

CONTRIBUTO DI RICERCA 283/2019

L'ATTUAZIONE DEI PROGETTI DI PUBBLICA UTILITÀ 2019

L'**IRES PIEMONTE** è un ente di ricerca della Regione Piemonte disciplinato dalla Legge Regionale 43/91 e s.m.i. Pubblica una relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione ed effettua analisi, sia congiunturali che di scenario, dei principali fenomeni socioeconomici e territoriali del Piemonte.

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Mario Viano, Presidente
Luca Angelantoni, Vicepresidente
Gianluca Aimaretti, Antonio Amoroso, Lia Fubini

COLLEGIO DEI REVISORI

Maurizio Cortese, Presidente
Paola Dall'Oco e Sara Rolando, Membri effettivi
Annamaria Mangiapelo e Pierangelo Reale, Membri supplenti

COMITATO SCIENTIFICO

Nerina Dirindin, Presidente
Gabriella Agnoletti, Andrea Barasolo, Sergio Conti, Fabrizio Faggiano, Ludovico Monforte,
Stefania Ravazzi

DIRETTORE

Marco Sisti

STAFF

Luciano Abburrà, Marco Adamo, Stefano Aimone, Enrico Allasino, Loredana Annaloro, Cristina Aruga, Maria Teresa Avato, Davide Barella, Cristina Bargerò, Stefania Bellelli, Giorgio Bertolla, Marco Carpinelli, Marco Cartocci, Pasquale Cirillo, Renato Cogno, Alessandro Cunsolo, Luisa Donato, Elena Donati, Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo Ferlaino, Vittorio Ferrero, Claudia Galetto, Anna Gallice, Filomena Gallo, Lorenzo Giordano, Martino Grande, Simone Landini, Federica Laudisa, Sara Macgano, Eugenia Madonia, Maurizio Maggi, Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Daniela Musto, Carla Nanni, Daniela Nepote, Sylvie Occelli, Gianfranco Pomatto, Giovanna Perino, Santino Piazza, Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Francesca Silvia Rota, Chiara Rivoiro, Valeria Romano, Martina Sabbadini, Lucrezia Scalzotto, Bibiana Scelfo, Luisa Sileno, Alberto Stanchi, Filomena Tallarico, Guido Tresalli, Stefania Tron, Roberta Valetti, Giorgio Vernoni.

COLLABORANO

Filomena Berardi, Stefano Cavaletto, Elisabetta Cibiniel, Salvatore Cominu, Simone Contu, Giovanni Cuttica, Lorenzo Fruttero, Silvia Genetti, Gabriella Gianoglio, Enrico Gottero, Giulia Henry, Veronica Ivanov, Ludovica Lella, Luigi Nava, Serena Pecchio, Ilaria Perino, Stefano Piperno, Samuele Poy, Francesca Prunotto, Alessandro Sciuillo, Paolo Saracco, Antonio Soggia, Anda Tarbuna, Nicoletta Torchio, Elisa Tursi, Silvia Venturelli, Paola Versino, Gabriella Viberti, Augusto Vio, Paolo Zeppetella.

Il documento in formato PDF è scaricabile dal sito www.ires.piemonte.it

La riproduzione parziale o totale di questo documento è consentita per scopi didattici, purché senza fine di lucro e con esplicita e integrale citazione della fonte.

L'ATTUAZIONE DEI PROGETTI DI PUBBLICA UTILITÀ

2019

© 2019 IRES
Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte
Via Nizza 18 -10125 Torino

www.ires.piemonte.it



fondo
sociale europeo



per una crescita intelligente,
sostenibile ed inclusiva
www.regione.piemonte.it/europa2020

INIZIATIVA CO-FINANZIATA CON FSE

GLI AUTORI

Niccolò Aimò, Elisabetta Cibinel, Renato Cogno, Luigi Nava

INDICE

INTRODUZIONE	6
CAPITOLO 1	7
I Progetti di Pubblica Utilità	7
1.1 L'obiettivo	7
1.2 Lo strumento del tirocinio	7
1.3 Le modalità di realizzazione	8
1.4 I destinatari	8
1.5 Le risorse	9
1.6 I dati di monitoraggio	10
CAPITOLO 2	13
Le partnership	13
2.1 La partecipazione	13
2.2 Ostacoli alla partecipazione	14
CAPITOLO 3	17
La selezione dei tirocinanti	17
3.1 I criteri di selezione e la definizione delle graduatorie	17
3.2 Le criticità della selezione e la rinuncia al progetto	18
CAPITOLO 4	21
Il tirocinio	21
4.1 Tra luci ed ombre	21
4.2 Le prospettive di inserimento lavorativo	24
CONCLUSIONI	27

INTRODUZIONE

I Progetti di Pubblica Utilità (PPU) sono una misura finanziata dal Fondo Sociale Europeo 2014-2020 che si rivolge a due target:

- disoccupati e inoccupati in carico ai servizi sociali in condizione di particolare svantaggio o gravi condizioni economiche ("tipologia A");
- disoccupati e inoccupati da 12 mesi o più ("tipologia B").

La misura, attraverso lo strumento dei tirocini, ha l'obiettivo di "aumentare concretamente l'occupabilità dei soggetti coinvolti ampliandone le opportunità di contatto con il mondo delle imprese private del territorio"¹.

Il presente documento illustra i risultati di un'attività di analisi svolta nel momento in cui i diversi progetti erano in corso e dedicata a verificare come il disegno dei Progetti di Pubblica Utilità si sia tradotto in attività concrete, con lo scopo di evidenziare le principali criticità che potrebbero in qualche modo minare il processo realizzativo e gli obiettivi previsti.

Sono stati analizzati 15 Progetti di Pubblica Utilità attraverso la realizzazione di 15 interviste in profondità a livello individuale o in piccolo gruppo che hanno complessivamente coinvolto 21 persone tra dicembre 2018 e febbraio 2019.²

Dopo aver sintetizzato i principali aspetti descrittivi della misura (Cap. 1) l'attenzione è rivolta alle componenti più rilevanti del processo di attuazione: la costituzione delle partnership pubblico-private (Cap. 2), la selezione dell'utenza (Cap. 3) e i tirocini (Cap. 4).

¹DGR 24/2016, par. 2.1.1.

²Le interviste sono state svolte presso otto Comuni (Novara, Moncalieri, Bra, Torino, Locana, Carmagnola, Vigone, Pinerolo) e sette attuatori (SUN S.p.A., Cooperativa Educazione Progetto s.c.s., ASCOM di Bra, Gruppo Arco s.c.s., Segheria Valle Sacra s.r.l., Cooperativa Orso s.c.s., Consorzio Coesa s.c.r.l.).

CAPITOLO 1

I Progetti di Pubblica Utilità

1.1 L'obiettivo

I progetti di pubblica utilità concorrono a contrastare la povertà, stimolare la partecipazione attiva nel mercato del lavoro, sostenere il reddito e favorire l'indipendenza economica. Sono finalizzati a "migliorare l'occupabilità dei segmenti più deboli della popolazione e contrastare così gli effetti della contrazione della domanda di lavoro determinata dalla crisi economica" (Box 1); si propongono, in questo modo, di frenare la "la caduta del reddito, ed il conseguente aumento della pressione sul sistema del welfare di quei soggetti più fragili"³.

Il disegno dei PPU presta particolare attenzione alle fasce della popolazione più fragili e a rischio di esclusione sociale. Attraverso l'inserimento in tirocinio dei destinatari, e tramite l'acquisizione di nuove competenze, la misura intende "aumentare concretamente l'occupabilità dei soggetti coinvolti ampliandone le opportunità di contatto con il mondo delle imprese private del territorio"⁴.

Box 1 – Disoccupazione e povertà in Piemonte: dati di sintesi

- Il tasso di **disoccupazione** in Piemonte misurato dall'ISTAT è quasi triplicato dal 2006 (4.1%) al 2014 (11.3%). Nei quattro anni successivi è sceso lievemente restando comunque doppio rispetto agli anni precedenti la crisi (8.2% nel 2018);
- I dati SISREG (2017) evidenziano che il 55% dei disoccupati piemontesi è nella condizione detta "**disoccupazione di lunga durata**", ovvero è in cerca di lavoro da più di 12 mesi;
- Le statistiche ISTAT sulla povertà per l'anno 2017 rilevano che il 7 % della popolazione del Nord-Italia vive in condizioni di **povertà assoluta**.

I Progetti di Pubblica Utilità sono interventi straordinari, occasionali e temporanei⁵, cioè non rappresentano un finanziamento in continuità con opere che l'amministrazione pubblica abbia precedentemente svolto o affidato a terzi.

Le disposizioni regionali hanno definito gli ambiti principali di intervento – necessariamente diverse da quelle relative alla misura denominata "Cantieri di Lavoro" ⁶ – in attività di:

- valorizzazione del patrimonio ambientale e urbanistico;
- valorizzazione del patrimonio culturale;
- riordino straordinario di archivi;
- servizi alle persone.

1.2 Lo strumento del tirocinio

L'edizione 2017/2018 dei PPU si caratterizza per l'inserimento in contesti lavorativi dei destinatari tramite il contratto di tirocinio⁷.

³ DGR 24/2016, par. 1.

⁴ DGR 24/2016, par. 2.1.1.

⁵ Cfr. DGR 24/2016 e DD 117/2017.

⁶ La DGR 68/2012 sui Cantieri di Lavoro recita a tale proposito: "attività temporanee o straordinarie in ambito forestale e vivaistico, rimboschimento, sistemazione montana e di costruzione di opere di pubblica utilità, al fine di migliorare la qualità dell'ambiente e degli spazi urbani".

Tale fattispecie contrattuale si propone di coniugare al meglio la formazione, l'accompagnamento e il sostegno dei quali il destinatario beneficia nel corso delle attività che svolge in aggiunta questo tipo di collaborazione riconosce al tirocinante una retribuzione di base che rappresenta una forma di sostegno al reddito. L'elaborazione del Piano Formativo Individuale e l'accompagnamento tramite tutoraggio rappresentano due aspetti fondamentali della disciplina regionale sui tirocini, importante riferimento normativo nell'ambito dei PPU⁸.

La partecipazione ad un tirocinio nell'ambito dei PPU prevede un'indennità pari a 750€ al mese per un impegno di 40 ore settimanali (o proporzionale a essa, in caso di impegno orario inferiore), valore superiore del 25% rispetto alla retribuzione minima di 600€ stabilita dalla disciplina regionale sui tirocini.

1.3 Le modalità di realizzazione

I PPU prevedono la costituzione di un partenariato tra un'amministrazione pubblica (con ruolo di "capofila") e uno o più operatori economici privati (definiti "soggetti attuatori") per l'esecuzione di opere o l'erogazione di servizi mediante l'inserimento in tirocinio di soggetti disoccupati.

La selezione dei soggetti attuatori viene svolta tramite procedura di evidenza pubblica al termine della quale viene redatto un accordo di partenariato sottoscritto da Enti capofila e attuatori. Ogni partenariato elabora poi un'idea progettuale che sottopone alla Regione per la verifica di ammissibilità; superata questa fase, la Regione stila una graduatoria ordinata in base al punteggio assegnato.

La selezione dei tirocinanti avviene attraverso una graduatoria stilata dai Centri per l'Impiego (CPI) di competenza. I cittadini interessati sono tenuti a presentare domanda secondo le modalità stabilite da ciascun partenariato, in modo che i CPI possano verificarne i requisiti e formare le graduatorie. I Centri per l'Impiego, oltre ad essere tenuti "alla diffusione delle informazioni relative ai requisiti richiesti per l'accesso ai tirocini"⁹, possono essere coinvolti nel progetto in qualità di "promotori" con vari compiti, tra i quali il supporto nello svolgimento delle pratiche amministrative per l'avvio del tirocinio, la scelta del tutor e il monitoraggio in itinere¹⁰. Accanto a queste funzioni, un compito rilevante affidato al promotore¹¹ è la certificazione e attestazione delle competenze acquisite dal tirocinante, per favorirne l'ingresso nel mondo del lavoro al termine dell'esperienza del PPU.

1.4 I destinatari

La platea dei destinatari si divide in due categorie:

- disoccupati e inoccupati in carico ai servizi sociali in condizione di particolare svantaggio o gravi condizioni economiche ("tipologia A");
- disoccupati e inoccupati da 12 mesi o più ("tipologia B").

Ogni PPU deve contenere soggetti appartenenti ad entrambe le categorie, distribuiti come riportato nella seguente tabella:

Tabella 1 – Distribuzione dei destinatari in base al totale dei tirocinanti per PPU

Totale dei soggetti inseriti in tirocinio	Di cui tipologia A
---	--------------------

⁷ La precedente edizione dei PPU (biennio 2013/2015) fu invece implementata tramite contratti di lavoro a tempo determinato.

⁸ DGR 85/2017; v. Box 2 a p. 17 per un approfondimento.

⁹ DD 278/2017.

¹⁰ DGR 85/2017.

¹¹ DGR 85/2017.

1-2	1 o più
3-5	2 o più
6-10	3 o più
11-15	4 o più
16-20	6 o più
21 o più	8 o più

Fonte: DD 278/2017.

Per ognuna delle categorie è richiesto ai CPI di predisporre una graduatoria dei soggetti idonei che hanno presentato domanda. Ad ogni potenziale destinatario viene assegnato un punteggio in base al proprio ISEE e alla durata della disoccupazione¹².

Esiste, per i Comuni che ne fanno esplicita richiesta ai CPI, la possibilità di privilegiare i soggetti residenti sul territorio del Comune promotore.

1.5 Le risorse

Il totale delle risorse stanziato per i PPU è di **5 milioni** di euro, erogati in due finestre temporali differenti dette "sportelli". Il primo sportello, attivo tra la fine di marzo e l'inizio di giugno 2017, ha previsto lo stanziamento di un massimo di 3 milioni di euro ripartiti territorialmente in base agli ambiti sovra-provinciali definiti nella legge regionale 23/2015, in proporzione alla stima dei disoccupati per l'anno 2015 (Tabella 2).

Tabella 2 – Ripartizione territoriale delle risorse per il primo sportello

Province (l.r. 23/2015)	Numero di disoccupati da almeno 12 mesi	Disoccupati (valore in percentuale)	Ripartizione delle risorse
Novara, Vercelli, Biella, Verbano-Cusio-Ossola	17.300	16,6	498.559,08 €
Asti, Alessandria	16.200	15,6	466.858,79 €
Cuneo	7.300	7,0	210.374,64 €
Torino	63.300	60,8	1.824.207,49 €
Totale	104.100	100	3.000.000,00 €

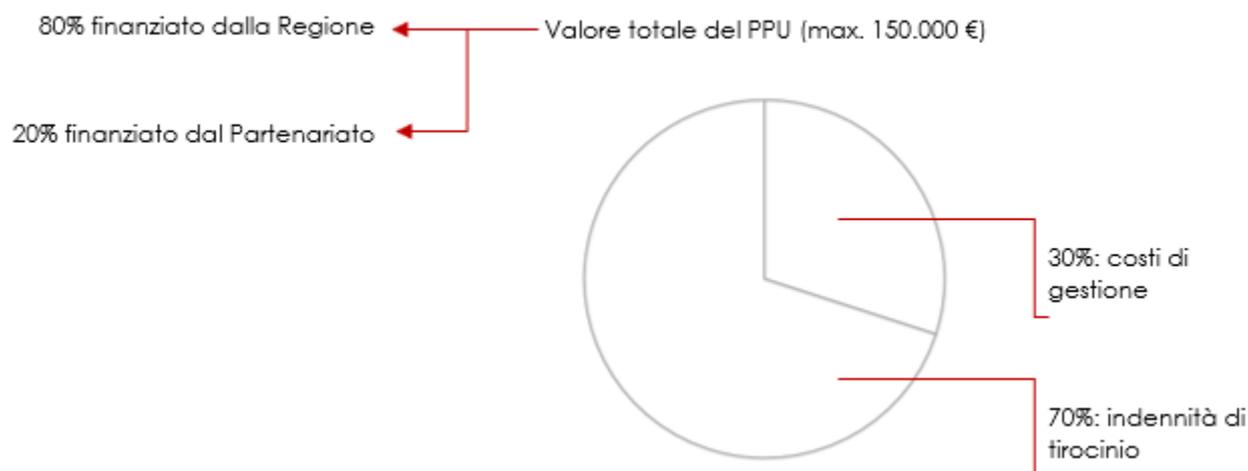
Fonte: DD 117/2017.

Il secondo sportello, aperto tra fine gennaio e fine febbraio 2018, ha previsto lo stanziamento dei restanti 2 milioni di euro, da sommare alle risorse avanzate del primo sportello. Per questa seconda tornata di progetti il provvedimento regionale non ha previsto l'applicazione delle ripartizioni su base territoriale adottate per il primo sportello (Tabella 2).

Le risorse stanziato sono destinate a finanziare l'**80% del costo** dei singoli progetti presentati, mentre il restante 20% deve essere assicurato tramite il cofinanziamento dei partenariati proponenti i singoli PPU. Il tetto massimo per ogni progetto è di **150 mila euro**. I costi ritenuti ammissibili, e quindi riconosciuti dalla Regione, devono essere così suddivisi: almeno il 70%, a copertura delle indennità dei tirocinanti, non oltre il 30% per le restanti voci di spesa e di gestione (Figura 3).

Figura 1 – Distribuzione delle risorse nei singoli progetti

¹² Il punteggio è calcolato con la formula: ISEE – (50 * n° mesi di disoccupazione/inoccupazione).



Fonte: elaborazione degli autori.

Al fine di garantire maggiore sostenibilità economica per i PPU che vedono l'Impiego di tirocinanti per attività esterne alla sede dell'impresa, è stata inserita nel 2017 una modifica alla misura in corso d'opera¹³. Tale intervento ha stabilito che per i PPU svolti "in esterna" le somme da rendicontare nel 70% potessero comprendere anche metà dei costi sostenuti dalle imprese per il tutoraggio. Essendo stata inserita dopo l'avvio dei progetti del primo sportello, tale modifica ha avuto effetto soltanto sulla seconda tornata di progetti.

1.6 I dati di monitoraggio

Considerando entrambi gli sportelli sono stati presentati 110 progetti di pubblica utilità rivolti ad un totale di 421 tirocinanti e con la partecipazione di 60 soggetti capofila e 53 soggetti attuatori (Tabella 3)¹⁴. Si può notare che il totale delle risorse messe a disposizione per i due sportelli è di 2.387.533 euro. Il finanziamento regionale (corrispondente all'80% della somma) è quindi di circa 2 milioni di euro dei 5 milioni previsti per finanziare la misura.

Tabella 3 – PPU: dati di sintesi

	Sportello	
	Primo	Secondo
PPU	45	65
Tirocinanti	165	256
Attuatori ¹⁴	30	36
Spesa	849.890,20	1.537.643,0

Fonte: elaborazione degli autori.

Sia per il primo che per il secondo sportello l'ambito di intervento prevalente è quello del patrimonio ambientale con un sensibile incremento dell'incidenza delle attività legate al riordino degli archivi nel secondo sportello (Tabella 4).

¹³ DGR 72/2017.

¹⁴ La somma dei valori in tabella non corrisponde a quello riportato nel testo, poiché alcuni soggetti hanno attuato PPU sia nel primo che nel secondo sportello.

Tabella 4 – Ambito di svolgimento del PPU

Settore PPU	Sportello	
	Primo	Secondo
Patrimonio ambientale	25	39
Patrimonio culturale	4	1
Riordino archivi	9	19
Servizi alla persona	7	6
Totale	45	65

Fonte: elaborazione degli autori.

I tirocinanti sono in netta prevalenza di genere maschile. Il primo sportello ha inserito utenti dei servizi sociali in poco più del 44% dei casi, mentre nel secondo sportello aumentano a circa il 60% (Tabella 5).

Tabella 5 – Caratteristiche dei tirocinanti

Tirocinanti	Sportello	
	Primo	Secondo
utenti dei Servizi Sociali	73	155
inoccupati/Disoccupati ¹⁵	92	101
Totale	165	256
<i>Di cui femmine</i>	52	49

Fonte: elaborazione degli autori.

Per entrambi gli sportelli, l'ente attuatore prevalente è rappresentato dalle cooperative sociali (Tabella 6).

Tabella 6 – Tipologia enti attuatori dei PPU

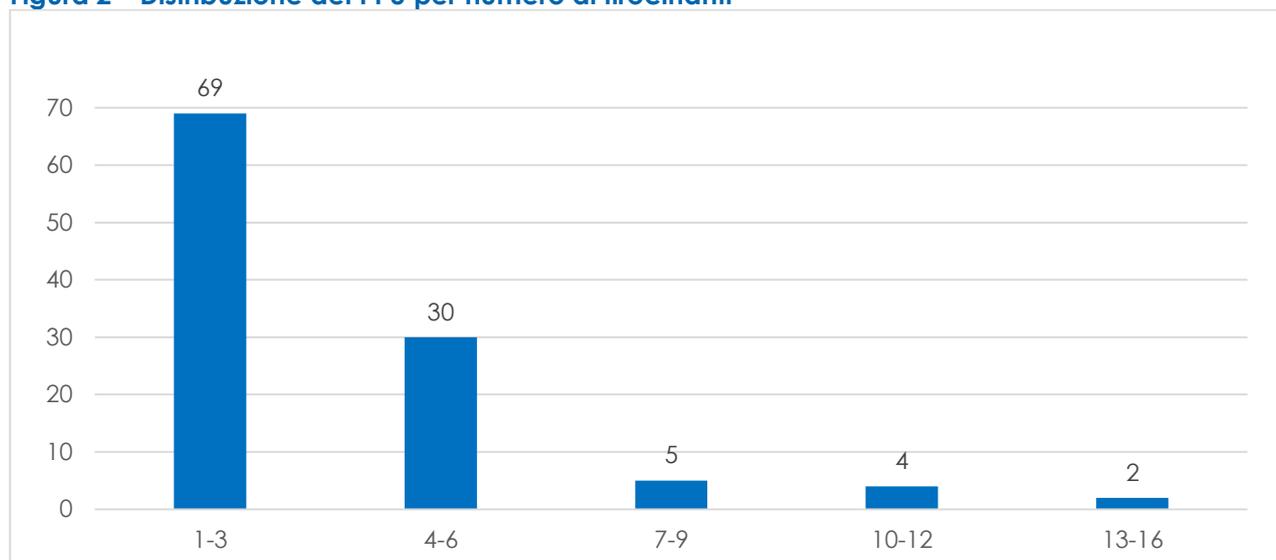
Attuatori	Sportello	
	Primo	Secondo
Associazione professionale	0	2
Associazione industriale	0	1
Cooperativa di produzione e lavoro	7	2
Cooperativa sociale	18	22
Fondazione / Ente Benefico	1	1
Società a Responsabilità Limitata (S.r.l.)	3	5
Società consortile	1	2
Società per Azioni (S.p.A.)	0	1
Totale	30	36

Fonte: elaborazione degli autori.

La Distribuzione dei PPU in base al numero di tirocinanti mostra una netta prevalenza dei PPU sotto i quattro tirocinanti (69 su 110, quasi i due terzi del totale dei PPU). Suddividendo ulteriormente tale fascia si osserva un minor numero di progetti da un solo tirocinante (10 casi), rispetto ai PPU che hanno richiesto 2 o 3 destinatari, rispettivamente 27 e 32 casi (Figura 2).

¹⁵ Dato stimato

Figura 2 – Distribuzione dei PPU per numero di tirocinanti



Fonte: elaborazione degli autori.

CAPITOLO 2

Le partnership

I PPU prevedono la costituzione di partenariati composti da un ente pubblico in qualità di capofila e uno o più soggetti economici privati che svolgono la funzione di attuatori.

Il disegno istitutivo dei PPU ha previsto il necessario coinvolgimento di un soggetto privato poiché ritenuto strumentale all'obiettivo di favorire il più possibile l'inserimento o il reinserimento lavorativo dei tirocinanti. L'ipotesi sottostante è che il soggetto privato, essendo prevalentemente orientato al profitto e operante nel mercato, possa favorire l'inserimento e la piena partecipazione nel mercato del lavoro del tirocinante – dopo averne valutato e apprezzato le capacità – anche con contratti di breve durata.

2.1 La partecipazione

La composizione dei partenariati rivela una netta prevalenza di organizzazioni del privato sociale tra i soggetti attuatori (Cap. 1). La diversa incidenza nella partecipazione tra i soggetti del Terzo Settore e quelli di natura *for profit* può essere dovuta in primo luogo ad un differente orientamento e a una diversa sensibilità verso il tema del reinserimento lavorativo delle persone svantaggiate e, più in generale, a una maggiore consuetudine e "vocazione" delle organizzazioni del Terzo Settore a impegnarsi in attività con finalità di tipo "sociale".

Sulla base delle interviste effettuate è possibile dire che, sia per i soggetti *for profit* che per quelli del Terzo Settore, la partecipazione ai PPU sia stata la diretta conseguenza di un pregresso rapporto di collaborazione con l'ente capofila.

La conoscenza del territorio – cioè dell'assetto dei servizi a supporto di questo tipo di utenza – e l'esistenza di relazioni di fiducia consolidate tra le organizzazioni hanno evidentemente rappresentato i fattori cruciali che in molti casi hanno notevolmente facilitato la creazione di un PPU.

[Comune]: Poteva essere chiunque, però è una cooperativa che ha già agito sul nostro territorio in passato, (...) è una vita che lavoriamo con questa cooperativa. (...) Ed è logico che, tendenzialmente, ai progetti cerchi di partecipare chi conosce già un minimo il territorio o la zona. Perché è più facile anche presentare poi il progetto.

[Comune]: Le cooperative che hanno risposto (...) sono, tra virgolette, amici. Gente che già lavora per il Comune, gente alla quale abbiamo inviato "cantieristi", gente che comunque lavora da anni sul territorio e dice 'va beh, facciamo anche sta cosa qua'."

[Attuatore]: Quasi con tutti i Comuni siamo stati noi (...) che conosciamo l'andamento occupazionale delle persone – abbiamo anche uno sportello di servizi al lavoro, abbiamo il polso della situazione del bisogno lavorativo che c'è – siamo stati un po' noi a comunicare ai Comuni che c'era questa opportunità e abbiamo detto: ma perché non proviamo a farlo insieme?

I PPU, oltre ad essere il naturale esito di preesistenti collaborazioni, sono percepiti dai soggetti attuatori come un'opportunità per consolidare i rapporti con le amministrazioni locali ed eventualmente porre le basi per ulteriori collaborazioni future. In alcuni casi sono le stesse cooperative che hanno proposto la partnership ai Comuni.

[Attuatore]: La motivazione è sicuramente dare l'opportunità a queste persone di fare questi mesi di tirocinio. (...) L'altro motivo sicuramente è anche consolidare i rapporti con le amministrazioni locali e

con i Comuni perché il progetto di pubblica utilità ti permette di entrare in relazione con un Comune, con gli uffici, l'amministrazione (...). Oppure se devo realizzare un [altro] progetto e ho bisogno del partenariato di un Comune, e loro mi conoscono perché abbiamo già gestito insieme delle cose, è tutto più facile.

I PPU, infine, rappresentano un'esperienza che dura alcuni mesi nella quale sia l'ente ospitante che il tirocinante possono conoscersi reciprocamente: per il tirocinante è un modo per sperimentarsi in un contesto lavorativo reale ed eventualmente riformulare aspettative aspirazioni; per i soggetti del Terzo Settore (e più in generale anche per le aziende private) è un'occasione per individuare potenziali risorse umane da assumere con contratti anche di breve durata, a fronte di un significativo turnover che, secondo quanto riferiscono gli intervistati, caratterizza i settori di intervento dei PPU:

[Attuatore]: C'è un turnover molto forte (...) e il mio collega che gestisce il personale è spesso alla ricerca di persone. (...) Se le cose funzionano – e se hai spazio all'interno del tuo organico – le persone le stabilizzi, perché hai fatto con queste persone un percorso più o meno lungo in cui ci siamo piaciuti reciprocamente. È chiaro che noi siamo in cerca di queste persone! (...) È chiaro che se tu conosci delle persone che hanno lavorato presso di te, che sono state brave e hanno lavorato bene e con cui ci siamo piaciuti reciprocamente... allora li prendi! E ce li hai già, non devi andare a cercarli sul mercato.

Anche dalle imprese è giunto l'apprezzamento ai PPU quale occasione per individuare delle risorse umane attraverso un percorso di "prova" e di conoscenza reciproca. Tuttavia esse ritengono che l'attuale disegno della misura non permetta di sfruttare appieno questa potenzialità poiché all'impresa è preclusa la possibilità di partecipare direttamente al processo di selezione dei tirocinanti (si veda Cap. 3). Sottolineano inoltre come criticità il fatto che il tirocinio si svolge presso l'ente pubblico, non presso l'impresa, e non necessariamente in mansioni pienamente coerenti con le sue attività di mercato. Così, ad esempio, un rappresentante delle imprese coinvolto nell'indagine:

[Attuatore]: Ottima l'idea di inserirli in azienda anziché in un Comune, perché lì non c'è molto da fare. In azienda perlomeno possono essere inseriti in diverse attività. Sarebbe proprio opportuno che fossero inseriti in azienda perché magari iniziano a far qualcosa, magari dimostrano (...) che sono in grado di fare qualche cosa. (...) Noi comunque di gente ne abbiamo sempre bisogno, c'è un certo turnover, (...) per cui se si fosse formato qualcuno sarebbe stato buono, perché quello è un bello strumento per cominciare a formarli e conoscerli. Ma invece così... ne hai uno lì che spazza le strade, e noi non lo chiameremo mai a fare quel lavoro lì.

Le preesistenti collaborazioni hanno favorito la creazione della partnership e quindi la definizione di un PPU anche quando l'ente attuatore è stato un'organizzazione *for profit*. Allo stesso tempo però, come vedremo nel successivo paragrafo, le procedure amministrative sono state ritenute gravose dagli intervistati e corrono il rischio di compromettere l'interesse a future collaborazioni.

2.2 Ostacoli alla partecipazione

Nel corso delle interviste con gli enti attuatori sono emersi diversi elementi che sembrerebbero aver ostacolato la partecipazione ai PPU e che, come abbiamo poc'anzi anticipato, in futuro potrebbero precludere la partecipazione a nuove iniziative.

Sono due i principali fattori critici che dal punto di vista organizzativo sembrano aver progressivamente disincentivato la partecipazione degli enti attuatori:

1) i compiti amministrativi – sia con riferimento alla rendicontazione complessiva sia a quella relativa alle specifiche attività del tutor (si veda Cap. 4) – sono ritenuti sovradimensionati rispetto al riconoscimento economico erogato da parte della Regione (si veda Cap. 1); questi compiti rappresenterebbero dei veri e propri costi a carico dei soggetti attuatori e sarebbero sostenibili solo da parte di quelle organizzazioni meglio attrezzate dal punto di vista amministrativo oppure in grado di realizzare economie di scala o di rendere efficiente l'uso del tempo del proprio personale impegnato nella presa in carico dei casi.

[Comune]: Una gestione amministrativa assurda per un contributo molto ridotto. Si è creata una sovrastruttura: selezione pubblica per selezionare un operatore, determine, verbali, riunioni, progetti (ma che progetti? Si segue una falsa riga...) una complessità totalmente inutile.

[Attuatore]: [Siamo riusciti a] rispondere positivamente al bando del Comune perché abbiamo già dei servizi e quindi non abbiamo avuto bisogno di prendere un coordinatore. Li abbiamo inseriti in alcuni servizi che già gestiamo nel territorio con del personale sempre presente e così questo ci ha consentito di non perderci economicamente. Perché appunto poi alla fine anche le cooperative sociali devono fare i conti con il fatto che i bilanci devono chiudere in positivo!

[Attuatore]: Con i Comuni noi lavoriamo sempre, io i sindaci di qui li conosco tutti! Il Comune mi chiede di partecipare e io cosa faccio, gli dico di no?! (...) Tra l'altro noi come impresa sentiamo come missione anche quella di sostenere lo sviluppo di territori montani depressi, perciò ovviamente abbiamo partecipato quando il Comune ce l'ha chiesto. Però il PPU è troppo costoso e complicato. (...) Cioè, io ti do – come impresa – la mia disponibilità a darti una mano per cercare di inserire questi nel tessuto lavorativo e tu mi rompi le scatole? Noi non faremo mai più un PPU!

2) Strettamente collegato al precedente è il secondo fattore critico che, in una certa misura, sembrerebbe aver reso “poco appetibile” la partecipazione ai PPU e che potrebbe incidere sulla replica di questa iniziativa. Come abbiamo visto in precedenza, le risorse rimborserebbero solo marginalmente i costi del tutor e, inoltre, sono stati segnalati dei ritardi (in alcuni casi di 12 mesi) nel rimborso dei costi del tirocinio agli enti ospitanti, costi che quindi hanno dovuto sostenere per l'attuazione del PPU. Questi fattori possono minare la relazione di fiducia tra ente ospitante e attuatore, riducendo la possibilità di proroghe dei tirocini o, più in generale, la replica di esperienze di questo tipo.

[Attuatore]: Se la Regione si chiede: “Ma perché non partecipano tanti Comuni e tante cooperative sociali?” ... Perché si lavora gratis!

[Attuatore]: Tu anticipi tutti i soldi e loro [riferendosi alla Regione] ti pagano “dopo morto” ... io sono arrivato addirittura a non pagarli, così questi si rivolgevano al Comune. E cosa facevano i Comuni di qua, poverini? I Comuni qui non hanno dei bilanci... una volta che hanno pagati i dipendenti e la luce magari gli avanzano 2.000 euro! E i Comuni hanno anticipato loro, e io so di Comuni che devono ricevere i soldi ancora adesso. E il bello è che il progetto è partito con l'idea che la Regione avrebbe pagato subito!

Il quadro descritto evidenzia gli ostacoli alla partecipazione di soggetti privati – *for profit* o *non profit* – ai PPU. Le cooperative sociali, anche a fronte di significative criticità amministrative ed economiche, partecipano comunque più frequentemente probabilmente perché spinte da *mission* orientate al sociale o perché maggiormente legate alle amministrazioni locali nello svolgimento delle proprie attività; incontrano tuttavia spesso un costo oneroso per la

partecipazione. La presenza delle imprese è invece limitata, probabilmente per l'assenza di uno spiccato orientamento al sociale e per oneri organizzativi ed economici; l'assenza di un vantaggio specifico – poter individuare specifiche risorse umane da inserire tra il proprio personale (Cap. 3) – è l'elemento che più andrebbe affrontato per favorire la loro partecipazione.

Nella maggior parte dei casi considerati si è candidato un solo soggetto promotore, spesso in accordo con (e su richiesta del) il Comune.

[Attuatore]: Noi lavoriamo da molti anni su questo territorio e lavoriamo in collaborazione molto stretta col Comune. È stata una coprogettazione, lo abbiamo un po' costruito insieme.

[Comune]: È stata l'unica candidatura. (...) Per questo PPU c'è stata, parallelamente al bando regionale, una convocazione da parte del soggetto privato (...) a cui erano stati invitati i Comuni (...). Quindi a prescindere avrebbero partecipato, sono loro che ci hanno contattato dicendo: visto che è uscito il bando, vi interessa partecipare?

L'esiguo numero di soggetti *for profit* che hanno aderito ai partenariati non è necessariamente di per sé un elemento critico ma sarebbe opportuno approfondirne le ragioni. Al momento:

- 1) possiamo ipotizzare che le organizzazioni *for profit* possano essere in generale scarsamente interessate e disponibili a partecipare a progetti di questo tipo, pertanto bisognerebbe capire come incentivare la loro partecipazione;
- 2) alcune procedure di carattere amministrativo non hanno favorito l'andamento dei progetti, quindi è probabile che questo possa ridurre le probabilità di partecipare in futuro ad iniziative analoghe;
- 3) possiamo ipotizzare che i soggetti capofila, facendo leva su relazioni già consolidate e in ragione del radicamento territoriale del Terzo Settore, abbiano preferito dare continuità alle relazioni con quest'ultimo invece che stimolare la partecipazione di enti *for profit*.

In generale, la limitata partecipazione dei soggetti *for profit* dovrebbe essere presa in considerazione per riflettere sulla capacità dei progetti di permettere concretamente il passaggio dall'esperienza del tirocinio all'inserimento lavorativo.

CAPITOLO 3

La selezione dei tirocinanti

I principali protagonisti della fase di selezione dei tirocinanti sono i Centri per l'Impiego i quali, una volta verificati i requisiti dei candidati, procedono a stilare la graduatoria in completa autonomia, secondo i criteri previsti dai bandi. In questo caso, gli unici compiti delle amministrazioni proponenti sono la diffusione di informazioni sul territorio e, talvolta, la raccolta delle domande da parte degli interessati.

[Comune]: Le domande vengono comunque sempre portate da qui al Centro per l'Impiego. Il Centro per l'Impiego fa la sua valutazione, noi non mettiamo mai becco in questo discorso qui, è il Centro per l'Impiego che poi stila una graduatoria.

3.1 I criteri di selezione e la definizione delle graduatorie

Come illustrato nel paragrafo introduttivo, l'unico criterio opzionale che la delibera istitutiva dei PPU prevede per la definizione delle graduatorie è la residenza del candidato sul territorio dell'amministrazione proponente. Il quadro ricostruito tramite le interviste evidenzia che alcuni Comuni si sono limitati all'applicazione dei soli requisiti previsti, mentre altri hanno aggiunto altri criteri per la selezione dei tirocinanti.

[Comune]: Sulla manutenzione si tende ad utilizzare persone con un tasso di scolarizzazione più basso e tendenzialmente con l'età più avanzata. Sviluppare un progetto sui servizi alle persone ci consentiva invece di alzare il target e chiedere una formazione professionale minima e quindi tendenzialmente guardare al mondo dei ragazzi più giovani.

[Attuatore]: Era stato richiesto il diploma di scuola superiore e una competenza informatica di base per le attività di tipo archivistico.

[Comune]: Noi abbiamo aggiunto solo il criterio del titolo di studio (...) prevedevamo che [il tirocinante] dovesse avere una formazione.

[Comune]: Mandiamo [al CPI] la richiesta con i requisiti richiesti dal progetto: il nostro prevedeva la fascia giovanile.

[Attuatore]: Noi abbiamo fatto la scelta di scegliere i diplomati in un ambito coerente con il PPU, e possibilmente anche con un po' di esperienza volontaria in questo campo.

[Comune]: Tra i requisiti c'era il diploma di scuola superiore e la patente di guida.

Il criterio aggiuntivo riscontrato nel maggior numero di casi è quello del titolo di studio. Alcune delle attività che si possono svolgere tramite i PPU hanno richiesto la selezione di tirocinanti con un basso livello di scolarizzazione (es. manutenzione del verde) mentre in altri casi, per attività più specialistiche (es. riordino di archivi pubblici), i Comuni hanno ritenuto opportuno inserire requisiti di selezione più elevati con l'effetto di restringere la platea di possibili destinatari.

Ciò non si è verificato in tutti i PPU per i quali sono state realizzate le interviste, ma certamente una analisi (eventualmente documentale) di tutti i PPU potrebbe permettere in futuro di definire con maggiore accuratezza la popolazione effettiva che è stata selezionata dopo aver fatto domanda. Nei PPU considerati, le amministrazioni hanno applicato differenti requisiti aggiuntivi

(formazione, età, patente, ecc.) per selezionare dei destinatari coerenti con il loro progetto di pubblica utilità.

Le interviste hanno però permesso di evidenziare che in alcuni casi gli enti proponenti sono intervenuti attivamente per guidare la graduatoria: il proponente ha raccolto le candidature, effettuato una prima verifica dei requisiti e consegnato al CPI una lista di soggetti preselezionati, lasciandogli il solo compito di ordinare la graduatoria sulla base dei punteggi.

Questa modalità ha caratterizzato l'implementazione dei PPU in uno specifico territorio nel quale, secondo gli intervistati, il CPI verserebbe in una condizione di particolare affaticamento (al punto che non sarebbe stato possibile attuare il PPU senza la collaborazione dell'amministrazione proponente).

[Comune]: ce lo siamo gestito noi il bando. Abbiamo chiesto al CPI di verificare lo stato di disoccupazione con il SILP, però la graduatoria l'abbiamo fatta noi, le domande le abbiamo raccolte noi.

[Attuatore]: le due graduatorie, come previsto dal bando, le ha redatte il CPI. Però il CPI (...) è molto in difficoltà, per cui gli uffici comunali, (...) hanno dato una mano raccogliendo le domande, facendo un primo screening, e poi il CPI ha composto la graduatoria e chiamato le persone per siglare il patto di servizio e basta.

3.2 Le criticità della selezione e la rinuncia al progetto

La selezione dei tirocinanti ha comportato anche alcune criticità che, stando alle dichiarazioni degli intervistati, avrebbero influito negativamente sull'attuazione dei PPU. Il primo fattore è dato proprio dalla selezione tramite graduatoria e quindi dall'impossibilità, per il soggetto attuatore, di scegliere i propri tirocinanti.

[Comune]: Le criticità sono nella scelta, (...) il tirocinante non possiamo sceglierlo noi, possiamo indirizzare qualcuno a fare la domanda però poi la scelta non è nostra, è il Centro per l'Impiego che fa la graduatoria sulla base dei criteri fissati dal bando. Che sono criteri oggettivi e quindi non è detto che sempre arrivi il tirocinante giusto nel progetto giusto.

[Attuatore]: La selezione del personale, finché sarà a carico del Centro per l'Impiego, non consentirà di mettere la persona giusta al posto giusto. I colleghi del Centro per l'Impiego sono tanto bravi ma hanno dei meccanismi, hanno delle regole, hanno dei ragionamenti che non hanno molto a che fare con il mercato del lavoro. (...) [Per dare] la possibilità concreta di trovare una occupazione presso le aziende devi fare in modo che queste possano minimamente scegliere le persone da inserire; almeno all'interno di un ampio bacino nel quale tu puoi selezionare. Fatto così, con la selezione pubblica, difficilmente tu riesci ad avere una persona che possa funzionare in prospettiva all'interno dei tuoi servizi.

I criteri utilizzati hanno quindi condotto a individuare persone effettivamente svantaggiate ma questo, da un lato, non ha sempre permesso di selezionare tirocinanti con caratteristiche coerenti con i PPU e, dall'altro, ha reso più difficile l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, rischiando di essere un elemento che potrebbe condurre al fallimento dell'esperienza.

[Attuatore]: I meccanismi di selezione al Centro per l'Impiego alla fine... come dire... fanno emergere le figure un pochino più stanche, diciamo così. Nel senso che molto spesso sono tutte persone che essendo da molto tempo fuori dal mercato di lavoro... la loro riattivazione non è facile, sono un po' passive (...). Ci sono dei rapporti e delle situazioni per cui alla fine se tu ti comporti in maniera non corretta la prossima volta semplicemente non vieni selezionato oppure rovini la tua reputazione nei confronti del Comune. Quindi su

questo, secondo me, forse si potrebbe mollare la briglia un pochino per aumentare l'efficacia del progetto. (...) Se vuoi che i PPU favoriscano un inserimento lavorativo devi permettere che le aziende selezionino un minimo (ovviamente con la massima trasparenza). Se invece, come è al momento, il PPU ha più che altro lo scopo di "riattivare" la persona bisognerebbe ipotizzare percorsi più lunghi (eventualmente anche di volontariato), più accompagnati dal punto di vista dell'orientamento e dell'accompagnamento educativo.

La seconda criticità è relativa al fatto che, al termine delle procedure di selezione, alcuni potenziali candidati hanno scelto di non partecipare.

Le ragioni alla base di tale comportamento non sono note – sarebbe opportuno approfondirle con un'indagine rivolta ai destinatari – ma una delle interpretazioni più ricorrenti nelle interviste, è il fatto che i PPU non rappresenterebbero un'occasione di particolare interesse per coloro che partecipano al mercato del lavoro irregolare.

[Comune]: Lo scontro col lavoro nero. L'offerta temporaneamente limitata [dei PPU], seppur con possibilità di eventuale ricaduta occupazionale, (...) ha fatto sì che molte persone abbiano rinunciato a fare domanda o dopo la selezione perché andava a creare ostacoli alla loro fonte di reddito ordinaria, sebbene non in regola. Magari non tanto nel quantitativo, che può essere minore alla retribuzione dei PPU, quanto dopo il sesto mese. Nella prima edizione dei PPU, nel primo sportello, e nel secondo sportello abbiamo tanto turnover, (...) tante defezioni.

[Comune]: [Si tratta di] un tirocinio di 40 ore a €750, ma quasi tutti i Comuni vogliono dei part-time per vari motivi. E alla fine magari vai per 3-500 euro al mese e uno che ha bisogno di lavorare dice: "In nero guadagno di più!". Quindi non è per niente allettante questo impegno.

Alcuni intervistati collegano invece le rinunce a un problema di comunicazione rispetto alle caratteristiche del PPU: una scarsa conoscenza del carico di lavoro e delle mansioni richieste in fase di pubblicazione del bando potrebbe aver determinato delle candidature non sempre appropriate e talvolta ritirate in un secondo momento.

Il fatto che la lista dei destinatari stilata dai CPI sia composta da persone il cui interesse a partecipare sia da verificare sembra aver avuto delle conseguenze nella gestione complessiva (tempi di avvio e conclusione) dei PPU.

[Attuatore]: Il Centro Per l'Impiego ci ha mandato l'elenco di quelli che avevano formulato la domanda e che erano in graduatoria (...) poi quando sono venuti qui a fare il colloquio dove gli è stato spiegato effettivamente cosa andavano a fare – perché prima secondo me non gli era stato spiegato – qualcuno in quel momento si è tirato indietro.

[Attuatore]: La sensazione che noi avevamo avuto in quella sede [durante un primo incontro conoscitivo con i tirocinanti selezionati] era che probabilmente l'avviso emesso da Centro Per l'Impiego non era così chiaro o forse le persone avevano risposto giusto perché avevano bisogno, forse non avevano neanche letto tanto bene. (...) La percezione è stata proprio che loro non sapessero che cosa stavano andando a fare, tant'è che (...) alcuni si sono ritirati fin da subito quando hanno capito di cosa si trattava.

Il mancato interesse a partecipare ad un progetto può infatti procrastinarne l'avvio dei PPU, mentre la rinuncia in corso d'opera di un tirocinante può rendere poco appetibile il progetto per un nuovo candidato, a causa del "poco" tempo residuo a disposizione (siccome i PPU possono avere durata massima di sei mesi). Tutto questo ha delle ricadute anche sul valore economico effettivamente rendicontabile con il rischio di lasciare inutilizzate alcune risorse:

[Attuatore]: I tirocini hanno un inizio e una fine (...) se uno sta due mesi io ho ancora quattro mesi di tirocinio libero, se perdo un mese per la ricerca del nuovo personale me ne restano tre.

[Comune]: [Una candidata era] al settimo mese di gravidanza. Un mese dopo essere stata assunta ha avuto il bambino. Non potevamo sostituirla, la normativa prevede che si possa recuperare il tirocinio dopo, ma il PPU ha un inizio e una fine bloccati. Questo ha penalizzato anche la ditta, (...) il tutor lavora per le altre due persone ma non si può rendicontare perché il valore del PPU si è ridotto.

In alcuni casi le rinunce da parte di potenziali tirocinanti hanno costituito un problema particolarmente serio. Alcuni CPI hanno infatti segnalato ai soggetti privati attuatori i candidati in numero esatto a ricoprire i posti richiesti dal PPU. In questi casi la rinuncia anche immediata da parte di un candidato ha reso necessario per l'ente attuatore fare richiesta al CPI di un ulteriore nominativo, dovendo ripetere ulteriormente la richiesta nel caso di nuove rinunce.

[Attuatore]: C'è stato un continuo contatto tra il Comune, il Centro Per l'Impiego e noi per capire... "Questo non ha accettato, mandatemi un altro nominativo", poi contattavamo l'altro nominativo e magari ci diceva di no. Quindi all'inizio ci hanno mandato l'elenco di quelli che presumevano che avrebbero accettato – ma il numero giusto, non uno di più – e poi man mano che rifiutavano io contattavo e mi facevo dare un nome per volta. (...) Siamo entrati a regime con tutti i tirocinanti a novembre e i primi tirocini sono partiti ad agosto.

[Attuatore]: Il soggetto dovrebbe venire da noi a firmare la rinuncia. In quel momento abbiamo la graduatoria fatta dal CPI a suo tempo: se sotto abbiamo un nominativo successivo, lo chiamiamo (...). Se è interessato attiviamo le pratiche il più rapidamente possibile, ma se succede come quest'anno, in cui abbiamo avuto seri problemi (non avevamo più nessuno in graduatoria) noi dobbiamo chiedere al Comune di fare una richiesta al CPI [per indire una nuova graduatoria]. (...) Tra una richiesta e l'altra ci sono 15 o 20 giorni, quindi tutto si dilata.

L'impossibilità, da parte del soggetto attuatore, di disporre della graduatoria completa per poterla scorrere autonomamente in caso di rinuncia in alcuni casi ha allungato i tempi di avvio e ha comportato un aggravio di onere organizzativo, soprattutto nei casi in cui le graduatorie erano molto povere di candidati.

In generale si pone quindi un interrogativo, ovvero se sia più opportuno lasciare la possibilità alle aziende di selezionare i tirocinanti – con il rischio però che scelgano i candidati meno svantaggiati – oppure se sia il caso di rafforzare i criteri di selezione – con il rischio però che vengano poi scelti destinatari non occupabili, neppure in un percorso di tipo "protetto". Il dilemma è forse irrisolvibile e probabilmente una soluzione consiste nel rafforzare la collaborazione tra aziende e CPI alla ricerca di una via intermedia tra "libera" selezione, da parte delle prime, e individuazione dei casi più "bisognosi", da parte dei secondi.

CAPITOLO 4

Il tirocinio

L'edizione 2017/2018 dei PPU prevede che l'intervento faccia leva sul coinvolgimento dei destinatari in tirocini¹⁶ che dovrebbero coniugare percorsi formativi e un affiancamento nel corso dell'esperienza presso l'ente ospitante al fine di incrementare le possibilità di inserimento lavorativo.

Per quanto riguarda le attività di affiancamento e sostegno durante il tirocinio, centrale è la figura del tutor che, tra le diverse mansioni, è chiamato a facilitare i rapporti con l'ente ospitante e a guidare il destinatario nel perfezionamento, se non nella vera e propria costruzione, di una professionalità spendibile nel mercato del lavoro.

4.1 Tra luci ed ombre

I PPU nascono come interventi che possono coinvolgere più tirocinanti, pertanto molti progetti sono stati tendenzialmente concepiti con una visione complessiva delle attività da svolgere e con – in molti casi – l'idea di coinvolgere i destinatari organizzandoli in "squadre" di lavoro. Anche quando un PPU non è stato concepito in questa forma, l'idea generale di inserire all'interno di un progetto più persone ha dovuto fare i conti con la normativa regionale sui tirocini, la quale stabilisce dei limiti sul numero di inserimenti per ciascun ente attuatore¹⁷.

Ciò è motivato dai vincoli posti dalla disciplina regionale che fissa dei criteri per stabilire la quota massima dei tirocinanti (in rapporto alla numerosità del personale dipendente) e stabilisce alcune premialità che rendono possibile l'attivazione di tirocini aggiuntivi rispetto alla quota prevista (Box 2).

La combinazione tra l'opportunità di un PPU di coinvolgere più tirocinanti e le caratteristiche della normativa regionale in materia ha implicato l'onere da parte dell'ente promotore di cercare più enti attuatori, oppure – per evitare questi oneri – la definizione di un progetto di dimensioni inferiori. La frizione tra la logica del dispositivo del PPU – che aggrega al suo interno più tirocinanti – e la normativa regionale – che lega l'aggregazione di più tirocinanti alle dimensioni dell'ente ospitante – ha penalizzato l'agile attuazione di quei progetti che prevedevano, ad esempio, un'organizzazione del lavoro per squadre oppure un disegno più ampio di attività da svolgere.

[Attuatore]: All'inizio [riferendosi alla prima edizione dei PPU] non c'erano limiti, non c'erano vincoli, e forse era persino un po' eccessivo. Però li seguivamo molto di più perché c'era un maggior riconoscimento nei confronti dell'azienda. (...) Avevamo fatto molti Comuni, avevamo preso 15 o 16 lavoratori. Non è che era stato un guadagno per noi, ci eravamo pagati i nostri costi, però avevamo potuto fare dei discorsi. E da lì avevamo tirato fuori delle persone che erano poi andate a lavorare. Agli inizi avevi una squadra – 4 o 5 persone – ed era interessante perché tu gli facevi fare dei lavori di squadra. (...) Nel primo PPU avevamo fatto davvero dei lavori, avevamo pulito delle aree dei Comuni, avevamo pulito dei fossi, questi avevano imparato a usare dei mezzi (...) a questi cosa insegni? A tenere una scopa in mano?!

¹⁶ Secondo la D.D. 13 aprile 2017, n. 278 (contenente le disposizioni operative per la gestione dei PPU) i tirocini svolti nell'ambito dei PPU "sono attivati e gestiti nel rispetto delle disposizioni contenute nella Disciplina Regionale dei tirocini formativi e di orientamento, tirocini di inserimento/reinserimento e tirocini estivi di cui alla DGR del 3 giugno 2013, n. 74" (art. 7, allegato 1). Tale Delibera è stata licenziata dalla Giunta nel 2013 per disciplinare la materia dei tirocini ed è stata revocata e sostituita dalla DGR 22 dicembre 2017, n. 85 (normativa entrata in vigore tra la realizzazione del primo e del secondo sportello dei PPU).

¹⁷ Prima dell'attuale DGR 85/2017, gli inserimenti in tirocinio erano regolati dalla DGR 74/2013. Entrambe le DGR hanno previsto un numero massimo di tirocinanti assumibili da ogni azienda. La normativa più vecchia, tuttavia, prevedeva anche la possibilità di assumere gli utenti in carico ai Servizi Sociali in numero superiore rispetto a tali limiti.

[Comune]: Un tutor al massimo può tenere 3 tirocinanti (...), il problema è questo. Non abbiamo potuto fare dei progetti perché, nell'assistenza alle persone, se io ho una squadra di 3, per andare ad accompagnare l'anziano a fare le commissioni ho bisogno dell'anziano, un tutor e un tirocinante. Facciamo una squadretta? Se ho 3 tirocinanti il tutor cosa fa? Deve portarsi dietro tutto il gruppo dei tirocinanti?

Box 2 – Il tirocinio (DGR 85/2017)

Il tirocinio extracurricolare è una "misura formativa di politica attiva finalizzata a creare un contatto diretto tra un soggetto ospitante e il tirocinante allo scopo di favorirne l'arricchimento del bagaglio di conoscenze, l'acquisizione di competenze professionali e l'inserimento o il reinserimento lavorativo" (art. 1). Non si configura pertanto come un rapporto di lavoro.

Vincoli a carico delle imprese che vogliono ospitare un tirocinio (art. 5):

- non possono aver effettuato licenziamenti negli ultimi 12 mesi;
- non devono avere in atto procedure Cassa Integrazione Guadagni ordinaria, straordinaria o in deroga.

Limiti numerici (calcolati in base al personale dipendente a tempo indeterminato o determinato, a patto che il contratto scada dopo la conclusione prevista del tirocinio):

- unità operative senza dipendenti, ossia imprese individuali: un tirocinante;
- unità operative fino a cinque dipendenti: un tirocinante;
- unità operative con un numero di dipendenti compreso tra sei e venti: non più di due tirocinanti contemporaneamente;
- unità operative con un numero di dipendenti superiore a venti: tirocinanti in misura non superiore al dieci per cento dei suddetti dipendenti contemporaneamente, con arrotondamento all'unità superiore.

Dai limiti numerici sono esclusi i tirocini a favore di soggetti con disabilità e svantaggiati.

Clausola di premialità (per unità operative con più di 20 collaboratori a tempo indeterminato):

- un tirocinio aggiuntivo se hanno assunto almeno 20% dei tirocinanti attivati nei 24 mesi precedenti;
- due tirocini aggiuntivi se hanno assunto almeno il 50% dei tirocinanti attivati nei 24 mesi precedenti;
- tre tirocini aggiuntivi se hanno assunto almeno il 75% dei tirocinanti attivati nei 24 mesi precedenti;
- quattro tirocini aggiuntivi se hanno assunto il 100% dei tirocinanti attivati nei 24 mesi precedenti.

Il tirocinio deve essere realizzato in coerenza con un **Piano Formativo Individuale** (PFI) e con l'affiancamento di un **tutor aziendale** in possesso di competenze professionali adeguate e coerenti con il PFI. Il tutor è responsabile dell'attuazione del PFI e dell'inserimento e affiancamento del tirocinante sul luogo di lavoro per tutto il periodo previsto dal progetto formativo; può seguire un massimo di tre tirocinanti contemporaneamente.

Attestazione finale del tirocinio: documenta le attività effettivamente svolte al fine di agevolare la spendibilità degli apprendimenti maturati; costituisce materiale utile nell'ambito dei servizi di individuazione e validazione e certificazione delle competenze (procedure volte a favorire il riconoscimento e la valorizzazione del patrimonio di competenze dei cittadini al fine di agevolare l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, l'inserimento lavorativo, la mobilità geografica e le transizioni professionali).

Un secondo fronte critico per quanto riguarda lo svolgimento dei tirocini ha riguardato, secondo quanto emerso nel corso delle interviste, il ruolo del tutor che, come prima accennato, è una figura cruciale sia per favorire le relazioni tra l'ente ospitante e il tirocinante e sia per quanto riguarda lo sviluppo o il perfezionamento delle competenze professionali.

In particolare è possibile individuare due aspetti meritevoli di attenzione e che sono in parte connessi tra loro. Il primo riguarda l'onere di tipo amministrativo e organizzativo richiesto ai tutor, spesso percepito come eccessivo rispetto alla quota di risorse stanziata a loro favore nel disegno dei PPU. Quasi tutti gli interlocutori incontrati – soprattutto facendo riferimento al primo sportello che non prevedeva alcun riconoscimento economico per il tutor – hanno definito come limitate le risorse dedicate alla funzione del tutor.

[Attuatore]: Non riesco a seguire il tirocinante, non ce la faccio, non so se sta facendo bene o male. (...) Se hai un solo tirocinante, in un Comune di montagna, che va a spazzare e svuota i cestini dell'immondizia... ma cosa vado a fare lì? Se ne hai uno solo, a cui il Comune fa svuotare i cestini... per carità, io vado a vedere, ma una volta che ha svuotato i cestini?

[Attuatore]: [Nel primo sportello] tutto il costo del contributo andava a coprire il costo del rimborso dei tirocinanti. E quindi tutto il lavoro di preparazione, di tutoraggio, di contatti, di invio dei fogli firma... Insomma, tutta questa parte qui assolutamente non era riconosciuta. (...) Nella seconda finestra invece probabilmente si è riuscito a far arrivare alla Regione questa criticità e hanno accolto la possibilità di inserire il 50% del costo dei tutor nel budget di progetto. E allora lì va già meglio, nel senso che se io ho il tutor che è un mio dipendente, che però passa il tempo a seguire un tirocinante, se posso comunque giustificare un pezzettino del suo costo... perché no?

Si tratta complessivamente di osservazioni che riguardano la distribuzione delle risorse; questa criticità sembra aver penalizzato poco gli enti che hanno inserito i tirocinanti in servizi già in funzione, poiché sono così riusciti a compensare la relativa scarsa disponibilità di risorse destinate al tutor. Questa dinamica potrebbe aver riguardato anche i casi in cui i PPU hanno coinvolto un numero inferiore di tirocinanti, ma è un'ipotesi che andrebbe verificata.

[Attuatore]: Io non sono un "fan" dei margini [guadagni] però in qualsiasi impresa e cooperativa è importante portare a casa qualcosina, se non altro magari completare delle ore di un operatore che hai già lì, no? Perché far venire un operatore apposta da un posto all'altro per fare i PPU... nessuno lo farebbe mai! Perché non hai margine, non hai possibilità. (...) Avendo inserito queste persone all'interno di servizi che già funzionano il carico non è stato pesante per noi.

Queste osservazioni sulla "limitata" dotazione finanziaria per la funzione di tutoraggio potrebbero essere derubricate a mere lamentele degli attuatori, derivanti dalla consuetudine a progetti che per questa funzione hanno probabilmente maggiori risorse allocate. Nel contempo esse sembrano trovare fondamento se si pensa a quei casi di tirocini svolti con attività in esterno o che effettivamente, per la natura del PPU, hanno coinvolto tutor in attività scarsamente finalizzabili all'inserimento lavorativo ma che hanno comportato dei costi (es. per la mobilità) per l'ente attuatore. Questi casi pare abbiano avuto una certa incidenza, al punto che nel secondo sportello quest'aspetto è stato rimodulato, aumentando il margine di costo rendicontabile da parte dell'attuatore.

D'altronde è ragionevole l'ipotesi che un riconoscimento limitato dei costi per la funzione del tutor abbia degli effetti anche sul tipo di intervento e sulla qualità dell'offerta (di tempo e di servizi) a favore del tirocinante. Un'offerta che – insieme all'opzione del tirocinio quale strumento cardine del PPU – pare abbia avuto caratteristiche differenziate e che, da quanto è emerso, in alcuni casi

è stata qualificata come superflua ed in altri sarebbe stata maggiormente orientata all'inserimento sociale, cioè più attenta ad affiancare il tirocinante nella gestione relazioni sociali.

[Comune]: Possiamo anche dire di due o tre di personaggi [tirocinanti] che (...) ci stupiamo come tre persone del genere non riescono ad avere un lavoro stabile. Perché sono veramente molto molto bravi. Uno poi in assoluto è un personaggio che dici: "Una persona del genere non può non trovare lavoro!"

[Comune]: I tirocini secondo me hanno un utilizzo a livello generale abbastanza discutibile (...). È uno strumento che ha la sua utilità se utilizzato in favore di persone molto giovani, (...) come strumento di inserimento nel mondo del lavoro: iniziare da questo strumento per acquisire tutta una serie di complessità che vanno al di là della mansione, ma proprio modalità relazionali. Quando si utilizzano i tirocini nei confronti di persone che hanno 40, 50 e più anni...

[Comune]: Abbiamo avuto casi in cui un decoratore erano così valido che la ditta lo ha assunto. Ma in quel caso il tirocinante era già esperto. Il progetto formativo individuale per questa gente qui è una bufala. Noi abbiamo richiesto persone con esperienza di decoratori, ma ci è arrivata gente che era brava! L'ottica del tirocinio non è questa, dovrebbe insegnare qualcosa, ma [nei PPU] sei tu che insegni a me.

Vi è un ampio consenso tra i soggetti intervistati rispetto all'inadeguatezza del tirocinio per alcuni target della misura (persone non più giovani e con una storia lavorativa alle spalle), ma allo stesso tempo se ne riconosce l'utilità per le persone in condizioni di particolare marginalità sociale (persone seguite dai servizi sociali). Diversi intervistati hanno criticato la scelta del tirocinio al posto del contratto a tempo determinato, previsto nella precedente edizione dei PPU, per due motivi: il contratto di lavoro offre maggiori tutele ai destinatari (es. contribuzione previdenziale) e, inoltre, in un curriculum godrebbe di un maggior riconoscimento sociale e professionale. Ed è proprio alle possibilità di inserimento lavorativo a seguito del tirocinio che è dedicato il prossimo paragrafo.

[Attuatore]: Il lavoratore dipendente ha anche un altro tipo di responsabilità e di autonomia, che da una parte aiuta un po' nella gestione – nel senso che io al dipendente do un incarico, lo affianco, gli spiego e dopodiché fa il lavoro. E se ci sono problemi si interviene. Il tirocinante è più da seguire, da accompagnare. (...) Il tirocinante è un tirocinante! Sarebbe bello mixare le due formule: avere più attenzione e più tutela di chi viene reinserito al lavoro come se fosse un tirocinante, ma allo stesso tempo sarebbe carino riconoscere un rapporto di lavoro più sicuro a livello lavorativo.

[Attuatore]: Il tirocinio (...) non è tanto rispetto all'altra edizione che prevedeva delle assunzioni. Sicuramente a livello economico, contributivo e di tutto quello che un contratto di lavoro dà e il tirocinio non dà. Sicuramente è molto più penalizzante.

[Attuatore]: Infatti poi li abbiamo aiutati anche a descrivere in maniera dignitosa all'interno di un curriculum [l'esperienza del tirocinio] perché potesse essere spendibile.

4.2 Le prospettive di inserimento lavorativo

L'analisi dei PPU ha permesso di mettere in luce due debolezze nella fase conclusiva dei percorsi che potrebbero avere delle ripercussioni sull'effettiva possibilità di inserimento lavorativo. Il primo problema riguarda l'assenza di un riconoscimento formale del percorso di crescita professionale, di rafforzamento o di acquisizione delle competenze; l'inserimento nel curriculum vitae di tale esperienza, per quanto limitata nel tempo, potrebbe arricchirlo e idealmente renderlo di maggiore interesse per un potenziale datore di lavoro. In seconda battuta, il riconoscimento delle competenze contribuirebbe anche a rafforzare l'autostima di quell'insieme di destinatari che,

per condizione sociale o professionale, sono particolarmente vulnerabili e quindi potenzialmente indisponibili al lavoro.

[Comune]: Questo dovrebbe essere l'evoluzione del tirocinio: ti faccio acquisire un ruolo, una competenza, e se poi io riesco come azienda ad assumerti perché ho bisogno di questa cosa bene. Sennò comunque accerto il fatto che tu questa competenza l'hai acquisita e magari grazie a questo ci sarà un'altra realtà produttiva o di servizi che sarà interessata alla tua figura. (...) Non so ancora come sarà la conclusione [si riferisce a un PPU non ancora concluso al momento dell'intervista], ma spererei che – pur con tutte le difficoltà del caso – saranno accertate le competenze acquisite. Cioè, al termine di questo tirocinio ci deve essere qualcuno che dice che cosa hai imparato, che cosa hai acquisito e che cosa puoi spendere come competenze, o sbaglio?!

[Comune]: [Il PPU] dovrebbe essere uno strumento da valorizzare, da utilizzare per la ricerca del lavoro. Non so se aumentare il punteggio [nelle graduatorie del CPI], riconoscere l'esperienza... Ma non dico solo a livello di: "Abbiamo fatto i PPU". Intendo un'esperienza provata, riconosciuta. Perché così chi fa il PPU ottiene qualcosa di più dell'indennità di tirocinio.

[Attuatore]: Sarebbe interessante premiare quei progetti che fanno fare alle persone dei percorsi di crescita progressiva. Potrebbe essere interessante collegare i vari progetti: se non lo fa il territorio potrebbe provare a farlo la Regione. Per cui alla conclusione si fa una verifica di come è andata questa esperienza e si cerca di capire con queste persone quale può essere un percorso successivo. (...) Perché è importante non perdere l'ondata positiva che si è attivata perché hai fatto questa esperienza, non perdere il buono che è stato fatto.

Il disegno della misura del PPU, coerentemente con la disciplina regionale sui tirocini, aveva previsto di soddisfare questa esigenza attraverso un formale riconoscimento delle competenze ma, almeno nei casi considerati, non è stata avviata alcuna procedura perché ciò potesse concretamente avvenire.

Come abbiamo visto in apertura i Centri per l'Impiego sono coinvolti nella fase iniziale del processo di attuazione, predisponendo la lista dei potenziali partecipanti ai progetti.

Sarebbe opportuno che i Centri per l'Impiego fossero maggiormente coinvolti nel bilancio conclusivo dei singoli percorsi, collaborando attivamente all'individuazione di opportunità di collocazione nel mercato del lavoro nei casi in cui il tirocinio non conduca immediatamente ad una occupazione. La previsione di una procedura di conclusione dei tirocini con il pieno coinvolgimento dei Centri per l'Impiego potrebbe massimizzare le opportunità occupazionali.

[Comune]: Secondo me il Centro Per l'Impiego dovrebbe tenere conto di questo per un'eventuale ricollocazione lavorativa! (...) Ecco, una delle cose che sentiamo che manca un po' dietro questa cosa è che il Centro Per l'Impiego stila una graduatoria e dopodiché non c'è nessuno che ti viene a chiedere, che viene a sentire. (...) Il Centro Per l'Impiego non dialoga con chi ha seguito la situazione nel servizio in modo che si possano fare dei ragionamenti per un'eventuale ricollocazione.

Quello che in definitiva sembra mancare è non solo il riconoscimento formale delle competenze (laddove possibile), ma la previsione di una conclusione del progetto con il pieno coinvolgimento del Centro per l'Impiego che a quel punto – almeno per i casi più fortunati – potrebbe disporre di opportunità di collocazione, verificare la possibilità di sviluppo delle competenze (per i casi per cui siano necessarie) e almeno riclassificare (e possibilmente registrare nei propri archivi) i partecipanti ai PPU sulla base delle competenze acquisite.

[Attuatore]: Queste persone, verso la fine del progetto, le abbiamo fatte iscrivere al SAL [Servizio di Avviamento al Lavoro] e abbiamo fatto un piccolo percorso di accompagnamento all'interno del mercato del lavoro e credo che adesso passino ancora all'interno del SAL. (...) Quando partecipiamo a questi progetti – PPU, Cantieri di lavoro – noi siamo abituati a immaginarci sempre dei percorsi personalizzati che vadano oltre il singolo pezzo, dei percorsi che facciano effettivamente crescere la persona.

Sulla base di quanto è stato riferito nel corso delle interviste, questa debolezza nella finalizzazione all'inserimento lavorativo è stata compensata da parte di alcuni soggetti attuatori che hanno indirizzato i partecipanti ai servizi di avviamento al lavoro (in alcuni casi gestiti da loro stessi); sembra si tratti, però, più di una azione spontanea e casuale che di una prassi consolidata relativa alla conclusione dei PPU.

CONCLUSIONI

L'analisi svolta ha permesso di evidenziare alcuni aspetti di debolezza che sono stati riscontrati dai capofila e dagli enti attuatori nel corso della realizzazione dei progetti. Non mancano gli aspetti positivi riconosciuti, a partire dal fatto che i PPU rappresentano un'opportunità di socializzazione, per categorie particolarmente svantaggiate, o di riavvicinamento al lavoro per i disoccupati di lungo periodo. Al di là delle difficoltà che, nei casi considerati, sono state rilevate nel corso dell'attuazione, i PPU rappresentano a pieno titolo uno dei canali di accesso al reinserimento sociale e lavorativo. Perché ciò avvenga in modo compiuto, si ritiene innanzitutto opportuno riflettere sulla necessità di definire le modalità con le quali i progetti possono essere conclusi, prevedendo il pieno coinvolgimento dei Centri per l'Impiego e di tutti quei servizi territoriali che concorrono non solo nel dare eventualmente continuità a questa esperienza ma, soprattutto, nel favorire il concreto accesso al mercato del lavoro.

In ragione dei pochi casi sinora considerati, più che dare indicazioni puntuali e operative su come eventualmente fronteggiare le criticità emerse, si propongono tre temi di riflessione che tengono insieme i diversi aspetti emersi e che sono fortemente legati tra loro.

1) *Come incentivare la partecipazione dei privati.*

I PPU sono finalizzati ad "aumentare concretamente l'occupabilità dei soggetti coinvolti ampliandone le opportunità di contatto con il mondo delle imprese private del territorio"¹⁸. Come abbiamo visto, il coinvolgimento nelle *partnership* di soggetti diversi da quelli del privato sociale è decisamente limitato. È consigliabile pensare a strategie di coinvolgimento e strumenti che possano incrementare la partecipazione delle aziende così da finalizzare indirizzare maggiormente l'intervento verso l'inserimento lavorativo. Questo potrebbe essere funzionale soprattutto per quei destinatari per i quali il tirocinio è apparso uno strumento inadeguato, soprattutto in ragione delle loro consolidate professionalità.

2) *Più o meno selettività?*

L'impostazione prevista dai PPU di definire sin da subito i criteri con i quali stilare le graduatorie dei potenziali destinatari ha innumerevoli potenziali vantaggi. Primo tra tutti: limitare le possibilità di scelta dell'amministrazione a livello locale riduce il rischio di disparità di trattamento tra territori e quindi limita la frammentazione del welfare locale. In questo senso, se l'obiettivo è quello di garantire la partecipazione dei più svantaggiati tra chi fa domanda, il dispositivo – al netto dei correttivi che talvolta vengono apportati (Cap. 3) – offre buone garanzie in questa direzione.

Se invece si pensa all'opportunità di favorire anche l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, sono condivisibili quelle osservazioni degli intervistati che hanno sottolineato la necessità di poter "scegliere" con maggiore libertà i tirocinanti. Ovviamente quest'opzione porta con sé il rischio che le organizzazioni selezionino solo i destinatari meno "problematici", quelli cioè che probabilmente sarebbero comunque in grado di reinserirsi autonomamente nel mercato del lavoro.

Si tratta quindi di interrogarsi sul se sia possibile indirizzare la misura a favore di (o trovare una via intermedia tra) un intervento prevalentemente assistenziale e rivolto a chi è in maggiori difficoltà, oppure provare a massimizzare gli inserimenti lavorativi lasciando piena autonomia nella scelta degli utenti (più occupabili). Quest'ultima strada può essere

¹⁸ DGR 24/2016, par. 2.1.1.

percorsa attraverso la collaborazione dei Centri per l'Impiego con i privati nella selezione dei destinatari.

3) *Tirocinio o lavoro?*

Il tirocinio è comunemente ritenuto uno strumento utile (1) per offrire alle persone l'opportunità di iniziare un'esperienza lavorativa acquisendo consapevolezza di cosa comporti e (2) mettere in contatto aziende e candidati attraverso un percorso di "prova" sostenuto dall'intervento dei servizi (pubblici o del Terzo settore).

Ad eccezione dei casi in cui il ricorso al tirocinio è abusato da parte delle aziende per avere manodopera a basso (o nullo) costo, è condivisibile l'ipotesi che possa aumentare l'occupabilità, purché l'eventuale professionalità acquisita sia formalmente riconosciuta anche attraverso la certificazione delle competenze. Come abbiamo visto, nei PPU è mancato quest'ultimo passaggio.

Il tirocinio può essere particolarmente funzionale per quei destinatari con minore esperienza professionale pregressa proprio per la sua natura strumentale di avvicinamento al mondo del lavoro. Al contrario, per professionalità già consolidate – a meno che non ci siano alternative – può essere soggettivamente mortificante e potrebbe essere anche oggettivamente dequalificante in virtù di un minor riconoscimento sociale e professionale rispetto a un vero e proprio rapporto di lavoro.

In ragione di questi aspetti, possiamo ipotizzare che i PPU sarebbero maggiormente aderenti ai bisogni dei diversi target previsti se fosse possibile di attivare, a seconda dei casi e in presenza di particolari criteri, tanto dei tirocini quanto dei contratti di lavoro.

NOTE EDITORIALI

Editing

IRES Piemonte

Ufficio Comunicazione

Maria Teresa Avato

© IRES

Giugno 2019

Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte

Via Nizza 18 - 10125 Torino

www.ires.piemonte.it

Si autorizzano la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto con la citazione della fonte.



per una crescita intelligente,
sostenibile ed inclusiva

www.regione.piemonte.it/europa2020

INIZIATIVA CO-FINANZIATA CON FSE

Ambiente e Territorio

Cultura

Finanza locale

Immigrazione

Industria e Servizi

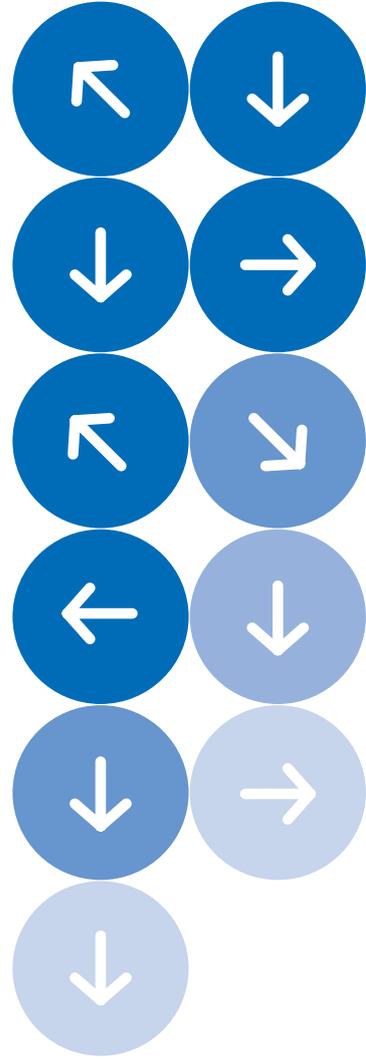
Istruzione e Lavoro

Popolazione

Salute

Sviluppo Rurale

Trasporti



IRES Piemonte

Via Nizza, 18

10125 TORINO

+39 0116666-461

www.ires.piemonte.it