

CONTRIBUTO DI RICERCA 269/2018

L'attuazione del Buono per Servizi al Lavoro nella Regione Piemonte 2017

Gianfranco Pomatto

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 Ronaldo, 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, Stefano Aimone, Enrico Allasino, Loredana Annaloro, Cristina Aruga, Maria Teresa Avato, Davide Barella, Cristina Bargerò, Giorgio Bertolla, Marco Cartocci, Renato Cogno, Alberto Crescimanno, Alessandro Cunsolo, Elena Donati, Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo Ferlino, Vittorio Ferrero, Anna Gallice, Filomena Gallo, Simone Landini, Eugenia Madonia, Maurizio Maggi, Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Carla Nanni, Daniela Nepote, Sylvie Occelli, Giovanna Perino, Santino Piazza, Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Lucrezia Scalzotto, Filomena Tallarico.

COLLABORANO

Marco Adamo, Stefania Bellelli, Roberto Cagliero, Marco Carpinelli, Stefano Cavaletto, Luisa Donato, Laura Formicola, Claudia Galetto, Silvia Genetti, Lorenzo Giordano, Enrico Gottero, Martino Grande, Ragnar Gullstrand, Giulia Henry, Carla Jachino, Ludovica Lella, Sara Macagno, Serena Pecchio, Ilaria Perino, Gianfranco Pomatto, Samuele Poy, Chiara Rivoiro, Valeria Romano, Francesca Silvia Rota, Martina Sabbadini, Bibiana Scelfo, Luisa Sileno, Antonio Soggia, Nicoletta Torchio, Guido Tresalli, Roberta Valetti, Silvia Venturelli, Giorgio Vernoni, Paola Versino, Gabriella Viberti.

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

Il rapporto è stato realizzato nell'ambito del servizio di valutazione relativo al Programma Operativo regionale del Fondo Sociale Europeo POR FSE 2014-2020 della Regione Piemonte.

© 2018 IRES – Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte

via Nizza 18 – 10125 Torino

www.ires.piemonte.it



fondo
sociale europeo

+

L'attuazione del Buono per Servizi al Lavoro nella Regione Piemonte 2017

Il rapporto è stato realizzato da IRES PIEMONTE nell'ambito del servizio di valutazione relativo al Programma Operativo regionale del Fondo Sociale Europeo POR FSE 2014-2020 della Regione Piemonte

Aprile 2018



 REGIONE
PIEMONTE

per una crescita intelligente,
sostenibile ed inclusiva

www.regione.piemonte.it/europa2020

INIZIATIVA CO-FINANZIATA CON FSE

GLI AUTORI

Gianfranco Pomatto

INDICE

INTRODUZIONE	1
CAPITOLO 1	3
IL BUONO PER SERVIZI AL LAVORO NELLA REGIONE PIEMONTE	3
IL BUONO PER SERVIZI AL LAVORO PER DISOCCUPATI DI LUNGO PERIODO	3
IL BUONO PER SERVIZI AL LAVORO PER LE PERSONE IN CONDIZIONE DI PARTICOLARE SVANTAGGIO ..	4
CAPITOLO 2	6
IL BUONO PER SERVIZI AL LAVORO PER I DISOCCUPATI DI LUNGO PERIODO	6
LO STATO DI AVANZAMENTO	6
LA SELEZIONE DEI DESTINATARI E L'EROGAZIONE DEI SERVIZI	7
Destinatari e servizi	8
Le differenze tra i soggetti attuatori	11
I PROBLEMI DELL'ATTUAZIONE	13
Il sistema informativo	13
Certificazione delle competenze e formazione	14
Le regole sui PAI	14
I case manager	15
CAPITOLO 3	17
IL BUONO PER SERVIZI AL LAVORO PER I SOGGETTI IN CONDIZIONE DI PARTICOLARE SVANTAGGIO	17
LO STATO DI AVANZAMENTO	17
LA SELEZIONE DEI DESTINATARI E L'EROGAZIONE DEI SERVIZI	18
Destinatari e servizi	18
Le differenze tra i soggetti attuatori	20
I PROBLEMI DELL'ATTUAZIONE	23
Il budget regionale per il rimborso delle indennità di tirocinio	23
La certificazione della condizione di svantaggio	23
I detenuti	24
Integrazioni alla misura	24
CAPITOLO 4	25
IN SINTESI	25
NOTE EDITORIALI	28
Editing	28
Ufficio Comunicazione	28

INTRODUZIONE

Il Buono per Servizi al Lavoro è una misura della Regione Piemonte, finanziata dal Fondo sociale europeo 2014-2020, per favorire l'inserimento occupazionale di persone disoccupate e svantaggiate.

Più precisamente l'intervento si articola in tre misure, riguardanti specifici target:

- disoccupati con età minima di 30 anni, con residenza e domicilio in Piemonte e con un periodo di disoccupazione inferiore ai 6 mesi (disoccupati di breve periodo);
- disoccupati con età minima di 30 anni, con residenza e domicilio in Piemonte e con un periodo di disoccupazione uguale o superiore a 6 mesi (disoccupati di lungo periodo);
- persone disoccupate o con un lavoro da cui derivi un reddito inferiore al reddito minimo escluso da imposizione, che appartengono a una delle categorie di particolare svantaggio attestate da servizi sociali, sanitari e del lavoro (persone in condizione di particolare svantaggio)¹.

Ciascun destinatario può accedere ad un insieme di servizi di politica attiva del lavoro, diversificato in rapporto al target di cui fa parte e delle sue caratteristiche individuali, da erogarsi nell'arco di tre mesi. I servizi sono gratuiti per i destinatari e vengono pagati dalla Regione Piemonte al soggetto attuatore che li eroga.

Questo rapporto illustra gli esiti dell'analisi del primo anno di attuazione del Buono per Servizi al Lavoro, in rapporto alle misure per disoccupati di lungo periodo e per disoccupati in condizione di particolare svantaggio. L'analisi ha come fonti informative testi e documenti ufficiali prodotti nel corso dell'attuazione, il monitoraggio quantitativo riguardante l'andamento dell'attuazione con aggiornamento al 30 Novembre 2017, interviste in profondità rivolte ai diversi protagonisti della politica, condotte tra i mesi di Settembre e Novembre 2017.

¹ Le persone in condizioni di particolare svantaggio sono così individuate: soggetti con incapacità parziale a provvedere alle proprie esigenze per motivi di ordine fisico sensoriale e psichico che non raggiungono la soglia prevista dall'art. 3 della L. 68/99; soggetti in trattamento psichiatrico ed ex degenti di ospedali psichiatrici anche giudiziali che non raggiungono la soglia prevista dall'art. 3 della L. 68/99; soggetti con disturbi specifici di apprendimento; persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, compresi i condannati in condizione di detenzione a non più di 6 mesi dalla fine della pena o ammessi a misure alternative di detenzione e al lavoro all'esterno; ex-detenuti (L. R. 34/2008, art 33); soggetti inseriti nel programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale (art. 18 co. 3 bis D.lgs 286/98); soggetti vittime di violenza, maltrattamenti, grave sfruttamento e discriminazione inseriti nei programmi di assistenza e integrazione sociale; Rom, Sinti e Camminanti; soggetti in condizioni di grave emarginazione, anche minori (affetti da patologie di dipendenza, in condizioni di grave disagio economico, sociale, culturale); soggetti titolari di permesso di soggiorno rilasciato per motivi umanitari, richiedenti o beneficiari di protezione internazionale; minori stranieri non accompagnati, compresi i richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale o umanitaria.

Sono state complessivamente realizzate 25 interviste individuali o in piccolo gruppo (da 2 a massimo 4 persone) che hanno riguardato 42 soggetti di 27 organizzazioni: la Direzione Coesione Sociale della Regione Piemonte, l'Agenzia Piemonte Lavoro e una società di consulenza regionale², 9 Centri per l'impiego³, 5 agenzie formative⁴, 5 agenzie di somministrazione⁵, 4 cooperative o consorzi di cooperative⁶, 1 consorzio socio-assistenziale⁷.

² IS.LM Innovazione e Sistemi per il Lavoro e il Mercato.

³ Centri per l'impiego di Alessandria, Asti, Biella, Borgomanero, Omegna, Cuneo, Novara, Torino e Vercelli.

⁴ Casa di carità, Centro di formazione professionale Cebano Monregalese, Ciofs, Cnos-Fap, Enaip.

⁵ Adecco, Gi Group, Manpower, Ranstad, Synergie.

⁶ Cooperativa Orso, Cooperativa Valdocco, Consorzio Coala, Immaginazione e Lavoro.

⁷ Consorzio Monviso Solidale.

CAPITOLO 1

IL BUONO PER SERVIZI AL LAVORO NELLA REGIONE PIEMONTE

IL BUONO PER SERVIZI AL LAVORO PER DISOCCUPATI DI LUNGO PERIODO

Ai disoccupati di lungo periodo il Buono per Servizi al Lavoro consente di accedere ai seguenti servizi di politica attiva:

- orientamento di primo livello;
- orientamento specialistico;
- ricerca attiva del lavoro;
- inserimento in impresa, con l'accompagnamento di un tutor, attraverso tirocini di durata da 3 a 6 mesi o contratti a tempo determinato brevi (durata pari o superiore a 3 mesi e inferiore a 6 mesi);
- avviamenti al lavoro attraverso contratti a tempo determinato superiore ai 6 mesi o contratti a tempo indeterminato.

Questi servizi sono erogati da un gruppo diversificato di operatori accreditati ai servizi per il lavoro, in forma singola o associati in raggruppamenti temporanei, rientranti in un elenco approvato dalla Regione Piemonte in seguito a specifico bando.

Il periodo massimo per l'inserimento in tirocinio o al lavoro è di 3 mesi a partire dalla presa in carico che coincide con l'apertura di uno specifico Piano di azione individuale (PAI) da parte di un soggetto attuatore accreditato. Trascorso questo periodo senza che vi sia stata un'assunzione con durata di almeno 6 mesi il destinatario può rivolgersi ad un altro operatore tra quelli abilitati. Le aziende che offrono tirocini ottengono un parziale rimborso dell'indennità riconosciuta al lavoratore.

Per la prima annualità le risorse disponibili per questa misura sono stati complessivamente pari a 6,5 Milioni di Euro, di cui 5 Milioni di Euro per servizi di politica attiva del lavoro erogato dai soggetti attuatori accreditati e 1,5 Milioni di Euro destinati al contributo alle aziende per le indennità di tirocinio, secondo le regole sintetizzate nella Tabella 1.1.

Tabella 1.1 Regole per l'erogazione delle risorse previste dalla misura per disoccupati di lungo periodo

Oggetto		Modalità	Beneficiari
Servizi di politica attiva del lavoro**	Orientamento di primo livello; orientamento specialistico; ricerca attiva del lavoro	Remunerazione "a processo" per la prima presa in carico: Euro 35,00/ora per i servizi erogati a livello individuale ed Euro 26,00/ora per i servizi erogati a piccoli gruppi per un massimo di 15 ore per destinatario con età superiore ai 50 anni e di 10 ore per destinatario negli altri casi. Remunerazione "a processo condizionato al risultato*" per le successive prese in carico per un massimo di 4 ore per destinatario	Soggetti attuatori
	Tutoraggio per inserimento in impresa con tirocinio (durata da 3 a 6 mesi) o in alternativa con contratti brevi (durata pari o superiore a 3 mesi e inferiore a 6 mesi)	Remunerazione "a processo condizionato al risultato*": Euro 35,00/ora (individuale), Euro 26,00/ora (piccoli gruppi) per un massimo di 10 ore per destinatario, di cui al massimo il 50% svolto in modalità di back office	
	Inserimento in impresa con contratti di lavoro lunghi (durata uguale o superiore a 6 mesi)	Remunerazione "a risultato*": Euro 1.006,00 per ciascun destinatario inserito con contratto a tempo determinato della durata uguale o superiore a 6 mesi anche derivante dalla somma di più contratti brevi o proroghe presso la stessa impresa; Euro 1.388,00 per ciascun destinatario inserito con contratto a tempo indeterminato	
Contributo a copertura dell'indennità di tirocinio a tempo pieno e della durata di 6 mesi***		Riconoscimento della spesa a costo reale: 1 mensilità pari a Euro 600,00 per i disoccupati con età inferiore ai 50 anni, nel caso in cui il tirocinio sia stato svolto regolarmente per almeno 3 mesi; 3 mensilità pari a Euro 1.800,00 per i disoccupati con età superiore ai 50 anni, nel caso in cui il tirocinio sia stato svolto regolarmente per almeno 4 mesi	Aziende

* Il risultato consiste nell'effettivo inserimento in impresa.

** A ciascun soggetto attuatore è stata attribuita una dotazione massima di risorse definita sulla base del numero di sedi candidate ad operare aventi i requisiti richiesti.

*** Il contributo è riconosciuto fino ad esaurimento del budget disponibile su base regionale.

IL BUONO PER SERVIZI AL LAVORO PER LE PERSONE IN CONDIZIONE DI PARTICOLARE SVANTAGGIO

Alle persone in condizione di particolare svantaggio il Buono per Servizi al Lavoro consente di accedere agli stessi servizi di politica attiva del lavoro rivolti ai disoccupati di lungo periodo, con alcuni potenziamenti: le ore a disposizione per ciascun destinatario sono superiori, è previsto l'accompagnamento di un tutor anche per contratti a tempo determinato lunghi (della durata pari o superiore ai 6 mesi). Il contributo a copertura dell'indennità di tirocinio a cui possono accedere le imprese è inoltre più consistente. Anche in questo caso i servizi di politica attiva del lavoro sono erogabili dai soggetti attuatori accreditati che siano stati autorizzati dalla Regione in seguito a bando. Per la prima annualità le risorse disponibili per questa misura sono

stati complessivamente pari a 4 Milioni di Euro, di cui 2 Milioni di Euro per servizi di politica attiva del lavoro erogati dai soggetti attuatori e 2 Milioni di Euro destinati al contributo alle aziende per i tirocini, secondo le regole sintetizzate nella Tabella 1.2.

Tabella 1.2 Regole per l'erogazione delle risorse previste dalla misura per le persone in condizione di particolare svantaggio

Oggetto		Modalità	Beneficiari
Servizi di politica attiva del lavoro**	Orientamento di primo livello; orientamento specialistico; ricerca attiva del lavoro	Remunerazione "a processo": Euro 35,00/ora per i servizi erogati a livello individuale ed Euro 26,00/ora per i servizi erogati a piccoli gruppi per un massimo di 15 ore per destinatario Remunerazione "a processo condizionato al risultato*" per le successive prese in carico per un massimo di 4 ore per destinatario	Soggetti attuatori
	Tutoraggio per inserimento in impresa con tirocinio (durata da 3 a 12 mesi) o in alternativa con contratti brevi (durata pari o superiore a 3 mesi e inferiore a 6 mesi)	Remunerazione "a processo condizionato al risultato*": Euro 35,00/ora per i servizi erogati a livello individuale ed Euro 26,00/ora per i servizi erogati a piccoli gruppi per un massimo di 40 ore per destinatario nel caso di tirocini ed un massimo di 20 ore per destinatario nel caso di contratti brevi. Fino al 50% delle attività può essere svolto in modalità di back office	
	Tutoraggio per inserimento in impresa con contratti lunghi (durata pari o superiore a 6 mesi)	Remunerazione "a processo condizionato al risultato*": Euro 35,00/ora per i servizi erogati a livello individuale ed Euro 26,00/ora per i servizi erogati a piccoli gruppi per un massimo di 20 ore per destinatario. Fino al 50% delle attività può essere svolto in modalità di back office	
	Inserimento in impresa con contratti di lavoro lunghi (durata uguale o superiore ai 6 mesi)	Remunerazione "a risultato*": Euro 1.006,00 per ciascun destinatario inserito con contratto a tempo determinato della durata uguale o superiore a 6 mesi anche derivante dalla somma di più contratti brevi o proroghe presso la stessa impresa; Euro 1.388,00 per ciascun destinatario inserito con contratto a tempo indeterminato	
Contributo a copertura dell'indennità di tirocinio, a tempo pieno o parziale, della durata di almeno 3 mesi e fino a 12 mesi***		Riconoscimento della spesa a costo reale: Euro 600,00 per ciascuna mensilità a tempo pieno ed Euro 300,00 per ciascuna mensilità a tempo parziale fino ad un valore complessivo massimo di Euro 3.600,00 per tirocinio. Per accedere al contributo il tirocinio deve essere stato svolto regolarmente per almeno 1 mese	Aziende

* Il risultato consiste nell'effettivo inserimento in impresa

** A ciascun soggetto attuatore è stata attribuita una dotazione massima di risorse definita sulla base del numero di sedi candidate ad operare aventi i requisiti richiesti.

*** Il contributo è riconosciuto fino ad esaurimento del budget disponibile su base regionale.

CAPITOLO 2

IL BUONO PER SERVIZI AL LAVORO PER I DISOCCUPATI DI LUNGO PERIODO

LO STATO DI AVANZAMENTO

La spesa stimata al 30 Novembre 2017 era complessivamente pari al 74,5% delle risorse disponibili. Vi era tuttavia una consistente differenza tra la spesa stimata per i servizi di politica attiva del lavoro erogati dai soggetti attuatori e la spesa stimata per il contributo alle aziende per le indennità di tirocinio: la prima ha raggiunto l'81% delle risorse disponibili, la seconda si è fermata al 52,7% (Tabella 2.1).

Tabella 2.1 Stima della spesa al 30/11/2017

	Risorse disponibili (Euro)	Stima della spesa (Euro)	Stima della spesa / Risorse disponibili
Servizi di politica attiva del lavoro	5.000.000,00	4.051.781,25	81,0%
Contributo tirocini	1.500.000,00	790.800,00	52,7%
Tot.	6.500.000,00	4.842.581,25	74,5%

Tabella 2.2 Stima della spesa per servizi di politica attiva del lavoro al 30/11/2017 per area

Area	Stima della spesa (Euro)	Stima della spesa ogni 1.000 abitanti* (Euro)
Alessandria	391.269,17	917,06
Asti	235.899,50	1.088,71
Biella	191.240,50	1.071,07
Cuneo	358.385,67	608,35
Novara	426.333,08	1.151,81
Torino	2.176.251,83	955,39
Verbano Cusio Ossola	93.436,00	585,20
Vercelli	178.965,50	1.029,32
Regione Piemonte	4.051.781,25	922,43

* abitanti al 1/1/2017, Fonte: Istat

Tabella 2.3 Stima della spesa per tirocini al 30/11/2017 per area

Area	Stima della spesa (Euro)	Stima della spesa ogni 1.000 abitanti* (Euro)
Alessandria	79.800,00	187,04
Asti	49.800,00	229,84
Biella	42.600,00	238,59
Cuneo	96.000,00	162,96
Novara	58.800,00	158,86
Torino	428.400,00	188,07
Verbano Cusio Ossola	15.600,00	97,71
Vercelli	19.800,00	113,88
Regione Piemonte	790.800,00	180,03

* abitanti al 1/1/2017, Fonte: Istat

Su base regionale la spesa stimata ogni 1.000 abitanti era pari a 922,43 Euro per i servizi di politica attiva del lavoro e a 180,03 Euro per il contributo per i tirocini. In due territori la spesa stimata risultava particolarmente bassa rispetto alla media regionale: l'area del Verbano Cusio Ossola, sia per quanto riguarda i servizi di politica attiva sia i tirocini e l'area di Cuneo, in particolare in rapporto ai servizi di politica attiva (Tabelle 2.2 e 2.3).

LA SELEZIONE DEI DESTINATARI E L'EROGAZIONE DEI SERVIZI

Secondo quanto emerso dalle interviste la modalità di individuazione dei destinatari "a flusso" è stata utilizzata in termini piuttosto generalizzati dai soggetti attuatori. Il numero di persone già a conoscenza dei Buoni che si sono presentate spontaneamente ai soggetti attuatori è stato comunque piuttosto variabile nel tempo e tra i territori.

In alcuni casi la campagna comunicativa promossa a livello regionale e l'attività di comunicazione dei Centri per l'impiego ha indotto nei primi mesi di attività un flusso consistente di potenziali destinatari, rendendo in questa prima fase superfluo per i soggetti attuatori adottare altre modalità per l'individuazione di soggetti interessati alla misura. Altrove, all'opposto, il flusso spontaneo di potenziali destinatari è risultato piuttosto debole nelle fasi iniziali e si è in seguito rafforzato, verosimilmente in virtù del passaparola.

Va peraltro segnalato che una quota consistente di potenziali destinatari che si sono presentati spontaneamente ai soggetti attuatori non possedevano in realtà i requisiti per accedere alla misura o, dopo aver ricevuto informazioni di maggiore dettaglio sui suoi contenuti, rinunciavano a fruirne perché non rispondeva alle loro aspettative. In molti casi, quindi, i soggetti attuatori hanno affiancato al flusso spontaneo di potenziali utenti attività di presentazione e promozione della misura presso gruppi mirati di potenziali destinatari, individuati tra i disoccupati già conosciuti e presenti nella propria banca dati o tra gli ex iscritti a propri corsi di formazione, nel caso delle agenzie formative. Talvolta inoltre potenziali destinatari sono stati segna-

lati individualmente o inviati in modo mirato da altri soggetti, quali ad esempio i Centri per l'impiego o i servizi sociali.

Destinatari e servizi

Al 30 Novembre 2017 complessivamente 9.146 disoccupati di lungo corso sul territorio regionale erano titolari di un Piano di Azione Individuale ed avevano usufruito di almeno un servizio di politica attiva da parte di un soggetto attuatore. I servizi di orientamento sono stati rivolti ai destinatari in modo quasi generalizzato: il 97,4% di essi ha usufruito dell'orientamento di primo livello e l'86,4% dell'orientamento specialistico. Anche il servizio di ricerca attiva del lavoro è stato erogato in termini molto estesi: ha riguardato il 74,7% dei destinatari. Percentuali decisamente minori di destinatari hanno invece usufruito di inserimenti aziendali, nelle varie modalità previste: il 10,4% è stato inserito in tirocinio; il 4,5% è stato assunto con contratto a tempo determinato fino ai 6 mesi; l'8% è stato assunto con contratto a tempo determinato superiore ai 6 mesi (contando anche le proroghe consecutive di contratti più brevi); l'1,2% è stato assunto con contratti a tempo indeterminato (Tabella 2.4).

I destinatari con età superiore ai 50 anni hanno assorbito poco più di un quarto (27,9%) delle risorse spese per i servizi di politica attiva del lavoro e poco più di metà (51,3%) delle risorse per il rimborso delle indennità di tirocinio alle imprese (Tabella 2.5).

Tabella 2.4 Destinatari per tipo di servizio di politica attiva del lavoro al 30/11/2017

	Numero di destinatari	Numero di destinatari/ Totale destinatari di almeno un servizio
Orientamento di primo livello	8.911	97,4%
Orientamento specialistico	7.899	86,4%
Ricerca attiva del lavoro	6.828	74,7%
Tutoraggio tirocini	951	10,4%
Tutoraggio inserimenti lavorativi brevi	414	4,5%
Avviamenti tempo det. > 6 mesi	733	8,0%
Avviamenti a tempo indeterminato	108	1,2%
Totale destinatari di almeno un servizio	9.146	100,0%

Tabella 2.5 Spesa stimata al 30/11/2017 per fasce di età dei destinatari

	Stima della spesa per servizi al 30/11 (Euro)	Stima della spesa per rimborso tirocini (Euro)
Fino a 50 anni	72,1%	48,7%
Oltre 50 anni	27,9%	51,3%

Per quanto riguarda l'erogazione dei servizi di politica attiva, dalle interviste è emerso che i soggetti attuatori hanno fatto ricorso a modalità parzialmente differenziate in rapporto all'orientamento, sia di primo livello sia specialistico.

In alcuni casi l'orientamento è stato erogato a livello prevalentemente individuale. Si tratta di una modalità più facilmente attuabile nelle realtà che hanno un numero di destinatari relativamente contenuto e che consente la massima flessibilità nell'uso del tempo a disposizione. Ad esempio un soggetto attuatore nel corso dell'intervista ha segnalato come molti dei soggetti inseriti nella misura avevano già in passato preso parte a consistenti attività di orientamento di gruppo e sarebbero stati poco propensi a iterare l'esperienza: la modalità su base individuale ha permesso di dedicare solo il tempo effettivamente necessario alla riformulazione del loro curriculum vitae e del loro progetto professionale per il futuro, consentendo di estendere la quota di tempo dedicata alla ricerca attiva dell'occupazione. Un altro soggetto attuatore ha posto l'accento su una situazione, per certi versi, opposta. Diversi soggetti inseriti nella misura, pur non appartenendo a nessuna delle categorie che presentano condizioni di svantaggio certificate, presentavano condizioni personali caratterizzate da evidenti forme di disagio: livelli di autostima molto bassi; condizioni igieniche e di vestiario inadeguate; scarso rispetto di regole basilari di comportamento e interazione. In questi casi le ore di orientamento su base individuale sono state utilizzate per condurre un lavoro specificamente mirato alla valorizzazione del sé.

In altri casi l'orientamento è stato erogato prevalentemente in piccoli gruppi. Si tratta di una modalità più agevole nel caso in cui il numero di destinatari sia consistente. In genere in questi casi l'approccio si ispira alla metodologia del *job club*, basata sul racconto e il confronto delle esperienze tra pari come stimolo alla riflessione. Nella misura in cui si riesce a costituire gruppi relativamente omogenei di destinatari, anche in questo caso è possibile diversificare le attività da svolgere, adattandole alle esigenze dei partecipanti.

In altri casi ancora l'orientamento è stato erogato alternando fasi individuali con fasi in piccoli gruppi.

Tra gli operatori è opinione condivisa che l'esito desiderabile dell'orientamento consista in cambiamenti nelle percezioni, nel modo di pensare o nel modo di agire dei destinatari che facilitano l'inserimento occupazionale. Per valutare se e in che misura l'orientamento sia effettivamente in grado di produrre questi effetti è necessario condurre una specifica valutazione di impatto. Nel corso delle interviste non è comunque mancato il racconto di specifici casi in

cui l'orientamento sembra aver innescato i cambiamenti desiderati. Le tre storie riportate nella Scheda 1 sono particolarmente eloquenti a questo proposito (i nomi utilizzati sono di fantasia).

Scheda 1. Tre casi in cui l'orientamento sembra aver fatto la differenza

Giovanni ha superato i 55 anni. Ha lavorato per molti anni come libraio alle dipendenze di una importante libreria di un centro urbano. In seguito al fallimento della libreria è stato licenziato. Nel periodo successivo al licenziamento ha vissuto un forte senso di frustrazione e vergogna che lo ha indotto a non cercare altre opportunità di lavoro e a chiudersi in casa. Durante l'orientamento si è convinto che non aveva motivo di provare vergogna e ha iniziato a contattare i titolari di altre librerie di sua conoscenza. Uno di essi aveva intenzione di aprire una libreria on line e lo ha assunto con un contratto part-time di 6 mesi. Durante questo periodo Giovanni ha contribuito in maniera determinante all'avvio della nuova attività e alla sua conclusione è stato assunto con contratto part-time a tempo indeterminato.

Marco ha superato i 50 anni. Ha una lunga esperienza professionale presso un'azienda chimica che, tuttavia in un periodo di crisi, lo ha licenziato. L'azienda tuttavia non è fallita e, dopo qualche tempo, ha avuto una consistente ripresa che l'ha indotta a cercare nuovo personale attraverso una agenzia di somministrazione. Marco, tuttavia, non intendeva rispondere all'annuncio perché era ancora fortemente risentito per il licenziamento e temeva che non sarebbe stato nuovamente assunto. L'orientamento è stato utile a convincerlo a fare un tentativo. Marco ha quindi sostenuto un colloquio presso l'azienda; il colloquio si è concluso positivamente ed è stato assunto.

Anna ha 35 anni, in seguito al dottorato in ambito umanistico ha sempre lavorato nella ricerca universitaria con borse di studio e contratti a tempo parziale, senza maturare alcuna esperienza di lavoro esterna. Quando la carriera universitaria si è interrotta, per molto tempo ha cercato autonomamente lavoro inviando il proprio curriculum vitae via e-mail a decine di grandi aziende e organizzazioni di un certo rilievo (come banche, assicurazioni, case editrici), senza ricevere alcuna risposta. Il percorso di orientamento è stato utile a far capire ad Anna che la modalità di ricerca del lavoro che aveva adottato non era quella più adeguata e ad aiutarla a ridefinire le sue aspettative in termini più realistici. Anna ha quindi accettato di essere inserita con un tirocinio presso uno studio di creazione di eventi formativi e culturali in ambito medico per svolgere un'attività di supporto e coordinamento alla loro organizzazione.

In rapporto al servizio di ricerca attiva del lavoro dalle interviste è emerso che i soggetti attuatori hanno stimolato in modo generalizzato i destinatari a rispondere a tutte le offerte coerenti con il proprio profilo, indipendentemente dal soggetto che svolgeva la funzione di intermediazione.

Il servizio di tutoraggio durante i tirocini e gli inserimenti lavorativi è stato svolto secondo varie modalità – visite aziendali periodiche, colloqui esterni all'azienda, colloqui telefonici – concordate con i destinatari e le aziende, adattate alle esigenze e ai vincoli presenti nei singoli casi.

Le differenze tra i soggetti attuatori

Come visto la spesa stimata al 30 Novembre 2017 per i servizi di politica attiva del lavoro era pari all'81% del budget a disposizione su base regionale. Le diverse categorie di soggetti attuatori hanno tuttavia avuto capacità di spesa differenziate. Le cooperative sociali con una spesa stimata pari all'89,5% e le agenzie di somministrazione con una spesa pari all'84,8% del budget assegnato dalla Regione hanno dimostrato una capacità di spesa più elevata rispetto alla media. Le agenzie formative, con il 78,3% del loro budget, si sono collocate di poco al di sotto della media regionale, mentre tutti gli altri soggetti attuatori (consorzi socio assistenziali, associazioni, agenzie al lavoro che non svolgono attività di somministrazione), ad un livello decisamente inferiore, pari al 61% del loro budget (Tabella 2.6).

La Tabella 2.7 articola il dato sulla quota di destinatari titolari di un Piano di Azione Individuale che ha usufruito dei vari servizi di politica attiva in funzione della categoria dei soggetti attuatori. Le principali differenze si concentrano sugli inserimenti in azienda attraverso tirocini e contratti a tempo determinato superiore ai 6 mesi.

L'inserimento in tirocinio è stato utilizzato in termini molto più estesi dalle cooperative sociali (che hanno inserito il 19,2% dei propri destinatari), dalle agenzie formative (14,1% dei destinatari) e dagli altri soggetti attuatori (16,7% dei destinatari) rispetto alle agenzie di somministrazione che ne hanno fatto un uso sostanzialmente marginale (2,8% dei destinatari). Simmetricamente le agenzie di somministrazione hanno inserito in contratti a tempo determinato della durata di 6 mesi una quota di destinatari molto maggiore rispetto agli altri soggetti erogatori: il 14,5% dei destinatari, a fronte del 4,1% delle agenzie formative, del 2,4% delle cooperative sociali e dell'1,7% degli altri soggetti attuatori. In rapporto agli inserimenti lavorativi brevi fino a 6 mesi e agli avviamenti a tempo indeterminato, invece, le agenzie formative hanno avuto una performance analoga a quella delle agenzie di somministrazione e superiore a cooperative e altri soggetti attuatori.

Le possibili spiegazioni di queste differenze sono due e, verosimilmente, hanno entrambe giocato un ruolo.

Tabella 2.6 La spesa stimata al 30/11/2017 per servizi di politica attiva del lavoro per tipo di soggetto attuatore

	Spesa stimata (Euro)	Stima della spesa/budget massimo
Agenzie di somministrazione	1.696.427,50	84,8%
Agenzie formative	1.593.973,34	78,3%
Cooperative sociali	543.690,83	89,5%
Altri soggetti	217.689,58	61,0%
Regione Piemonte	4.051.781,25	81,0%

Tabella 2.7 Percentuale di titolari di PAI per servizio e categoria di soggetto attuatore al 30/11/2017

Servizio	Agenzie di somministrazione	Agenzie formative	Cooperative sociali	Altri soggetti	Media regionale
Orientamento di primo livello	98,0%	96,2%	93,7%	98,8%	97,4%
Orientamento specialistico	81,6%	88,8%	93,2%	79,0%	86,4%
Ricerca attiva del lavoro	67,4%	78,5%	90,0%	59,7%	74,7%
Tutoraggio tirocini	2,8%	14,1%	19,2%	16,7%	10,4%
Tutoraggio inserim. lavorativi brevi	5,2%	5,2%	2,3%	0,8%	4,5%
Avviamenti tempo det. > 6 mesi	14,5%	4,1%	2,4%	1,7%	8,0%
Avviamenti a tempo indeterminato	1,2%	1,4%	0,8%	0,3%	1,2%

Una prima spiegazione rinvia alla peculiarità delle agenzie di somministrazione rispetto agli altri soggetti attuatori che consiste, come suggerisce la loro stessa denominazione, nella possibilità di attivare contratti di somministrazione di lavoro. Si tratta di una modalità contrattuale che ottiene un certo gradimento da parte delle aziende, favorendo lo stesso radicamento delle agenzie sui territori. Dalle interviste è del resto emerso che la maggior parte dei contratti a tempo determinato che hanno riguardato destinatari di servizi di agenzie di somministrazione è consistito in questo tipo di contratto, non attivabile da tutti gli altri soggetti attuatori.

Una seconda spiegazione rinvia alla logica d'azione seguita dai soggetti attuatori nell'attuazione della misura. A fine analitici è possibile distinguere due opposti modelli. Un primo modello consiste in una logica che si potrebbe definire dell'efficienza: in questo caso i soggetti attuatori tendono ad attuare una selezione all'ingresso ulteriore rispetto ai criteri formali previsti dalla misura, al fine di scoraggiare o impedire l'adesione a quei soggetti che non ritengano realisticamente collocabili in un contesto lavorativo. Un secondo modello fa riferimento a ciò che si potrebbe definire una logica d'azione della presa in carico: i soggetti attuatori tendono cioè a prendere in carico tutti i soggetti che si rivolgono a loro e possiedono i requisiti formali per accedere alla misura, senza alcuna ulteriore selezione. Anche se non è possibile tracciare dei confini troppo netti, le interviste suggeriscono che, almeno in alcuni casi, le agenzie di somministrazione abbiano aderito alla prima logica di azione, mentre gli altri soggetti attuatori abbiano agito seguendo maggiormente la seconda logica.

Una parziale conferma sembra derivare dal profilo dei destinatari delle diverse categorie di soggetti attuatori. Le cooperative sociali hanno infatti presentato la quota più elevata di destinatari con un livello di scolarità basso e con più di 50 anni, le agenzie formative hanno a loro volta presentato la quota più elevata di donne, categorie che generalmente fanno più fatica a trovare occupazione.

Le sole variabili socio-demografiche del resto non esauriscono i criteri che i soggetti attuatori hanno talvolta adottato informalmente nell'azione di scrematura dei destinatari. Dalle interviste

ste ne sono emersi altre due rilevanti: il grado di continuità dei percorsi professionali pregressi; le competenze professionali possedute, non necessariamente derivanti da un titolo di studio formalizzato, ma comunque desumibili dal curriculum vitae.

Detto in altri termini, a parità di genere, titolo di studio ed età il grado di occupabilità è decisamente minore per coloro che presentino esperienze lavorative pregresse molto frammentate e relative a mansioni molto semplici. Le differenze in merito all'effettivo grado di occupabilità dei destinatari dei diversi soggetti attuatori potrebbero quindi essere più consistenti o, all'opposto, meno significative rispetto a quanto suggeriscono i dati della Tabella 2.8.

Tabella 2.8 Profilo dei destinatari per categoria di soggetto attuatore

	Agenzie di somministrazione	Agenzie formative	Cooperative sociali	Altri soggetti	Totale
Donne	49,2%	56,6%	54,3%	47,6%	52,7%
Licenza media, elementare o nessun titolo di studio	54,0%	53,7%	61,0%	57,5%	55,4%
Over 50	23,7%	26,9%	28,0%	25,3%	25,6%

I PROBLEMI DELL'ATTUAZIONE

Nel corso delle interviste sono inoltre emerse una pluralità di questioni problematiche di carattere più specifico che hanno riguardato il processo di attuazione, in alcuni casi associate a proposte ed indicazioni per la riprogrammazione della misura.

Il sistema informativo

Diversi soggetti attuatori hanno segnalato che il sistema informativo Silp talvolta riporta informazioni incomplete sui percorsi professionali dei destinatari (ad esempio non riporta le esperienze professionali avute fuori regione) ed hanno inoltre lamentato il fatto di non poter estrarre dati dal sistema, in particolare per due finalità:

- la promozione della misura di politica attiva, attraverso l'estrazione dalla banca dati dei residenti che presentino i requisiti richiesti e il successivo invio di una comunicazione di invito. Alcuni soggetti attuatori hanno evidenziato che in seguito alla tornata iniziale di comunicazione fatta dai Centri per l'impiego si è effettivamente presentato ai loro sportelli un numero consistente di potenziali destinatari. Il flusso spontaneo si sarebbe tuttavia esaurito dopo i primi mesi e sarebbe a quel punto servita un'altra tornata di comunicazione che invece è mancata. Seguendo questa prospettiva, se i soggetti at-

tuatori avessero potuto estrarre i dati degli iscritti a Silp avrebbero potuto procedere in proprio alla pubblicizzazione; in alternativa la campagna di promozione della misura avrebbe dovuto essere reiterata periodicamente da parte dei Centri per l'impiego;

- il monitoraggio. Ciascun soggetto attuatore ha dovuto dotarsi di un proprio sistema di monitoraggio interno che costituisce una duplicazione dei dati ufficialmente inseriti in Silp. Questa duplicazione talvolta ha fatto sì che gli errori di inserimento dei dati su Silp di singoli operatori emergessero solo ex post, rendendo non rendicontabili parte delle azioni realizzate. Un paio di soggetti intervistati ha avanzato la proposta di consentire ai soggetti attuatori l'utilizzo di Silp come strumento di monitoraggio in cambio di un moderato abbonamento da riconoscere alla Regione.

Certificazione delle competenze e formazione

I servizi di identificazione e validazione delle competenze e i servizi di formazione breve non sono stati attivati, ma secondo diversi interlocutori avrebbero costituito un'utile integrazione della misura.

Tra i destinatari della misura sono infatti rientrati lavoratori che, pur avendo alle spalle esperienze anche ventennali nell'ambito di specifiche lavorazioni, non disponevano di nessuna qualifica formalizzata e la certificazione delle loro competenze sarebbe stata utile per formalizzare il loro sapere aumentando al tempo stesso la loro appetibilità sul mercato del lavoro.

Ricorrendo ad un altro esempio proposto nel corso delle interviste, in alcuni territori è emersa una richiesta significativa di figure con specifiche competenze nell'utilizzo dei macchinari a controllo numerico a cui è stato difficile dare risposta: in questi casi si sarebbero potuti organizzare percorsi formativi brevi ad hoc.

Le regole sui PAI

La durata della presa in carico che segue l'apertura di un PAI è stata stabilita in un massimo di tre mesi. In questo lasso di tempo, anche se il PAI viene chiuso, il destinatario non può essere oggetto di un altro PAI da parte di un altro soggetto attuatore. Se ad esempio un disoccupato ha un PAI aperto con un soggetto attuatore X e durante i 3 mesi un soggetto attuatore Y ha un'offerta di lavoro che farebbe al suo caso, il destinatario non può cambiare agenzia, chiudendo il PAI con il primo soggetto e aprendone un altro con il secondo. Per ovviare a questo inconveniente un intervistato ha suggerito di mantenere la regola dei tre mesi come termine ultimo entro cui il soggetto attuatore deve erogare i servizi a garanzia dei destinatari, ma allo stesso tempo di lasciare i destinatari liberi di chiudere in qualsiasi momento il PAI in corso con un soggetto attuatore e di aprirne uno nuovo con un altro.

Un altro intervistato ha posto l'accento sull'esistenza di due tipi di PAI diversi (PAI orientamento e PAI lavoro) e sull'obbligo di chiudere il PAI orientamento prima di aprire un PAI lavoro. Questa regola avrebbe in diversi casi limitato la possibilità di attuare compiutamente le azioni di orientamento. Talvolta infatti i destinatari sono stati avviati ad un contratto di lavoro breve di tre mesi prima della conclusione delle ore di orientamento di cui potevano usufruire: il PAI orientamento è stato dunque necessariamente chiuso. Nel caso in cui tuttavia questi contratti non siano stati rinnovati alla loro conclusione o si siano interrotti prima del previsto, le possibilità di riaprire un PAI orientamento, in modo da poter erogare ulteriori azioni di ricerca supportata del lavoro, sarebbero risultate eccessivamente limitate: le regole previste per la riapertura del PAI orientamento sarebbero eccessivamente rigide ed applicabili in un numero esiguo di casi. L'interlocutore ha dunque suggerito di prevedere la possibilità di sospendere il PAI orientamento, con la possibilità di riattivarlo in seguito ad un contratto di lavoro breve.

I case manager

Nel corso delle interviste diversi soggetti attuatori hanno posto l'accento sui *case manager*, figure centrali nell'attuazione sia della misura per disoccupati di lungo corso, sia della misura rivolta a soggetti con particolare svantaggio.

Il sistema di accreditamento e le regole di utilizzo dei *case manager* adottate dalla Regione in rapporto all'attuazione dei Buoni per Servizi al Lavoro sono state discusse da molti interlocutori sotto diversi aspetti. Oltre a criticare la scelta di introdurre requisiti per l'accreditamento in parte diversi da quelli adottati per altre precedenti programmi di politica attiva del lavoro, in particolare "Garanzia Giovani", diversi intervistati hanno sostenuto che la necessità di accreditare ciascun *case manager* in associazione ad uno specifico soggetto attuatore e a sedi predefinite avrebbe prodotto tre conseguenze negative:

- le possibilità di utilizzo flessibile dei *case manager* nelle diverse sedi regionali sulla base delle reali esigenze e dei picchi di attività emergenti durante l'attuazione sarebbero risultate eccessivamente limitate;
- le integrazioni e le sostituzioni di *case manager* durante l'attuazione sarebbero state particolarmente complesse e avrebbero talvolta determinato rallentamenti anche consistenti;
- in alcuni casi uno stesso *case manager* avrebbe ottenuto l'accreditamento per una agenzia e non lo avrebbe ottenuto reiterando la domanda presso un'altra agenzia.

Per superare questi problemi alcuni soggetti intervistati hanno proposto la costituzione di un albo regionale dei *case manager* accreditati, in modo che chi faccia parte dell'albo possa esercitare la propria attività in tutti i programmi di politica attiva del lavoro, senza che l'accreditamento sia legato ad uno specifico soggetto attuatore e a specifiche sedi. Secondo i sostenitori di questa proposta, si garantirebbe in questo modo la professionalità degli operatori, ma al tempo stesso si eviterebbero colli di bottiglia in caso di spostamenti, integrazioni e sostituzioni. Gli stessi interlocutori hanno inoltre suggerito, qualora la costituzione di un albo di *case manager* accreditati indipendentemente dal soggetto attuatore richiedesse un periodo

di tempo consistente, di stabilire a livello intermedio che un *case manager* che abbia già ottenuto l'accreditamento presso un qualsiasi soggetto attuatore accreditato possa svolgere le proprie attività presso qualsiasi altro soggetto attuatore accreditato e su tutte le misure di politica attiva del lavoro, senza dover affrontare altre procedure valutative.

Diversi intervistati hanno inoltre osservato come l'offerta di *case manager* sul mercato sia relativamente scarsa e che in alcuni territori è stato necessario rivolgersi a *case manager* provenienti da fuori regione. Questa carenza di offerta deriverebbe anche dal fatto che i *case manager junior* non disporrebbero di canali sufficienti per poter accumulare l'esperienza richiesta per ottenere l'accreditamento. Detto in altri termini, si sarebbe in presenza di un cane che si morde la coda: i bandi delle politiche attive del lavoro regionali richiedono una base minima di alcuni anni di esperienza nel ruolo per poter esercitare; allo stesso tempo questi bandi sono praticamente le sole opportunità per accumulare esperienza in questo ambito professionale. Per far fronte a questo problema alcuni interlocutori hanno dunque proposto di introdurre la possibilità di accreditare *case manager junior* che dispongano di una esperienza inferiore ai livelli attualmente richiesti e che possano essere impiegati esclusivamente nelle azioni di orientamento di primo livello. Hanno anche proposto che i tirocini nel ruolo di *case manager* siano considerati come una vera e propria esperienza di lavoro utile a maturare i requisiti per l'accreditamento.

CAPITOLO 3

IL BUONO PER SERVIZI AL LAVORO PER I SOGGETTI IN CONDIZIONE DI PARTICOLARE SVANTAGGIO

LO STATO DI AVANZAMENTO

La spesa stimata al 30 Novembre 2017 era complessivamente pari all'88,6% delle risorse disponibili. In questa misura la spesa stimata per il contributo alle aziende per le indennità di tirocinio era più elevata, anche in termini assoluti rispetto alla spesa stimata per i servizi di politica attiva del lavoro: circa 1,9 Milioni di Euro, pari al 94,8% delle risorse disponibili, a fronte di circa 1,6 Milioni di Euro, pari all'82,4% delle risorse disponibili (Tabella 3.1).

Su base regionale la spesa stimata ogni 1.000 abitanti era pari a 375,22 Euro per i servizi di politica attiva del lavoro e a 431,49 Euro per il contributo per i tirocini. Le differenze territoriali più

Tabella 3.1 Stima della spesa al 30/11/2017

	Risorse disponibili (Euro)	Stima della spesa (Euro)	Stima della spesa/ Risorse disponibili
Servizi di politica attiva del lavoro	2.000.000,00	1.648.164,17	82,4%
Contributo tirocini	2.000.000,00	1.895.344,90	94,8%
Tot.	4.000.000,00	1.895.344,90	88,6%

Tabella 3.2 Stima della spesa per servizi di politica attiva del lavoro al 30/11/2017 per area

Area	Stima della spesa (Euro)	Stima della spesa ogni 1.000 abitanti*
Alessandria	218.617,00	512,39
Asti	80.894,00	373,34
Biella	86.334,17	483,53
Cuneo	267.750,00	454,50
Novara	137.243,00	370,78
Torino	741.837,5	325,67
Verbano Cusio Ossola	65.617,00	410,97
Vercelli	49.871,50	286,84
Regione Piemonte	1.648.164,17	375,22

* abitanti al 1/1/2017, Fonte: Istat

Tabella 3.3 Stima della spesa per tirocini al 30/11/2017 per area

Area	Stima della spesa (Euro)	Stima della spesa ogni 1.000 abitanti*
Alessandria	460.390,60	1.079,06
Asti	154.907,40	714,92
Biella	108.456,60	607,43
Cuneo	180.200,00	305,89
Novara	144.178,70	389,52
Torino	760.681,60	333,95
Verbano Cusio Ossola	63.811,20	399,66
Vercelli	22.718,80	130,67
Regione Piemonte	1.895.344,90	431,49

* abitanti al 1/1/2017, Fonte: Istat

consistenti si concentravano su questo secondo ambito. Nell'area di Alessandria la spesa stimata ogni 1.000 abitanti per i tirocini era oltre il doppio della media regionale, nelle aree di Asti e Biella era decisamente più elevata rispetto alla media, mentre nell'area di Vercelli era pari a meno di un terzo della media regionale.

LA SELEZIONE DEI DESTINATARI E L'EROGAZIONE DEI SERVIZI

A differenza della misura rivolta ai disoccupati di lungo periodo, l'individuazione dei soggetti a cui destinare la misura per soggetti in condizione di particolare svantaggio non è generalmente avvenuta a flusso, ma sulla base di invii mirati e segnalazioni da parte di organizzazioni che erano già, a vario titolo, in contatto con i potenziali destinatari: i servizi sociali dei comuni o degli enti gestori, i dipartimenti di salute mentale, gli Uffici esecuzione penale esterna, i servizi pubblici per le dipendenze patologiche, le comunità residenziali, i soggetti del terzo settore che si occupano di richiedenti e titolari di protezione internazionale, le associazioni di donne vittime di violenza, altre associazioni di volontariato e chiese.

Va inoltre segnalato che talvolta sono stati gli stessi soggetti inviati a segnalare ai soggetti attuatori le aziende presso cui attivare i tirocini e, molto più raramente, contratti di lavoro: la selezione dei destinatari e la loro eventuale scrematura è stata quindi spesso svolta a monte, dai soggetti inviati, anziché dai soggetti attuatori o, comunque, attraverso una stretta interazione tra di essi.

Destinatari e servizi

Al 30 Novembre 2017 complessivamente 2.404 persone in condizione di particolare svantaggio erano titolari di un Piano di Azione Individuale ed avevano usufruito di almeno un servizio

di politica attiva del lavoro da parte di un soggetto attuatore. Analogamente a quanto avvenuto per i disoccupati di lungo periodo, i servizi di orientamento di primo livello e specialistico sono stati erogati ai destinatari in termini quasi universali (oltre il 90% dei destinatari) e il servizio di ricerca attiva del lavoro ha riguardato la gran parte di essi (il 77,6%). Rispetto ai disoccupati di lungo periodo, gli inserimenti aziendali hanno visto un ricorso decisamente minore a contratti di lavoro e un utilizzo molto maggiore dei tirocini: il 37,2% dei destinatari è stato infatti inserito in tirocinio, mentre l'1,5% è stato assunto con contratto a tempo determinato superiore ai 6 mesi (contando anche le eventuali proroghe di contratti più brevi) e lo 0,8% è stato assunto con contratti a tempo indeterminato (Tabella 3.4).

Oltre la metà della spesa sia per politiche attive del lavoro (51,4%) sia per il rimborso delle indennità di tirocinio (58,2%) è stata assorbita da titolari di permesso di soggiorno umanitario, richiedenti o titolari di protezione internazionale. Le persone in condizione di grave emarginazione sociale hanno assorbito un ulteriore quarto circa delle risorse (il 27,4% della spesa stimata per servizi di politica attiva e il 24,6% della spesa stimata per tirocini). Le persone sottoposte a provvedimento giudiziario individuano la terza categoria di destinatari per livello della spesa (7,7% della spesa stimata per servizi di politica attiva; 8,3% della spesa stimata per tirocini). Le altre categorie di beneficiari hanno assorbito quote di spesa piuttosto marginali (Tabella 3.5).

Dalle interviste è emerso che l'erogazione dei servizi di politica attiva per i soggetti in particolare condizione di svantaggio è stata caratterizzata da alcune peculiarità.

Una quota consistente di destinatari non presentava una adeguata conoscenza della lingua italiana e, talvolta, le conoscenze linguistiche erano quasi del tutto inesistenti. In questi casi si è dunque spesso fatto ricorso durante l'erogazione dei servizi alla lingua inglese o francese e, talvolta, è stato necessario ricorrere alla collaborazione di mediatori culturali, remunerati dalle organizzazioni invianti.

Tabella 3.4 Destinatari per tipo di servizio di politica attiva del lavoro al 30/11/2017

	Numero di destinatari	Numero di destinatari/Totale destinatari di almeno un servizio
Orientamento di primo livello	2.227	92,6%
Orientamento specialistico	2.201	91,6%
Ricerca attiva del lavoro	1.865	77,6%
Tutoraggio tirocini	895	37,2%
Tutoraggio inserimenti lavorativi brevi	33	1,4%
Tutoraggio inserimenti lavorativi lunghi	13	0,5%
Avviamenti tempo det. > 6 mesi	36	1,5%
Avviamenti a tempo indeterminato	20	0,8%
Totale destinatari di almeno un servizio	2.404	100,0%

Tabella 3.5 Spesa stimata al 30/11/2017 per categorie di destinatari

	Stima della spesa per servizi (Euro)	Stima della spesa per rimborso tirocini (Euro)
Titolari di permesso di soggiorno umanitario, richiedenti o titolari di protezione internazionale	51,4%	58,2%
In condizione di grave emarginazione	27,4%	24,6%
Persone sottoposte a provvedimento dell' autorità giudiziaria	7,7%	8,3%
Soggetti vittime di violenza	2,6%	1,7%
Ex detenuti	2,3%	1,7%
Soggetti inseriti nel programma unico di emersione	2,3%	1,7%
Trattamento psichiatrico sottosoglia	1,9%	1,2%
Incapacità parziale sottosoglia	1,8%	0,6%
Disturbi specifici di apprendimento	1,3%	0,9%
Rom Sinti e camminanti	0,7%	0,7%
Minori stranieri non accompagnati	0,7%	0,5%
Regione Piemonte	100,0%	100,0%

L'attività di orientamento è stata svolta in alcuni casi a livello individuale, in altri casi in gruppo o alternando le due modalità. I contenuti sono stati adattati alle caratteristiche dei destinatari. Rispetto all'orientamento rivolto ai disoccupati di lungo periodo, l'orientamento rivolto ai destinatari in condizione di particolare svantaggio ha generalmente dato uno spazio maggiore a contenuti di base o trasversali, quali la valorizzazione della propria persona, il modo di presentarsi, le regole di comportamento sociale nei luoghi di lavoro, l'illustrazione dei contenuti fondamentali delle mansioni lavorative più richieste sul mercato.

In alcuni casi gli orientatori hanno accompagnato i destinatari presso le aziende, affiancandoli durante il primo colloquio. Il tutoraggio svolto durante i tirocini o i periodi di lavoro a contratto in molte occasioni ha costituito un'opportunità per affrontare nel concreto contesto lavorativo questioni che non era stato possibile affrontare adeguatamente durante l'orientamento a causa delle barriere linguistiche o culturali, a partire dalla riflessione su singoli eventi problematici come il rimprovero da parte del responsabile o il litigio con un collega.

Le differenze tra i soggetti attuatori

Come visto, la spesa stimata al 30 Novembre 2017 per i servizi di politica attiva del lavoro era pari all'82,4% del budget a disposizione su base regionale. Le agenzie formative (70,7% di spesa stimata rispetto al proprio budget) risultavano essere i soggetti con una capacità di spesa inferiore alla media (Tabella 3.6).

La Tabella 3.7 articola il dato sulla quota di destinatari titolari di un Piano di Azione Individuale che ha usufruito dei vari servizi di politica attiva in funzione della categoria dei soggetti attuatori. Le cooperative sociali e gli altri soggetti attuatori (consorzi socio assistenziali, associazioni,

Tabella 3.6. La spesa stimata al 30/11/2017 per servizi di politica attiva del lavoro per tipo di soggetto attuatore

	Spesa stimata (Euro)	Stima della spesa/ budget massimo
Agenzie formative	801.414,67	70,7%
Cooperative sociali	442.602,50	98,1%
Agenzie di somministrazione	259.406,00	92,5%
Altri soggetti	144.741,00	107,9%
Regione Piemonte	1.648.164,17	82,4%

Tabella 3.7. Percentuale di destinatari sul totale per servizi e categoria di soggetto attuatore al 30/11/2017

	Agenzie formative	Cooperative sociali	Agenzie di somministrazione	Altri soggetti	Totale
Orientamento di primo livello	91,1%	88,7%	99,1%	95,7%	92,6%
Orientamento specialistico	92,5%	93,3%	92,9%	71,7%	91,6%
Ricerca attiva del lavoro	80,2%	81,5%	77,1%	45,1%	77,6%
Tutoraggio tirocini	30,7%	51,7%	29,5%	53,8%	37,2%
Tutoraggio inserim. lavorativi brevi	1,3%	1,6%	2,1%	0,0%	1,4%
Tutoraggio inserim. lavorativi lunghi	0,7%	0,4%	0,2%	0,5%	0,5%
Avviamenti tempo det. > 6 mesi	1,0%	1,8%	2,8%	1,1%	1,5%
Avviamenti a tempo indeterminato	0,9%	0,4%	1,4%	0,5%	0,8%

agenzie di lavoro che non svolgono attività di somministrazione) hanno inserito in tirocinio oltre la metà dei propri destinatari, una quota decisamente superiore rispetto ad agenzie formative (30,7% dei destinatari) e agenzie di somministrazione (29,5% dei destinatari). La quota di destinatari avviati al lavoro con contratti superiori ai 6 mesi o a tempo indeterminato è molto bassa per tutti i soggetti attuatori, per quanto le agenzie di somministrazione abbiano avuto una *performance* un po' migliore rispetto agli altri soggetti.

Dalla Tabella 3.8 emerge inoltre che il profilo dei destinatari delle agenzie formative e delle agenzie di somministrazione è stato molto simile, vedendo una quota maggioritaria composta da titolari di permesso di soggiorno umanitario, richiedenti o titolari di protezione internazionale. Le cooperative sociali e gli altri soggetti attuatori hanno invece avuto una platea di destinatari in cui la quota di soggetti con grave emarginazione è più consistente.

Nel corso delle interviste diversi interlocutori hanno sottolineato come un nodo problematico di fondo della misura abbia riguardato la forte variabilità dei suoi destinatari, connessa all'intensità dello svantaggio di cui sono portatori ed è stato in particolare oggetto di

Tabella 3.8 Profilo dei destinatari per categoria di soggetto attuatore

	Agenzie formative	Cooperative sociali	Agenzie di somministrazione	Altri soggetti	Totale
Titolari di permesso di soggiorno umanitario, richiedenti o titolari di protezione internazionale	53,8%	45,9%	56,6%	30,4%	50,7%
In condizione di grave emarginazione	24,5%	34,5%	22,9%	44,6%	28,1%
Altri	21,7%	19,6%	20,5%	25,0%	21,1%

riflessione la condizione dei titolari di permesso di soggiorno rilasciato per motivi umanitari, dei richiedenti o beneficiari di protezione internazionale.

Per un verso, infatti, questi soggetti vivono chiaramente una condizione di svantaggio, in particolare per le scarse o nulle conoscenze linguistiche, la limitata o assente disponibilità di relazioni sociali, le condizioni abitative precarie, le evidenti carenze sotto il profilo delle competenze in senso lato utili all'inserimento lavorativo (in particolar modo quelle culturalmente connotate che rinviano al "sapere sociale"), la stessa diffidenza stigmatizzante di cui spesso sono oggetto. Per un altro verso, presentano caratteristiche che attenuano la loro condizione di svantaggio: hanno un'età media generalmente bassa e non presentano particolari limitazioni di carattere fisico o mentale. Detto in altri termini, questi soggetti si collocherebbero dunque in un'area di svantaggio attenuato che ha comportato durante l'attuazione della misura due rischi: l'impiego in mansioni lavorative manuali con un limitato apporto formativo; l'assorbimento di una quota consistente delle risorse disponibili, anche a scapito di altre categorie di soggetti inclusi nella stessa misura.

Va comunque segnalato che nel corso delle interviste sono emerse strategie e pratiche messe in atto da alcuni soggetti attuatori per far fronte a questi rischi. Per quanto riguarda il primo, alcuni soggetti attuatori hanno adottato un codice di comportamento interno per evitare di attivare tirocini inappropriati in ambito agricolo. Questo codice prevede di: privilegiare tirocini che non si svolgano esclusivamente nei picchi stagionali (ad esempio per la raccolta) ma che abbraccino un più ampio ciclo di attività agricole, in modo da favorire un effettivo apprendimento di più mansioni; concedere al massimo 3 tirocinanti alla stessa azienda e solo alle aziende con più di 20 dipendenti; stimolare il più possibile le aziende ad una presa di responsabilità verso l'inserimento anche successivo al tirocinio e al rispetto delle condizioni contrattuali previste dalla legge; monitorare con particolare attenzione durante il tutoraggio le condizioni lavorative e di sicurezza. Per quanto riguarda il secondo rischio, alcuni soggetti, in particolare tra le cooperative sociali e gli altri soggetti attuatori, hanno esplicitamente cercato di comporre il gruppo di destinatari della misura, in interazione con i soggetti invianti, in modo da garantire un certo pluralismo tra le categorie di svantaggio trattate.

I PROBLEMI DELL'ATTUAZIONE

Le interviste ai soggetti attuatori hanno consentito di far emergere alcuni problemi che hanno riguardato in modo particolare la misura per soggetti con particolare svantaggio e alcune proposte di soluzione.

Il budget regionale per il rimborso delle indennità di tirocinio

A differenza del budget per i servizi di politica attiva del lavoro, che ha previsto un tetto predefinito per ciascun soggetto attuatore, le risorse per il rimborso dei tirocini hanno fatto parte di una cassa ad esaurimento di carattere regionale da cui hanno attinto tutte le aziende che avessero attivato tirocini, indipendentemente dal soggetto attuatore con cui avessero interagito. In corso d'opera i soggetti attuatori non conoscevano l'andamento in tempo reale delle disponibilità residue di questa cassa. Si sono quindi create due conseguenze: una quota di aziende ha avviato tirocini con l'aspettativa di un rimborso che in realtà non potranno ottenere perché al momento dell'attivazione le risorse regionali erano già esaurite, senza che il soggetto attuatore ne fosse a conoscenza; nella seconda fase di attuazione della misura (ossia da quando i soggetti attuatori sono venuti a conoscenza del fatto che le risorse per il rimborso dei tirocini erano esaurite) è stato possibile attivare solo tirocini a libero mercato, ossia presso aziende disponibili anche in assenza di rimborso.

La certificazione della condizione di svantaggio

Talvolta i tempi di rilascio della certificazione dello stato di svantaggio da parte dei servizi competenti sono stati molto lunghi causando un notevole ritardo, tanto da pregiudicare l'attuazione stessa del percorso.

In un territorio il problema relativo alla certificazione della condizione di svantaggio si è manifestato in modo peculiare in rapporto alle persone che erano in conclusione di un percorso di assistenza del Servizio di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati. I soggetti attuatori, nei primi mesi di attività, hanno inserito nella misura un numero significativo di queste persone, assumendo che ai fini della certificazione della condizione di svantaggio fosse sufficiente il loro pregresso possesso del permesso di soggiorno. In seguito alla precisazione della Regione Piemonte, secondo cui era invece necessaria una certificazione da parte dell'ente che aveva in carico queste persone al momento dell'avvio del percorso di politica attiva del lavoro, è stato dunque necessario provvedere a raccogliere queste dichiarazioni ex post.

I detenuti

Per quanto riguarda la categoria dei soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, un grosso ostacolo al loro inserimento nella misura è stato rappresentato dal fatto che le attività di orientamento potevano essere svolte solo all'interno delle sedi accreditate dei soggetti attuatori. Per i detenuti, seppure con i requisiti richiesti dalla misura, non è stato tuttavia generalmente possibile ottenere un permesso ad uscire dal carcere in una fase precedente all'inserimento in tirocinio. Diversi soggetti intervistati hanno quindi avanzato la proposta di poter svolgere le attività di orientamento anche all'interno delle strutture carcerarie, previo loro consenso.

Integrazioni alla misura

In diversi casi i destinatari, hanno avuto grosse difficoltà materiali a coprire i costi per gli spostamenti casa-azienda all'avvio del tirocinio, ossia in una fase in cui non avevano ancora ricevuto alcuna remunerazione. Spesso, per evitare gli abbandoni e su richiesta dei *case manager*, gli enti invianti hanno riconosciuto a queste persone piccoli prestiti in modo da far fronte a queste spese. Per affrontare in modo più strutturato e sistematico questo problema sarebbe utile integrare la misura con piccoli interventi di sostegno economico da utilizzare limitatamente ai casi in cui se ne presenti una stringente necessità.

La scarsa conoscenza della lingua italiana di molti beneficiari, come visto, ha indotto i soggetti attuatori ad erogare una parte dei servizi in lingua straniera o a ricorrere ai mediatori culturali. L'integrazione della misura con voucher di carattere formativo per l'apprendimento della lingua italiana è stata un'innovazione ampiamente sollecitata dai soggetti attuatori nel corso delle interviste.

CAPITOLO 4

IN SINTESI

Al 30 Novembre 2017 il Buono per Servizi al Lavoro presentava uno stadio di avanzamento differenziato: la spesa stimata era pari all'88,6% delle risorse complessivamente disponibili per la misura riguardante i soggetti con particolare svantaggio, al 74,5% delle risorse per la misura riguardante i disoccupati di lungo periodo. La maggiore capacità di spesa sulla misura per i soggetti con particolare svantaggio è derivata dal più consistente ricorso ai tirocini.

L'individuazione dei disoccupati di lungo periodo a cui rivolgere il Buono è avvenuta prevalentemente "a flusso". L'individuazione dei disoccupati con particolare svantaggio è invece avvenuta prevalentemente sulla base di invii e segnalazioni da parte mirate. Complessivamente sul territorio regionale al 30 Novembre 2017 9.146 disoccupati di lungo periodo e 2.404 soggetti in condizione di particolare svantaggio erano titolari di un Piano di Azione Individuale.

Il 10,4% dei disoccupati di lungo periodo titolari di PAI è stato inserito in tirocinio, l'8% è stato assunto con uno o più contratti a tempo determinato superiori ai 6 mesi e l'1,2% è stato assunto con contratto a tempo indeterminato. Nel caso dei soggetti in condizione di particolare svantaggio il ricorso al tirocinio è stato decisamente più consistente, pari al 37,2% dei titolari di PAI, mentre molto minori sono stati i destinatari assunti con uno o più contratti superiori ai 6 mesi, l'1,5% dei destinatari; sporadiche le assunzioni a tempo indeterminato, pari allo 0,8% dei destinatari.

I diversi soggetti attuatori hanno avuto performance differenziate. Le agenzie di somministrazione hanno inserito in tirocinio una quota minore di disoccupati di lungo periodo e di soggetti con particolare svantaggio rispetto alle cooperative sociali; allo stesso tempo hanno avviato con contratti di lavoro superiori ai 6 mesi una quota maggiore di destinatari, soprattutto nel caso dei disoccupati di lungo periodo. Le agenzie formative hanno avuto una performance di carattere intermedio, seppure più vicina alle cooperative sociali, nel caso dei disoccupati di lungo periodo; nel caso dei soggetti con particolare svantaggio hanno avuto una performance simile alle agenzie di somministrazione nell'inserimento in tirocinio ed una performance inferiore alle cooperative sociali e alle agenzie di intermediazione nell'avviamento al lavoro con contratti superiori ai 6 mesi. Nella comparazione delle performance è tuttavia necessario considerare che il profilo dei destinatari è stato parzialmente differenziato in funzione delle diverse categorie di soggetti attuatori. Nell'ambito della misura per disoccupati di lungo corso le cooperative sociali hanno avuto la quota più elevata di destinatari con bassa scolarità e con più di 50 anni, le agenzie formative, di donne. Nell'ambito della misura per soggetti con particolare svantaggio le cooperative sociali hanno avuto la quota più elevata di soggetti in condizione di grave emarginazione.

Le interviste suggeriscono inoltre che all'interno di ciascuna misura la platea dei potenziali destinatari è stata piuttosto eterogenea e che il mancato ricorso ad un sistema strutturato di *profiling* dei destinatari in grado di valutarne adeguatamente il grado di occupabilità ha facilitato le pratiche di scrematura all'ingresso.

Gli interlocutori intervistati hanno infine evidenziato alcuni altri problemi di carattere più specifico che sono emersi nel corso dell'attuazione delle misure e hanno avanzato alcune proposte di soluzione.

NOTE EDITORIALI

Editing

IRES Piemonte

Ufficio Comunicazione

Maria Teresa Avato

© IRES

Aprile 2018

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.



fondo
sociale europeo

Ambiente e Territorio

Cultura

Finanza locale

Immigrazione

Industria e Servizi

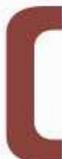
Istruzione e Lavoro

Popolazione

Salute

Sviluppo Rurale

Trasporti



per una crescita intelligente,
sostenibile ed inclusiva

www.regione.piemonte.it/europa2020

INIZIATIVA CO-FINANZIATA CON FSE