

VALUTARE RESTO AL SUD e LE MISURE PER L'AVVIO AL LAVORO AUTONOMO E LA CREAZIONE DI IMPRESA

Lo strumento "Resto al Sud", attivo dal 15 gennaio 2018, sostiene con una significativa dotazione finanziaria del Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) progetti di lavoro autonomo e di impresa nelle regioni del Mezzogiorno. A fronte della situazione occupazionale del Mezzogiorno e della tendenza all'abbandono dei territori, è utile acquisire elementi sul funzionamento della misura per affinarne i meccanismi.

A questo scopo, il NUVAP ha promosso un'occasione di confronto in cui attori e policy maker nazionali e regionali sono stati invitati a mettere in comune conoscenze, frutto delle esperienze fatte o in corso, e a riflettere insieme. Il dialogo guidato tra i partecipanti ha approfondito cosa sia stato ottenuto nel concreto da strumenti simili, interrogandosi su come tali interventi siano risultati utili per i destinatari ed efficaci per i territori.



Sintesi dei contenuti scaturiti dalla Conferenza di Valutazione del 16 aprile 2020 su Resto al Sud e sulle misure di creazione di impresa e autoimprenditorialità

Cosa sappiamo?

Come giudichiamo il successo di queste iniziative?

Quali dispositivi e modalità appaiono più promettenti?

Resto al Sud funziona?

Per approfondire

Resto al Sud e altre misure di creazione di impresa e sostegno al lavoro autonomo: nota introduttiva e schede di sintesi delle 18 misure (*Materiale preparatorio alla Conferenza di valutazione*).

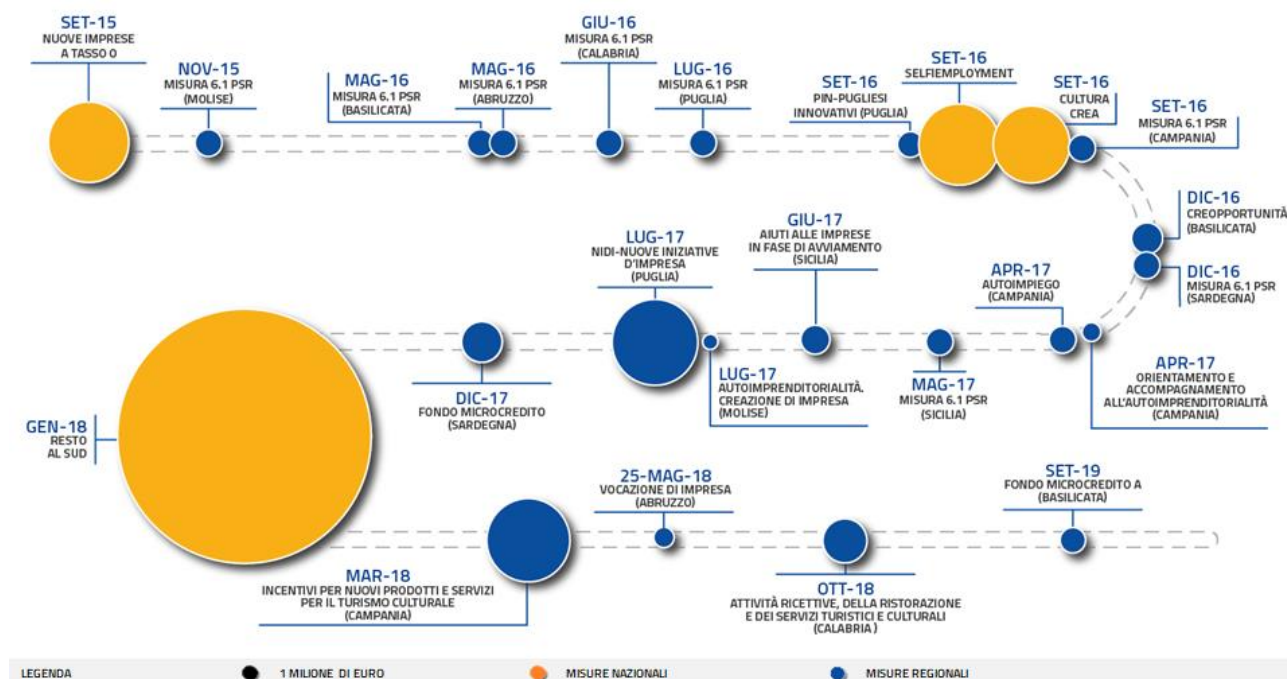
Le misure della Coesione per l'autoimpiego e la creazione di impresa nel Mezzogiorno: cosa impariamo dalle esperienze in corso? (*Presentazione NUVAP per la Conferenza di valutazione*).

Resto al Sud. Stato di avanzamento e Risultati della misura agevolativa (*Report Invitalia per la Conferenza di valutazione*).

Resto al Sud. Una policy contro i divari (*Presentazione Invitalia per la Conferenza di valutazione*).

I cinque apprendimenti dalla Conferenza di valutazione

1 – Un universo costellato di misure che richiede (uno sforzo di) coordinamento



Nel ciclo di programmazione 2014-2020, numerose sono le iniziative a sostegno dell'autoimpiego e della creazione di impresa finanziate a valere sulle risorse europee (FESR, FSE, FEASR) e nazionali (FSC). Coesistono misure di scala regionale e misure sovraregionali o nazionali che perseguono finalità analoghe e che si rivolgono spesso a target relativamente simili.

L'affondo sulle 18 misure attive, a partire da settembre 2015, nel Mezzogiorno e che complessivamente destinano una dotazione di circa 2,5 miliardi di euro per agevolazioni finanziarie e servizi reali destinate ad aspiranti imprenditori, ha fatto emergere, da un lato, la soddisfazione per la rilevanza data al tema, dall'altro la comune esigenza di un'azione di raccordo e di coordinamento tra iniziative di scala regionale e sovregionale.

Il raccordo sul tema "mettersi in proprio" dovrebbe essere promosso innanzitutto nella fase di ideazione e lancio delle diverse iniziative, sebbene sia opportuno verificare che non sussistano sovrapposizioni tra le differenti misure in fase operativa, anche in ragione dei tempi di attivazione dei diversi strumenti. D'altronde, il confronto in sede di programmazione può contribuire a contenere effetti di spiazzamento tra misure regionali e nazionali, oltre che ad una migliore allocazione delle risorse, mentre lo scambio di esperienze in fase di attuazione può consentire la condivisione di conoscenza tra soggetti impegnati in pratiche diverse.

Tale raccordo, ad oggi, appare poco efficace. C'è dunque del lavoro da fare in tale direzione, si potrebbero coinvolgere, oltre all'Ente Nazionale per il Microcredito, il cui ruolo istituzionale è appunto quello di promozione e sostegno dei programmi di microcredito e microfinanza, soggetti privati, quali ad esempio alcune Fondazioni che gestiscono, con un discreto successo, misure di incentivo e accompagnamento al lavoro autonomo e alla microimpresa rivolte in particolare a soggetti fragili in contesti economici e sociali più difficili.

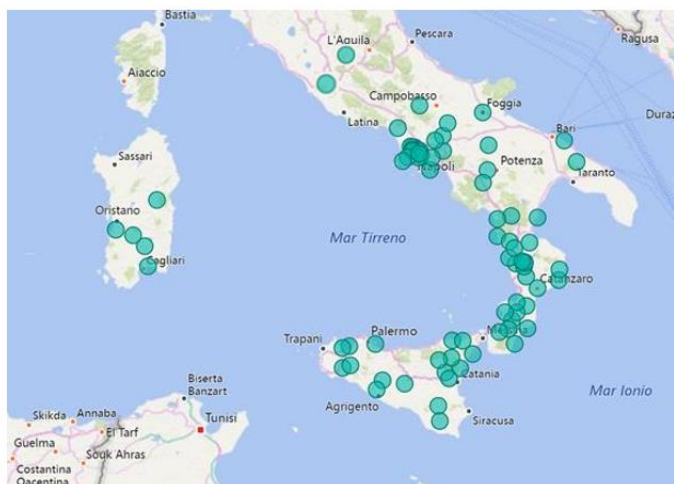
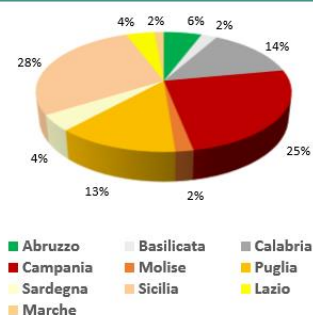
2 – Chi c'è, c'è e chi non c'è, non c'è?

Se l'offerta di strumenti è ampia, la potenziale domanda sembra essere parzialmente inesplorata, mentre andrebbe meglio informata, analizzata e adeguatamente stimolata. Un elemento di debolezza delle misure è riconosciuto proprio nella capacità di intercettare i potenziali beneficiari ("stanare la domanda"). Lo *scouting* per misure di sostegno al lavoro autonomo e alla creazione di impresa è una fase decisiva, ma spesso sottovalutata per una diffusa abitudine a riproporre procedure già rodute o perché si ipotizza che strumenti dalle maglie larghe, per requisiti richiesti ai potenziali beneficiari e caratteristiche dell'iniziativa imprenditoriale, possano intercettare molteplici fabbisogni e quindi un'ampia domanda, con un conseguente alto *take up*. Eppure alcune azioni di sostegno al lavoro autonomo o alla creazione di impresa, ideate e gestite a livello territoriale da soggetti pubblici o privati (è il caso ad esempio di alcune Fondazioni attive sul tema) o anche nell'ambito di più ampi programmi di rigenerazione urbana o di sviluppo locale, mostrano come la capillare e continuativa azione di animazione territoriale possa essere decisiva per la capacità di individuare ed indirizzare soggetti che, altrimenti, difficilmente sarebbero stati intercettati.

Peraltro, lo *scouting* è particolarmente difficile anche in presenza di target di beneficiari che presentano caratteristiche diametralmente opposte, ad esempio soggetti fragili che vivono in condizioni sociali disagiate o soggetti dalle "forti" competenze, i cosiddetti talenti che si vorrebbe far rientrare da altre regioni o dall'estero. Rispetto alle misure interessate anche ad attrarre talenti è emersa l'importanza dei fattori di contesto nei quali dovranno operare i potenziali beneficiari, come variabile decisiva per il *take up* delle misure di promozione del lavoro autonomo e della creazione di impresa.

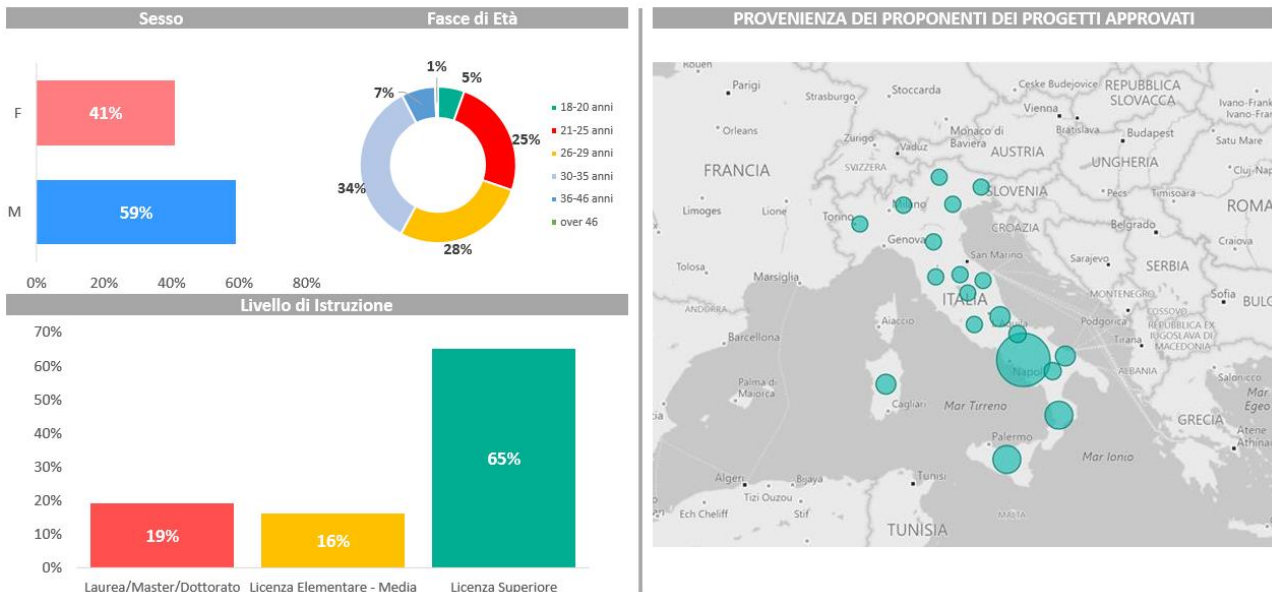
Nell'impianto di Resto al Sud l'azione di *scouting* è affidata ai cosiddetti Enti accreditati, due terzi dei quali sono soggetti che appartengono al Terzo Settore; tali Enti svolgono un'attività di animazione territoriale attraverso la promozione della misura e alla loro presenza capillare sembrano associarsi le migliori risposte del territorio, in termini di numero di domande presentate.

DISTRIBUZIONE TERRITORIALE ENTI ACCREDITATI		
Regione	N°	%
Abruzzo	12	5,74%
Basilicata	5	2,39%
Calabria	29	13,88%
Campania	52	24,88%
Lazio	9	4,31%
Marche	3	1,44%
Molise	4	1,91%
Puglia	27	12,92%
Sardegna	9	4,31%
Sicilia	59	28,23%
TOTALE	209	100%



Fonte: Invitalia.

Ad oggi Resto al Sud ha intercettato prevalentemente soggetti con un livello di istruzione medio alto, in questo differenziandosi da strumenti analoghi attivi su scala regionale e anche dall'esperienza attuativa di misure sperimentate nel passato, come il cosiddetto prestito d'onore (L 608/96), attestate su livelli di istruzione più bassi. Nel corso della discussione, soprattutto alla luce dell'attuale situazione di difficoltà economica e sociale conseguente anche l'emergenza sanitaria, è emersa la proposta di rendere "più appetibile" Resto al Sud per tipologie di soggetti più fragili per competenze, ma anche per attitudine e capacità di rispettare le regole della gestione di impresa e per lo più concentrati in contesti urbani. In tal senso si è richiamato l'"effetto emersione", positivo e in parte inatteso, che ha contraddistinto l'attuazione del già citato prestito d'onore; risultato che potrebbe essere utilmente perseguito anche da una "sezione dedicata" di Resto al Sud adattata allo scopo.



Fonte: Invitalia.

Con riferimento alle misure di autoimpiego, dalla valutazione dello strumento *Selfemployment* è emerso fortemente il limite di una debole strategia di informazione e comunicazione che spesso non ha consentito ai giovani di essere a conoscenza dell'esistenza delle opportunità offerte. In tale contesto, è emersa la proposta di dare maggiore centralità all'azione informativa e di orientamento dei Centri per l'Impiego¹, in quanto, soprattutto i dispositivi attivati in ambito Fondo Sociale Europeo, sono a pieno titolo misure di politica attiva del lavoro.

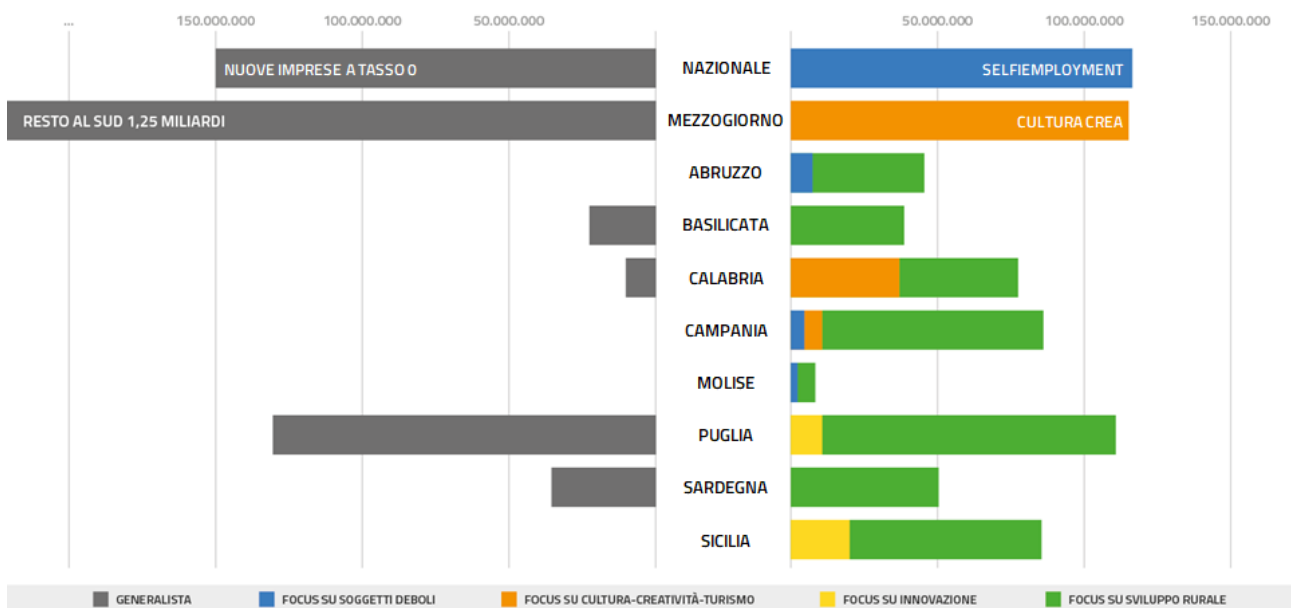
¹ Con riferimento alla promozione del lavoro autonomo e l'autoimprenditorialità come strumento di supporto per migliorare l'accesso all'occupazione, la Legge 22 maggio 2017, n. 81 recante "Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato" (art. 10) ha previsto l'attivazione di uno Sportello del lavoro autonomo nei centri per l'impiego (CPI) distribuiti sui territori regionali. La previsione di tale strumento, che rappresenta un elemento innovativo, potrebbe contribuire a rendere più dinamico il mercato del lavoro e le transizioni occupazionali che lo caratterizzano.

3 –Misure generaliste o mirate?

Tra le misure per l'autoimpiego e la creazione di impresa coesistono misure, regionali e non, cosiddette "generaliste", dove non si compie una scelta netta rispetto a particolari categorie di soggetti o settori nei quali deve ricadere l'attività incentivata e misure, anche in questo caso su scala territoriale e sovraregionale, cosiddette "mirate", in quanto sono indirizzate verso tipologie specifiche di soggetti (p.es. soggetti deboli e/o giovani, è il caso della misura attivata in Regione Campania e rivolta a soggetti ex percettori di misure di sostegno al reddito o di mobilità), verso alcuni settori o comparti (p.es. settori culturali e creativi, sviluppo rurale come Cultura Crea o lo strumento rivolto ai giovani agricoltori nell'ambito dei PSR - FEASR) o, ancora, verso iniziative con particolari caratteristiche (p.es. investimenti dal contenuto innovativo con riferimento all'innovazione culturale, tecnologica e sociale vedi la misura PIN Pugliesi innovativi).

La scelta mirata/generalista non sembra associarsi alla scala territoriale, come forse si potrebbe ipotizzare e come l'esigenza di complementarità tra programmi su scala diversa potrebbe suggerire. In tale contesto, l'analisi del diverso tiraggio territoriale, espresso in numero di domande presentate/ammesse, di misure nazionali conduce ad ipotizzare che alcuni strumenti generalisti (ad esempio, Resto al Sud e NIDI-Nuove Iniziative d'Impresa della Regione Puglia o Creopportunità della Regione Basilicata) di fatto competono, spiazzandosi a vicenda. Analogamente alcune misure mirate, a loro volta, concorrono con strumenti generalisti, sembra il caso di Cultura Crea e Resto al Sud.

Quadro di sintesi sul focus delle misure FESR, FSE, FEASR e FSC



Fonte: NUVAP - DPCoe

4 – Non solo sovvenzioni: quanto si punta sui servizi di reali?

Il mix agevolativo è uno dei fattori che può determinare il successo delle misure di autoimpiego e di creazione di impresa, in quanto i potenziali beneficiari contano su competenze, abilità, disponibilità economiche e capitale relazionale molto eterogenei.

La discussione ha riguardato i mix agevolativi delle 18 misure selezionate dal NUVAP e le motivazioni alla base delle relative scelte (intensità di aiuto, spese ammissibili, ruolo delle banche), ma si è incentrata soprattutto sull'efficacia dei servizi reali di accompagnamento alla presentazione della domanda e di tutoraggio e di consulenza successivi all'avvio dell'iniziativa.

Quadro di sintesi del contenuto agevolativo delle misure FESR, FSE e FSC

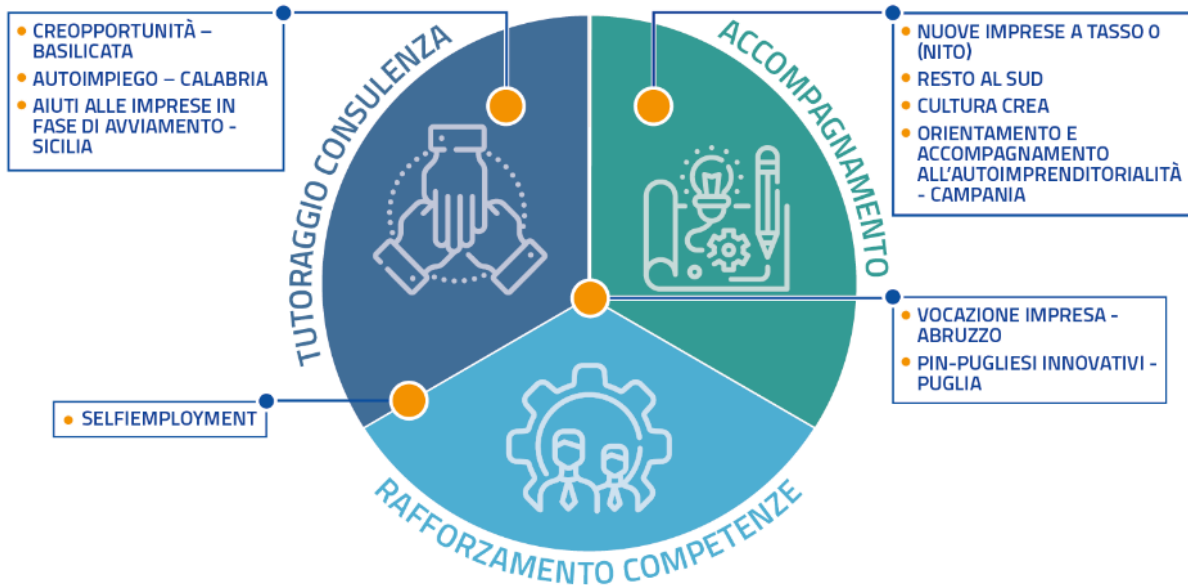
MISURA	CONTENUTO AGEVOLATIVO					
	SOVVENZIONE			SERVIZI REALI		
	IN CONTO CAPITALE	IN CONTO GESTIONE	PRESTITO TASSO 0	RAFFORZAMENTO COMPETENZE PROPONENTE/I	ACCOMPAGNAMENTO PRESENTAZIONE PROGETTO	TUTORAGGIO/CONSULENZA
NUOVE IMPRESE A TASSO 0 (NITO)			●		●	
SELFEMPLOYMENT			●	●	●	
RESTO AL SUD	●	●	●		●	
CULTURA CREA	●		●		●	
NIDI-NUOVE INIZIATIVE D'IMPRESA [PUGLIA]	●	●	●			
FONDO MICROCREDITO (SOLO SELEZIONE A) [BASILICATA]			●			
FONDO MICROCREDITO [SARDEGNA]			●			
VOCAZIONI IMPRESA [ABRUZZO]	●	●		●	●	●
CREAOPPORTUNITÀ: START AND GO - LIBERI PROFESSIONISTI-START AND GROW [BASILICATA]	●	●				●
PIN-PUGLIESI INNOVATIVI [PUGLIA]	●	●		●	●	●
ORIENTAMENTO E ACCOMPAGNAMENTO ALL'AUTOIMPREDITORIALITÀ [CAMPANIA]	●	●			●	
BANDO AUTOIMPIEGO [CALABRIA]					●	
AIUTI ALLE IMPRESE IN FASE DI AVVIAMENTO [SICILIA]	●					●
BANDO ATTIVITÀ RICETTIVE, DELLA RISTORAZIONE E DEI SERVIZI TURISTICI E CULTURALI [CALABRIA]	●					
INCENTIVI PER LE IMPRESE OPERANTI NEL SISTEMA PRODUTTIVO DELLA CULTURA CHE PROPONGONO NUOVI PRODOTTI E SERVIZI PER IL TURISMO CULTURALE [CALABRIA]	●					
AUTOIMPREDITORIALITÀ. CREAZIONE DI IMPRESA SUL TERRITORIO DELL'ARE DI CRISI COMPLESSA [MOLISE]	●					
AUTOIMPREDITORIALITÀ. CREAZIONE DI IMPRESA SUL TERRITORIO REGIONALE [MOLISE]	●					

Fonte: NUVAP - DPCoe

Si tratta tuttavia di servizi piuttosto complicati, pochi sono i soggetti in grado di erogarli in maniera efficace e a costi accessibili. I servizi per le imprese piccole e piccolissime – tolti quelli di contabilità – necessitano infatti di essere personalizzati, di avere continuità nel tempo, oltre a basarsi su delicati rapporti di tipo fiduciario tra consulente e utente.

Sul tema sono state richiamate esperienze di coprogettazione dei servizi con i beneficiari (PIN-Pugliesi innovativi) oppure esperienze che hanno coniugato l'intervento formativo con un percorso guidato alla definizione del progetto di impresa e alla presentazione della domanda di agevolazione. Così come si è rievocato il sottile confine tra l'accompagnamento e la consulenza, dove la consulenza rischia di condurre ad una dannosa sostituzione del consulente con l'aspirante imprenditore, inibendo in tal modo processi di apprendimento e valutazione individuali.

Creare impresa, rafforzando le capacità: la sfida dei servizi reali



I servizi di accompagnamento alla presentazione della domanda appaiono certamente indispensabili per soggetti palesemente deboli, in questi casi si richiede un'operazione straordinaria in cui soggetti competenti sui territori possano accompagnare gli aspiranti lavoratori autonomi fino alla presentazione della domanda. Altrimenti difficilmente sembra possa funzionare. Alti tassi di decadenza di alcune misure rivolte a soggetti deboli (Selfiemployment con un target molto particolare: NEET tra 18 e i 29 anni, tendenzialmente giovani svantaggiati) mostrano che è importante rafforzare la funzione di accompagnamento e anche quella formazione. Se Resto al Sud volesse intercettare questa tipologia di soggetti, ad oggi poco rappresentata tra i beneficiari, dovrebbe probabilmente potenziare l'azione di accompagnamento, prevedendone una dedicata e "rafforzata".

5 –Come utilizzare la valutazione?

Le misure di promozione del lavoro autonomo e di creazione di impresa sono ambiziose, in quanto spesso perseguono molteplici obiettivi: ridurre la disoccupazione, favorire l'imprenditorialità (giovanile, femminile, da parte di disoccupati di lungo periodo, di soggetti in mobilità...), rivitalizzare spazi urbani, agevolare processi di emersione, contenere processi di spopolamento. Tale caratteristica che potremmo definire "multiobiettivo" rende complesso misurarne il successo. Tra le misure, inoltre, ce ne sono di più votate alle politiche sociali che cercano di dare un futuro alle persone, per le quali l'esperienza maturata è di per sé un valore e altre misure più centrate sull'impresa che associano il successo non solo alla dimensione dell'esperienza lavorativa autonoma maturata, ma anche alla sopravvivenza o alla redditività dell'iniziativa agevolata o, ancora, alla capacità di creare e mantenere occupazione aggiuntiva.

Sono punti di vista abbastanza diversi che però è importante, in un'ottica di valutazione, tenere adeguatamente in considerazione, così come è necessario sforzarsi di considerare gli indicatori più adatti per misurare l'andamento e i risultati di queste misure. Il numero di domande presentate, il numero di domande ammesse e l'entità delle agevolazioni concesse dicono molto poco su chi c'è realmente dietro quelle domande, su come la scelta dell'autoimpego o della microimpresa si inserisca nel percorso lavorativo e di vita individuale; così come alti tassi di rinuncia meritano di essere indagati, perché l'analisi di chi ha deciso di abbandonare il percorso avviato può fornire utili apprendimenti. Non è solo interessante valutare questi strumenti per capire se funzionano. Ma è altrettanto importante e interessante capire per chi funzionano e qual è il loro valore aggiunto: esperienza lavorativa, benessere, reddito; in tal senso è stata sottolineata l'esigenza di una riflessione su indicatori adatti a questo tipo di misure, che non sempre coincidono con quelli attualmente in uso.

L'altra questione emersa nel corso della discussione ha un carattere più generale e riguarda la responsabilità della valutazione e la difficoltà di conduzione della valutazione: all'esigenza di nuovi indicatori si è associato infatti anche un richiamo a far sì che la valutazione arrivi tempestivamente a dire cosa funziona e cosa va migliorato. Si è parlato di *prospective evaluation*² ma soprattutto è rilevante la conoscenza approfondita dell'oggetto da valutare, dei meccanismi che lo caratterizzano e delle pratiche adottate. La valutazione non può limitarsi ad un racconto di quello che i dati ci dicono, ma deve essere rigorosa e in grado di discernere tra quello che funziona e quello che non funziona sulla base dell'evidenza credibile e condivisa.

² Valutazioni progettate ex ante rispetto all'attuazione di un intervento e svolte in una fase di test o iniziale dell'intervento. Possono essere svolte con molti metodi e possono combinarli in vari modi. Una delle modalità consiste nell'organizzare veri e propri esperimenti nella fase di test, oppure nello sfruttare la possibilità che, in una fase iniziale, si instaurino condizioni tali da parlare di esperimenti naturali. In questo modo, è possibile apprendere su potenziali rischi o capacità dell'intervento di produrre impatti positivi.

Si ringraziano i partecipanti alla Conferenza di valutazione per gli interventi di stimolo alla discussione e per il materiale condiviso:

Gianna Elisa Berlingiero (Nuove Iniziative di Impresa e Pugliesi Innovativi - POR Puglia 2014-2020), Carlo Borgomeo (Fondazione con il Sud), Raffaele Brancati (MET Economia), Silvia Ciampi (ANPAL), Roberto Cosentino (Dipartimento Lavoro, Formazione e Politiche sociali – Regione Calabria), Cosimo Cuomo (Dipartimento Lavoro, Formazione e Politiche sociali – Regione Calabria), Donato De Bonis (Creoopportunità - POR Basilicata 2014-2020), Enzo Durante (INVITALIA), Rocco Lima (GAL Elimos, ente accreditato Resto al Sud), Cristina Lion (ANPAL).

Si ringraziano inoltre tutti gli invitati:

I rappresentanti del Gabinetto del Ministro per il Sud e la Coesione territoriale, del Dipartimento per le Politiche di Coesione, dell'Agencia per la Coesione Territoriale, dei Nuclei regionali di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, i componenti del NUVAP - DPCoe e del team ASSIST.