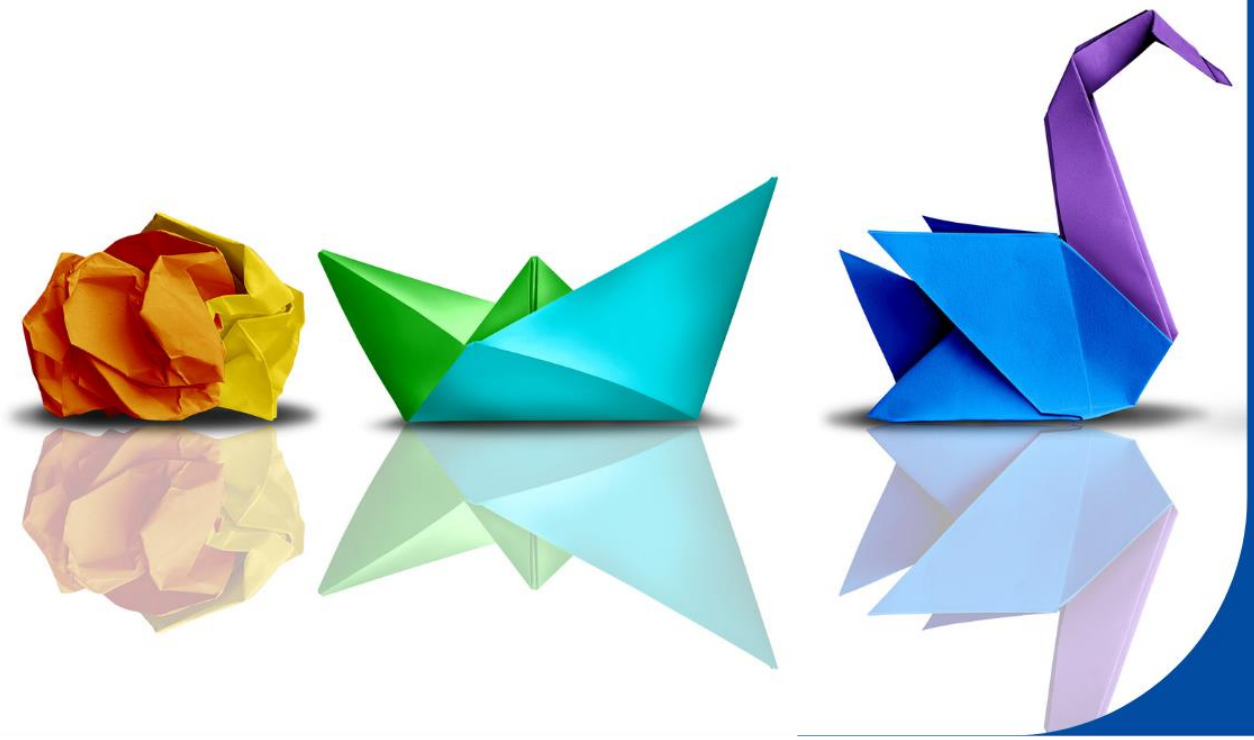
Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione
Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche di Coesione



Per chi e dove sono più efficaci le misure per il sostegno all'autoimpiego e alla creazione di impresa?

SINTESI

Perché la Coesione sostiene la creazione di impresa e promuove l'imprenditorialità?

Quali le questioni più rilevanti?

Quali i risultati della valutazione?

Quali i suggerimenti?

OTTOBRE 2023

UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

PON GOVERNANCE E CAPACITÀ ISTITUZIONALE 2014-2020

EUTALIA studiare sviluppo

Rilevanza del tema per la Coesione

Le politiche di Coesione promuovono e sostengono, da più cicli di programmazione, l'avvio di attività di lavoro autonomo e la creazione di impresa con risorse comunitarie e nazionali; tali risorse, veicolate attraverso molteplici dispositivi che operano su scala nazionale, regionale e, talvolta, anche locale, sono indirizzate in maniera significativa verso il Mezzogiorno.

Nel ciclo di programmazione 2014-2020, la nascita e il consolidamento delle Micro, Piccole e Medie Imprese è uno dei risultati attesi (RA 3.5) dell'Accordo di partenariato ed è associato all'**Obiettivo Tematico 3** ***Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura*** (di seguito OT3).

Nell'ambito dell'OT3, oltre 19.500 progetti, per un costo pubblico complessivo di circa 690 milioni di euro del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), perseguono la priorità di investimento (3a) "Promuovere l'imprenditorialità, in particolare facilitando lo sfruttamento economico di nuove idee e promuovendo la creazione di nuove aziende", così come definita nei Regolamenti comunitari.

Si tratta di progetti selezionati da procedure di attivazione gestite dai Programmi operativi nazionali (PON Impresa e Competitività; PON Cultura e Sviluppo) e regionali, tra cui spiccano, per volume di risorse e numerosità dei progetti, il POR FESR-FSE Puglia e il POR FESR Campania.

Per le finalità di promozione dell'imprenditorialità e del lavoro autonomo, sono mobilitate anche risorse del Fondo Sociale Europeo (FSE) (circa 20 milioni di costo pubblico) per progetti nell'ambito degli **OT8** ***Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori*** e dell'**OT9** ***Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione***.

La dotazione più rilevante nel medesimo periodo di programmazione è, però, quella fornita dal Fondo nazionale per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) che, con una dotazione di 1.250 milioni di euro, finanza una misura dedicata denominata **Resto al Sud** (di seguito RaS), attiva dal 2018 e definita per un periodo di attuazione pluriennale lungo.

Di seguito gli argomenti trattati:

- l'oggetto della valutazione: Resto al Sud (RaS);
- le questioni indagate e il metodo;
- i "numeri" di RaS nei primi cinque anni di attuazione;
- i principali risultati della valutazione;
- i suggerimenti emersi dalla ricerca.

L'oggetto della valutazione: Resto al Sud (RaS)

Per l'importanza della sua dimensione finanziaria, l'ampiezza della platea dei destinatari, la pluralità dei settori d'impresa ammissibili e il significativo periodo di attuazione maturato, la misura **RaS è l'oggetto principale di questa valutazione, svolta nel 2023**.

La misura agevolativa, introdotta con lo scopo di offrire un sostegno alla nascita e allo sviluppo di nuove attività imprenditoriali e libero professionali nelle regioni del Mezzogiorno, ha subìto nel tempo una **progressiva estensione applicativa** includendo un numero crescente di tipologie di beneficiari (per fasce di età) e interessando anche ulteriori territori (le aree del cratere sismico del Centro Italia e le isole minori marine, lagunari e lacustri del Centro-Nord, dove la misura è denominata "Resto qui").

RaS è affidata in gestione a Invitalia S.p.a e opera "a sportello", in quanto non ci sono limiti temporali alla presentazione delle domande, ad eccezione di quello dettato dall'assorbimento completo della dotazione finanziaria.

Una rete di soggetti - i cosiddetti **Enti accreditati** - che coinvolge pubbliche amministrazioni, università, organizzazioni di Terzo Settore, è impegnata nei territori di applicazione nella promozione e diffusione delle opportunità offerte dalla misura agevolativa.

RaS sostiene un **ampio spettro di attività**: i progetti ammissibili riguardano iniziative imprenditoriali nei settori dell'artigianato e dell'industria nonché la fornitura di servizi, comprese le attività libero professionali e il commercio.

Le **agevolazioni** (contributo a fondo perduto, finanziamento bancario garantito da una sezione dedicata del Fondo di garanzia per PMI) coprono il 100% delle spese e sono erogate in regime *de minimis*. Gli interessi del finanziamento sono coperti da un contributo in conto interessi e, a supporto del fabbisogno di circolante, è previsto un ulteriore contributo a fondo perduto.

L'**iter di RaS** prevede la presentazione on line di una domanda di sostegno che viene valutata in modo approfondito in termini di fattibilità del progetto presentato e potenziale capacità degli aspiranti (approvazione), una successiva fase tecnica di ammissione ai finanziamenti (ammissione) e una fase di realizzazione del progetto con erogazione del finanziamento bancario agevolato e dei contributi a fondo perduto in pochi stadi (realizzazione).

PRESENTAZIONE

- Procedura interamente online, senza scadenze
- La proposta è corredata da business plan ed eventuali preventivi
- Valutazione in base all'ordine cronologico di arrivo

ESITO

- Istruita entro 60 gg
- Se rigettata: i proponenti hanno 10 giorni per rispondere con integrazioni
- Se definitivamente rigettata: possibile la ricandidatura
- Se approvata: costituzione impresa entro 60 gg. ottenimento della delibera di mutuo bancario entro 180 gg.

EROGAZIONE

- Richiesta di erogazione fondo perduto con primo SAL, se realizzato almeno 50% delle spese, anche con fatture non quietanzate
- Contributi erogati entro 30 gg dalla data di ricezione della documentazione
- Presentazione SAL a saldo, con spese pagate
- Agevolazioni erogate, previa verifica, entro 60 gg.
- Erogazione automatica dell'ulteriore contributo a fondo perduto

VALUTAZIONE

- Verifica dei requisiti formali
- Esame delle competenze dei proponenti e della fattibilità economico-finanziaria del progetto
- Colloquio di valutazione su motivazioni e competenze dei proponenti

AMMISSIONE AGEVOLAZIONI

- Stanziamento risorse a beneficiari e banca per il contributo in conto interessi
- Erogazione del mutuo bancario, pari al 50% della spesa ammessa, restituito, a tassa zero, in 6 anni a partire dal terzo anno
- I soggetti proponenti hanno 24 mesi di tempo per realizzare il piano di spesa

Questioni indagate e metodo

La continuità e l'intensità dell'impegno delle politiche di Coesione nel sostenere strumenti di avvio al lavoro autonomo e di creazione di impresa hanno consentito di accumulare molta esperienza in termini di attuazione delle misure, sebbene l'ideazione e l'implementazione delle stesse non sia sempre stata sostenuta da evidenze anche frutto di studi di carattere valutativo, in grado di ricostruire il collegamento causale fra risorse, sforzo attuativo ed effetti.

Allo scopo di contribuire alla conoscenza delle caratteristiche di funzionamento, delle realizzazioni e degli impatti di RaS è stata commissionata la valutazione "Per chi e dove sono più efficaci le misure per il sostegno all'autoimpiego e alla creazione di impresa?", finanziata dal Progetto Sistemi di supporto alla Valutazione delle politiche di Coesione (SI.VALUTA – PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020).

L'impostazione metodologica della ricerca valutativa si basa sui risultati delle analisi pre-valutative condotte dal NUVAP (Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione) e sulle questioni messe a fuoco attraverso il confronto tra esperienze condotte da diversi soggetti (programmatori, attuatori, ricercatori, valutatori, operatori) esperti della tematica dell'autoimpiego e della creazione di impresa.

Le principali **questioni e gli aspetti d'interesse** indagati sono:

il **rapporto di RaS con strumenti analoghi attivi sugli stessi territori** per mettere a fuoco i mix agevolativi adeguati ai fabbisogni e i possibili effetti di spiazzamento o aspetti di complementarità tra le misure

l'individuazione di tipologie di soggetti che hanno maggiore successo/insuccesso nell'iter di ammissione delle domande e delle relative motivazioni, anche con riferimento all'eventuale presenza di una questione di genere

il valore aggiunto per i percorsi di auto-impiego e imprenditorialità della qualità dei servizi di scouting e di accompagnamento alla presentazione delle domande o di altre tipologie di servizi reali funzionali alla buona riuscita dell'iniziativa o all'empowerment dei soggetti

La consapevolezza della rilevanza di tali questioni è stata poi arricchita grazie alle indicazioni fornite da una **Rassegna della letteratura** sugli studi valutativi di programmi mirati alla creazione d'impresa e all'autoimpiego realizzata dal gruppo di lavoro incaricato della conduzione della valutazione.

Tale approfondimento ha permesso di mettere a fuoco costrutti teorico-metodologici utili per orientare la valutazione. Le indicazioni possono essere sintetizzate nel modo seguente:

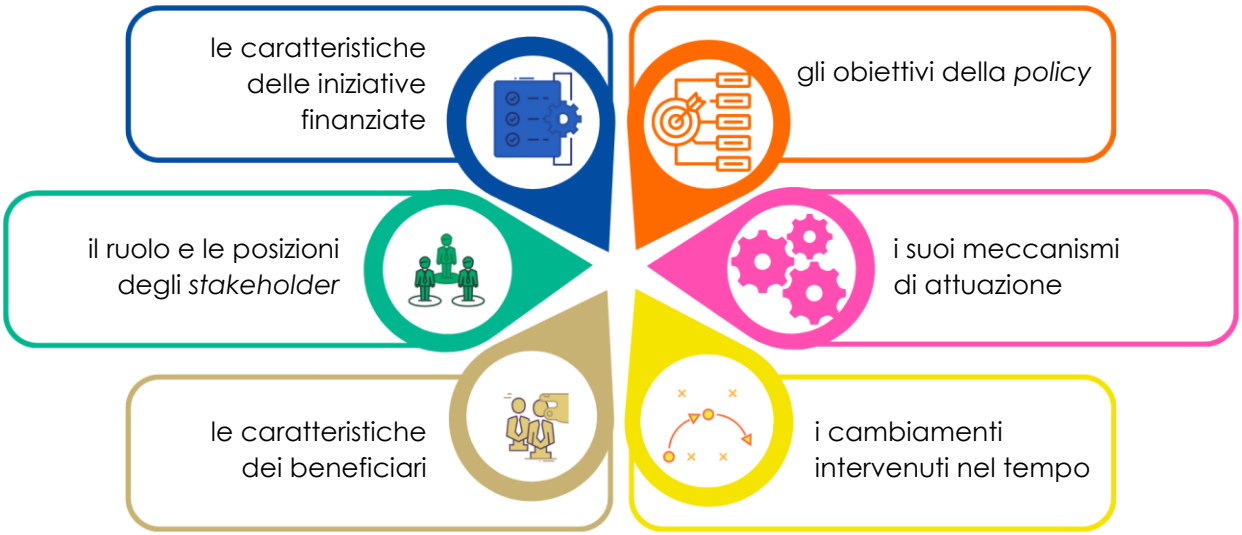
- **l'esigenza di dare centralità alla misurazione della crescita dell'agency dei beneficiari** (nella componente personale e professionale), in altri termini alla capacità di sostenere gli individui nella realizzazione dei propri obiettivi, nel rispetto dei valori di ciascuno;
- **la necessità di guardare alla distribuzione degli impatti tra cluster omogenei al loro interno**, in modo da rappresentare sia il complesso dei soggetti intercettati dalle misure sia anche i differenti territori potenzialmente interessati;
- **l'opportunità di considerare la "responsabilità politica della valutazione"**, in quanto l'individuazione di misure d'impatto semplici possono giustificare l'abbandono di politiche complesse i cui effetti possono essere apprezzati nel lungo periodo o richiedono misurazioni adeguate.

Sulla scorta del complesso degli elementi di merito e di metodo brevemente descritti, il gruppo di lavoro si è poi attrezzato per l'adozione di più **approcci** analitici di ricerca.

Gli approcci, delineati attraverso il continuativo confronto con lo Steering Group, si sono caratterizzati per l'utilizzo di più criteri di giudizio valutativo e nello specifico:

- la **rilevanza** della misura rispetto ai problemi che vuole affrontare;
- la **coerenza** degli obiettivi e degli strumenti individuati per realizzarla;
- la sua **efficacia**;
- l'**utilizzo efficiente delle risorse**.

Gli ambiti analizzati dalla valutazione



Inoltre, attraverso la raccolta e l'elaborazione dei giudizi di un campione di proponenti (ammessi e non ammessi ai benefici di RaS) la valutazione si è espressa su: l'adeguatezza della procedura di selezione e ammissione a finanziamento, la proporzionalità della misura, intesa come capacità di effettiva realizzazione dell'investimento previsto, l'addizionalità in termini capacità di attivare investimenti aggiuntivi e nuova occupazione.

Si è quindi scelto di **realizzare una valutazione** che fosse **pluralistica** al suo interno e che puntasse sulla **triangolazione fra approcci valutativi, metodologie, tecniche di rilevazione e analisi dei dati e fonti informative**.

Sono stati utilizzati più metodi, strumenti e fonti, e il loro mix, seppure sempre auspicato dalle indicazioni metodologiche per ottenere apprendimenti solidi da valutazioni, è molto raro perché nella pratica valutativa essi sono, in genere, adoperati singolarmente.

Sono stati **analizzati i documenti di policy** e l'evoluzione temporale delle norme. Nel nostro caso, l'originalità è data dalla prospettiva comparativa con cui tale approccio è stato adoperato. Si è ricostruita analiticamente la misura RaS soffermandosi, in particolare, sul processo amministrativo di implementazione e, soprattutto, la teoria e la logica della misura sono state comparate con quelle di misure simili realizzate a livello regionale con i fondi della Coesione, costruendo un quadro sinottico originale.

È stata condotta una **valutazione qualitativa fondata sulla raccolta di giudizi e punti di vista di testimoni privilegiati e *stakeholder*** che ha adoperato, come strumento di rilevazione, una griglia di intervista che ha scomposto la misura RaS nelle sue diverse dimensioni. Nella selezione degli intervistati si è teso a rappresentare diverse tipologie di soggetti (promotori, consulenti, operatori, gestori, ricercatori, …) privilegiando coloro che avessero una conoscenza diretta della misura da valutare, al fine di raccogliere, nel corso degli incontri, in larga misura organizzati in presenza, non solo giudizi sulla misura come tale, ma anche proposte di miglioramento.

Sono stati analizzati ed elaborati **dati di monitoraggio** in possesso del Soggetto gestore della misura (Invitalia). Si tratta di dati che registrano l'attuazione dell'intero iter amministrativo rilevante a partire dalla presentazione delle domande, nonché l'avanzamento finanziario e materiale dei progetti. Tali dati sono costruiti a fini amministrativi e rendicontativi, ma rappresentano anche una base preziosa per analisi di tipo valutativo. Il database utilizzato, relativo al primo quinquennio di operatività della misura, è messo a disposizione di analisti e valutatori in formato aperto e rielaborabile.

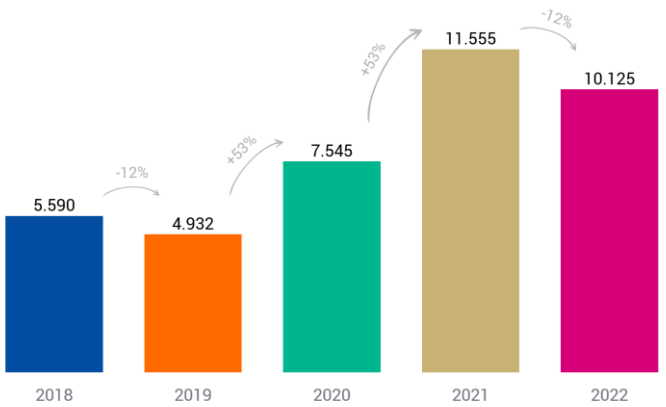
Per l'analisi dei risultati ed effetti della misura agevolativa è stata condotta un'**indagine diretta rivolta ai soggetti richiedenti i benefici di RaS** (ammessi e non ammessi ai finanziamenti), realizzata attraverso un questionario online, con domande prevalentemente volte a cogliere il giudizio sulla misura da parte degli intervistati. L'indagine ha consentito di costruire un campione utile a un approccio controfattuale, distinguendo giudizi ed esiti fra due categorie di soggetti: ammessi e non ammessi al finanziamento e quindi tra soggetti richiedenti simili che hanno o meno effettivamente beneficiato della misura. Laddove è stato possibile, si sono potuti misurare anche degli impatti statisticamente significativi che hanno stimato l'addizionalità della misura.

Sia la fase di rilevazione che quella di analisi sono state fortemente condizionate dal tempo a disposizione (circa sei mesi); dall'elevato numero di beneficiari; dai cambiamenti nel tempo delle caratteristiche della misura oggetto di valutazione, anche se la qualità dei dati è stata giudicata complessivamente di buon livello.

La pluralità di metodi ha contribuito a migliorare l'ampiezza, la profondità e la complessità della conoscenza prodotta e, non ultimo, ha incluso il punto di vista degli stakeholder coinvolti nella misura valutata.

I "numeri" di RaS nei primi cinque anni di attuazione

Nella macroarea Mezzogiorno, nel primo quinquennio di attività della misura (dal 15 gennaio 2018 al 31 dicembre 2022), le domande presentate per accedere ai benefici di RaS sono state 39.747. Dopo i primi due anni in cui sono state presentate circa 5 mila domande, il numero di domande è cresciuto progressivamente e, nell'ultimo biennio 2021-2022, il numero di domande è circa il doppio di quello del primo anno di operatività della misura. Tra i richiedenti predominano i disoccupati o inoccupati per tutti gli anni considerati, ma, nel tempo, la quota di occupati cresce e quella dei disoccupati si riduce. Il 40% delle domande proviene da proponenti donne e il peso relativo aumenta nell'ultimo anno considerato (2022).



Ammontano a circa 794,6 milioni di euro le agevolazioni per le domande ammesse a finanziamento al 31 dicembre 2022, in totale 11.313 per un investimento medio di progetto pari a poco più di 70.000 euro. Poco meno di una domanda presentata su tre (29%) viene effettivamente ammessa al finanziamento.

Domande presentate
39.747

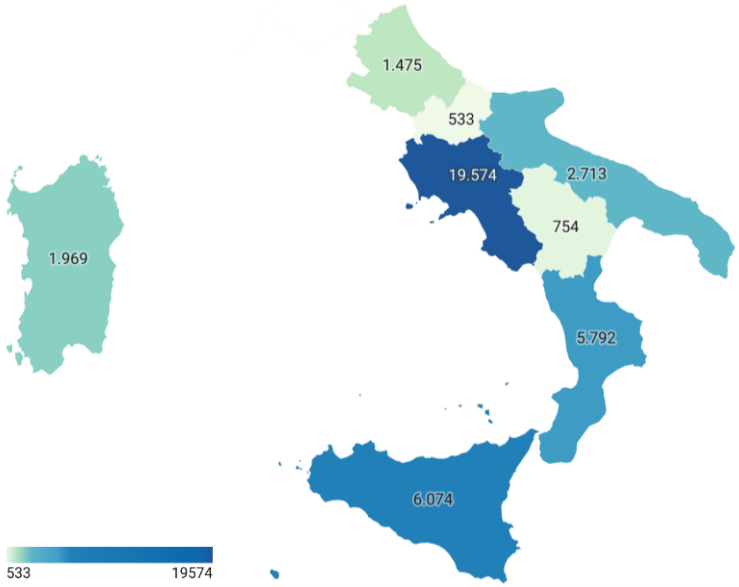
Domande ammesse
11.313

Spese approvate
794,6 milioni di euro

Il 62,3% dei proponenti ha conseguito al massimo un titolo di scuola media superiore. A questo gruppo maggioritario segue il gruppo di individui con licenza media che costituisce il 20,6% del campione. il 15% ha conseguito la laurea e l'1,6% possiede un titolo post-laurea. L'età media, nel quinquennio considerato, è di 32,4 anni.

Il maggior numero di domande presentate si concentra nel comparto economico del turismo: nel 39,3% dei casi la misura è utilizzata per finanziare attività di servizi, di alloggio e ristorazione. Le attività manifatturiere rappresentano il 13,6% delle domande, cui seguono con il 13% le altre attività di servizi, in cui predominano i servizi alla persona. Una quota del 6,9% delle domande è nel settore del commercio, seguono con il 6,4% i servizi di supporto alle imprese, attività di noleggio e agenzie di viaggio.

Quanto alla **distribuzione territoriale**, le domande prevedono la realizzazione di progetti per il 50,5% in Campania, cui seguono la Sicilia e la Calabria entrambe con quote intorno al 15%; le altre regioni meridionali considerate (Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata e Sardegna) rappresentano complessivamente il 20% delle domande.



Principali risultati della valutazione

La misura RaS è caratterizzata da una sua precisa identità e da una teoria del programma che la distingue da altre misure simili attive nel Mezzogiorno e finanziate a valere sulle risorse della Coesione. Nata come uno strumento per promuovere l'imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno, è divenuta una **misura di intervento** più **ampia** che ha lo scopo non solo di rafforzare il sistema imprenditoriale, ma anche di contenere la disoccupazione, contrastare lo spopolamento e l'impoverimento del Sud e di altre aree del Paese particolarmente svantaggiate.

Il cuore della teoria del programma è basato sull'idea che esistano nell'area target imprenditori potenziali da "riconoscere e sostenere" ed è rappresentato operativamente dal **processo di valutazione dei progetti presentati** che è approfondito e si articola, oltre alla verifica dei requisiti formali, in tre fasi fondamentali: l'esame della fattibilità economico-finanziaria del progetto e delle competenze dei proponenti; il colloquio di valutazione delle motivazioni e delle competenze dei proponenti (probabilmente lo strumento valutativo centrale); l'ulteriore valutazione da parte delle banche che precede la concessione del finanziamento ed è autonoma rispetto a quella eseguita da Invitalia.

Come anticipato, il processo di selezione appare severo in quanto i progetti ammessi al finanziamento rappresentano circa il 29% delle domande presentate. Osservando i progetti non approvati secondo alcune caratteristiche emerse nei progetti ammessi al finanziamento (età media, titolo di studio, stato occupazionale del proponente, settore dell'iniziativa, localizzazione e dimensione media dell'investimento), non sono state rilevate differenze riconducibili a distorsioni di selezione. Le caratteristiche non di merito specifico delle proposte di progetti non ammessi sono in linea con l'insieme dei progetti ammessi. La differenza è quindi nella qualità valutata delle proposte.

L'analisi comparativa fra RaS e altre misure di promozione dell'imprenditorialità, attive nello stesso periodo e rivolte agli stessi territori, ha evidenziato che RaS, prevedendo una valutazione delle competenze possedute dai proponenti e della fattibilità dell'iniziativa imprenditoriale proposta, appare più **orientata a soggetti "attrezzati"**, che possono contare su un background formativo e lavorativo e/o che sono in grado di effettuare una buona progettazione d'impresa. Essa favorisce, pertanto, chi ha le motivazioni e le competenze necessarie per avviare un'attività imprenditoriale e li supporta fornendogli il capitale finanziario, per tradurre le risorse motivazionali e cognitive, che i proponenti già posseggono, in effettivi funzionamenti.

In tal senso RaS risulta **complementare alle misure più votate alle politiche sociali**, all'integrazione e all'inserimento nel mercato del lavoro.

Sebbene, in più occasioni, i testimoni privilegiati coinvolti nell'attività di indagine diretta abbiano sottolineato nelle interviste che i servizi di accompagnamento alla presentazione della domanda forniti da Invitalia e dalla rete degli Enti accreditati qualifichino la misura favorendo processi di apprendimento e responsabilizzazione di beneficiari, se RaS volesse intercettare soggetti "meno attrezzati", ad oggi poco rappresentati - come già detto, la distribuzione per titolo di studio segnala che oltre il 62% dei proponenti ha conseguito al massimo la licenza media superiore - dovrebbe probabilmente potenziare questa funzione, prevedendo **azioni di accompagnamento dedicate** e che si estendano nel tempo anche alla fase di start up.

Caratteristica distintiva di RaS è anche il suo operare **"a sportello"**, senza imporre scadenze per la presentazione delle domande. Questo, come sottolineato da più testimoni privilegiati, pone i potenziali beneficiari nelle condizioni di concorrere alla misura senza condizionamenti di natura temporale, rispetto alla maturità e qualità della idea progettuale, o altre forzature nelle quali spesso si incorre nelle candidature a bandi pubblici.

Anche i **tempi medi per l'ammissione a finanziamento**, calcolati a partire dai dati di monitoraggio, mostrano una durata in linea, se non inferiore, a quella prevista dalla normativa. Sono richiesti infatti circa due mesi per ottenere l'approvazione (o meno) del progetto, circa sette mesi per l'ammissione ai benefici finanziari e mediamente 22 mesi per ottenere il saldo finale del finanziamento. L'indagine realizzata presso i beneficiari dei finanziamenti evidenzia come oltre metà degli ammessi a finanziamento ritenga congruo il tempo di emissione del provvedimento di concessione del finanziamento da parte di Invitalia.

L'indagine presso i testimoni privilegiati ha evidenziato che l'interlocuzione con il **sistema bancario** risulta ancora, soprattutto con riferimento ad alcuni intermediari finanziari (a volte filiali differenti degli stessi istituti bancari), onerosa per i proponenti. L'indagine diretta presso i beneficiari conferma che la fase di delibera bancaria rappresenta la più critica rispetto ai tempi. Nel corso dell'indagine diretta, alcuni testimoni privilegiati hanno dichiarato di aver apprezzato la chiarezza dei passaggi procedurali che contraddistingue la gestione di RaS.

Per quanto riguarda il **take up** della misura (cioè l'interesse suscitato nei potenziali richiedenti), la dinamica è stata fondamentalmente in crescita con un picco di domande nel 2021; oltre alla possibilità di ricorrere alla misura in maniera continuativa, tra i fattori che contribuiscono al buon "tiraggio" della stessa spiccano nell'opinione degli

intervistati: la copertura al 100% delle spese ammissibili, il mix fra fondo perduto, prestito bancario e la premialità a copertura delle spese di gestione.

Altro elemento caratterizzante la misura RaS, emerso sia dal confronto con misure di scala regionale che dall'interlocuzione con i testimoni privilegiati, è il **carattere generalista** che discende dall'ampiezza delle tipologie di soggetti ammissibili a finanziamento, dalla varietà dei percorsi imprenditoriali possibili e dalla molteplicità dei settori nei quali può ricadere l'attività agevolata. Nei fatti la misura, anche in seguito alle modifiche intervenute nel tempo che ne hanno ampliato la platea di riferimento, mira ad aspiranti imprenditori e a progetti di impresa, a prescindere dalle categorie sociali dei primi o dei settori di attività delle iniziative.

Oltre alle caratteristiche dell'iter di ammissione a finanziamento e all'ampiezza delle tipologie di aspiranti imprenditori, il **mix agevolativo** è uno dei fattori che può determinare il successo delle misure di autoimpiego e di creazione di impresa. Su questo aspetto il confronto tra i dati di attuazione delle otto misure di scala regionale analizzate in un'ottica comparativa con RaS mostra la sovrapposizione con alcuni strumenti.

I dati relativi alla **distribuzione territoriale delle domande** RaS confermano tale effetto di spiazzamento. Nello specifico i dati di attuazione mostrano una significativa risposta dei proponenti del territorio campano - oltre il 50% delle domande complessive (dato in linea con altri strumenti di incentivazione di impresa rivolti alle regioni del Mezzogiorno) - e un modesto tiraggio nel territorio pugliese, dove invece lo strumento regionali "Nidi - Nuove Iniziative d'Impresa" mostra numeri consistenti – oltre 1.400 progetti ammessi a finanziamento per un costo coesione nel periodo 2014-2020 di oltre 50 milioni di euro .

In una prospettiva nazionale, quale quella assunta dalla presente valutazione, tale elemento merita di essere preso in considerazione e analizzato nel tempo perché può condurre ad allocazioni inefficienti delle risorse e conferma precedenti ipotesi sui benefici di **rafforzare il coordinamento nella definizione di misure simili in fase programmatoria**.

L'indagine svolta attraverso la somministrazione di un questionario on line ad un campione rappresentativo di due categorie di soggetti: "beneficiari" e "non ammessi" ha permesso di valutare l'adeguatezza, la proporzionalità e l'addizionalità di RaS.

Come anticipato, un regime di aiuti risulta adeguato quando risponde alle esigenze del beneficiario e risulta proporzionale quando il sostegno finanziario è adatto all'investimento realizzato. Viene inoltre considerata l'addizionalità della misura attraverso le dichiarazioni di intenti o reali dei rispondenti. L'effetto addizionale di RaS è stato stimato considerando le differenze in media tra l'outcome dei trattati (i soggetti beneficiari) e quello del gruppo di controllo (composto da soggetti non ammessi che hanno in media caratteristiche individuali simili ai beneficiari).

Il giudizio espresso dagli ammessi **sull'adeguatezza delle modalità attuative**, in particolare sul modello per la presentazione della domanda, è complessivamente buono dato che la maggioranza dei rispondenti (52,8%) assegna un punteggio medio alto nella metrica prevista dall'indagine. Per i non ammessi il giudizio è prevalentemente negativo, ma ciò è in parte derivante dalle caratteristiche teoriche della misura che richiede un certo sforzo di ideazione iniziale. Gli ammessi, nel 57,4% dei casi, si esprimono positivamente con giudizi medio-alti sui tempi di emissione del provvedimento di concessione del finanziamento. In generale la fase di delibera bancaria è considerata una criticità della misura rispetto ai tempi di rilascio.

La **capacità dei finanziamenti di rispondere alle esigenze di investimento del progetto**, cosiddetta proporzionalità, è stata indagata in modo indiretto chiedendo agli ammessi e ai non ammessi quali investimenti fossero previsti e quali siano stati realizzati: la totalità degli ammessi dichiara di aver realizzato le tipologie di investimento così come previste nel progetto.

L'**addizionalità** viene stimata chiedendo quali sarebbero state le scelte di investimento in assenza di RaS. Per le imprese ammesse, circa metà (48,4%) avrebbe comunque effettuato l'investimento, ma con un ammontare minore di risorse; mentre il 49,7% non lo avrebbe effettuato e solo il 1,9% avrebbe realizzato l'investimento con lo stesso ammontare di risorse.

Tra le imprese non ammesse, il 43,4% ha preferito non effettuare l'investimento, e il 27,7% ha scelto di realizzarlo con minori risorse quindi modificando la portata dell'investimento; il 13,2% ha dichiarato di aver effettuato l'investimento che aveva presentato per l'ammissione a RaS.

L'**impatto sull'occupazione**: l'effetto addizionale di RaS sull'occupazione è positivo e rappresenta la direzione auspicata dalla misura. Il numero dei lavoratori cresce in media di 0,47 unità rispetto alla situazione controfattuale: per ogni 2 imprese sostenute, si crea, rispetto ad analoghe iniziative non sostenute, un occupato aggiuntivo.

Vi sono poi alcune ricadute inattese che pure è stato possibile apprezzare attraverso l'indagine diretta presso gli interlocutori privilegiati.

Lungo il percorso che va dalla raccolta di prime informazioni sullo strumento agevolativo RaS alla definizione dell'idea di impresa ed alla successiva elaborazione dettagliata del business plan, cresce la consapevolezza dei proponenti circa le proprie competenze, le proprie capacità imprenditoriali, la bontà della propria idea imprenditoriale e il possibile posizionamento strategico. A tale consapevolezza, indipendentemente dall'esito finale della domanda di agevolazione, si riconosce un valore positivo. Al contrario, appare da scoraggiare la pratica, piuttosto diffusa, di delegare a consulenti di impresa, ragionieri o commercialisti la predisposizione del business plan. Per scongiurare tale pratica si suggerisce di potenziare i servizi di accompagnamento alla predisposizione del business plan, anche valorizzando la rete degli Enti accreditati.

Inoltre, un meccanismo virtuoso innescato dall'**accresciuta consapevolezza circa la fattibilità di un percorso imprenditoriale** contraddistingue quanti utilizzano RaS quale misura per l'emersione dall'irregolarità, nella dimensione di impresa e/o lavoro. Tale utilizzo di RaS meriterebbe di rientrare tra le finalità esplicite della misura e giustificare anche alcuni adattamenti nel contenuto agevolativo e nell'iter di ammissione. La stessa presenza nel mix agevolativo di un prestito bancario può favorire processi di familiarizzazione con l'istituzione bancaria.

È stata inoltre sottolineata anche una **ricaduta di tipo reputazionale**, che favorisce spesso processi emulativi nella presentazione delle domande di ammissione ai benefici di RaS, in particolare nell'ambito di comunità più ristrette e con un forte senso di identità, quali quelle di alcuni migranti.

Alcuni suggerimenti emersi dalla ricerca

L'indagine diretta presso i testimoni privilegiati, ma anche l'analisi delle risposte ad alcuni quesiti dell'indagine presso i proponenti, ammessi e non ammessi, hanno permesso di raccogliere alcuni suggerimenti circa possibili evoluzioni dello strumento agevolativo.

Di seguito si richiamano per punti quelli reputati più promettenti.

Pur mantenendo la sua dimensione generalista, la misura potrebbe essere indirizzata attraverso sistemi di premialità verso alcune specifiche finalità, condivise anche su scala territoriale, come, ad esempio, la dimensione sociale delle attività sostenute, il contributo all'occupazione femminile e/o di soggetti fragili, il contributo alla sostenibilità ambientale - clima o ad altre tematiche trasversali di interesse.

Potrebbe essere valorizzato e rafforzato il contributo degli Enti accreditati in attività di scouting volte a interpretare nuovi fabbisogni, ad intercettare potenziali beneficiari ed eventualmente a farsi promotore di soluzioni "su misura", ad esempio favorendo, sin nella fase di proposta delle domande, forme di collaborazione tra i proponenti volte a valorizzare capitale sociale e relazionale già presente in alcuni contesti.

Un'altra prospettiva interessante sembra quella, in alcuni casi già sperimentata dal soggetto gestore, di **facilitare il networking tra le imprese beneficiarie**, quindi la creazione di micro-reti territoriali per sfruttare le potenzialità di filiera o per fare massa critica in alcuni specifici contesti settoriali e/o territoriali.

I giudizi negativi dei non ammessi sul modulo di domanda, le indicazioni raccolte attraverso l'ascolto dei testimoni privilegiati, il dato relativo al tasso di domande ammesse a finanziamento rispetto alle presentate, sono tutti elementi che suggerirebbero di **rafforzare, per alcune categorie di proponenti, percorsi di accompagnamento e di formazione, anche per renderli maggiormente protagonisti nel processo di elaborazione del business plan**. Anche servizi reali erogati a seguito dell'avvio dell'attività, come il tutoraggio, potrebbero, secondo diversi interlocutori, essere funzionali ad una crescita delle iniziative.

Infine, un altro spunto raccolto riguarda **la possibilità, a completamento del progetto, di attribuzione di premialità (nella forma del contributo a fondo perduto) parametrate all'investimento ammesso** (oggi non è così), **ma collegate anche al conseguimento di target definiti e condivisi ex ante in fase di progettazione e monitorati nel tempo.**

La valutazione è stata realizzata con il sostegno del progetto SI.VALUTA (Sistemi di supporto alla Valutazione delle politiche di coesione) ammesso a finanziamento dal PON Governance e Capacità istituzionale 2014 – 2020 nel luglio 2018.

http://www.pongovernance1420.gov.it/it/progetto/si-valuta-sistemi-di-supporto-alla-valutazione-delle-politiche-di-coesione

Gruppo di lavoro

Prof. Giuseppe Moro (Università di Bari) con funzione di coordinamento

Prof.ssa Marusca De Castris (Università Roma Tre)

Dott. Dario Carrera (Impact Hub Roma)

Dott. Roberto Lo Meo (Libero professionista per la creazione di impresa e finanza agevolata)

Steering Commitee

Dott.ssa Paola Casavola NUVAP-DPCoe

Dott. Marco De Giorgi NUVAP-DPCoe

Dott. Vincenzo Durante – INVITALIA S.p.a.

Dott.ssa Sara Gaudino NUVAP-DPCoe

Dott.ssa Cristina Lion - ANPAL

Dott.ssa Chiara Sumiraschi Università Bocconi, GREEN

Per approfondimenti:

RAPPORTO DI VALUTAZIONE

Per chi e dove sono più efficaci le misure per il sostegno all'autoimpiego e alla creazione di impresa?

DATABASE DELLA VALUTAZIONE

Domande presentate nei primi 5 anni di operatività della misura Resto al Sud macroarea Mezzogiorno (gennaio 2018 – dicembre 2022), dati aggiornati al maggio 2023- Fonte: Sistema di Monitoraggio Invitalia, Soggetto gestore della misura Resto al Sud.

MATERIALI ANALISI PRE-VALUTATIVE CONDOTTE DAL NUVAP