarsi un rischio di riduzione della capacità di intervento del Fondo e di non creazione di massa critica. L'AdG potrebbe prevedere di concentrarsi su un target particolare di destinatari.
- 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.
- 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 costituendo Fondo, l'AdG sembrerebbe aver 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 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 sottoparagrafo seguente, che illustra le prime 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 che possono svolgere l'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 dalla Soggetto Gestore.

Con riferimento all'ultimo punto:

estratto dall'art. 47 del Testo Unico Bancario, recante disposizioni su "Finanziamenti agevolati e gestione di fondi pubblici"

1. *Tutte le banche possono erogare finanziamenti o prestare servizi previsti dalle vigenti leggi di agevolazione, purché essi siano regolati da contratto con l'amministrazione pubblica competente e rientrino tra le attività che le banche possono svolgere in via ordinaria. Ai finanziamenti si applicano integralmente le disposizioni delle leggi di agevolazione, ivi comprese quelle relative alle misure fiscali e tariffarie e ai privilegi di procedura.*
2. *L'assegnazione e la gestione di fondi pubblici di agevolazione creditizia previsti dalle leggi vigenti e la prestazione di servizi a essi inerenti, sono disciplinate da contratti stipulati tra l'amministrazione pubblica competente e le banche da questa prescelte. I contratti indicano criteri e modalità idonei a superare il conflitto di interessi tra la gestione dei fondi e l'attività svolta per proprio conto dalle banche; a tal fine possono essere istituiti organi distinti preposti all'assunzione delle deliberazioni in materia agevolativa e separate contabilità. I contratti determinano altresì i compensi e i rimborsi spettanti alle banche.*
3. *I contratti indicati nel comma 2 possono prevedere che la banca alla quale è attribuita la gestione di un fondo pubblico di agevolazione è tenuta a stipulare a sua volta contratti con altre banche per disciplinare la concessione, a valere sul fondo, di contributi relativi a finanziamenti da queste erogati. Questi ultimi contratti sono approvati dall'amministrazione pubblica competente.*

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. 480/2014⁶⁸ 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 che (laddove è stato possibile rilevare il dato) i costi di gestione degli strumenti finanziari analizzati **non superano il 4%, su media annua, dell'importo complessivo**.

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:

- 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:

- della 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.;
- del tasso di interesse passivo eventualmente applicato agli strumenti concessi (nel caso di specie è pari a zero);
- del tasso di interesse di mora da calcolare per i soggetti morosi;

⁶⁸ 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 marittimi e la pesca europea. Disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0480&from=EN>

- del *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;
- delle 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.



Vantaggi	Svantaggi
<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.

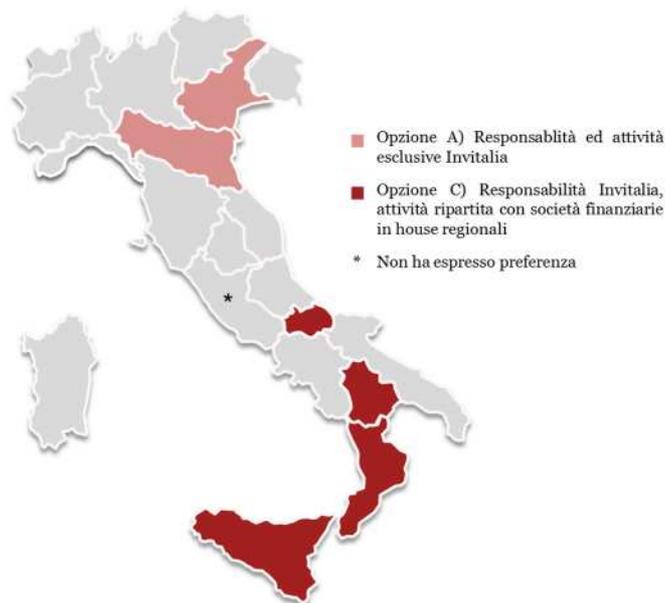


Vantaggi	Svantaggi
<ul style="list-style-type: none"> • Gestione decentralizzata più focalizzata sulle singole specificità dei territori. • Affidamento delle attività a soggetti con esperienza nella gestione di strumenti finanziari. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rischio di mancato allineamento 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, quasi tutte le Regioni hanno espresso la propria scelta con riguardo alla opzione di *governance*.

In particolare, come illustra la figura che segue, seppure il Fondo abbia natura nazionale, solo due Regioni - Veneto ed Emilia Romagna - hanno scelto di affidare la fase istruttoria integralmente ad Invitalia in qualità di soggetto attuatore (opzione A). Le restanti Regioni (ad eccezione del Lazio che non ha espresso preferenza) - Basilicata, Calabria, Molise e Sicilia - hanno optato per la ripartizione delle attività fra Invitalia e le società *in house* regionali, mantenendo comunque la responsabilità in capo a Invitalia (opzione C).

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



Fonte: Elaborazione su dati MLPS

Sebbene ciascuna opzione di *governance* presenti dei punti di forza e dei punti di debolezza, occorre sottolineare in questa sede che rimangono alcune questioni aperte che sarà necessario chiarire ai fini della implementazione del Fondo. Più in dettaglio:

- la necessità di tenere sempre in considerazione il rispetto dei profili di discrezionalità e indipendenza, specie nel caso di gestione centralizzata, rispetto alla fase istruttoria e a quella di controllo sui destinatari;
- la necessità, nel caso di *governance* condivisa, di garantire efficienza, chiarezza e uniformità a livello nazionale, nella ripartizione delle attività tra soggetto gestore e società *in house* regionali;
- la necessità, nel caso di *governance* condivisa, di definire ruoli e responsabilità nel caso dell'attivazione di servizi di supporto e azioni di tutoraggio connesse agli interventi finanziati dal Fondo (pre-, intermedio e post-); tale punto risulta particolarmente rilevante se si considera che nella misura 7.2 di Garanzia Giovani, di sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità, si ipotizza già il conferimento di servizi di supporto e tutoraggio successivamente alla erogazione del finanziamento e comunque entro la durata dell'intervento, proprio perché si tiene conto dell'esistenza di un rischio connesso all'avvio di nuove imprese;
- la necessità, particolarmente nel caso della congiunta competenza sulle attività di valutazione, di prestare attenzione ai criteri base sottostanti il processo di valutazione al fine di garantire un approccio omogeneo, sul territorio nazionale.

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.

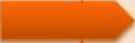
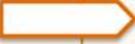
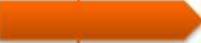
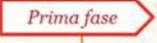
6. Prossimi passi

Nell'ottica di redigere nei tempi stabiliti il Rapporto Intermedio e di procedere al completamento della Valutazione ex ante, le prossime azioni che saranno intraprese riguarderanno:

- la definizione e validazione del metodo di calcolo (attualmente in progress) e della quantificazione del gap che scaturisce dagli esiti dell'analisi della domanda e dell'offerta;
- l'ampliamento dell'analisi della domanda teorica ad un'ulteriore ambito, relativo ai NEET aderenti a Garanzia Giovani che hanno completato la formazione mirata all'inserimento lavorativo;
- il completamento della raccolta dei dati e delle fonti informative e, conseguentemente, il perfezionamento dell'analisi desk;
- l'avvio della *stakeholder consultation*, specie nell'ambito della somministrazione di interviste/questionari ai soggetti gestori di strumenti finanziari simili.

Tali attività saranno necessarie per il proseguimento dello studio e per la definizione di scenari di attuazione conformi al contesto di riferimento.

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									
Blocco 2: Attuazione e gestione									
• Subtask 2e - Strategia di investimento proposta, compreso un esame delle opzioni per quanto riguarda le modalità di attuazione	  30/05 8/06								
• 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			  10/07 30/07		Rapporto intermedio	Rapporto Finale			
• 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

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"

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) a livello regionale/nazionale risultano più propensi a intraprendere iniziative di autoimpiego e autoimprenditorialità?
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...)? Sono esse riconducibili più a ragioni di opportunità o di necessità?
5. Secondo le sue stime quante potrebbero essere a livello regionale/nazionale le persone appartenenti alle seguenti categorie: giovani NEET, disoccupati, disoccupati di lunga durata, donne e migranti, interessate a sviluppare forme di **autoimpiego e di auto-imprenditorialità**?
6. In base alla vostra esperienza, quali sono i **settori economici** in cui si è registrata maggiore iniziativa imprenditoriale?
7. Quali potranno essere i **settori economici** a maggiore potenzialità imprenditoriale in futuro?
8. 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...)?
9. 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
10. 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...)?

11. 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

12. 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?
13. Si prevede di utilizzare Strumenti Finanziari per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità in futuro? Se sì, quali **misure** potrebbero essere messe in atto o si prevede di realizzare per supportarne l'uso?
14. Quali **fonti finanziarie** sono state tradizionalmente usate per promuovere l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità?
15. Secondo la sua stima, la domanda di autoimpiego e autoimprenditorialità supera l'attuale offerta nel contesto regionale/nazionale? Esiste un **gap di finanziamento** a livello regionale/nazionale? Se sì, com'è evoluto questo gap negli anni recenti?
16. Dal punto di vista gestionale, quali sono i principali **rischi associati** all'utilizzo di Strumenti Finanziari per queste tipologie di interventi?
17. 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.)?

Allegato 3 – Lista preliminare degli stakeholder da intervistare

Prima Fase - Amministrazioni centrali, Regioni aderenti al Fondo e loro Società in House

Stakeholder	Possibile persona di contatto
Nazionale	
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali DG per le Politiche Attive, i Servizi per il lavoro e la formazione Divisione III – Programmi operativi nazionali del Fondo Sociale Europeo	Dott. Salvatore Pirrone Dott.ssa Marianna D'Angelo
Ministero dello Sviluppo Economico Divisione VII - PMI, start up innovative e reti di impresa	Dott.ssa Iorio Patrizia E-mail: patrizia.iorio@mise.gov.it
Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento della gioventù e del servizio civile nazionale - Ufficio per le politiche giovanili	Dott. Roberto Iacobini E-mail: upg@governo.it
Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL)	Prof. Pietro Antonio Varesi E-mail: presidenza@isfol.it
Italia Lavoro S.p.A.	Dott. Paolo Reboani Email: protocollo@pec.italialavoro.it
Regionale	
Regione Basilicata DG Dipartimento politiche di sviluppo, lavoro, formazione e ricerca	Dott. Giandomenico Marchese E-mail: giandomenico.marchese@regione.basilicata.it
Regione Calabria Dipartimento Sviluppo Economico, Lavoro, Formazione e Politiche Sociali	Dott. Antonio De Marco E-mail: a.demarco@regcal.it Dott. Giuseppe Mancini E-mail: gi.mancini@regcal.it
Regione Emilia Romagna DG Cultura, Formazione e Lavoro	Dott.ssa Paola Cicognani E-mail: pcicognani@regione.emilia-romagna.it
Regione Lazio Direzione Regionale Lavoro - Area Affari Generali	Dott. Marco Noccioli E-mail: mnoccioli@regione.lazio.it
Regione Molise Direzione Generale della Giunta – Direzione Area Seconda	Ing. Massimo Pillarella E-mail: pillarella.massimo@mail.regione.molise.it
Regione Sicilia Dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative	Dott.ssa Anna Rosa Corsello E-mail: dirigentegen.lavoro@regione.sicilia.it
Regione Veneto Dipartimento Formazione, Istruzione e Lavoro	Dott. Santo Romano E-mail: protocollo.generale@pec.regione.veneto.it
Enti e strutture in house (Regioni aderenti) Sviluppo Basilicata Spa Fincalabra Spa Ervet Spa Lazio Innova Sviluppo Italia Molise Spa Finmolise Spa Sviluppo Italia Sicilia Spa Veneto Sviluppo Spa	tbd

Seconda fase: Regioni non aderenti al Fondo, Associazioni di categoria e Istituzioni comunitarie

Stakeholder	Possibile persona di contatto
Regionale	
<i>Provincia Autonoma di Trento</i>	tbd
<i>Provincia Autonoma di Bolzano</i>	tbd
<i>Regione Abruzzo</i>	tbd
<i>Regione Campania</i>	tbd
<i>Regione Friuli Venezia Giulia</i>	tbd
<i>Regione Liguria</i>	tbd
<i>Regione Lombardia</i>	tbd
<i>Regione Marche</i>	tbd
<i>Regione Piemonte</i>	tbd
<i>Regione Puglia</i>	tbd
<i>Regione Sardegna</i>	tbd
<i>Regione Toscana</i>	tbd
<i>Regione Umbria</i>	tbd
<i>Regione Valle d'Aosta</i>	tbd
<i>Enti e strutture in house (Regioni non aderenti)</i>	
<i>Abruzzo Sviluppo SpA</i>	
<i>Fidi Toscana SpA</i>	
<i>Friulia SpA</i>	
<i>Finaosta SpA</i>	
<i>Finlombarda SpA</i>	
<i>Finpiemonte SpA</i>	
<i>Puglia Sviluppo SpA</i>	tbd
<i>S.F.I.R.S. SpA</i>	
<i>S.I.L.S.E. SpA</i>	
<i>Società Regionale di Garanzia Marche - SCPA</i>	
<i>Sviluppo Campania SpA</i>	
<i>Sviluppo Toscana SpA</i>	
<i>Sviluppo Umbria</i>	
<i>Trentino Sviluppo</i>	
Associazioni di categoria	
<i>CNA – Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa</i>	tbd
<i>Confapi</i>	tbd
<i>Confartigianato Imprese</i>	tbd
<i>CONFCOMMERCIO-Imprese per l'Italia</i>	tbd
<i>Confcooperative</i>	tbd
<i>Confesercenti</i>	tbd
<i>Confindustria</i>	tbd
<i>Confprofessioni</i>	tbd
<i>Rete Imprese Italia</i>	tbd
Istituzioni comunitarie	
<i>Banca Europea degli Investimenti</i>	tbd
<i>Fondo Europeo degli Investimenti</i>	tbd

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

Fonti istituzionali a livello nazionale e comunitario
Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013
Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020. A short reference guide for Managing Authorities, 02 luglio 2014 (Ref. Ares(2014)2195942)
Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period. General methodology covering all thematic objectives. Quick reference guide, maggio 2014
Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period. General methodology covering all thematic objectives. Volume I, aprile 2014
Accordo di Partenariato 2014-2020 per l'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei, adottato il 29 ottobre alla Commissione europea
Valutazione ex ante del Programma Operativo Nazionale (PON) "Sistemi di politiche attive per l'occupazione"
Valutazione ex ante del PON "Iniziativa Occupazione Giovani"
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)
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)
Programma Operativo Regionale (POR) FSE 2014-2020
Rapporti di valutazione ex ante POR FSE 2014-2020
POR FESR 2014-2020
POR FSE 2007-2013
POR FESR 2007-2013
Rapporto Annuali di Esecuzione 2014 dei POR FSE 2007-2013
Rapporto Annuali di Esecuzione 2014 dei POR FESR 2007-2013
Valutazioni intermedie e/o ex post degli strumenti finanziari adottati a livello regionale per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità (laddove disponibili)
Documenti dei Comitati di Sorveglianza (laddove opportuno)
.....
Fonti dati e statistiche (Studi, approfondimenti, analisi)
<u>sarà dettagliato in corso</u>
Istat
Banca d'Italia
Eurostat
OECD
ILO
World Bank (Doing Business)
Eurobarometro
Global Entrepreneurship Monitor
Eurofound
Camere di Commercio e Unioncamere (Excelsior)
Letteratura economica sul tema dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità