



# **IN CHE MISURA E CON QUALI MODALITÀ LE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO AIUTANO LE PERSONE A TROVARE LAVORO?**

## **Domanda di valutazione**

L'obiettivo è comprendere quali interventi devono essere promossi e come devono essere messi in pratica per aumentare l'occupabilità delle persone e facilitare i processi di inserimento lavorativo nei diversi contesti di implementazione.

### **Domande di dettaglio:**

**D1. Quali interventi si sono rivelati più efficaci e per quali target specifici: donne, giovani, disoccupati di lungo periodo, persone svantaggiate (disabili, carcerati e altri profili di marginalità)?**

**D2. Quali dispositivi implementativi sono stati previsti e come hanno funzionato? Ovvero quali risorse e quali processi organizzativi sono stati definiti per la realizzazione dell'intervento, come sono stati concretamente messi in pratica e quali punti di forza e criticità li hanno caratterizzati.**

**D3. Al di là dei dispositivi previsti, come si sono sviluppati i processi di implementazione? Quali combinazioni di interventi e servizi sono stati effettivamente erogati? Ovvero, guardando oltre le disposizioni del programma, quali risorse e processi hanno caratterizzato l'effettiva realizzazione dell'intervento. Tanto dal punto di vista delle pratiche implementative (quali attori, quali interazioni e quali flussi di attività sono emersi come rilevanti) quanto dal punto di vista dei servizi effettivamente erogati (quali legami e complementarità tra servizi sono emerse in maniera sistematica)**

**D4. Sul lato dell'offerta ovvero della creazione di opportunità di impiego come e quanto hanno funzionato:**

- gli incentivi all'assunzione?
- gli incentivi all'autoimprenditorialità?

## Ambito

---

Le PAL sono interventi volti a promuovere e favorire l'occupazione (inserimento/reinserimento lavorativo) e l'occupabilità (migliore spendibilità del profilo della persona e maggiore vicinanza al mercato del lavoro) di chi cerca lavoro.

I servizi sono offerti, in forma integrata: alle persone disoccupate e a lavoratori e lavoratrici che beneficiano di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro e a rischio di disoccupazione (art. 18 del decreto legislativo n. 150/2015):

### **I servizi PAL più comuni erogati direttamente e indirettamente dalle pubbliche amministrazioni e sono riconducibili alle seguenti categorie:**

#### A. ASSISTENZA ALLA RICERCA DEL LAVORO

- a1. Orientamento di base, analisi delle competenze in relazione al mercato del lavoro locale, profilazione e definizione delle azioni di ricerca di lavoro che devono essere compiute dalla persona
- a2. Orientamento specialistico e individualizzato, da fornire attraverso il bilancio delle competenze e l'analisi degli eventuali fabbisogni di formazione, esperienze di lavoro o altre misure di politica attiva del lavoro
- a3. Accompagnamento al lavoro anche con l'utilizzo dell'assegno di ricollocazione
- a4. Aiuto alla ricerca di un'occupazione (matching domanda/offerta)
- a5. Misure specifiche per target specifici (giovani, donne, disabili, persone con profili di marginalità)

#### B. FORMAZIONE

- b1. Formazione per la qualificazione e riqualificazione professionale, l'autoimpiego e l'immediato inserimento lavorativo
- b2. Promozione di esperienze lavorative per l'incremento delle competenze, anche mediante tirocinio

#### C. INCENTIVI ALLA CREAZIONE DI LAVORO

- c1. Orientamento individualizzato all'autoimpiego
- c2. Incentivi all'assunzione
- c3. Incentivi al lavoro autonomo (start-up)
- c4. Tutoraggio per l'avvio e le fasi successive dell'impresa

L'approccio comune a tutti questi servizi è la costruzione un percorso di riqualificazione e collocazione sul mercato del lavoro a partire dall'analisi dei fabbisogni e dalla profilazione dell'utente.

Questi servizi sono erogati sia da parte dei Centri per l'impiego, sia da parte di enti, pubblici o privati, accreditati ai servizi per il lavoro.

(fonte : ANPAL <https://www.anpal.gov.it/in-evidenza/servizi-per-il-lavoro/i-servizi-e-le-misure-di-politica-attiva>)

## Elenco delle evidenze

Nel seguito, si riportano gli apprendimenti più rilevanti riferiti alle domande di dettaglio. In parentesi quadra [] è riportato il riferimento al materiale utilizzato per i cui dettagli si rimanda alla bibliografia e la categoria di servizi considerati, ove applicabile (es. [11, a3] significa documento 11 in ambito a3. *Assegno di ricollocazione*):

### **D1. Quali interventi si sono rivelati più efficaci e per quali target: donne, giovani, disoccupati di lungo periodo, persone svantaggiate – (disabili, carcerati e altri profili di marginalità)?**

Per quanto riguarda la categoria di interventi A. Assistenza alla ricerca di lavoro, si possono utilmente richiamare le seguenti evidenze

[11, a3] Il contratto di ricollocazione, introdotto dal Jobs Act, mira al reimpiego di disoccupati di lunga durata. Avviato nel 2016, il processo di reclutamento, svolto dai Centri per l'Impiego, ha portato alla partecipazione, fino a gennaio 2017, circa 1.400 persone, 1.140 delle quali hanno completato l'iter di presa in carico. A gennaio 2017, poco più del 20% dei partecipanti ha trovato lavoro. I lavori sono spesso brevi (in tre casi su quattro durano meno di un mese, praticamente sempre meno di sei mesi, fatto salvo un 10% di assunzioni a tempo indeterminato).

La stima degli effetti suggerisce, a 6 e 9 mesi di distanza, un sensibile contributo del CRiS al miglioramento della condizione lavorativa dei partecipanti. I più occupabili beneficiano poco della partecipazione. Il maggiore beneficio è colto dai "deboli ma non troppo" (seconda e terza classe). Per quanto riguarda i meno occupabili in assoluto, il beneficio che ne ricevono è modesto. Il diverso beneficio ricevuto dai partecipanti in diverse classi di occupabilità è presumibilmente dovuto alle loro stesse caratteristiche, e non al diverso impegno profuso dai soggetti erogatori di servizi.

[4, a1-a2-b1-b2] i destinatari Buono Servizi Lavoro possono essere ricondotti a tre diverse categorie:

- destinatari per cui il Buono per Servizi al Lavoro fa effettivamente la differenza
- destinatari per cui il Buono per Servizi al Lavoro non basta: sono soggetti che generalmente presentano condizioni di partenza più difficili e un livello potenziale di occupabilità decisamente basso;
- destinatari per cui il servizio rischia di essere superfluo in quanto già in partenza presentano un buon livello di occupabilità

[17, a5 -b2- c1] Il progetto Well, finanziato col FSE 2007-2013, aveva l'obiettivo di incrementare le prospettive occupazionali dei disoccupati laureati della regione.

L'effetto del progetto è controverso. Il fatto che l'impatto sulla disoccupazione registrata in Umbria non sia significativo genera incertezza sull'efficacia del programma. Inoltre, l'effetto positivo sul tasso di occupazione in Umbria è compensato da un effetto negativo sulla categoria residuale. Se il programma avesse avuto successo nel migliorare le prospettive del mercato del lavoro dei laureati disoccupati, ci si sarebbe aspettato che l'effetto positivo sul tasso di occupazione dell'Umbria fosse stato compensato da un effetto negativo sul tasso di disoccupazione in Umbria. Il grado di successo del programma non è chiaro in quanto, da un lato le prospettive di occupazione dei partecipanti sembrano migliorare, mentre dall'altro lato i non partecipanti sono più propensi a rimanere nella categoria residuale, che potrebbe nascondere prospettive di occupazione al di fuori dell'Umbria, o lavoro autonomo - cioè non necessariamente un risultato negativo.



## Elenco delle evidenze

---

Ci [2, A-B] La quantificazione degli indicatori di risultato del POR FSE 2014-2020 evidenzia i seguenti effetti

- Effetti molto positivi degli interventi rivolti a favorire l'inserimento al lavoro delle persone con maggiore difficoltà (inattivi, disoccupati di lunga durata, ecc.) -> conclusione tratta sulla base di un campione di soggetti trattati
- Effetti moderatamente positivi per quanto riguarda l'aumento dell'occupazione dei NEET, ovvero dei giovani che non studiano e non lavorano -> conclusione tratta sulla base di un campione (inferiore alla dimensione prevista) di soggetti trattati.
- Effetti moderati per gli interventi finalizzati all'inclusione sociale e alla partecipazione attiva rivolti a soggetti svantaggiati -> conclusione tratta sulla base di un campione (inferiore alla dimensione prevista) di soggetti trattati.
- Effetti molto positivi delle iniziative finalizzate a migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione superiore, aventi come beneficiari giovani laureati e diplomati-> Conclusione tratta sulla base di un campione di soggetti trattati
- I partecipanti intervistati hanno confermato la rilevanza dei corsi rispetto all'occupazione trovata e hanno dato una valutazione molto positiva sull'operato degli enti formativi, con medie di giudizio pari a ca. 8 su una scala da 1 a 10 -> conclusione tratta sulla base di un campione di soggetti trattati.

[20, a1-a2-b1-b2-c1] L'implementazione della DUL si è svolta lungo tre fasi. Le prime due, nel periodo 2013-2018, sono state finanziate con ca. 250 M€ a valere sul FSE e hanno avuto accesso circa 250 mila persone: 170 mila avviate al lavoro; 55 mila hanno rafforzato le competenze attraverso percorsi di riqualificazione. Con uno stanziamento di ulteriori 100 M € è stata lanciata la Terza Fase dell'intervento per le annualità 2019-2021.

[23, a5] [...] "Valore donna - Work experiences donne" e Programma "Linee di intervento per l'inclusione sociale e lavorativa di soggetti, adulti e minori, sottoposti a provvedimento dell'autorità giudiziaria nella Regione Basilicata" - "Vale la pena lavorare". Entrambe inseriscono sul panorama locale modelli di azione caratterizzati da innovatività che contribuiscono ad un'azione di significativo sostegno delle persone in difficoltà nei processi di inclusione e di integrazione lavorativa [...] "Sperimentazione apprendistato professionalizzante", che ha consentito di integrare nel MdL 324 unità, per la maggior parte con età inferiore a 25 anni, e la misura "Concessione di aiuti all'occupazione e alla formazione - Generazioni verso il lavoro" hanno di fatto svolto un'azione che si è rivelata indirizzata in gran parte alla popolazione giovanile. Gli interventi, condotti in un periodo oggettivo di recessione, hanno svolto una funzione anticiclica e conseguito l'obiettivo di favorire l'attivazione di rapporti di lavoro stabili.

Tali azioni hanno consentito di agevolare la permanenza sul territorio delle fasce svantaggiate e della popolazione giovanile.

Per quanto riguarda la categoria di interventi riferibili principalmente al gruppo B. Formazione si possono utilmente richiamare le seguenti evidenze

[14, b1-b2] Il progetto PIPOL è finalizzato favorire a la transizione dal mondo della scuola e dell'università a quello del lavoro.

## Elenco delle evidenze

Rispetto agli interventi di formazione e tirocinio extra-curricolare completati entro la fine del 2016 da 7.175 (4.059 femmine e 3.116 maschi, 3.911 persone hanno partecipato a interventi formativi, 2.945 a tirocini e 319 persone hanno realizzato sia tirocini che formazione) la valutazione evidenzia come a gennaio 2018:

- si rileva un effetto positivo dell'intervento sulla probabilità di occupazione, da +5% fino a +7% per coloro che hanno avviato PIPOL da più di tre anni
- il tirocinio ha effetti molto positivi sulla probabilità di trovare lavoro (+13-14%) e limitatamente sulla probabilità di ottenere un lavoro a tempo indeterminato (+3% circa)
- la formazione non ha effetti sulla probabilità di trovare lavoro ma sulla probabilità di avere almeno un avviamento dopo il 2016 (+3%).
- per i laureati, la formazione ha un effetto negativo
- riguardo le tipologie di formazione, percorsi formativi più lunghi e la formazione per la qualifica hanno effetti positivi sulla probabilità di essere occupato mentre i percorsi di formazione linguistica e la formazione di repertorio evidenziano effetti negativi
- riguardo le differenze di genere, le donne beneficiano di un maggiore effetto sulla probabilità di occupazione
- riguardo le fasce d'età, in generale giovani sotto i 30 anni beneficiano di un effetto maggiore rispetto agli altri destinatari
- riguardo i titoli di studio, gli effetti sono più rilevanti per chi ha un livello di istruzione più basso sia per la formazione che per i tirocini mentre per i laureati la formazione ha un effetto negativo
- riguardo gli stranieri, l'effetto è 3-4 volte superiore rispetto a quello riscontrato sugli italiani con particolare rilevanza nel caso del tirocinio (+30%)

[9, b1-b2] "La quasi totalità dei rispondenti ritiene che la vera porta d'ingresso nel mercato del lavoro sia lo stage o il tirocinio in azienda" M&B, pag. 67: importanza della funzione di counseling.

Le differenti caratteristiche del mercato del lavoro di ICC e ICT hanno fatto sì che il Master and Back abbia avuto un impatto decisamente diverso per i due settori. Nello specifico per l'ICT: il Master and Back ha formato molte figure professionali complementari a quelle prettamente tecniche e di cui il settore ICT ha estrema necessità per completare e arricchire il proprio consolidamento (diversificazione delle competenze), mentre l'ICC ha avuto la possibilità di beneficiare delle figure professionali centrali rispetto alle proprie esigenze ma, (...) non ha potuto, nella gran parte dei casi, garantire una continuità occupazionale. L'imaturità dell'ecosistema culturale e creativo ha pertanto indotto alla dispersione delle competenze acquisite dai giovani verso lavori meno coerenti rispetto al percorso professionale svolto.

[24, a5- b1-b2] Il Programma Garanzia Giovani si rivolge a giovani NEET di età compresa tra i 15 e i 29 anni. Con riferimento al complesso degli interventi di politica attiva realizzati, è emerso che gli effetti della partecipazione dei giovani trattati diventano positivi a partire dall'ottavo mese successivo alla presa in carico da parte del Centro per l'impiego. Infatti, si osserva che i tassi di inserimento dei giovani in trattamento sono più alti di quelli stimati nella situazione controfattuale, con ritmi di crescita più elevati e gap superiori agli 11 punti percentuali a partire dal sedicesimo mese (pag. 134).

Gli interventi di politica attiva sono stati valutati, oltre che nel loro complesso, con un focus su tre misure specifiche:

## Elenco delle evidenze

- tirocinio extracurricolare – l'intervento di politica attiva che ha coinvolto la maggior parte dei giovani iscritti al Programma – l'analisi evidenzia come, rispetto al complesso delle misure, nel caso del tirocinio "l'effetto complessivo (cumulato) della politica diventa positivo soltanto dopo l'undicesimo mese. A 18 mesi dalla presa in carico, il 53,4% di chi ha svolto un tirocinio è occupato contro il 43,9% che si sarebbe verificato nella situazione controfattuale. L'effetto netto della politica a 18 mesi è dunque pari a 9,5 punti percentuali, che in termini relativi si traduce in un aumento del numero di occupati in trattamento del 21,5%" (pag. 145).
- formazione per l'inserimento lavorativo – misura che ha coinvolto circa il 12,7% degli iscritti alla Garanzia Giovani – mostra innanzitutto che questo tipo di intervento richiama un target di riferimento con maggiori difficoltà di inserimento lavorativo (indice di profiling alto) rispetto a quello medio dei giovani trattati del Programma. A differenza che nel tirocinio, l'effetto della politica a 18 mesi è negativo, ma tende a ridursi progressivamente, evidenziando come per questa misura sia necessario un periodo di osservazione più esteso. A 18 mesi dalla presa in carico, il 31,2% di chi ha svolto una formazione è occupato, contro il 40,4% che si sarebbe osservato in assenza della politica. L'effetto netto della politica a 18 mesi è dunque pari a -9,2 punti percentuali
- servizio civile – misura che ha coinvolto circa l'1,4% degli iscritti al Programma – va tenuto presente che questo tipo di intervento ha il fine di accrescere l'occupabilità del giovane, pertanto a differenza del tirocinio e della formazione, la creazione di opportunità lavorative dopo la conclusione dell'intervento non rappresenta la finalità prevalente. Come per la misura della formazione, anche il servizio civile a 18 mesi dalla presa in carico presenta un effetto negativo che mostra però nel lungo periodo una forte tendenza alla riduzione. "A 18 mesi dalla presa in carico, il 26,9% di chi ha svolto un'attività di volontariato in Garanzia Giovani è occupato, contro il 29,3% che si sarebbe verificato nella situazione controfattuale. L'effetto netto della politica a 18 mesi è dunque pari a -2,4 punti percentuali e non è significativamente diverso dall'effetto nullo" (pag. 155-157).

Oltre che in termini di inserimenti occupazionali, l'efficacia del Programma è stata valutata in termini di qualità del lavoro trovato, prendendo in considerazione due aspetti: la continuità lavorativa e l'adeguatezza dell'occupazione rispetto alle competenze.

Con riferimento alla continuità lavorativa, dall'analisi è emerso che la partecipazione a un intervento di Garanzia Giovani, rispetto alla non partecipazione, aumenta la probabilità di avere una stabilità occupazionale, misurata nell'arco di 18 mesi, soprattutto laddove la stabilità sia dovuta all'esistenza di un unico rapporto di lavoro. Ad incidere fortemente sulla stabilità occupazionale è la misura dell'incentivo occupazionale (pagg. 116-126).

Per quanto riguarda l'adeguatezza dell'inquadramento lavorativo rispetto al livello di istruzione, si rileva che la partecipazione a un intervento di Garanzia Giovani diminuisce di 2,6 punti percentuali il livello del sottoinquadramento rispetto a quello rilevato nel gruppo di controllo (pag. 127).

## **D2. Quali dispositivi implementativi sono stati previsti e come hanno funzionato? Ovvero quali risorse e quali processi organizzativi sono stati definiti per la realizzazione**

**dell'intervento, come sono stati concretamente messi in pratica e quali punti di forza e criticità li hanno caratterizzati.**

[11, a3] Le persone coinvolte nel contratto di ricollocazione ricevono prima un servizio di accoglienza da parte dei CPI, dopodiché selezionano un soggetto accreditato all'erogazione dei servizi che le prende in carico. Il percorso di base prevede, dopo il completamento dell'accoglienza, l'erogazione di servizi di orientamento e accompagnamento al lavoro. L'intensità dei servizi cresce gradualmente al crescere del grado di difficoltà di inserimento del lavoratore, stimata sulla base di un modello di profiling regionale.

La retribuzione dei soggetti accreditati è in buona parte a risultato, è cioè condizionata all'occupazione dei beneficiari e cresce al diminuire dell'occupabilità del lavoratore preso in carico ma una valutazione degli effetti mostra una scarsa incidenza sugli esiti di tale sistema retributivo differenziale.

[4, a1-a2-b1-b2] Ciascun destinatario è titolare di un Piano di Azione Individuale che comprende uno o più azioni di politica attiva del lavoro:

Questi servizi sono erogati da un gruppo esteso di operatori per il lavoro di diversi tipi di organizzazione: agenzie di somministrazione, agenzie formative, cooperative sociali, consorzi socio-assistenziali. I Centri per l'impiego pubblici si limitano a diffondere l'informazione e a indirizzare gli utenti presso i soggetti attuatori presenti sul proprio territorio. Le aziende che offrono tirocini ottengono un parziale rimborso dell'indennità riconosciuta al lavoratore.

Questi i principali problemi del processo di attuazione: l'impossibilità per i destinatari di rivolgersi ad un altro soggetto prima di tre mesi dall'apertura formale di un Piano di azione individuale da parte di un primo soggetto attuatore, anche in assenza di servizi effettivamente erogati; una procedura di accreditamento dei case manager eccessivamente rigida; l'impossibilità di realizzare le attività di orientamento per i detenuti; la mancanza di alcuni rilevanti servizi integrativi.

[17, a5- b2 – c1] Il progetto era articolato in due misure: (1) esperienza formativa in ambiente lavorativo per disoccupati laureati e (2) incentivi alle imprese e organizzazioni ospite per l'eventuale assunzione del tirocinante. In sintesi, l'intervento concede degli incentivi per lo svolgimento di tirocini formativi in ambito lavorativo per disoccupati laureati. Da un lato lo scopo del progetto WELL è l'incremento dell'occupabilità dei laureati disoccupati; dall'altro lato il progetto persegue anche la promozione della capacità innovativa e della produttività delle imprese partecipanti.

L'esperienza formativa in ambito lavorativo prevede un tirocinio mirato per il laureato, affiancato da un tutor responsabile delle attività formative in una o più aree dell'ente ospite, più la messa a disposizione della strumentazione tecnologica e il supporto necessari per le attività formative.

Il tirocinio deve essere coerente con le attività dell'organizzazione ospite, e le attività formative dettagliate nel progetto devono essere rivolte all'acquisizione di conoscenze e competenze professionali correlate con il livello di istruzione del tirocinante, e non meramente esecutive: gli incentivi alla persona disoccupata e all'impresa vengono infatti concessi a condizione che la persona disoccupata sia disponibile a intraprendere delle attività considerate adeguate e opportune dai servizi pubblici che si occupano di politiche attive del lavoro.

[21, c4] L'idea alla base è il tutoring, grazie a una rete di servizi, capace di supportare aspiranti imprenditori per l'avvio di attività imprenditoriali e/o di lavoro autonomo.

Il programma agisce in primis tramite la consulenza circa la bontà dell'idea imprenditoriale e la sua fattibilità operativa, la consulenza specialistica di vario tipo (giuridica, commerciale, economica) e infine l'assistenza alla predisposizione di strumenti operativi per l'avvio dell'attività quali la redazione del business plan, l'analisi dei

## Elenco delle evidenze

rischi e il supporto alla predisposizione dell'organizzazione aziendale...supportando gli aspiranti imprenditori che dimostrano di avere le caratteristiche giuste per accedere sul mercato (idee, motivazioni, abilità, piani di sviluppo). Il programma sostiene il percorso di crescita dell'idea imprenditoriale con percorsi di accompagnamento dedicati e basati su interventi individuali su misura (tailor-made).

[20, a1-a2-b1-b2-c1] Peculiarità della DUL è la libertà di scelta del destinatario, tanto nella scelta dell'operatore quanto nella definizione dei servizi e percorsi formativi.

Il destinatario accede alla dote attraverso un sistema di profilazione che lo colloca in una fascia di intensità di aiuto (più la persona è distante dal mercato del lavoro, più l'aiuto dovrà essere intenso e, di conseguenza, maggiori saranno le risorse del budget che ha a disposizione e più ampio il paniere di servizi a cui attingere). L'operatore definisce con il destinatario un Piano di Intervento Personalizzato (PIP) che comprende una serie di servizi, accettati e controfirmati dalle parti in un reciproco impegno di erogazione e fruizione.

La Dote Unica Lavoro prevede alcuni meccanismi tesi ad orientare le attività al risultato occupazionale e ad evitare forme di accaparramento e di selezione avversa:

- l'inserimento lavorativo o l'auto imprenditorialità, sono servizi che vengono riconosciuti all'operatore solo a risultato raggiunto;
- ad ogni operatore è assegnata una soglia massima entro cui attivare doti. Gli operatori sono valutati periodicamente con premialità per chi raggiunge le migliori performance occupazionali con peso maggiore per chi prende in carico e porta al lavoro i destinatari delle fasce più deboli.

Per la Terza Fase (2019-2021) sono stati predisposti i seguenti interventi correttivi delle criticità riscontrate:

- l'ulteriore semplificazione amministrativa, anche tramite l'adesione ai costi standard definiti a livello nazionale, l'integrazione tra varie banche dati e l'automazione della maggior parte dei controlli;
- una maggiore concentrazione delle risorse sui target più deboli;
- la ricerca di risultati occupazionali più duraturi nel tempo;
- una più forte collaborazione e concorrenza tra operatori pubblici e privati nell'erogazione dei servizi di politica attiva;
- la sinergia con le altre politiche attive nazionali del lavoro.

[25, c1-c3-c4] L'Italia ha scelto di inserire la misura dell'autoimpiego nell'ambito delle misure di politica attiva di cui si sostanzia la Garanzia Giovani. A questo scopo ha attivato un fondo a sostegno della creazione di impresa rivolto ai giovani Neet, alimentato da risorse a valere sul PON log e sul PON Spao. In particolare, il PON log prevede il ricorso a tale strumento finanziario nell'ambito della misura 7 (Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità) attraverso la misura 7.2 (Supporto per l'accesso al credito agevolato).

Il Fondo finanzia aiuti concessi a giovani Neet per iniziative di autoimpiego e autoimprenditorialità, con prestiti agevolati che vanno da un minimo di 5.000 euro a un massimo di 50.000 euro, a tasso zero.

[...] L'Accordo di finanziamento sottoscritto tra Ministero del Lavoro (cui è subentrato Anpal dal 1 gennaio 2017) e Invitalia, ente gestore della misura, stabilisce che l'istruttoria delle domande debba concludersi entro 60 giorni dalla presentazione on-line della domanda di finanziamento. Considerando la fase della valutazione di merito, la durata media dell'istruttoria ha superato i 100 giorni (pagg. 31-34). Di fatto, già la fase di avvio dell'istruttoria ha comportato tempi di attesa lunghi: il 68% delle domande presentate ha avuto un tasso di attesa superiore

## Elenco delle evidenze

ai 30 giorni, il 27% oltre i 60 giorni (pag. 31), con un tempo di attesa medio di 43 giorni. Inoltre, nel 98% dei casi le domande dichiarate decadute hanno avuto un tempo di attesa superiore ai 60 giorni.

[...] Le evidenze di cui ai punti 1 e 2, risultanti dall'analisi dei dati amministrativi, trovano conferma nei giudizi dei giovani (*customer satisfaction*), che indicano come maggiore difficoltà nell'accesso al Fondo i tempi di attesa per ricevere risposte da parte del soggetto gestore (65%) e per l'approvazione della domanda (43,6%). Evidenze in questo senso emergono anche dalle interviste agli *stakeholder*, che segnalano criticità nell'iter procedurale. Tali criticità riguardano da un lato, l'assenza di sedi territoriali dell'ente gestore, dall'altro, la pluralità di soggetti con cui il giovane è tenuto a confrontarsi per arrivare a presentare la domanda: i Centri per l'impiego (CPI) per la registrazione alla Garanzia Giovani; l'eventuale passaggio per ente di formazione/Unioncamere per la formazione (misura 7.1), Invitalia come soggetto gestore del Fondo. Gli *stakeholder* sono unanimi nel suggerire la creazione di *one stop shop* a livello territoriale, destinati a supportare il giovane in tutte le fasi del percorso di creazione d'impresa (pagg. 51-53).

[...] Il giudizio dei giovani intervistati sulle modalità di erogazione del finanziamento è stato molto positivo (71,6%); al contrario, quello sui tempi di erogazione dello stesso è negativo nel 56,4% dei casi (pag. 43).

Rispetto alla dotazione finanziaria complessiva del Fondo, alimentata da risorse dei Programmi operativi nazionali Iniziativa occupazione giovani (Pon log) e Sistemi di politiche attive per l'occupazione (Pon Spao), l'indicatore di capacità di impegno rilevato al 31 dicembre 2017 è pari al 18,6% (17,2% se si considera la solo componente del Pon log (pag. 15).

[...] Al 31 dicembre 2017, le domande istruite sono state 1.672. Il 60% di queste è stato ammesso alla valutazione di merito, il restante 40% è decaduto. Delle domande ammesse alla valutazione di merito, circa il 57% è stato ammesso a finanziamento, e di queste, l'89,7% ha ricevuto accettazione definitiva da parte dei giovani richiedenti (pagg. 20-22).

Il giudizio complessivo sulle procedure di accesso al Fondo non è molto positivo: il 58,1% dei giovani dichiara di essere poco/per niente soddisfatto (pag. 41).

[...] I dati finanziari hanno messo in evidenza un basso tiraggio delle risorse del Fondo collegato al basso numero di domande ammesse. D'altra parte, l'analisi dell'avanzamento procedurale fa emergere un elevato numero di domande decadute. Da una simulazione della performance finanziaria potenziale del Fondo è emerso che qualora si recuperasse una quota delle domande decadute - tenuto conto che i motivi della decadenza sono riconducibili nella maggior parte dei casi a vizi formali potenzialmente sanabili - la capacità di impegno passerebbe dal 18,6% al 31% (pag. 26).

**D3. Al di là dei dispositivi previsti, come si sono sviluppati i processi di implementazione? Quali combinazioni di interventi e servizi sono stati effettivamente erogati? Ovvero, guardando oltre le disposizioni del programma, quali risorse e processi hanno caratterizzato l'effettiva realizzazione dell'intervento. Tanto dal punto di vista delle pratiche implementative (quali attori, quali interazioni e quali flussi di attività sono emersi come rilevanti) quanto dal punto di vista dei servizi effettivamente erogati (quali legami e complementarità tra servizi sono emerse in maniera sistematica).**

[4, a1-a2-b1-b2] Il Buono per Servizi al Lavoro (intervento destinato a disoccupati di lungo periodo, e disoccupati con particolari svantaggi) si è in realtà articolato in tre principali varianti:

## Elenco delle evidenze

- (primo trattamento) attività di orientamento associate ad attività di ricerca attiva del lavoro (circa i tre quarti dei destinatari)
- (secondo trattamento) inserimento al tirocinio oltre al primo trattamento
- (terzo trattamento) inserimento lavorativo oltre al primo trattamento

Il tipo di servizio erogato è stato soggetto a consistenti variazioni in rapporto al tipo di soggetto attuatore: i destinatari seguiti dalle agenzie di somministrazione sono stati inseriti in azienda prevalentemente attraverso contratti di lavoro a tempo determinato, mentre i destinatari seguiti dagli altri soggetti attuatori sono stati prevalentemente inseriti in tirocini. Questa dinamica solleva il dubbio che questi soggetti attuatori abbiano attuato una scrematura all'ingresso dei soggetti più difficilmente occupabile più incisiva rispetto agli altri soggetti attuatori.

La comparazione dei casi di successo suggerisce che il buon esito nell'inserimento occupazionale può legarsi a uno di questi meccanismi o a diverse loro combinazioni:

- il cambiamento prodotto nel destinatario gioca un ruolo prevalente;
- il cambiamento si può poi associare alla capacità di intercettare una domanda di lavoro adeguata da parte del soggetto attuatore;
- il cambiamento si può poi associare all'incentivazione;
- intercettazione della domanda si può associare all'incentivazione.

Il meccanismo riguardante il cambiamento dei destinatari è in ogni caso quello più ricorrente nei casi di successo.

[17, a5 -b2- c1] La teoria economica suggerisce che alcuni meccanismi potrebbero giocare un ruolo rilevante nell'influenzare gli esiti del progetto:

- La formazione in ambiente lavorativo, per cui l'intervento può realmente migliorare le competenze dei partecipanti e quindi il capitale umano e conseguentemente le loro prospettive di occupazione. Tuttavia, l'impatto positivo della formazione potrebbe infatti solo materializzarsi nel lungo periodo
- La rete con il tessuto produttivo locale
- I tirocini fittizi, per cui i partecipanti e le imprese possono concordare la creazione di tirocini fittizi per ottenere finanziamenti
- La distorsione nel processo di auto-selezione, per cui i partecipanti sono coloro che sono riusciti a trovare un'impresa che è disposta ad offrire loro un tirocinio che viene finanziato dal programma e quindi, per definizione, presentano maggiori probabilità di trovare un tirocinio rispetto ai non partecipanti con le stesse caratteristiche (vale a dire perché sono più motivati, più qualificati o perché hanno una rete di relazioni più estesa)

[10] La valutazione evidenzia il ruolo dei consulenti nel supportare i richiedenti in tutto l'iter di accesso al microcredito, con onere a carico dei richiedenti stessi, fino a suggerire di inserire nel bando una premialità per le domande presentate con l'ausilio del consulente.

[14, b1-b2] PIPOL agisce positivamente sull'occupabilità delle persone provenienti da gruppi molto diversi tra loro, inoltre a fare la differenza non è tanto il singolo strumento di policy ma l'insieme delle attività svolte all'interno di PIPOL. Quello che ha consentito di raggiungere esiti positivi è stata la costruzione di un percorso

## Elenco delle evidenze

articolato che ha impegnato i partecipanti offrendo ..., ..., etc. In particolare, la sequenza delle attività è stata importante.

L'integrazione della formazione e dei tirocini è associata a risultati migliori, così come i percorsi di formazione per la qualificazione sono più performanti rispetto alla formazione permanente.

L'orientamento specialistico migliora l'efficacia percepita dai rispondenti sull'occupabilità.

[9, b2-c2] In generale [relativamente ai settori innovativi in Sardegna (ICT e Industria Creativa – ICC), ndr] si rileva una potenziale distorsione nelle strategie degli attori del sistema locale legato alle PAL dovuta alla disponibilità di risorse. Pur rappresentando un'opportunità in sé, tale disponibilità spinge molte imprese, ma anche altri soggetti pubblici come le università, ad impiegare molte risorse per drenare finanziamenti pubblici distogliendole però dal *core business* della loro attività. Inoltre, i tempi di selezione dei progetti e di erogazione nonché le modalità di rendicontazione complicano spesso il conseguimento dei risultati dichiarati nei progetti o comunque la riduzione della loro portata innovativa, complicata difficoltà nell'armonizzazione dei tempi fra processi aziendali delle piccole aziende e le scadenze dei bandi.

Più specificamente legato all'intervento [Master & Back], un meccanismo fondamentale che sarebbe dovuto essere promosso con adeguati strumenti di supporto, è quello in cui gli ospitanti e i rientranti 'si scelgono'. E altrettanto rilevante è l'identificazione dei fabbisogni da parte delle imprese, in fase precoce.

[25, c1-c3-c4] L'indagine di customer satisfaction mostra un elevato livello di complessità nella compilazione della domanda on-line, che ha indotto i giovani a richiedere un aiuto esterno nel 40,1% dei casi (pag. 39). Quest'ultimo punto richiama il delicato tema dell'intermediazione svolta dai privati. Il ricorso a soggetti terzi nasce spesso dal senso di inadeguatezza del giovane rispetto alle procedure burocratiche. Il ruolo svolto da consulenti del lavoro e commercialisti è spesso proattivo nei confronti dei giovani, e spesso si è sostanziato nell'offerta di un servizio "chiavi in mano" riproposto a più di un giovane nella stessa modalità. Questo fenomeno ha riguardato in particolare i giovani che non hanno partecipato alla propedeutica misura di accompagnamento (misura 7.1), anche se non in maniera esclusiva (pag. 51).

[...] La totalità degli *stakeholder* converge nell'evidenziare l'inadeguatezza della strategia di *outreach*, dovuta anche a un investimento insufficiente e non esplicitamente dedicato all'iniziativa, nonché a un ruolo poco proattivo dei CPI rispetto alla misura dell'autoimpiego. Questo ha determinato una concorrenza interna tra le misure della Garanzia Giovani, a vantaggio di misure di politica attiva alternative e più facilmente accessibili).

### **D4. Sul lato dell'offerta come e quanto hanno funzionato gli incentivi all'assunzione e all'autoimprenditorialità?**

[10, c3] In termini di funzionamento dei dispositivi, lo studio evidenzia i seguenti risultati

- Il tasso di successo, dato dal rapporto tra domande finanziate su domande presentate, è pari al 31,4% e viene analizzato in base alle caratteristiche oggettive e soggettive
- La tempistica di valutazione, calcolata come media dei giorni trascorsi tra la data di trasmissione della richiesta e la comunicazione della determina dell'Adg, è pari a 236 giorni con una riduzione dei tempi medi rispetto al I Avviso (pag. 53)

## Elenco delle evidenze

- L'accesso al finanziamento non presenta difficoltà per l'88,5% dei richiedenti (pag. 60): "i dati mostrano come dal punto di vista dei beneficiari lo strumento del microcredito sia accessibile e non presenti particolari criticità"
- Adeguatezza del finanziamento: l'importo ricevuto è considerato sufficiente dal 62,5% dei beneficiari (pag. 62)

In termini di effetto sui destinatari si sono rilevati i seguenti profili di impatto:

- Il 33% dei rispondenti dichiara di aver abbastanza difficoltà nella restituzione del finanziamento e il 18,6% mostra molta difficoltà. Le start-up hanno riscontrato più difficoltà delle imprese esistenti, con i casi che hanno dichiarato molta difficoltà quasi pari al doppio di quelli relativi alle imprese esistenti
- Effetti del finanziamento sulle start up: il 69% delle imprese nate grazie alla concessione del finanziamento non lo avrebbe fatto senza il Microcredito, "da qui si comprende la forte capacità del Microcredito nel creare opportunità di impresa sul territorio
- Effetti del finanziamento sulle imprese esistenti: "Il 41,45% delle imprese esistenti ritiene che il fatturato ad un anno dalla concessione sia stato influenzato positivamente dal microcredito

[21, c1-c3-c4] Negli anni 2010 - 2013, sono complessivamente 1.898 le attività economiche e/o i lavori autonomi che hanno visto la luce grazie all'accompagnamento. Le evidenze dimostrano come misure a sostegno dell'imprenditorialità implementata "su misura" (tailor-made), che considerano elementi individuali degli aspiranti imprenditori e li guidano con modalità innovative nel percorso con un mix di strumenti adeguati, possano risultare efficaci.

[22, c1-c4] Le imprese nate con MIP mostrano una performance di sopravvivenza stabilmente migliore rispetto a quelle del gruppo di controllo.

La partecipazione all'intervento è associata a una migliore capacità delle imprese beneficiarie, rispetto a quelle non beneficiarie del MIP ad esse simili, di sopravvivere sul mercato. Per quanto l'evidenza vada presa con cautela, l'evidenza depone a favore dell'efficacia dell'intervento.

In termini di dimensione del beneficio: a 2 anni dall'inizio attività, il 98,8% delle imprese MIP oggetto di valutazione risulta attiva, a fronte del 95,8% di imprese sopravvissute nel gruppo di controllo: è quindi stimato in 3 punti percentuali, a 2 anni, l'efficacia della partecipazione al MIP. L'efficacia della partecipazione aumenta in considerazione di un lasso temporale più lungo dal momento dell'avvio attività e raggiunge i 7,4 punti percentuali a 3 anni; 10,5 punti percentuali a 4 anni.

[23,c2] sul versante del sostegno occupazionale, le misure "Incentivi fiscali per l'assunzione di lavoratori svantaggiati in Basilicata" e "Concessione di aiuti all'occupazione e alla formazione - Generazioni verso il lavoro", hanno coinvolto circa 1.800 lavoratori, pari a circa l'1% della forza lavoro complessiva regionale [...] hanno consentito di intervenire in funzione di contenimento del calo dei lavoratori [...] le imprese che abbiano beneficiato della formazione risultino avere ottenuto un incremento di attività d'impresa. Tali interventi hanno pertanto consentito un mantenimento occupazionale che ha limitato i rischi di emigrazione economica.

[25, c1-c3-c4] Al 31 dicembre 2017, le domande istruite sono state 1.672. Il 60% di queste è stato ammesso alla valutazione di merito, il restante 40% è decaduto. Delle domande ammesse alla valutazione di merito, circa il

## Elenco delle evidenze

---

57% è stato ammesso a finanziamento, e di queste, l'89,7% ha ricevuto accettazione definitiva da parte dei giovani richiedenti (pagg. 20-22).

[...] Per i giovani che hanno preso parte ai percorsi di accompagnamento all'avvio di impresa (misura 7.1 del Pon log) è stato registrato un tasso di decadenza delle domande più basso (28,5%) rispetto a quelli che non vi hanno partecipato (37,7%). Per quanto riguarda l'esito della valutazione di merito, l'aver partecipato a una misura di formazione non sembra invece avere avuto un particolare effetto sulla probabilità di ammissione al finanziamento: risulta infatti maggiore la percentuale di ammessi tra i giovani che non hanno partecipato alla formazione (66% contro 42,3%) (pagg. 24-26).

## Argomentazioni

---

### **D1. Quali interventi si sono rivelati più efficaci e per quali target: donne, giovani, disoccupati di lungo periodo, persone svantaggiate – (disabili, carcerati e altri profili di marginalità)?**

Diversi fattori di eterogeneità influiscono sulla determinazione degli effetti degli interventi di incremento dell'occupabilità e di supporto all'inserimento lavorativo dei disoccupati di cui alle categorie **A. Assistenza alla ricerca di lavoro e B. Formazione**

Innanzitutto, gli effetti sono diversi in base agli strumenti utilizzati e ai destinatari. Sembrano essere poco rilevanti per i disoccupati che si trovano nelle situazioni estreme di alto e basso profilo di occupabilità, mentre determinano un chiaro beneficio per le situazioni intermedie, ovvero per disoccupati 'deboli ma non troppo' [11] e [4]. Risultano comunque determinanti per l'inserimento lavorativo di soggetti in situazione di oggettiva difficoltà (detentivi) [23]. La formazione e il tirocinio extracurricolare hanno poi effetti positivi sulle classi di istruzione inferiore e in situazione più svantaggiata (disoccupati lungo periodo e stranieri) ma contrastanti, quando non apertamente negativi, sulle classi di istruzione superiore, quali i laureati [17] [14].

Un altro rilevante fattore di eterogeneità nel determinare gli effetti sono le diverse caratteristiche del mercato del lavoro che rappresenta il contesto dell'intervento, tanto in termini di settori produttivi che di struttura socio-economica che penalizza particolari categorie di disoccupati (donne e giovani) [23]. In quelli ad alta intensità di conoscenza (ICT e industria creativa) la possibilità di tirocinio ha consentito alle imprese di formare e quindi integrare molte figure professionali complementari a quelle prettamente tecniche. [9]

Per quanto riguarda target specifici (categoria a5), gli effetti sulla occupazione giovanile sembrano poi fortemente influenzati dal fattore tempo. L'esperienza di Garanzia Giovani evidenzia infatti come, con

## Argomentazioni

riferimento al complesso degli interventi di politica attiva realizzati, gli effetti della partecipazione dei giovani trattati diventano positivi a partire dall'ottavo mese successivo alla presa in carico da parte del Centro per l'impiego con ritmi di crescita più elevati a partire dal sedicesimo mese.

Nei limiti dell'orizzonte temporale considerato nella valutazione si registrano effetti distinti rispetto alle singole politiche, in particolare:

- il tirocinio extracurricolare, l'intervento di politica attiva che ha coinvolto la maggior parte dei giovani, ha un effetto positivo con un impatto netto della politica a 18 mesi pari a 9,5 punti percentuali, che in termini relativi si traduce in un aumento del numero di occupati in trattamento del 21,5%;
- la formazione per l'inserimento lavorativo ha invece un impatto negativo che però tende a ridursi progressivamente, evidenziando come per questa misura sia necessario un periodo di osservazione più esteso;
- il servizio civile, misura che ha coinvolto un numero molto limitato degli iscritti al Programma (ca 1,4%) e che non è rivolta all'inserimento ma all'occupabilità, conferma un effetto negativo a 18 mesi dalla presa in carico che mostra però nel lungo periodo una forte tendenza alla riduzione[24]

### **D2. Quali dispositivi implementativi sono stati previsti e come hanno funzionato? Ovvero quali risorse e quali processi organizzativi sono stati definiti per la realizzazione dell'intervento, come sono stati concretamente messi in pratica e quali punti di forza e criticità li hanno caratterizzati.**

Gli strumenti attuativi degli interventi si vanno evolvendo, con modalità, intensità ed esiti contrastanti, verso la personalizzazione e la calibrazione dei servizi sulle specifiche esigenze del disoccupato. Sono documentate esperienze di personalizzazione a vario grado di centralità del disoccupato, da situazioni in cui numero e intensità dei servizi crescono gradualmente al crescere del grado di difficoltà di inserimento del lavoratore [11] ad altre in cui al disoccupato è concessa, attraverso vari strumenti, maggiore libertà di scelta, tanto nella scelta dell'operatore quanto nella definizione dei servizi e percorsi formativi [4] e [20]. Nel caso della Dote Unica Lavoro (DUL) Il destinatario accede alla dote attraverso un sistema di profilazione che lo colloca in una fascia di intensità di aiuto (più la persona è distante dal mercato del lavoro, più l'aiuto dovrà essere intenso e, di conseguenza, maggiori saranno le risorse del budget che ha a disposizione e più ampio il paniere di servizi a cui attingere)[20].

Questi servizi sono erogati da un gruppo esteso di operatori: agenzie di somministrazione, agenzie formative, cooperative sociali, consorzi socio-assistenziali. I Centri per l'impiego pubblici si limitano spesso a diffondere l'informazione e a indirizzare gli utenti presso i soggetti attuatori [4]

Le potenziali distorsioni di questo sistema di libera scelta tra soggetti in concorrenza trovano possibili soluzioni in alcuni meccanismi implementati nella DUL e tesi ad orientare le attività al risultato occupazionale e ad evitare forme di accaparramento e di selezione avversa:

- l'inserimento lavorativo o l'auto imprenditorialità, sono servizi che vengono riconosciuti all'operatore solo a risultato raggiunto;
- ad ogni operatore è assegnata una soglia massima entro cui attivare doti[20].

## Argomentazioni

Talvolta, gli strumenti di implementazione consentono di perseguire diversi obiettivi, come nel caso del progetto WELL in cui all'incremento dell'occupabilità dei laureati disoccupati si affianca l'obiettivo di promuovere la capacità innovativa e la produttività delle imprese partecipanti, attraverso il coinvolgimento di un tutor interno responsabile delle attività formative in una o più aree dell'ente ospite, e la disponibilità della strumentazione tecnologica e il supporto necessari per le attività formative [17]. Le aziende che offrono tirocini possono anche ottenere un parziale rimborso dell'indennità riconosciuta al lavoratore [4].

Per quanto riguarda i meccanismi di retribuzione dei soggetti accreditati, si cerca di promuovere sistemi differenziali agganciati al raggiungimento del risultato e alla criticità della situazione occupazionale dei soggetti coinvolti [20], anche se talvolta questo sistema retributivo differenziale risulta poco efficace [11].

Con attenzione specifica ai servizi della categoria C. Incentivi alla creazione di lavoro, un efficace strumento implementativo è il tutoring, capace di supportare aspiranti imprenditori per l'avvio di attività imprenditoriali e/o di lavoro autonomo, attraverso una rete di servizi: consulenza circa la bontà dell'idea imprenditoriale e la sua fattibilità operativa, la consulenza specialistica di vario tipo (giuridica, commerciale, economica) e infine l'assistenza alla predisposizione di strumenti operativi per l'avvio dell'attività. Anche in questo caso, la personalizzazione gioca un ruolo importante nel sostenere il percorso di crescita dell'idea imprenditoriale [21].

Nel caso di Garanzia Giovani, invece, dopo aver scelto di inserire la misura dell'autoimpiego è stata inserita nell'ambito delle misure di politica attiva (progetto SELFIE) con due tipi di percorso: l'accompagnamento all'avvio di impresa (misura 7.1), ovvero servizi di supporto allo sviluppo dell'idea imprenditoriale, e il sostegno all'accesso al credito agevolato (misura 7.2), ossia la , il sostegno si è concretizzato nella concessione di aiuti a giovani Neet per iniziative di autoimpiego e autoimprenditorialità, con prestiti agevolati che vanno da un minimo di 5.000 euro a un massimo di 50.000 euro, a tasso zero. L'accompagnamento all'avvio di impresa, complementare alla misura di accesso al credito agevolato, era facoltativo [25].

In linea generale, le maggiori criticità dei dispositivi implementativi sono legate alla loro rigidità che, nel caso ad esempio dei Buoni Servizi Lavoro, impedisce ai destinatari di rivolgersi ad un altro soggetto prima di tre mesi dall'apertura formale di un Piano di azione individuale da parte di un primo soggetto attuatore, anche in assenza di servizi effettivamente erogati; prevede una procedura di accreditamento dei case manager eccessivamente rigida; impedisce di realizzare le attività di orientamento per i detenuti; e manca di alcuni rilevanti servizi integrativi [4].

Anche la durata dei processi è un importante limite per la loro efficacia. Nel caso del progetto SELFIE si sono registrati tempi di attesa eccessivamente lunghi con un tempo di attesa medio di 43 giorni e la quasi totalità delle domande dichiarate decadute con un tempo di attesa superiore ai 60 giorni. Evidenze in questo senso emergono anche dalle interviste agli stakeholder che segnalano criticità nell'iter procedurale riguardanti, da un lato, l'assenza di sedi territoriali dell'ente gestore, dall'altro, la pluralità di soggetti con cui il giovane è tenuto a confrontarsi. Problemi che potrebbero essere limitati dalla creazione di one stop shop a livello territoriale.

**D3. Al di là dei dispositivi previsti, come si sono sviluppati i processi di implementazione? Quali combinazioni di interventi e servizi sono stati effettivamente erogati? Ovvero, guardando oltre le disposizioni del programma, quali risorse e processi hanno caratterizzato l'effettiva realizzazione dell'intervento. Tanto dal punto di vista delle pratiche implementative (quali attori, quali interazioni e quali flussi di attività sono emersi**

**come rilevanti) quanto dal punto di vista dei servizi effettivamente erogati (quali legami e complementarità tra servizi sono emerse in maniera sistematica).**

Spesso le pratiche implementative divergono, in maniera più o meno virtuosa, dai dispositivi progettati per l'implementazione degli interventi o innescano meccanismi non previsti.

E' ad esempio il caso del Buono per Servizi al Lavoro che si è in realtà articolato in tre principali varianti:

- (primo trattamento) attività di orientamento associate ad attività di ricerca attiva del lavoro (circa i tre quarti dei destinatari)
- (secondo trattamento) inserimento al tirocinio oltre al primo trattamento
- (terzo trattamento) inserimento lavorativo oltre al primo trattamento

La comparazione dei casi di successo suggerisce che il buon esito nell'inserimento occupazionale può legarsi a uno di questi meccanismi o a diverse loro combinazioni:

- il cambiamento prodotto nel destinatario gioca un ruolo prevalente;
- il cambiamento si può poi associare alla capacità di intercettare una domanda di lavoro adeguata da parte del soggetto attuatore;
- il cambiamento si può poi associare all'incentivazione;
- intercettazione della domanda si può associare all'incentivazione.

Il meccanismo riguardante il cambiamento dei destinatari è in ogni caso quello più ricorrente nei casi di successo.[4]

Altri meccanismi sono suggeriti dalla teoria economica sembrano giocare un ruolo rilevante nel caso della formazione in ambiente lavorativo (categoria b2), Oltre al virtuoso miglioramento delle competenze dei partecipanti e quindi del capitale umano e dell prospettive di occupazione, si possono individuare altre spiegazioni dell'impatto positivo della formazione in azienda:

- I tirocini fittizi, per cui i partecipanti e le imprese possono concordare la creazione di tirocini fittizi per ottenere finanziamenti
- La distorsione nel processo di auto-selezione, per cui i partecipanti sono coloro che sono riusciti a trovare un'impresa che è disposta ad offrire loro un tirocinio che viene finanziato dal programma e quindi, per definizione, presentano maggiori probabilità di trovare un tirocinio rispetto ai non partecipanti con le stesse caratteristiche (vale a dire perché sono più motivati, più qualificati o perché hanno una rete di relazioni più estesa) [17]

Alcune distorsioni nei processi implementativi che possono pesare sulle imprese, soprattutto di piccole dimensione, sono poi legate alla necessità di questi ed altri soggetti dei sistemi locali legati alle PAL di reperire risorse umane e finanziarie. E' il caso dei settori innovativi in Sardegna (ICT e Industria Creativa – ICC) dove si rileva un consistente impiego di risorse per drenare finanziamenti pubblici, risorse che vengono distolte però dal core business della attività. Un ulteriore problema è poi rappresentato dal disallineamento tra i tempi di selezione dei progetti e i tempi di erogazione nonché dalle modalità di rendicontazione che complicano spesso il conseguimento dei risultati dichiarati nei progetti o comunque la riduzione della loro portata innovativa. L'effetto negativo di questo disallineamento è poi rafforzato dalla difficile armonizzazione fra processi aziendali delle piccole aziende e scadenze dei bandi[9].

## Argomentazioni

Riguardo il sostegno all'autoimpiego (categoria c1-c3-c4), il diffuso ricorso dei giovani alla figura dei consulenti, per fronteggiare la complessità delle procedure di accesso al credito agevolato, segnala in realtà l'esistenza di una criticità, legata all'assenza di una specifica formazione propedeutica. Riguardo il sostegno all'autoimpiego, infine vanno acquistando sempre più rilevanza i consulenti, in ragione delle esigenze di governo di processi lunghi e spesso complicati di fronte ai quali si manifesta il senso di inadeguatezza del giovane rispetto alle procedure burocratiche. E' questo il delicato tema dell'intermediazione svolta dai privati. Il ricorso a soggetti terzi. Il ruolo svolto da consulenti del lavoro e commercialisti, che è spesso proattivo nei confronti dei giovani, e spesso si è sostanziato nell'offerta di un servizio "chiavi in mano" riproposto a più di un giovane nella stessa modalità, va di fatto a inficiare l'idea stessa di attivazione e autoimprenditorialità che è alla base del dispositivo [10] [25].

### **D4. Sul lato dell'offerta come e quanto hanno funzionato gli incentivi all'assunzione e all'autoimprenditorialità?**

L'analisi dell'efficacia degli incentivi all'autoimprenditorialità (categoria c1-c3-c4) sembra ribadire l'importanza della personalizzazione del servizio. Le evidenze dimostrano come misure a sostegno dell'imprenditorialità implementata "su misura" (tailor-made), che considerano elementi individuali degli aspiranti imprenditori e li guidano con modalità innovative nel percorso con un mix di strumenti adeguati, possano risultare efficaci [21].

In termini di risultati, nel caso del progetto MIP in Piemonte si registra una performance di sopravvivenza delle imprese trattate stabilmente migliore rispetto a quelle del gruppo di controllo. Per quanto l'evidenza vada presa con cautela, sembra deporre a favore dell'efficacia dell'intervento. In termini di dimensione del beneficio: a 2 anni dall'inizio attività, il 98,8% delle imprese MIP oggetto di valutazione risulta attiva, a fronte del 95,8% di imprese sopravvissute nel gruppo di controllo: è quindi stimato in 3 punti percentuali, a 2 anni, l'efficacia della partecipazione al MIP. L'efficacia della partecipazione aumenta in considerazione di un lasso temporale più lungo dal momento dell'avvio attività e raggiunge i 7,4 punti percentuali a 3 anni; 10,5 punti percentuali a 4 anni.

Più in generale, gli strumenti di sostegno finanziario (microcredito) per la creazione o consolidamento di impresa mostrano effetti contrastanti. E' il caso della Sardegna dove a una relativa soddisfazione dei destinatari per le modalità di erogazione e l'adeguatezza dei fondi ricevuti (molte start-up non sarebbero nate e molte imprese non avrebbero incrementato il fatturato), si evidenziano difficoltà nella restituzione del finanziamento, in particolare delle start-up (quasi pari al doppio di quelli relativi alle imprese esistenti).

Risultati contrastanti anche nel caso del progetto SELFIE, rivolto ai Neet. Per i giovani che hanno preso parte ai percorsi di accompagnamento all'avvio di impresa (misura 7.1 del Pon log) è stato registrato un tasso di decadenza delle domande più basso (28,5%) rispetto a quelli che non vi hanno partecipato (37,7%). L'aver partecipato a una misura di formazione non sembra invece avere avuto un particolare effetto sulla probabilità di ammissione al finanziamento: risulta infatti maggiore la percentuale di ammessi tra i giovani che non hanno partecipato alla formazione (66% contro 42,3%) (pagg. 24-26).

Ed infine, al di là degli effetti misurati, la percezione dell'efficacia delle procedure di accesso al Fondo non è molto positivo: il 58,1% dei giovani dichiara di essere poco/per niente soddisfatto (pag. 41).[25].

## Questioni Aperte

---

Le evidenze riportate forniscono utili ma ancora parziali elementi per rispondere alle domande iniziali e sottolineano la necessità di rafforzare l'esercizio valutativo e la collaborazione tra i soggetti ad esso preposti in modo da produrre conoscenza su questioni rilevanti cui non si riesce, allo stato, a fornire adeguate e significative risposte

Le principali esigenze conoscitive emerse dall'analisi cui in prospettiva dedicare attenzione e risorse sono le seguenti:

### A. Per i servizi di categoria A e B e con riguardo alla profilazione dell'utenza e alla remunerazione dei soggetti erogatori (domande D1 e D2)

Quali effetti può produrre un'attenta profilazione dei disoccupati costruita in base al livello di occupabilità quale l'effetto di un rafforzato legame tra profili di occupabilità e remunerazione dei soggetti erogatori dei servizi? E quale l'effetto di una remunerazione legata ai risultati e non al processo che dovrebbe disincentivare la selezione dei soggetti più facilmente occupabili (rispetto ai quali la remunerazione di risultato sarebbe notevolmente inferiore)?

Più in generale nella valutazione degli effetti dovrà essere concentrata l'attenzione sui target più deboli e su risultati occupazionali più duraturi nel tempo.

### B. Con riguardo più in generale alla progettazione dei servizi (domande D1, D2, D3)

Quale l'effetto su occupazione e occupabilità di una maggiore integrazione tra gli stessi servizi PAL e tra i servizi PAL e altri servizi esterni allo specifico dominio ma rilevanti per supportarne l'implementazione così come con lo specifico contesto socio-economico cui si rivolgono?

In termini di efficacia, infatti, a fare la differenza spesso non è tanto il singolo strumento di policy ma l'insieme delle attività svolte nel contesto di un percorso articolato. L'integrazione della formazione e dei tirocini è ad esempio associata a risultati migliori così come l'approccio duale nel sistema di istruzione/formazione.

L'attenzione per il contesto si deve concretizzare nella valorizzazione di percorsi, anche all'interno di interventi formativi, che favoriscano il contatto con il mondo del lavoro e la formazione specialistica. Quale l'effetto di una formazione deve essere più focalizzata sui fabbisogni di specifici luoghi o imprese e sullo sviluppo di un sistema di certificazione delle competenze possedute dal lavoratore, al di là dei percorsi formativi che intraprende nel contesto dell'intervento (ad es. certificazione e riconoscimento di competenze pregresse)?

Infine, quale ruolo può giocare nel rafforzamento dell'erogazione dei servizi l'ulteriore semplificazione amministrativa, l'integrazione tra varie banche dati e l'automazione della maggior parte dei controlli?

### C. Erogazione dei servizi (domanda D2)

Quale l'effetto di una più intensa collaborazione (e concorrenza) tra operatori pubblici e privati nell'erogazione dei servizi e una generale riconfigurazione in un quadro di integrazione e complementarità tra soggetti attuatori?

Spesso infatti i soggetti attuatori sono formalmente identici e potenzialmente richiesti di fornire l'intera gamma di servizi ma nella pratica ciascun soggetto tende a fornire i servizi che maggiormente corrispondono alle proprie competenze ed interessi, a scapito degli interessi dell'utenza (prevalere di una logica organizzativa sulla

## Questioni Aperte

---

logica di risultato). Uno spostamento del focus dal destinatario all'attuatore che può rappresentare un potenziale danno per l'efficacia dell'intervento e potrebbe essere limitata dalla creazione di partnership tra soggetti specializzati nell'erogazione di un sottoinsieme di servizi.

### D. Dispositivi gestionali e finanziari a supporto degli interventi di categoria A e B in particolare (domanda D2)

Quali gli effetti dell'adozione di diversi modelli gestionali lungo un continuum che va dal "modello statalista" incentrato sul ruolo dei CPI come filtro dei percorsi degli utenti verso altri soggetti al "modello di mercato" in cui gli utenti ricercano in autonomia i soggetti presso i quali richiedere i servizi finanziati dall'intervento?

Quali strategie strumentali/complementari/accessorie di creazione e regolamentazione di un mercato dei soggetti erogatori possono essere necessari per l'implementazione dei diversi modelli gestionali?

### E. Politiche di supporto e incentivazione all'autoimprenditorialità (domanda D4)

Quanto alto è il rischio di selezione distorta dei destinatari, ovvero di includere in questi programmi tanto potenziali imprenditori motivati e abili, quanto soggetti espulsi dal mercato del lavoro che scelgono la strada della microimpresa in assenza di alternative?

Quanto intenso può essere il potenziale distorsivo implicito negli interventi a sostegno dell'imprenditorialità derivante dalla sua collocazione all'interno del quadro FSE (finalizzato alla creazione di lavoro) invece del FESR (finalizzato allo sviluppo di impresa)?

### F. Protocolli per una standardizzazione minima dell'esercizio valutativo a supporto dell'analisi comparata

Un vincolo alla costruzione di una conoscenza condivisa basata sulle evidenze empiriche generate dai processi valutativi è la difficile comparazione degli esiti delle valutazioni operate in contesti differenti con obiettivi differenti e quadri di riferimento teorico e metodologico eterogenei. La criticità nell'operare un'analisi comparativa in queste condizioni suggerisce di procedere sulla strada di una standardizzazione minima, elaborata collettivamente e in modo coordinato dal sistema di Regioni/presidi tecnici/singoli valutatori che insistono sul dominio PAL, di strumenti e ipotesi di ricerca in modo che i risultati delle diverse valutazioni prodotte possano essere in qualche misura comparati e aggregati.

## FONTI

### Lista dei materiali (*in progress*)

In **grassetto** quelli utilizzati

[1]. POR FSE Lazio 2014-2020. Valutazione ex-ante degli strumenti finanziari( Regione Lazio ). Rapporto finale. [http://lazioeuropa.it/files/180523/for\\_id31\\_fondo\\_futuro\\_liquidita\\_sisma\\_allegato\\_sintesi\\_vexa\\_giugno\\_2017.pdf](http://lazioeuropa.it/files/180523/for_id31_fondo_futuro_liquidita_sisma_allegato_sintesi_vexa_giugno_2017.pdf)

**[2]. Aggiornamento valutazione ex-ante del POR FSE Lazio 2014-2020( Regione Lazio ). Rapporto finale. [http://lazioeuropa.it/files/170306/vexa\\_fse\\_def\\_lazio\\_dicembre\\_16.pdf](http://lazioeuropa.it/files/170306/vexa_fse_def_lazio_dicembre_16.pdf)**

[3]. Valutazione dell'esecuzione del PO FSE della Provincia autonoma di Trento nel suo complesso e dei singoli assi prioritari periodo 2014-2017( Provincia autonoma di Trento ). Rapporto finale. <https://fse.provincia.tn.it/FSE-2014-2020/Valutazione>

**[4]. L'attuazione e gli esiti occupazionali del Buono servizi lavoro (FSE)( Regione Piemonte ). Rapporto intermedio; rapporto finale.**

**<http://www.byterfly.eu/islandora/object/librib:915667/datastream/PDF/content/librib%20915667.pdf>**

[5]. POR FSE Sardegna 2007-13 - Politiche attive per l'occupazione: tirocini formativi, ammortizzatori in deroga, avviso "Europeando" e avviso "Green Future"( Regione Sardegna ). Rapporto finale.

<https://www.sardegnaprogrammazione.it/index.php?xsl=1227&s=35&v=9&c=7506&es=6603&na=1&n=100>

[6]. POR Sardegna FSE 2007-13: Rapporto di valutazione del placement 2014. Attività formative per i disoccupati attuate nel 2014( Regione Sardegna ). Rapporto finale.

<https://www.sardegnaprogrammazione.it/index.php?xsl=1227&s=35&v=9&c=7506&es=6603&na=1&n=100>

[7]. POR FSE 2007-13 Sardegna: Rapporto di valutazione dei fondi PISL – POIC( Regione Sardegna ). Rapporto finale. [https://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35\\_606\\_20160113104045.pdf](https://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35_606_20160113104045.pdf)

[8]. POR Sardegna FSE 2007-13 Rapporto di valutazione degli interventi in tema di immigrazione( Regione Sardegna ). Rapporto finale.

<https://www.sardegnaprogrammazione.it/index.php?xsl=1227&s=35&v=9&c=7506&es=6603&na=1&n=100>

**[9]. ISRI (2016). Rapporto tematico "Rapporto di valutazione dell'impatto del Master and Back su due settori strategici per la Regione. L'ICT e le industrie culturali e creative", nel "Servizio di valutazione on-going del Programma operativo FSE della Regione Sardegna 2007-2013"**

**[10]. POR FSE Sardegna 2007-13: III Rapporto di valutazione del Fondo Microcredito( Regione Sardegna ). Rapporto finale.**

**<https://www.sardegnaprogrammazione.it/index.php?xsl=1227&s=35&v=9&c=7506&es=6603&na=1&n=100>**

**[11]. POR FSE Sardegna 2014-20 Valutazione dei contratti di ricollocazione( Regione Sardegna ).**

**Executive summary/sintesi della valutazione/ricerca. <https://www.asvapp.org/il-contratto-di-ricollocazione-in-sardegna/>**

[12]. POR FSE Sardegna 2014-20 Politiche attive del lavoro analisi del Piano Garanzia Giovani in Sardegna( Regione Sardegna ). Executive summary/sintesi della valutazione/ricerca.

[http://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_46\\_20170530123826.pdf](http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_46_20170530123826.pdf)

[13]. POR Sardegna FSE 2014-20 Politiche attive del lavoro: Analisi delle misure di Flexicurity in Sardegna( Regione Sardegna ). Executive summary/sintesi della valutazione/ricerca.

[http://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_46\\_20170530123826.pdf](http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_46_20170530123826.pdf)

**[14]. (2018) 1° Rapporto tematico di valutazione – I risultati di PIPOL, Executive Summary – italiano, Servizio di valutazione unitaria dei programmi co-finanziati con Fondi dell'Unione Europea nel periodo di programmazione 2014-2020**

## Lista dei materiali (*in progress*)

[http://www.regione.fvg.it/rafvfg/export/sites/default/RAFVG/GEN/programmazione/FOGLIA23/allegati/13072018\\_1RT\\_PIPOL\\_V1\\_1\\_FINALE.pdf](http://www.regione.fvg.it/rafvfg/export/sites/default/RAFVG/GEN/programmazione/FOGLIA23/allegati/13072018_1RT_PIPOL_V1_1_FINALE.pdf)

[15]. Primo rapporto di valutazione del Programma Garanzia Giovani al 31 dicembre 2015, ISFOL, 2015.

<http://isfoloa.isfol.it/xmlui/handle/123456789/1303>

[16]. Analisi valutativa ex-ante per l'attivazione dello strumento finanziario MICROCREDITO( Regione Basilicata ). Rapporto finale.

[17]. "La valutazione di impatto controfattuale del progetto Work Experience Laureati e Laureate - WELL. Fondo sociale europeo( Regione Umbria ). Rapporto finale.

<http://www.regione.umbria.it/documents/18/10695509/Valutazione+di+impatto+controfattuale+del+progetto+Work+Experience+Laureati+e+Laureate+%E2%80%93+WELL/64029e7f-388d-4c17-9b58-93a26a9fa1a9>;

[18]. <http://www.regione.umbria.it/documents/18/12910919/Report+final/cba04f3b-6e67-4958-a51f-6e5e70f32b02> "

[19]. Valutazione dei progetti "SMART" - percorsi formativi a supporto della specializzazione intelligente e dell'innovazione del sistema produttivo regionale( Regione Umbria ). Rapporto finale; executive summary/sintesi della valutazione/ricerca. in corso di pubblicazione nel canale valutazione del portale regionale

[20]. **Integrare il riferimento** Dote Unica Lavoro( Regione Lombardia )

[21]. Misure di sostegno all'imprenditorialità - L'esperienza Mettersi in Proprio( Regione Piemonte ). Executive summary/sintesi della valutazione/ricerca.

[https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2019-03/fse\\_ires\\_10.pdf](https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2019-03/fse_ires_10.pdf)

[22]. Monitoraggio - MIP – Mettersi in Proprio -Città Metropolitana di Torino( Regione Piemonte ). Rapporto finale. <http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/attivita-produttive/creazione-impresa/risultati>

[23]. Valutazione ex post del PO FSE Basilicata 2007 – 2013 – a cura del Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Basilicata, <http://europa.basilicata.it/fse/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=4121>

[24]. ANPAL (2019) Secondo rapporto di valutazione della Garanzia Giovani e del Programma operativo nazionale Iniziativa occupazione giovani, Biblioteca Anpal, ISBN 978-88-31264-00-6, <https://anpal.gov.it/documents/20126/41598/Garanzia+Giovani-II+rapporto.pdf/c2d5b26e-313f-2aeb-54fa-3f7e35eaaaf42?t=1565010802139>

[25]. ANPAL (2018), Fondo Rotativo Nazionale SELFIEmployment. Rapporto di valutazione in itinere, Biblioteca Anpal, <https://www.anpal.gov.it/documents/20126/41425 /Selfiemployment-18-12-2018.pdf/daacdb9b-ef2a-f869-5169-75f6a01f88e1>