

CONTRIBUTO DI RICERCA 323/2021

POR FSE 2014-2020

**REPORT DI VALUTAZIONE
COMPLESSIVA 2021**

L'IRE S 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

Michele Rosboch, Presidente
Mauro Durbano, Vicepresidente
Alessandro Carriero, Mario Viano, Gianpaolo Zanetta

COLLEGIO DEI REVISORI

Alessandro Rossi, Presidente
Maria Carmela Ceravolo, Silvio Tosi, Membri effettivi
Stefano Barreri, Luca Franco, Membri supplenti

COMITATO SCIENTIFICO

Irma Dianzani, Presidente
Filippo Brun, Anna Cugno, Roberta Lombardi, Ludovico Monforte, Chiara Pronzato, Pietro Ter-
na

DIRETTORE

Vittorio Ferrero

STAFF

Marco Adamo, Stefano Aimone, Cristina Aruga, Maria Teresa Avato, Davide Barella, Cristina Bargerò, Stefania Bellelli, Marco Carpinelli, Marco Cartocci, Pasquale Cirillo, Renato Cugno, Alessandro Cunsolo, Luisa Donato, Elena Donati, Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo Ferlino, Vittorio Ferrero, Claudia Galetto, Anna Gallice, Lorenzo Giordano, Martino Grande, Simone Landini, Federica Laudisa, Sara Macagno, Eugenia Madonia, Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Daniela Musto, Carla Nanni, Daniela Nepote, Gianfranco Pomatto, Giovanna Perino, Santino Piazza, Sonia Pizzuto, Elena Poggio, 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

Ilario Abate Daga, Niccolò Aimo, Filomena Berardi, Debora Boaglio, Cristiana Cabodi, Chiara Campanale, Silvia Caristia, Paola Cavagnino, Stefano Cavaletto, Elisabetta Cibiniel, Salvatore Cominu, Lucilla Conte, Giovanni Cuttica, Elide Delponte, Paolo Feletig, Lorenzo Fruttero, Silvia Genetti, Massimiliano Granceri Bradaschia, Giulia Henry, Ilaria Ippolito, Veronica Ivanov, Ludovica Lella, Daniela Leonardi, Stefania Medeot, Luigi Nava, Sylvie Occelli, Serena Pecchio, Valerio V. Pelligra, Ilaria Perino, Samuele Poy, Laura Ruggiero, Paolo Saracco, Alessandro Sciuolo, Antonio Soggia, Anda Tarbuna, Valentina Topputo, Nicoletta Torchio, Elisa Tursi, Silvia Venturelli, Paola Versino, Gabriella Viberti, Augusto Vio.

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.

© 2021 IRES – Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte

Via Nizza 18 – 10125 Torino www.ires.piemonte.it

**POR FSE 2014-2020
REPORT DI VALUTAZIONE COMPLESSIVA 2021**

GLI AUTORI

Questo rapporto è frutto del lavoro interdisciplinare di vari gruppi di ricerca.

COMITATO DI REDAZIONE

Niccolò Aimò, Luigi Nava, Alessandro Sciullo, Gianfranco Pomatto.

AUTORI DEI CAPITOLI

Capitolo 1: Luisa Donato, Carla Nanni.

Capitolo 2: Maria Cristina Migliore, Samuele Poy.

Capitolo 3: Gianfranco Pomatto, Samuele Poy.

Capitolo 4: Niccolò Aimò, Luigi Nava, Gianfranco Pomatto.

Capitolo 5: Martina Sabbadini, Antonio Soggia.

Capitolo 6: Daniela Leonardi.

Capitolo 7: Samuele Poy, Giorgio Vernoni.

Capitolo 8: Niccolò Aimò, Luigi Nava, Gianfranco Pomatto, Augusto Vio.

Capitolo 9: Elisabetta Cibinel, Renato Cogno.

INDICE

PREMESSA	5
CAPITOLO 1	7
IL SISTEMA REGIONALE OBIETTIVO ORIENTAMENTO PIEMONTE.....	7
LA STRUTTURA DELL'INTERVENTO.....	9
RISORSE E DESTINATARI	10
L'ANALISI DEL PROCESSO DI ATTUAZIONE.....	14
INDICAZIONI DI POLICY	20
BIBLIOGRAFIA	20
CAPITOLO 2	21
GLI EFFETTI OCCUPAZIONALI DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE	21
STIME DELL'EFFETTO OCCUPAZIONALE DELLA FORMAZIONE.....	22
EFFETTI DIFFERENZIATI.....	24
INDICAZIONI DI POLICY	26
BIBLIOGRAFIA	27
CAPITOLO 3	28
I BUONI PER SERVIZI AL LAVORO.....	28
LA STRUTTURA DELL'INTERVENTO.....	28
RISORSE E DESTINATARI	30
L'ANALISI DEL PROCESSO DI ATTUAZIONE.....	30
GLI EFFETTI OCCUPAZIONALI.....	32
INDICAZIONI DI POLICY	36
BIBLIOGRAFIA	37
CAPITOLO 4	38
I PROGETTI DI PUBBLICA UTILITÀ – PPU	38
LA STRUTTURA DELL'INTERVENTO.....	38
I DATI DI MONITORAGGIO.....	40
LE ANALISI DI ATTUAZIONE	41
INDICAZIONI DI POLICY	44
BIBLIOGRAFIA	45
CAPITOLO 5	46
L'INCLUSIONE DELLE VITTIME DI TRATTA	46
LA STRUTTURA DELL'INTERVENTO.....	47
RISORSE E DESTINATARI	48
L'ANALISI DEL PROCESSO DI ATTUAZIONE.....	50
BIBLIOGRAFIA	52

CAPITOLO 6	53
L'INCLUSIONE DELLE PERSONE SENZA DIMORA	53
IN COSA CONSISTE L'INTERVENTO	54
COME È STATO VALUTATO	55
I RISULTATI	56
INDICAZIONI DI POLICY	58
BIBLIOGRAFIA	59
CAPITOLO 7	60
IMPRENDITORIALITÀ E LAVORO AUTONOMO: IL PROGRAMMA METTERSI IN PROPRIO (MIP)	60
PRINCIPALI RISULTATI	62
INDICAZIONI DI POLICY	63
BIBLIOGRAFIA	65
CAPITOLO 8	66
WE.CA.RE	66
LA STRUTTURA DELLA MISURA 1	66
RISORSE E TERRITORI DELLA MISURA 1	67
LA NETWORK ANALYSIS	69
L'ANALISI DEL PROCESSO DI ATTUAZIONE	70
INDICAZIONI DI POLICY	78
BIBLIOGRAFIA	80
CAPITOLO 9	81
PER UN'ASSISTENZA FAMILIARE QUALIFICATA	81
QUALI PROBLEMI?	81
QUALE INTERVENTO?	83
QUALE VALUTAZIONE?	84
QUALI RISULTATI?	85
INDICAZIONI DI POLICY	88
BIBLIOGRAFIA	90
CAPITOLO 10	91
CONCLUSIONI	91

PREMESSA

Il Piano di attività dell'IRES Piemonte per la valutazione del Fondo Sociale Europeo 2014-2020, triennio 2018-2020, si è articolato in due linee di lavoro entrambe funzionali a promuovere l'approccio *evidence based policy* più volte suggerito dalla Commissione Europea:

- una linea è stata dedicata alla realizzazione di studi, analisi e ricerche a supporto dell'attività di programmazione e propedeutiche alle attività di valutazione delle misure specifiche;
- una seconda linea è stata dedicata alla valutazione delle misure del Programma Operativo Regionale.

Questo report di valutazione complessiva riguarda la seconda linea di lavoro, consistita nella realizzazione di analisi del processo di implementazione e/o degli effetti dei seguenti interventi finanziati dal Fondo Sociale Europeo:

- il Sistema Regionale Obiettivo Orientamento Piemonte;
- la formazione professionale;
- i Buoni per servizi al lavoro;
- i Progetti di Pubblica Utilità;
- l'inclusione delle vittime di tratta;
- l'inclusione dei senza dimora;
- il programma *Mettersi in proprio*;
- la Misura 1 (azioni di welfare territoriale) di We.Ca.Re. (Welfare Cantiere Regionale – Strategia di Innovazione Sociale della Regione);
- l'intervento per la realizzazione di servizi integrati nell'area dell'assistenza familiare.

A ciascun intervento è dedicato un capitolo che presenta le principali acquisizioni delle attività di valutazione condotte nel triennio. Le conclusioni propongono una breve sintesi di ciascun capitolo.

Le interpretazioni e le indicazioni di policy avanzate nel rapporto sono state elaborate anche attraverso la discussione e il confronto tra ricercatori/trici, esperti/e, responsabili di misura, fun-

zionari/e regionali che si è sviluppato nell'ambito del *Laboratorio sulle politiche regionali finanziate con FSE. Valutazione e programmazione* organizzato nel periodo marzo-aprile 2021 dall'IRES Piemonte e dalla Direzione Istruzione Formazione e Lavoro della Regione Piemonte¹.

¹ Il Laboratorio si è articolato in cinque incontri tematici. I documenti e i materiali prodotti dal Laboratorio sono pubblicati sul sito della Regione Piemonte a questo indirizzo (sezione Materiali di approfondimento): <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/fondi-progetti-europei/fondo-sociale-europeo-fse/gestione-attuazione-por-fse/valutazione-por-fse>

CAPITOLO 1

IL SISTEMA REGIONALE OBIETTIVO ORIENTAMENTO PIEMONTE

Il Sistema regionale Obiettivo Orientamento Piemonte (OOP), coordina e realizza interventi di orientamento scolastico e professionale sul territorio piemontese. Le azioni previste nel sistema regionale promuovono iniziative a contrasto della dispersione scolastica, da perseguire attraverso la diffusione e la diversificazione di interventi di prossimità in grado di agire attivamente e preventivamente verso gli adolescenti e i più giovani, le famiglie e gli operatori. La finalità è sostenere gli adolescenti e i giovani a proseguire o riprendere il proprio percorso di studi e, in generale, a orientarsi nelle fasi di transizione tra i sistemi (istruzione-lavoro).

Il sistema OOP ha come obiettivo la riduzione del fallimento precoce e della dispersione scolastica e formativa. Più in dettaglio, le azioni mirano alla riduzione e prevenzione dell'abbandono scolastico precoce, alla promozione della parità di accesso all'istruzione che consenta di riprendere percorsi di istruzione (compresi i percorsi IP eFP), al sostegno ai giovani per ampliare le occasioni di conoscenza del mondo del lavoro e, in prospettiva, al loro inserimento nel mercato del lavoro.

La Regione Piemonte avvia il primo triennio di programmazione (2016-2019) per l'orientamento a regia regionale a fine 2016 con atto di indirizzo sulle *'Azioni di orientamento finalizzate al successo formativo e all'occupabilità'* (D.G.R. n.32-2399 del 9/11/2015). L'iniziativa è finanziata con 4.5 milioni di euro provenienti dal Fondo Sociale Europeo e si rivolge ai giovani tra i 12 e i 22 anni che frequentano istituti scolastici o enti di formazione professionale, in cerca di lavoro oppure in dispersione scolastica. Ad aprile 2019, la Regione Piemonte approva il secondo triennio di programmazione del sistema a regia regionale tramite l'atto di indirizzo sul *'Sistema regionale di interventi per l'orientamento a supporto delle scelte e delle transizioni'* relativo al periodo 2019-2022 (D.G.R. n.21-8805 del 10/04/2019). L'iniziativa è finanziata con 7.4 milioni di euro provenienti dal Fondo Sociale Europeo e si rivolge ai giovani tra gli 11 e i 22 anni che frequentano istituti scolastici o enti di formazione professionale, in cerca di lavoro oppure in dispersione scolastica, alle loro famiglie e agli operatori del Sistema regionale di orientamento.

Le azioni del sistema OOP fanno capo a tre macro Misure:

- Misura 1 – Azioni di orientamento, accompagnamento e consulenza;
- Misura 2 – Azioni di sistema a regia regionale;
- Misura 3 – Azioni di sistema per il passaggio e il raccordo tra IP e leFP.

Ciascuna Misura è articolata in specifiche azioni come riportato in Tabella 1.1

Tabella 1.1 Misure e azioni del sistema regionale Obiettivo Orientamento Piemonte

Misura 1	Azione 1 "Azioni di orientamento a finalità educativa, informativa, formativa, di accompagnamento e consulenza rivolte a adolescenti, giovani e famiglie"	Azioni di orientamento a supporto di giovani e famiglie, in particolare nei percorsi di scelta e transizione tra i sistemi (scuola secondaria 1° e 2° grado, formazione professionale, università, mercato del lavoro) e nei momenti di riprogettazione
	Azione 2 "Supporto alla gestione e animazione territoriale"	Azioni gestionali di analisi, ideazione, progettazione, pianificazione, coordinamento, monitoraggio a supporto degli interventi rivolti all'utenza e di animazione territoriale/partecipazione ad eventi.
Misura 2	Azione 1 "Supporto alle competenze di coloro che operano nel Sistema regionale di orientamento"	Azioni formative dirette a orientatori, insegnanti, operatori in rete locale a qualificazione del Sistema regionale di orientamento.
	Azione 2 "Sviluppo di metodologie, strumenti e strategie innovative per la comunicazione e la valorizzazione del sistema regionale e delle pratiche in tema di orientamento"	Azioni finalizzate all'aggiornamento e diffusione delle linee guida regionali in materia di orientamento e supporto alla sistematizzazione e valorizzazione del sistema di orientamento regionale e dei servizi dedicati ai ragazzi, con particolare riferimento alla realizzazione del KIT strumenti di orientamento e carta dei servizi, di report di monitoraggio, e follow up, della mappatura degli sportelli OOP
Misura 3	Azione 1 "Azione di sistema per il passaggio e raccordo tra IP e leFP"	Azioni sperimentali in modalità anche laboratoriale a rafforzamento dell'efficacia delle azioni di supporto ai passaggi tra percorsi degli istituti professionali (IP) e del sistema leFP e del raccordo tra offerta formativa regionale e offerta sussidiaria correlata al rilascio delle qualifiche

Fonte: Regione Piemonte

Gli interventi promossi dalle diverse linee di azioni si realizzano prioritariamente attraverso sportelli informativi sul territorio regionale che offrono servizi di accoglienza, colloqui individuali, e tramite attività di gruppo, negli istituti scolastici.

Durante la prima fase dell'emergenza sanitaria, primavera 2020, il sistema OOP ha attivato i servizi a distanza, sia individuali che di gruppo (D.D. n. 127 del 3 aprile 2020 e s.m.i.) e, a partire da giugno 2020, ripresa la possibilità di effettuare alcune attività in presenza, ha offerto una modalità mista, in presenza o a distanza, a seconda della funzionalità nell'erogazione del servizio.

Nel seguito del capitolo l'attenzione è rivolta a struttura, attuazione e principali apprendimenti valutativi riferiti Azione 1 della Misura 1 "Azioni di orientamento a finalità educativa, informativa, formativa, di accompagnamento e consulenza rivolte a adolescenti, giovani e famiglie".

LA STRUTTURA DELL'INTERVENTO

Le attività di orientamento, previste nella prima azione della Misura 1, sono articolate in tre funzioni orientative, rivolte ad individui o gruppi:

- informativa: attività di informazione per favorire una scelta consapevole al termine del primo e secondo ciclo di istruzione per giovani e famiglie, a cui si affiancano percorsi personalizzati di ri-motivazione e ri-orientamento della progettualità individuale;
- formazione e accompagnamento a specifiche esperienze di transizione: attività di approfondimento dei bisogni orientativi del giovane, nell'ambito di un più stretto collegamento tra scuola, formazione e mondo del lavoro;
- consulenza orientativa: azioni rivolte ai giovani che frequentano, hanno interrotto/terminato la frequenza nel sistema dell'istruzione, della formazione e dell'apprendistato.

Tabella 1.2 Articolazione delle azioni per funzione, attività e tipo, Misura 1, Azione 1

Funzione	Attività	Tipo	
		Individuale	Di gruppo
Informativa	Sportello informativo	x	
	Colloqui intervista	x	
	Seminari e/o incontri orientativi - giovani		x
	Seminari e/o incontri orientativi - famiglie		x
Formazione e accompagnamento a specifiche esperienze di transizione	Percorsi integrati di educazione alla scelta		x
	Percorsi di orientamento alla professionalità		x
	Tutoraggio individuale	x	
Consulenza orientativa	Bilancio motivazionale	x	
	Colloqui orientativi	x	

Fonte: Regione Piemonte

Misure e azioni si inseriscono in un quadro di *governance* multilivello. A livello centrale e istituzionale opera la cabina di regia e monitoraggio che assicura la programmazione e la gestione unitaria degli interventi; a livello territoriale operano una rete di soggetti attuatori accreditati che operano in raccordo con i Centri per l'Impiego.

La ripartizione territoriale della governance riprende i quadranti del Piano Territoriale Regionale e risulta quindi suddivisa nelle seguenti aree di intervento:

- Città Metropolitana di Torino;
- Provincia di Cuneo;
- Sud Est (Province di Asti e Alessandria);
- Nord Est (Province di Novara, Vercelli, Biella e Verbano Cusio Ossola).

In ciascuna area è individuato un Raggruppamento temporaneo (R.T.), per l'attuazione dei servizi. I R.T. sono composti da due tipi di operatori accreditati per l'orientamento: Enti con finalità statutaria di orientamento professionale² e Agenzie Formative³.

Per la programmazione dell'erogazione integrata delle azioni di orientamento i R.T. fanno riferimento a reti territoriali, definite attraverso Partenariati⁴ nel cui ambito sia incentivato un ruolo più attivo delle istituzioni scolastiche attraverso l'insediamento di sportelli territoriali a supporto/facilitazione dell'efficacia delle azioni di orientamento.

RISORSE E DESTINATARI

La premessa alla definizione del sistema OOP è che l'orientamento debba contribuire al raggiungimento degli obiettivi fissati dalla Commissione Europea nell'ambito della Strategia 'Europa 2020', con particolare riferimento al pilastro della 'crescita inclusiva', di riduzione del tasso di abbandono scolastico al di sotto del 10%. In sinergia con la strategia di intervento del POR FSE Piemonte 2014-2020⁵, ed in coerenza con quanto previsto dall'*Asse 3 Istruzione, Priorità di investimento 10.i, Obiettivo specifico n.10, Azione 1*, sono state individuate azioni di orientamento, continuità e sostegno alle scelte formative per gli adolescenti e i giovani piemontesi.

La Regione ha quindi stabilito che i giovani (12-15enni nel primo triennio di programmazione, 11-15enni nel secondo triennio) siano il target prioritario di intervento e che vi sia un risultato atteso per il loro coinvolgimento pari al 70% dei destinatari complessivamente coinvolti.

Il primo triennio di programmazione (2016-2019) è stato finanziato con 4.5 milioni di euro provenienti dal Fondo Sociale Europeo.

²Art. 5 L.R. n. 63 del 13/04/1995

³Art. 11 lettere a) b) c) della L.R. n. 63 del 13/04/1995, inclusa Città Studi S.p.A.

⁴I Partenariati sono composti, oltre che da ulteriori soggetti appartenenti alle categorie degli operatori accreditati, da uno o più soggetti riferiti a: Comuni ed altri Enti Locali, Istituzioni scolastiche dell'Istruzione secondaria di primo e secondo grado, Centri per l'Impiego (Cpl) e Operatori accreditati per i Servizi al lavoro, Servizi socio e/o socioassistenziali, Associazioni di volontariato che operano nell'ambito educativo/formativo e nel recupero della dispersione, Associazioni imprenditoriali, Sindacali e Fondazioni bancarie che operano con iniziative sull'orientamento nelle specifiche aree territoriali.

⁵Programma operativo nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione" C(2014)9914, recepito con D.G.R. n. 57-868 del 29/12/2014

Nel primo triennio del sistema regionale Obiettivo Orientamento Piemonte sono state realizzate nel complesso quasi 20.700 azioni e coinvolti 166.500 partecipanti. Se si contano i partecipanti una sola volta - ciascun ragazzo o ragazza può aver partecipato a più azioni - le azioni regionali di orientamento hanno raggiunto nel triennio 131.800 residenti.

Tabella 1.3 Obiettivo Orientamento Piemonte: numero di azioni e partecipanti, 2016/17-2018/19

Triennio 2016/17, 2017/18, 2018/19	Attività	Azioni		Popolazione raggiunta			
		Tipo*	N	12-15 anni	16-22 anni	Totale	% 12-15 anni
Funzione in- formativa	Colloqui Intervista	I	9.597	4.326	5.271	9.597	45,1
	Seminari/incontri	C	3.966	56.077	12.104	68.181	82,2
	Totale		13.563	60.403	17.375	77.778	77,1
Funzione accompa- gnamento a specifiche esperienze di transizione	Tutoraggio formativo in- dividuale	I	275	59	216	275	21,5
	Percorsi di orientamento alla professionalità	C	952	2.465	12.492	14.957	16,5
	Percorsi integrati di edu- cazione alla scelta	C	3.974	68.528	3.065	71.593	95,7
	Totale		5.201	71.052	15.773	86.825	81,8
Consulenza orientativa	Colloqui orientativi	I	1.742	421	1.321	1.742	24,2
	Bilancio motivazionale attitudinale	I	190	10	180	190	5,3
	Totale		1.932	431	1.501	1.932	22,3
Totale Obiettivo Orientamento Piemonte				20.696	34.649	166.535	79,2

Fonte: Regione Piemonte

Nota*: I - Azione individuale; C - Azione collettiva

Rispetto alla copertura del servizio sulla popolazione target, l'intervento regionale OOP è riuscito a raggiungere il 29,3% degli adolescenti 12-15enni piemontesi. Il tasso è risultato più elevato nell'area intervento di Cuneo dove sfiora il 40%, raggiunge il 32% nelle aree di Asti-Alessandria e Novara-Vercelli-Biella-VCO, mentre risulta più contenuto nella Città Metropolitana di Torino, con il 25%. Da ricordare, in questo contesto, che l'intervento regionale si è affiancato nell'area metropolitana ad una storica attività di orientamento presente, durante il primo triennio, nel Comune di Torino.

Per i giovani 16-22enni le azioni di orientamento hanno coperto il 4,1%. La quota di popolazione raggiunta è più alta nei territori di Asti-Alessandria e Novara-Vercelli-Biella-VCO dove si registra il 6,3%, valore doppio rispetto a quello che si osserva nell'area della provincia di Cuneo e della Città metropolitana (rispettivamente al 3,3% e al 3%).

Rispetto all'obiettivo specifico della priorità adolescenti – almeno il 70% delle azioni dedicate agli adolescenti – l'intervento ha centrato l'obiettivo: nel triennio, ogni 100 partecipanti alle azioni di orientamento 79,2% sono adolescenti tra i 12-15 anni e il 20,8% sono giovani 16-22enni. Nelle aree intervento la distribuzione dei partecipanti per fascia di età ricalca quella della media piemontese con lievi differenze. La quota di over-16 è più ampia nell'area Nord Est (23,6%) e nell'area di Asti-Alessandria dove raggiunge il 27,6%. All'opposto è nel Territorio di Cuneo che si osserva la quota più elevata di partecipanti nella fascia di età 12-15 anni: 83,1%.

Il secondo triennio di programmazione (2019 – 2022) è finanziato con 7.4 milioni di euro di risorse POR FSE 2014-2020 a valere *sull'Asse 1 del Programma (OT 8, Priorità di investimento 8.ii, Ob. Spe. 2)* relativo a interventi a sostegno dei giovani finalizzati al potenziamento e all'ampliamento delle occasioni di conoscenza del mondo del lavoro e, in prospettiva, al loro inserimento nel mercato del lavoro, *sull'Asse 3 del Programma (OT 10, Priorità di Investimento 10.i, Ob. Spe. 10 e 12)*, con area di intervento prioritaria rivolta ad iniziative a contrasto della dispersione scolastica, da perseguire attraverso la diffusione e la diversificazione di interventi di prossimità che vedono nell'orientamento uno strumento centrale, nonché *sull'Asse 5 (Ob. Spe. 15)*, per quanto concerne gli interventi previsti dal 'Piano di Comunicazione' del Programma.

Nel 2019/20, anno della pandemia di Covid-19 che ha causato l'interruzione delle attività in presenza da marzo 2020, i partecipanti sono stati 41.574. Rispetto all'anno 2018/19 si è registrato un calo del 30% dovuto all'impatto dell'emergenza sanitaria, in parte compensato dall'attivazione della modalità di erogazione a distanza delle attività nel periodo del *lockdown*. Le azioni di orientamento hanno raggiunto 39.600 partecipanti individuali (ciascun partecipante può poi aver preso parte a più azioni). A questi si aggiungono oltre 1.000 partecipanti registrati nei seminari di orientamento dedicati alle famiglie. Nel 2019/20, il 72% ha usufruito di azioni della funzione informativa; il 27% ha svolto attività previste dalla funzione di accompagnamento a specifiche esperienze di transizione; l'1% le attività della consulenza orientativa. Rispetto al 2018/19 calano le azioni della funzione di accompagnamento e di consulenza orientativa, mentre risultano in lieve crescita le attività della funzione informativa (+1,9%).

Le azioni realizzate sono state 5.893. Le attività di orientamento sono distinte in base alla caratteristica di essere erogate tramite azioni individuali, attività di gruppo e attività per le famiglie. Nel 2019/20, sono state attivate 3.661 azioni individuali. La maggior parte hanno riguardato i colloqui intervista. Le attività di gruppo sono state complessivamente 2.150, soprattutto seminari/incontri orientativi (1.491). In buona parte organizzati in un momento dell'anno pre-pandemico. Si tratta, inoltre, di attività che la modalità a distanza non ha penalizzato, mostrando alcune potenzialità in termini di partecipazione. Le azioni rivolte alle famiglie, organizzate in forma seminariale sia in presenza che a distanza, sono state 82.

Con riguardo alle azioni individuali, durante e dopo il *lockdown* (dal 5 marzo al 18 maggio 2020), gli orientatori di OOP hanno seguito quasi 1.400 giovani 11-22enni, pari al 38% delle azioni individuali complessive nel 2019/20. Nel quadrante metropolitano sono stati raggiunti 769 tra giovani e adolescenti, oltre 300 nel quadrante Nord Est. Più contenuto il numero dei raggiunti nel quadrante Sud Est e nel Cuneese (rispettivamente 158 e 148). Le attività indivi-

duali sono state realizzate prevalentemente da maggio in poi, il picco si registra nel mese di luglio (a scuole chiuse) con quasi 600 persone raggiunte.

Nello stesso periodo, le azioni collettive a distanza hanno raggiunto 13.162 giovani 11-22enni. Le attività di gruppo, strettamente collegate alla programmazione scolastica, sono state realizzate in tutte le quattro aree intervento. Nel complesso, con 6.700 iscritti sono i percorsi di educazione alla scelta a registrare il numero più ampio di partecipanti nelle attività a distanza. I seminari/incontri sono stati frequentati da poco meno di 6.300 giovani. All'opposto, i percorsi di orientamento alla professionalità attivati hanno coinvolto 162 persone.

Tabella 1. 4 Obiettivo Orientamento Piemonte: numero di azioni e partecipanti Azione 1 Misura 1, 2019/20

2019/20	Attività	Azioni		Popolazione raggiunta					
		Tipo (I / C)	N	11-15 anni	16-22 anni	Totale 11-22enni	% 12-15 anni	Adulti famiglia	
Funzione informativa	Seminari e/o incontri orientativi- Famiglia	C	82	-	-	-	-	1.083	
	Seminari e/o incontri orientativi	C	1.491	24.333	2.413	26.746	91,0	-	
	Colloqui intervista	I	3.267	2.211	1.056	3.267	67,7	-	
	Totale		4.840	26.544	3.469	30.013	88,4	-	
Funzione accompagnamento	Percorsi educazione alla scelta	C	527	8.961	386	9.347	95,9	-	
	Percorsi orientamento alla professionalità	C	132	719	1.101	1.820	39,5	-	
	Tutoraggio individuale	I	35	11	24	35	31,4	-	
	Totale		694	9.691	1.511	11.202	86,5	-	
Consulenza orientativa	Bilancio motivazionale	I	29	5	24	29	17,2	-	
	Colloqui orientativi	I	330	121	209	330	36,7	-	
	Totale		359	126	233	359	35,1	-	
Totale Obiettivo Orientamento Piemonte				5.893	36.361	5.213	41.574	87,5	1.083

Fonte: Regione Piemonte

Rispetto alla copertura del servizio sulla popolazione target, il sistema regionale OOP ha raggiunto il 18% degli adolescenti 11-15enni piemontesi. Se si escludono gli undicenni, per permettere il confronto con i dati di OOP dell'anno precedente, il tasso si attesta al 22,1%, con un calo di circa 7 punti percentuali rispetto al 2018 (erano 29,3%). Il tasso di partecipazione degli 11-15enni ai percorsi OOP è risultato più elevato nell'area intervento di Cuneo dove sfiora il 30%, si attesta attorno al 16% nelle altre aree. Per i giovani 16-22enni le azioni di orientamento, nel loro complesso, hanno raggiunto l'1,7% della popolazione in età, contro il 4,1% del 2018. La quota

di popolazione raggiunta è più alta nei territori di Asti-Alessandria e Cuneo: 3,1% e 2,9%, più bassi i valori nel Nord Est (1,7%) e nella Città Metropolitana di Torino (1,1%).

L'ANALISI DEL PROCESSO DI ATTUAZIONE

La Valutazione del sistema regionale Obiettivo Orientamento ha riguardato il primo triennio di attuazione (A.S. 2016-17, 2017/18, 2018/19) e il primo anno del secondo triennio di programmazione (A.S. 2019/20).

Primo triennio di attuazione del sistema regionale Obiettivo Orientamento Piemonte

La ricerca

Per il primo triennio, oltre a ricostruire le modalità operative messe in campo per tradurre in azioni e servizi il mandato di policy e oltre a monitorare i numeri del sistema, è stata effettuata un'analisi di implementazione tramite interviste ai responsabili dell'intervento ai vari livelli di governo. Dalle interviste è emerso come elemento qualificante l'andamento dell'intervento il tema del coordinamento tra il sistema regionale Obiettivo Orientamento Piemonte (OOP) e la scuola. In considerazione della fascia d'età dei destinatari delle azioni (12-15enni e 16-22enni) l'analisi si è concentrata sulla scuola secondaria di primo e secondo grado. Attraverso interviste con i responsabili lato scuola (dirigenti e referenti orientamento) e lato sistema OOP (coordinatori di bacino e orientatori) sono stati quindi ricostruiti alcuni studi di caso, utili ad integrare la valutazione con una migliore qualificazione dell'adattamento del sistema OOP alle diverse realtà scolastiche. Gli ambiti di approfondimento e confronto degli studi di caso hanno riguardato:

- le modalità di incontro tra la scuola e l'intervento;
- come si realizza e si adatta la co-progettazione tra referenti orientamento delle scuole e gli orientatori OOP;
- il coinvolgimento della scuola (il grado e il senso della partecipazione degli insegnanti alle attività), confrontando il punto di vista dei referenti orientamento e degli orientatori.

I casi di studio sono stati selezionati in base a tre criteri:

- il grado scolastico (2 scuole secondarie di primo grado, 2 scuole secondarie di secondo grado);
- l'ubicazione di ciascuna scuola in una delle quattro aree di intervento;
- la dimensione urbana in cui si trova la scuola (grande centro, piccolo centro).

Le scuole individuate in base ai criteri di selezione sono state le seguenti:

1. Istituto Comprensivo Beinasco Gramsci – Scuola secondaria di primo grado Piero Gobetti – Via Mirafiori 25, Beinasco (TO)
2. Istituto Comprensivo "Federico Sacco" – Scuola secondaria di primo grado sede di Genola – Via San Ciriaco 18, Genola (CN)

3. Istituto Istruzione Superiore Saluzzo Plana Alessandria - Via E. Faà di Bruno 85, Alessandria
4. Liceo Galileo Galilei sede di Gozzano - Via Gentile 33, Gozzano (NO).

Per ciascuna scuola sono state individuate le referenti del sistema regionale OOP che hanno partecipato agli studi di caso alle scuole di riferimento.

L'analisi è stata poi integrata con il coinvolgimento di una scuola che non ha aderito all'intervento⁶ in modo da indagare le ragioni della mancata adesione ed aiutare ad individuare eventuali raccomandazioni sulle strategie di implementazione dell'intervento regionale.

Raccomandazioni emerse dall'analisi sul primo triennio di attuazione

Sulla base delle informazioni raccolte ai vari livelli di *governance* è stato possibile evidenziare le prime raccomandazioni utili alla programmazione. L'esercizio di sintesi delle esperienze è stato utile a individuare i principali ambiti di intervento che hanno caratterizzato l'implementazione della politica:

- comunicazione: mantenere una forte attenzione sul tema, anche tramite tutti gli strumenti messi a punto dal sistema OOP (come eventi, guide, cartoline, dépliant, newsletter e nuovi strumenti come il Kit didattico per l'orientamento precoce);
- formazione: includere la formazione degli orientatori, ma anche dei docenti e di tutti i soggetti che si interfacciano con l'orientamento di OOP tra le azioni di sistema gestite a livello regionale, ed erogate a livello di quadrante;
- offerta delle azioni rivolte alle famiglie: inserire delle azioni specifiche che prevedano il coinvolgimento delle famiglie tra quelle previste in OOP;
- offerta delle azioni erogate presso le scuole: attivare sportelli presso le scuole;
- offerta delle azioni per gli over 16: inserire azioni di orientamento e ri-orientamento nel primo biennio delle superiori, annualità in cui si registra il picco del fenomeno dispersione, al fine di sostenere i ragazzi e le ragazze con colloqui, azioni di gruppo e percorsi riorientativi.

L'analisi delle interviste ha permesso poi di integrare la valutazione di sintesi e di qualificare meglio come l'intervento si sia adattato in base alle esigenze delle scuole in modo da delineare ulteriori ambiti di attenzione per l'implementazione della politica regionale.

⁶ Il caso in oggetto è l'Istituto Comprensivo Biella III.

Con particolare attenzione al coordinamento tra l'intervento e le scuole merita richiamare i seguenti ambiti di attività:

- la promozione e la riconoscibilità dell'intervento regionale, ancor più con la nuova programmazione che introduce il coinvolgimento delle famiglie;
- la creazione di uno strumento di comunicazione per i dirigenti scolastici sul trattamento e la responsabilità dei dati raccolti con l'intervento regionale;
- una formazione dedicata ai docenti prima delle attività svolte con gli orientatori in classe. In particolare nella secondaria di primo grado in cui il coinvolgimento attivo dei docenti risulta più intenso;
- la possibilità di ideare un percorso di orientamento individuale dedicato a ragazzi e ragazze con disabilità, che nel raccordo tra secondaria di primo e secondo grado possa accompagnarli verso possibili settori di impiego;
- il tema della continuità, sia rispetto alla possibilità di lavorare con gruppi stabili e ristretti di persone, sia a livello di sistema, rispetto a quella di mantenere a regime l'intervento;
- indicazioni su come regolare l'accesso agli sportelli per i colloqui individuali, considerando che la nuova programmazione prevede l'ubicazione dello sportello nella scuola. Negli studi di caso in cui tale possibilità è stata data già nel primo triennio si è registrata un'adesione molto elevata e di non semplice gestione, in particolare nella secondaria di secondo grado.

Tali indicazioni sono state accolte e inserite nella nuova programmazione dell'intervento, pubblicata nell'atto di indirizzo D.G.R. del 18 aprile 2019, n. 21-8805.

Primo anno del secondo triennio di attuazione del sistema regionale Obiettivo Orientamento Piemonte

Con riferimento al primo anno del secondo triennio l'analisi di implementazione ha approfondito il tema dell'innovazione nell'erogazione dei servizi per adattarsi alle speciali condizioni determinate dall'emergenza sanitaria.

Nell'anno scolastico 2019/20 il sistema OOP ha erogato in presenza le azioni (individuali e di gruppo) fino alla sospensione delle attività del sistema di istruzione e formazione tra fine febbraio e inizio marzo 2020.

Il blocco imprevisto delle attività è stato, in un primo momento, un elemento di incertezza circa l'attuazione della politica di orientamento rivolta ai giovani piemontesi tra gli 11 e i 22 anni. I primi di aprile, tramite un unico provvedimento a livello regionale (D.D. n 127 del 3 aprile 2020), sono state approvate le indicazioni agli operatori del sistema regionale, ai cittadini e alle imprese nelle materie di competenza della Direzione regionale Istruzione, Formazione e Lavoro, disciplinando requisiti, termini e modalità per l'erogazione a distanza delle attività anche di orientamento, che garantissero le misure governative volte a tutelare la salute pubblica.

In questo contesto, il sistema OOP si è organizzato per riavviare il servizio in modalità 'a distanza'.

La ricerca

L'analisi di implementazione, svolta tramite interviste in profondità con i responsabili della misura ai vari livelli di governo, ha avuto come obiettivo non solo capire come, nella contingenza, si sia affrontata l'innovazione ma anche per far luce sulle potenzialità dell'orientamento a distanza.

Il disegno di ricerca dell'analisi di attuazione della politica ha preso in considerazione tutti gli attori coinvolti ai due livelli del modello di governance delineato da Regione Piemonte. Nel primo livello, l'ambito regionale, i referenti per area intervento. Nel secondo livello, i quattro ambiti territoriali, i capofila dei raggruppamenti territoriali e quattro coordinatrici di bacino/orientatrici che hanno erogato i servizi a distanza in ognuno dei quadranti.

Figura 1.1 I livelli di governance oggetto dell'analisi di attuazione della politica, anno 2019/2020



Nota: Nord Est comprende le province di Vercelli, Novara, Biella e VCO; Sud Est comprende le province di Asti e Alessandria.

L'analisi ha previsto le seguenti interviste, svolte in modalità a distanza:

- 4 interviste con i referenti regionali delle aree intervento. Nel caso dei referenti regionali è stata approfondita, in particolare, l'utilità dei servizi a distanza, anche in una situazione non di emergenza;
- 4 interviste con i referenti capofila per area intervento. Nelle interviste con i capofila sono stati individuati gli strumenti messi in campo e ripercorsa la gestione della nuova modalità di erogazione dei servizi nei singoli quadranti;
- 4 interviste con coordinatrici di bacino/orientatrici. A livello territoriale sono state ascoltate le esperienze di un bacino per ciascuna area di intervento, per approfondire specifiche situazioni in ciascuna area. I criteri di selezione dei bacini rispondono alla possibilità di osservare cosa si è verificato in diversi contesti: dalla grande città ai comuni più piccoli e distribuiti sul territorio.

Le interviste, strutturate per approfondire temi specifici, hanno permesso di mettere a confronto il punto di vista dei diversi attori responsabili della politica, a diversi livelli di governo, in una medesima area intervento.

I temi, declinati a seconda del livello di governo dell'interlocutrice/ore, sono stati:

- l'avvio dei servizi a distanza;
- le azioni di implementazione del sistema regionale OOP;
- l'esperienza di OOP a distanza;
- la governance a distanza;
- gli strumenti digitali nella politica di orientamento.

L'analisi delle interviste ha seguito un taglio territoriale legato all'area intervento, in cui, per ciascun quadrante, è stata riportata l'esperienza specifica del bacino incluso nel disegno di ricerca. La scelta ha permesso di individuare caratteristiche, problematiche e potenzialità dei diversi territori.

Raccomandazioni emerse dall'analisi sul primo anno del secondo triennio di attuazione

L'analisi dei dati relativi all'A.S. 2019/2020 e l'approfondimento dedicato all'innovazione organizzativa nell'erogazione dei servizi a distanza, restituiscono un quadro complesso e articolato di ciò che si è verificato sul territorio regionale durante lo scorso anno e, in particolare, nella prima fase dell'emergenza sanitaria. Come tutto il mondo educativo e formativo anche gli attori del sistema regionale OOP, a tutti i livelli, sono stati coinvolti in una grande sperimentazione a distanza, tanto inattesa quanto pervasiva nella sua realizzazione. Obiettivo Orientamento Piemonte ha risposto mettendo in campo le sue peculiarità: la regia strutturata, la rete territoriale, l'attività di comunicazione, l'identità di squadra e la capacità e creatività degli operatori.

Dalle informazioni raccolte ascoltando i responsabili e gli attori della misura ai vari livelli di governo, sono emerse alcune raccomandazioni utili all'implementazione del sistema dei servizi regionali di orientamento.

Gli ambiti verso cui puntare l'attenzione sono i seguenti:

- L'ambito organizzativo del lavoro: la possibilità di mantenere il coordinamento a distanza, emerge come il miglior ambito di applicazione degli strumenti digitali. I riscontri positivi, oltre alla possibilità di ridurre gli spostamenti, riguardano la tempestività, la frequenza, la possibilità di maggior confronto, condivisione di buone pratiche e la formazione, sia all'interno dei gruppi di lavoro, sia tra tutti gli operatori di OOP consentendo un *empowerment* a livello di sistema;
- La comunicazione: appare importante mantenere e mettere a sistema l'utilizzo di strumenti digitali, piattaforme, registri elettronici, siti e email per la diffusione delle informazioni. Nella sperimentazione, l'utilizzo massivo degli strumenti digitali ha consentito di aumentare la capillarità del sistema OOP e l'intenzionalità di beneficiari e famiglie di

- accedere ai servizi OOP, ovvero la richiesta dei servizi di orientamento - sollecitata dalle informazioni ricevute - senza necessariamente utilizzare il tramite della scuola;
- La sostenibilità dei servizi a distanza: come premessa ad un inserimento strutturato della modalità online nell'offerta di servizi di OOP risulta utile una ricognizione a livello regionale, di quadrante e di bacino dell'effettiva disponibilità di connessione e di strumenti digitali da parte di attuatori e beneficiari (famiglie);
 - Servizi individuali a distanza: è utile includere la possibilità di effettuare colloqui individuali a distanza, valutando i target di riferimento (per età dei beneficiari, come servizio alla famiglia, per tipo di necessità individuale). L'esperienza suggerisce di puntare ad una modalità mista di offerta: è emerso dalle interviste come più idoneo un intervento prevalentemente in presenza nel caso di ragazzi a rischio di dispersione o per gli adolescenti più giovani, prevalentemente a distanza per gli over 16;
 - Azioni di gruppo a distanza: le azioni di gruppo hanno richiesto un maggior sforzo di ripensamento e riorganizzazione delle attività. La valutazione che ne emerge è positiva rispetto all'erogazione di attività di tipo informativo, anche nei percorsi di educazione alla scelta, e più complessa rispetto a quelle che prevedono un maggior coinvolgimento dei ragazzi. Gli strumenti a disposizione degli attuatori possono fare la differenza rispetto alla scelta di inserire nell'offerta azioni online di gruppo a carattere interattivo. L'esperienza ha mostrato come alcune idee operative messe in campo dagli operatori del sistema, abbiamo permesso di attivare con successo anche questa tipologia di azioni;
 - Azioni a distanza rivolte alle famiglie: si suggerisce di offrire la possibilità di erogare a distanza anche azioni di tipo informativo per le famiglie. Sono risultate attività utili alla sensibilizzazione e alla divulgazione delle informazioni, in un'ottica di coinvolgimento nel percorso orientativo dei figli. L'esperienza indica di coinvolgere le scuole nella pianificazione di azioni a distanza con le famiglie. A seconda del bacino di utenza della scuola, può essere più efficace proporre attività a distanza, che facilitano la partecipazione, oppure in presenza, in contesti di maggior disagio socioeconomico;
 - Attività di formazione a distanza (webinar): risulta utile mantenere attività di formazione degli orientatori a distanza. La possibilità di seguire i webinar ha aumentato la partecipazione degli operatori, la diffusione delle informazioni e delle esperienze, la condivisione di criticità e soluzioni, favorendo, inoltre, il riconoscimento del singolo all'interno di un sistema e del gruppo rispetto al sistema regionale OOP;
 - Attività di formazione delle competenze digitali (Misura 2); si raccomanda di predisporre attività, previste nella misura dedicata alla formazione degli orientatori - Misura 2, indirizzate all'utilizzo di strumenti e supporti dedicati alla modalità a distanza. Una delle ipotesi è investire in formazione per creare una figura professionale di orientatore del sistema, offrendo una specifica e ulteriore professionalità riconosciuta.

Tale ultima raccomandazione trova immediato riscontro nell'avvio della Misura 2 - ADI Orientamento "Azioni di supporto al sistema regionale di orientamento", a seguito dell'approvazione in via definitiva con D.D. n. 41/A1012A/2021 del 4/02/2021.

INDICAZIONI DI POLICY

Rispetto a tutte le indicazioni emerse si segnalano per il futuro quattro punti di attenzione:

1. puntare sulla precocità dell'intervento. Si suggerisce pertanto l'utilizzo di indicatori come il ritardo scolastico, la dispersione implicita, per individuare specifici target di beneficiari, e il tasso di copertura dei 13enni residenti in Piemonte, età della prima transizione;
2. rafforzare sul biennio delle superiori azioni di ri-orientamento e sostegno individuale, in risposta all'aumento del rischio di abbandono scolastico in relazione alla prolungata situazione di emergenza sanitaria che implica chiusura delle scuole e la DaD (didattica a distanza);
3. nel triennio della secondaria di secondo grado, trarre vantaggio dal declinare attività di alternanza scuola lavoro in termini di orientamento. Negli studi di caso svolti durante la valutazione del piano per l'Orientamento è emerso come alcune scuole superiori abbiano riprogettato insieme i percorsi di alternanza scuola lavoro e orientamento in modo complementare, come esplorazione e maggior conoscenza delle attitudini di ciascuno da confrontare con il quadro delle opportunità esterne;
4. Ampliare la platea del target nell'ottica di un sistema di orientamento permanente con percorsi lungo l'arco della vita.

BIBLIOGRAFIA

- Donato, L, Nanni, C., (2019) Valutazione del primo triennio dell'intervento regionale. Obiettivo Orientamento Piemonte. Rapporto 2019, IRES Piemonte.
- Donato, L, Nanni, C., (2021) Valutazione di Obiettivo Orientamento Piemonte nell'emergenza sanitaria. Il primo anno della nuova programmazione, Rapporto 2020, IRES Piemonte.

CAPITOLO 2

GLI EFFETTI OCCUPAZIONALI DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE

Tra le politiche pubbliche realizzate per favorire il reinserimento lavorativo di persone disoccupate le attività di formazione sono state storicamente realizzate con più frequenza. L'idea è che sia possibile favorire il re-inserimento lavorativo di persone disoccupate agendo dal lato delle competenze tecniche-specialistiche in loro possesso. In ultima analisi, con i programmi si coinvolgono persone che ricadono fondamentalmente nella cosiddetta "disoccupazione strutturale", identificata in letteratura come esito del mancato incontro tra domanda e offerta di lavoro sulla base della discrasia tra le abilità in capo alle persone e quelle ricercate dal mercato. È, quindi, tramite l'investimento in formazione che si intende fornire alle persone disoccupate la possibilità di apprendere nuovi saperi con l'obiettivo di favorirne l'approdo verso il mercato del lavoro.

Tra gli interventi formativi realizzati in Piemonte grande importanza assumono i corsi di formazione professionale finanziati con risorse FSE. Essi rappresentano, per varietà e capillarità degli interventi realizzati sul territorio, una grande opportunità per l'accrescimento delle competenze dei partecipanti. IRES Piemonte ha posto, con una serie di rapporti di ricerca (si vedano i riferimenti in bibliografia), attenzione alla valutazione degli esiti occupazionali dei corsi di formazione professionale per persone disoccupate realizzati nell'ambito della direttiva Mercato del Lavoro (MdL) in Piemonte.

I metodi utilizzati, di stampo quantitativo, hanno approfondito i seguenti temi:

- Stima dell'impatto occupazionale della formazione;
- Indicazioni di costo-efficacia;
- Approfondimento sul tema della lunga disoccupazione e dell'inoccupazione, e del ruolo della formazione per tali *target* di persone.

In seguito sono presentati in modo sintetico i principali risultati ottenuti, con attenzione alla discussione dei risultati chiave, gli insegnamenti, i problemi aperti e le indicazioni di policy che gli approfondimenti hanno suggerito.

STIME DELL'EFFETTO OCCUPAZIONALE DELLA FORMAZIONE

Per attribuire a una causa (la partecipazione ai corsi di formazione) un esito (es. l'aver trovato lavoro *grazie* alle competenze maturate) è necessario ipotizzare un nesso di causalità, cioè di causa-effetto, tra la partecipazione alle azioni di politica attiva e la performance lavorativa seguente. Evidentemente, nel richiamare nessi di causalità (e non semplici correlazioni) chi svolge la ricerca si assume l'onere di supporre che la stima degli effetti sia basata su assunzioni empiriche robuste e credibili, capaci in particolare di escludere che altri fattori influenti sulla variabile obiettivo di interesse (l'occupazione di un soggetto in questo caso) abbiano ripercussioni dirette.

Dal punto di vista teorico, per valutare l'impatto della partecipazione ai corsi di formazione occorrerebbe confrontare una situazione osservata (lo stato occupazionale dei partecipanti) con una situazione non osservata né osservabile, che è la condizione occupazionale degli stessi nel caso in cui non avessero preso parte all'iniziativa (situazione controfattuale). Evidentemente, quest'ultima condizione non è osservabile né osservata in realtà. I metodi statistici hanno negli ultimi decenni fornito alcuni strumenti che possono essere utilizzati per stimare, sulla base di ipotesi, l'impatto dei programmi pubblici ricostruendo stime credibili della situazione controfattuale.

In una serie di report di IRES Piemonte riferiti a diverse coorti di partecipanti ai corsi di formazione professionale, qualificati nell'anno solare 2015 (Benati et al., 2018), anno 2016 (Donato et al., 2019) e anno 2017 (Poy et al., 2020), al fine di ottenere stime dell'impatto occupazionale della formazione professionale sono stati utilizzati metodi di stampo controfattuale nella tecnica dell'abbinamento statistico. L'idea è quella di identificare un "gruppo di controllo" costituito da persone disoccupate molto simili, per una serie vasta di caratteristiche osservabili, al gruppo di persone "trattate" dagli interventi formativi. A tal fine, il sottoinsieme di persone oggetto della valutazione è stato composto da quelle iscritte presso i locali centri per l'impiego, al fine di selezionare persone plausibilmente attive nella ricerca del lavoro e ugualmente inserite nei canali dei servizi al lavoro. Quindi, sono state considerate una lunga serie di caratteristiche che richiamano aspetti socio-anagrafici (genere, età, cittadinanza, titolo di studio, provincia di residenza), storia lavorativa (stato occupazionale nei 18 mesi precedenti, qualifica contrattuale più alta raggiunta, settore del contratto più lungo, tipologia contrattuale più utilizzata), peculiarità dello stato di disoccupazione (data della Dichiarazione di Immediata Disponibilità al lavoro, oltre a una variabile che identifica le persone inoccupate), l'aver negli ultimi anni già frequentato corsi di formazione pubblica.

Tramite tecniche di abbinamento statistico si selezionano, infine, a partire dal numero ampio di persone iscritte ai Centri per l'Impiego non aventi svolto attività di formazione pubblica, persone molto simili ai partecipanti ai percorsi formativi aventi caratteristiche sopraccitate analoghe. Si ha, quindi, la possibilità di paragonare due gruppi di persone costituiti da persone molto simili, dove un gruppo ha preso parte alla formazione, l'altro no. Assumendo che non permangano caratteristiche oltre a quelle rese comparabili che sistematicamente differenziano il

gruppo dei trattati da quello di controllo è possibile stimare l'impatto della formazione professionale come differenza nel tasso di occupazione osservata nei due gruppi.

Il risultato principale degli studi è che la formazione professionale serve. Nell'ambito di tutte le coorti di partecipanti presi in esame si stima un impatto occupazionale positivo e crescente con il trascorrere del tempo dal termine dei corsi (a suggerire che serve qualche tempo prima che i benefici possano dispiegarsi appieno). A 18 mesi dal termine della formazione, per la coorte di partecipanti qualificati nel 2015 si stima un effetto occupazionale pari a 13,0 punti percentuali sul tasso di occupazione (con un livello del tasso di occupazione pari al 61,0% nel gruppo dei trattati rispetto al valore di 48% nel gruppo di controllo). La stima a 18 mesi è in media di 7,7 punti percentuali tra le persone qualificate nel 2016 e di 8,9 punti percentuali tra gli utenti della formazione qualificati nel 2017.

La comparazione tra annualità delle stime di efficacia va realizzata con cautela. Infatti, le diversità possono essere dovute a diversi fattori, tra i quali le caratteristiche delle persone oggetto di analisi: la relativa riduzione nella stima d'impatto è invero associata a una più ampia presenza nel campione di stima di persone dalle fragilità più accentuate (titoli di studio più bassi, età più matura tra le persone qualificate più di recente). Ma non solo, anche il tipo di congiuntura nel mercato del lavoro, diverso tra anni diversi, gioca un ruolo - favorevole o sfavorevole - capace di influire sulle stime d'impatto. Il messaggio principale suggerito dagli studi condotti è quindi altro, cioè che la formazione professionale per persone disoccupate è utile, il vantaggio stimato è sostanziale⁷.

Sono stati presi in esame gli investimenti (per omogeneità lessicale rispetto alla letteratura in questo ambito è utilizzato in seguito il meno appropriato termine "costi") riconosciuti per la realizzazione dei corsi, i quali possono essere messi in relazione con la stima del numero di persone occupate "aggiuntive" che, cioè, sulla base delle stime prodotte, è plausibile ipotizzare non sarebbero risultate occupate senza formazione. Il semplice rapporto tra i costi e l'occupazione aggiuntiva favorita dalla formazione restituisce un'idea circa il ritorno dell'investimento tramite indicazioni di costo-efficacia. In media, si stima per le persone qualificate nel 2015 il costo di 1 posto di lavoro favorito dalla formazione (esistente a 18 mesi dal termine del corso) in circa 40 mila euro; lo stesso indicatore è di circa 70 mila euro in considerazione delle persone qualificate nel 2016 e di circa 60 mila euro per quelle che hanno ottenuto la qualifica nel 2017.

Tali statistiche sottolineano l'esborso economico compiuto in funzione dei risultati occupazionali raggiunti. Le evidenze segnalano come un investimento stimato nell'intervallo tra i 40 e i 70 mila euro (stime riferite alle coorti di utenti della formazione qualificate tra il 2015 e il 2017) in formazione professionale possa servire a favorire 1 posto di lavoro che altrimenti non sarebbe stato osservato. Per ovvie ragioni, tali statistiche offrono solo una visione parziale del ritorno

⁷ I risultati sono riferiti a corsi diversi da quelli per Operatori Socio Sanitari (OSS), per i quali si registrano tassi di occupazione a 18 mesi del termine del corso molto elevati (dell'80% circa) e che meno si prestano all'approccio statistico adottato. In questo caso la stima d'impatto è di 48 punti circa a 18 mesi (Benati et al., 2018).

dall'accrescimento delle competenze delle persone formate, guardando al lato dei costi sostenuti, e vanno lette in tal senso. Ancor più ampie analisi, attualmente in corso, intendono considerare e quantificare anche i benefici di vario tipo (es. maggiori redditi da lavoro, gettito fiscale da imposte, risparmi da contenimento spesa pubblica, altri benefici intangibili e personali) associati all'incremento delle *chance* occupazionali delle persone e la loro rimessa in gioco⁸.

EFFETTI DIFFERENZIATI

Si è fatto riferimento in precedenza a effetti medi, relativi all'intero campione di stima. Per valutare se l'impatto della formazione è differenziato sulla base di alcune caratteristiche dei destinatari, si è altresì condotto alcuni affondi di ricerca in cui sono considerate variabili socio-anagrafiche e/o di storia lavorativa delle persone qualificate, così come alcune caratteristiche dei corsi. L'effetto della formazione professionale è più ampio in alcuni casi rispetto ad altri?

A parità di altre condizioni:

- l'effetto della formazione è positivo ma relativamente minore per le persone provenienti da periodi di disoccupazione più lunghi (da 2 anni e più) oppure in cerca di prima occupazione (inoccupati);
- l'effetto occupazionale è positivo ma più basso nel campione di persone anagraficamente più mature⁹;
- i corsi più lunghi (di 800 ore e più) sono quelli in cui si stimano effetti occupazionali relativamente più elevati per i partecipanti;
- si stimano effetti occupazionali maggiori per i corsi che dotano di competenze che trovano applicazione in settori quali la meccanica, macchinari e impiantistica – in particolare – oppure i corsi che dotano di abilità applicabili a più settori economici in modo trasversale. Viceversa, si rilevano effetti più bassi per corsi nell'ambito dei servizi turistici (per i quali in alcune annualità prese in esame non si rilevano effetti positivi) oppure nei servizi informatici e avanzati.

I risultati suggeriscono alcune evidenze che permettono alcune riflessioni di tipo speculativo. Il primo tema sono "le fragilità" dei destinatari delle azioni di formazione. Questo è il caso, ad esempio, delle persone disoccupate di più lungo corso (2 anni e più) nonché del caso degli inoccupati (in cerca di prima occupazione). Tali target sono i più deboli dell'utenza intercettata. In Aimo et al. (2020) si è discusso del tema della lunga disoccupazione mostrando l'ampia quota di persone che versano in tale fattispecie specie in Piemonte rispetto ad altre regioni

⁸ L'indagine costi-benefici, attualmente in corso presso il gruppo di ricerca di IRES Piemonte, in considerazione di tali elementi proverà a muovere passi conoscitivi dal bilanciamento più compiuto tra le poste in esame nel segnalare in quanti anni l'investimento è plausibilmente ripagato.

⁹ Tale risultato è confermato in due studi sui tre condotti (tra le persone qualificate nel 2015 e 2016). Si tenga altresì conto che, generalmente, come citato, sono stimati effetti più elevati per le persone più giovani. Ciò avviene in tutti i casi tranne che per le persone inoccupate (che sono in larga parte giovani) oppure per i disoccupati di lungo periodo (2 anni e più) più giovani per i quali si rileva come detto al punto precedente un impatto occupazionale positivo su livelli tra i più bassi.

comparabili. Dal punto di vista delle caratteristiche individuali, le persone disoccupate da 2 anni e più che partecipano ai corsi di formazione professionale vedono una cospicua quota di persone relativamente giovani, che dopo esser uscite dai radar del mercato del lavoro si iscrivono ai percorsi formativi pubblici (alcuni di essi potrebbero essere giovani Neet). Come noto da molteplici ricerche in ambito sociologico e della psicologia del lavoro, l'essere ai margini del mercato del lavoro da più tempo è in generale in relazione con crescenti effetti negativi lungo svariate dimensioni personali, che richiamano le motivazioni e l'atteggiamento verso il lavoro, le soft skills, ma anche il depauperamento e/o l'obsolescenza di competenze dei quali le persone erano in possesso. Ugualmente, la prima transizione verso il mercato del lavoro (le persone in cerca di prima occupazione) per altri versi rappresenta un momento particolarmente delicato per le persone che frequentano i corsi pubblici di formazione professionale per agevolare l'inserimento lavorativo.

La valutazione d'impatto ha suggerito effetti positivi ma più bassi per i disoccupati di lungo periodo (2 anni e più) e per le persone inoccupate, risultato che suggerisce l'importanza di favorire una crescente personalizzazione degli interventi, incoraggiando l'esame scrupoloso delle fragilità più ampie degli utenti con strumenti dedicati ed eventualmente con servizi al lavoro potenziati e sempre più integrati per una rimessa in gioco piena delle persone. Esempi di questo tipo discussi in Aimo et al. (2020) sono programmi che introducono, con varie misure e intensità (in combinazione con altri strumenti), importanti elementi di formazione su competenze trasversali (soft skill) e sviluppo-disegno della proposta professionale in modo ampio con il coinvolgimento delle aziende.

Tra i risultati delle valutazioni d'impatto, si notano stime generalmente più elevate per i partecipanti dei percorsi formativi più lunghi, configurati cioè su corsi di più ampio approfondimento delle competenze. Per quanto tale risultato si rilevi in modo ricorrente nelle analisi svolte, l'effetto di corsi di più breve durata è comunque sempre generalmente positivo, e in modo robusto.

Infine, altro risultato ricorrente rilevato è l'efficacia più alta della formazione professionale per i corsi che trasferiscono competenze spendibili nel settore della meccanica, oppure quelli che forniscono abilità applicabili in più settori in modo trasversale. Il risultato può essere letto chiamando in causa il lato della domanda di lavoro. Se, infatti, con la formazione si intende insistere sull'accrescimento delle competenze (lato dell'offerta di lavoro, che si vuole riqualificare), dall'altro il tema è l'"assorbimento" della forza lavoro e la reazione della domanda di lavoro nell'attingere dal bacino di persone disoccupate formate. Non appare casuale che per le persone qualificate in corsi affini all'ambito della meccanica, macchinari e impiantistica siano stimati effetti occupazionali più elevati. Significa, in tutta probabilità, che imprese dell'ambito sono riuscite a trovare le competenze richieste in persone disoccupate formate, specie in un settore quale quello della meccanica in forte espansione negli ultimi anni.

Il tema è la "connessione" tra il sistema formativo e il lato della domanda di lavoro, leva fondamentale dalla cui calibrazione molto dipende circa l'efficacia degli interventi. Invero, il tema suggerito dalle evidenze può essere inteso in senso più ampio, e richiama la configurazio-

ne di percorsi formativi che tengano conto di preferenze, richieste, aspettative, di tutti gli attori in gioco (persone disoccupate e potenziali datori di lavoro). La formula della triangolazione nella co-progettazione di percorsi formativi tra agenzie formative-lavoratore-datore di lavoro è una delle prassi più promettenti nell'ambito delle politiche attive del lavoro correnti da considerare.

INDICAZIONI DI POLICY

Gli studi di valutazione degli effetti della formazione pubblica per persone disoccupate finanziata con risorse FSE (direttiva MdL) hanno permesso di sottolineare alcuni temi chiave sull'importanza della misura di politica del lavoro realizzata in Piemonte. Il primo risultato è che la formazione professionale è utile per le persone disoccupate, favorisce cioè l'occupabilità dei partecipanti, per valori tra i 7,7 e i 13,0 punti percentuali (per le coorti di persone qualificate nel 2015, 2016 e 2017). Gli effetti occupazionali sono significativi e robusti dal punto di vista empirico, dimensionalmente in linea con quanto riscontrato nella letteratura empirica sull'esito di politiche del lavoro analoghe.

A fronte di risultati generalmente positivi in media, i risultati distinti per alcune caratteristiche socio-anagrafiche e/o di storia lavorativa delle persone qualificate, nonché per alcune caratteristiche dei corsi, consentono almeno due tipi di indicazioni di policy. La prima è l'attenzione alle fragilità. L'efficacia dei corsi pubblici di formazione professionale è positiva ma meno ampia per le persone disoccupate di lungo corso (2 anni e più) e per le persone inoccupate, nonché per le persone anagraficamente più mature. Ciò suggerisce l'importanza della personalizzazione degli interventi (*tailor-made*) in considerazione di una presa in carico piena delle persone, delle fragilità delle quali potrebbero essere portatrici con azioni di accompagnamento e supporto ampie, integrando misure diverse.

Altro tema cruciale è la relazione tra attori dei percorsi formativi, tutti portatori di interessi legittimi. I risultati valutativi, che segnalano effetti occupazionali più ampi per le persone qualificate in corsi affini ad alcuni settori rispetto ad altri, suggeriscono come il lato della domanda giochi un ruolo cruciale. Il risultato va letto in un'ottica ampia. Vere sfide nell'organizzazione delle politiche formative (e del lavoro, in generale) del futuro saranno favorire per quanto possibile una fattiva, credibile e rapida triangolazione tra legittime istanze di agenzie formative ed enti finanziatori da un lato, offerta di lavoro (esigenze ed aspettative di persone e loro famiglie) e domanda di lavoro dall'altro (richieste di competenze e figure professionali).

Una triangolazione tra le diverse istanze contribuisce a modellare le attività formative secondo le specificità territoriali e settoriali. A questo proposito ci si domanda se alla base dei limitati effetti occupazionali dei corsi in alcuni settori, possa nascondersi una difficoltà del sistema formativo a rispondere a fabbisogni professionali variegati e specifici, in continua trasformazione per inseguire e adattarsi ai cambiamenti tecnologici e competitivi del mondo produttivo. Le future analisi valutative potrebbero rivolgersi ad indagare come i diversi attori del sistema formativo, ivi comprese le imprese viste come luoghi di apprendimento e sviluppo di competen-

ze, si relazionano, per sollecitare un confronto su quali strumenti e metodi vengono adottati per avvicinare reciprocamente il mondo produttivo e quello della formazione. Gli effetti della pandemia potrebbero richiedere una tempestiva riflessione su questi aspetti di coordinamento, flusso conoscitivo e metodi di rilevazione all'interno del sistema formativo-produttivo.

BIBLIOGRAFIA

Benati, I., Donato, L., Migliore, M.C., Nanni, C., Ragazzi, E., Sella, L., Poy, S. (2018) La formazione professionale aiuta a trovare lavoro? Gli effetti dei corsi erogati in Piemonte nel 2015, IRES Piemonte.

Donato., L., Migliore, M. C., Poy, S. (2019) L'effetto occupazionale della Formazione Professionale in Piemonte. Uno studio sui qualificati nel 2016, IRES Piemonte.

Aimo, N., Donato, L., Migliore, Poy, S. M.C., Nanni, C., Nava, L. (2020) La formazione professionale e l'inserimento lavorativo: la questione della lunga disoccupazione e dell'inoccupazione, IRES Piemonte.

Poy, S., Subrizi, C.,Migliore, M. C. (2020) L'Effetto Occupazionale della Formazione Professionale in Piemonte. Uno Studio sulle Persone Qualificate nel 2017, IRES Piemonte.

CAPITOLO 3

I BUONI PER SERVIZI AL LAVORO

I “Buoni per servizi al lavoro” sono misure adottate dalla Regione Piemonte per far fronte al problema della disoccupazione nelle fasce più fragili della popolazione agendo dal lato dello sviluppo di competenze e/o operando dal lato dell’incontro tra l’offerta e la domanda di lavoro.

I Buoni permettono ai destinatari di usufruire gratuitamente di servizi specialistici per l’inserimento lavorativo offerti dai Centri per l’Impiego e da altri soggetti accreditati pubblici e privati. Ogni disoccupato che usufruisce di un Buono stipula con l’ente erogatore dei servizi un Piano di Azione Individuale (PAI) per il suo reinserimento nel mondo del lavoro. Gli enti erogatori ricevono una remunerazione dalla Regione legata ai servizi erogati e ai risultati raggiunti in merito all’inserimento lavorativo dei disoccupati.

La Regione Piemonte ha scelto di articolare l’offerta dei Buoni per servizi al lavoro in base alle caratteristiche dei destinatari in modo da differenziare l’offerta in base alle diverse esigenze. I Buoni per servizi al lavoro offerti ai residenti piemontesi disoccupati sono di quattro tipi e si rivolgono rispettivamente a:

- disoccupati da meno di sei mesi (disoccupati di breve durata);
- disoccupati da almeno sei mesi;
- disoccupati con particolari condizioni di svantaggio sociale
- disoccupati con disabilità;

Il primo tipo di Buoni, rivolto ai disoccupati di breve durata, è erogato dai Centri per l’Impiego; gli altri tre tipi di Buoni sono erogati da una estesa rete di operatori accreditati pubblici e privati (agenzie di somministrazione, agenzie formative, cooperative sociali, e altri).

LA STRUTTURA DELL’INTERVENTO

I Buoni per servizi al lavoro si differenziano per il tipo e la durata dei servizi che i destinatari possono ricevere. I servizi erogati possono essere raggruppati in cinque tipi: i laboratori di politica attiva, l’orientamento, le attività di sostegno alla ricerca attiva del lavoro; l’inserimento lavorativo con tirocinio e tutoraggio, l’inserimento lavorativo con contratto di lavoro e tutoraggio. Il Box 1 contiene una breve descrizione di ciascun tipo di servizio.

Box 3.1 I servizi erogati dai Buoni per servizi al lavoro

Laboratori di politica attiva

Attività di informazione per i disoccupati, svolte in gruppi (fino a 14 persone) e aventi ad oggetto varie tematiche come ad esempio le caratteristiche del mercato lavoro locale ed estero; le modalità per attuare una ricerca attiva del lavoro; i contratti di lavoro; l'organizzazione aziendale.

Orientamento

Attività volte a "mettere a fuoco" gli obiettivi professionali ed identificare un concreto percorso di reinserimento lavorativo. Si svolge attraverso colloqui individuali o di gruppo con orientatori professionisti per identificare le competenze dei disoccupati, le loro lacune, aiutarli a stendere il curriculum vitae e preparare i colloqui di lavoro. Si articola in moduli di primo livello e moduli avanzati o specialistici.

Attività di sostegno alla ricerca del lavoro

Attività di informazione e accompagnamento dei disoccupati in merito alle corrette modalità di ricerca di lavoro, sia attraverso i canali tradizionali sia tramite siti internet, social media e app dedicate.

Inserimento lavorativo con tirocinio e tutoraggio

Inserimento in azienda con contratto di tirocinio. Alla dimensione lavorativa si affianca quella formativa, con l'opportunità di apprendere e migliorare le proprie competenze direttamente sul luogo di lavoro. Il tutor assicura la dimensione formativa e monitora il corretto svolgimento delle attività.

Inserimento lavorativo con contratto di lavoro e tutoraggio

Inserimento in azienda con contratti di durata breve (da 3 a 6 mesi) o lunga (6 mesi o superiori). I destinatari dei contratti brevi beneficiano anche del tutoraggio in azienda, con funzioni di monitoraggio e di supporto nello svolgimento delle attività. Nel caso dei disabili, il tutoraggio è esteso anche ai contratti di durata pari o superiore a 6 mesi.

Il sostegno offerto ai destinatari è modulato in funzione dei loro bisogni. I laboratori di politica attiva sono riservati ai disoccupati di breve durata. Le altre categorie di destinatari, a seconda dei bisogni individuali, ricevono uno o più servizi tra l'orientamento, il sostegno alla ricerca attiva del lavoro e gli inserimenti lavorativi con tutoraggio (tirocinio o contratto di lavoro). I disoccupati da almeno sei mesi possono ricevere fino a 10 ore di orientamento e ricerca attiva del lavoro e 10 ore di tutoraggio durante gli inserimenti lavorativi. I soggetti che presentano particolari condizioni di svantaggio sociale possono ricevere fino a 14 ore di orientamento e ricerca attiva e 20 ore di tutoraggio. I disabili possono ricevere fino a 15 ore di orientamento e ricerca attiva e 70 ore di tutoraggio.

RISORSE E DESTINATARI

Nel periodo compreso tra il 2016 e il 2019 le risorse spese hanno ammontato a poco meno di 15 milioni di Euro. La quota maggiore di risorse ha riguardato i disoccupati da almeno sei mesi

Tabella 3.1 Risorse e destinatari dei Buoni per servizi al lavoro (2016-2020)

Testo	Risorse spese Euro	Numero di destinatari	Spesa media per destinatario Euro
Disoccupati da meno di 6 mesi	228.748,50	4.004	57,13
Disoccupati da almeno 6 mesi	8.512.957,50	22.043	386,20
Disoccupati con particolari condizioni di svantaggio sociale	2.665.788,50	5.008	532,31
Disoccupati con disabilità	3.078.292,50	6.024	511,00
Totale	14.485.787,00	37.079	390,67

Fonte: elaborazione IRES Piemonte su dati forniti da IS-LM S.r.l.

per i quali si è speso circa il 59% del totale. Disabili e soggetti con particolari condizioni di svantaggio sociale hanno coperto poco meno del 40% della spesa totale, mentre i disoccupati di breve durata hanno assorbito una quota limitata di risorse

I disoccupati che hanno usufruito del Buono sono circa 37.000. La quota maggiore di destinatari è composta dai disoccupati da almeno sei mesi, circa 22.000 persone. I restanti destinatari si distribuiscono in proporzioni molto simili tra le altre tre categorie.

La spesa media per ciascun destinatario è pari a circa 390,00 Euro. Il Buono per disoccupati da almeno sei mesi ha un costo medio di poco inferiore alla media. Il Buono per disabili e soggetti con particolari condizioni di svantaggio sociale presenta il costo medio per destinatario più alto (532 Euro e 511 Euro rispettivamente), mentre il Buono per i disoccupati di breve periodo ha una spesa media decisamente minore, poco meno di 60 Euro per destinatario.

L'ANALISI DEL PROCESSO DI ATTUAZIONE

L'analisi del processo di attuazione ha concentrato l'attenzione sulla prima annualità del Buono per servizi al lavoro per disoccupati da almeno 6 mesi e per disoccupati con particolari condizioni di svantaggio sociale.

L'analisi ha innanzitutto evidenziato che il Buono per Servizi al Lavoro si è in realtà articolato in tre principali varianti, o trattamenti. La gran parte dei destinatari (circa i tre quarti dei destinatari sia della misura per disoccupati di lungo periodo, sia della misura per disoccupati con par-

ticolari svantaggi) ha svolto attività di orientamento associate ad attività di ricerca attiva del lavoro (primo trattamento). La rimanente quota di destinatari ha ottenuto oltre al servizio di orientamento e di ricerca attiva del lavoro un inserimento in tirocinio (secondo trattamento) oppure un inserimento lavorativo vero e proprio attraverso un contratto di lavoro (terzo trattamento).

I dati di monitoraggio hanno inoltre fatto emergere che, in particolar modo in rapporto ai disoccupati di lungo periodo che hanno ottenuto il secondo o il terzo trattamento, il tipo di servizio erogato è stato soggetto a consistenti variazioni in rapporto al tipo di soggetto attuatore: i destinatari seguiti dalle agenzie di somministrazione sono stati inseriti in azienda prevalentemente attraverso contratti di lavoro a tempo determinato, mentre i destinatari seguiti dagli altri soggetti attuatori sono stati prevalentemente inseriti in tirocini.

D'altro canto l'analisi ha dimostrato che le agenzie di somministrazione hanno avuto tra i propri destinatari una quota inferiore alla media di donne, di persone con basso titolo di studio e con età superiore ai 50 anni.

L'analisi del processo di attuazione ha inoltre fatto emergere tre principali problemi che hanno riguardato l'attuazione dei Buoni per servizi al lavoro.

Le regole sulla chiusura dei Piani di Azione Individuale

La durata della presa in carico che segue l'apertura di un Piano di Azione Individuale è stata stabilita dalla Regione in un massimo di tre mesi. In questo lasso di tempo, anche se il Piano viene chiuso, il destinatario non può beneficiare di un servizio da parte di un altro soggetto attuatore. Si tratta di un periodo di tempo che è stato giudicato da molti intervistati come eccessivamente lungo.

I case manager

La Regione ha previsto l'obbligo per i soggetti attuatori di accreditare ciascun case manager in associazione ad uno specifico soggetto attuatore e a sedi predefinite. Secondo molti interlocutori questa regola avrebbe prodotto due 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.

I detenuti

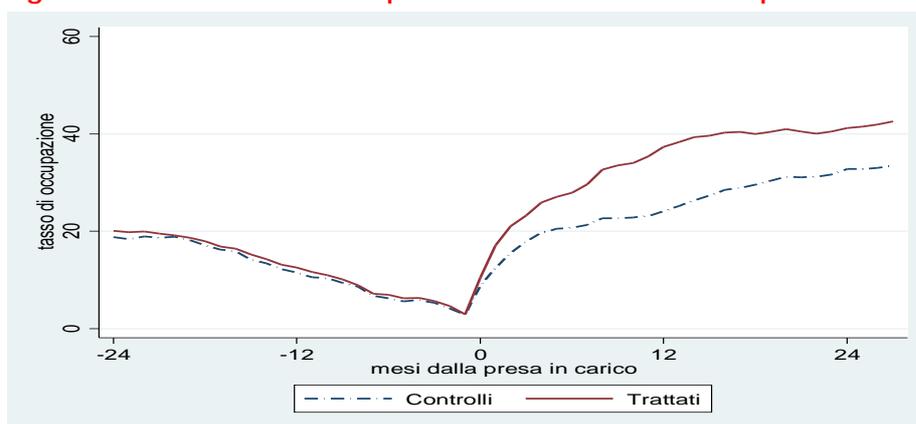
Per quanto riguarda la categoria dei soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, un grosso ostacolo al loro inserimento nella misura è stato rappresentato dal fatto che le attività di orientamento potevano essere svolte solo all'interno delle sedi accreditate dei soggetti attuatori. 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.

Per far fronte a queste criticità la Regione ha introdotto per la seconda annualità di attuazione alcune modifiche: ha ridotto da tre mesi ad un mese il periodo passato il quale i destinatari possono rivolgersi ad un altro soggetto attuatore, ha abolito l'obbligo di associare i case manager a specifiche sedi operative e ha concordato con le istituzioni carcerarie la possibilità di svolgere le azioni di orientamento all'interno delle loro sedi.

GLI EFFETTI OCCUPAZIONALI

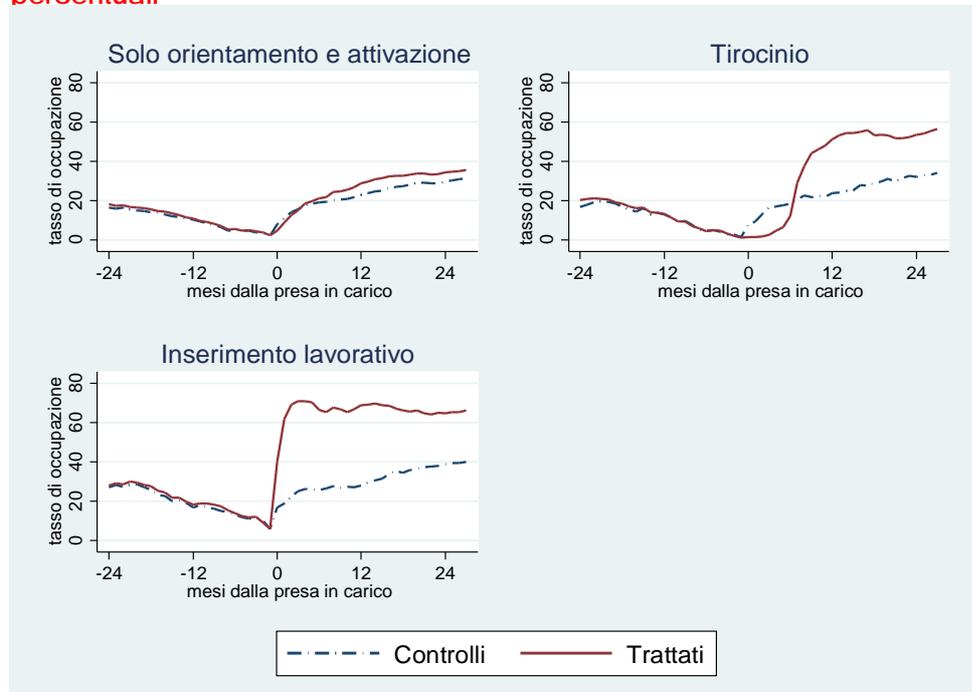
Per valutare se la misura sia stata efficace sono state compiute delle indagini più approfondite di tipo "controfattuale", riferite al primo anno di attuazione del Buono per servizi al lavoro per disoccupati da almeno 6 mesi. Lo studio dimostra che l'utilizzo del Buono per servizi al lavoro ha incrementato l'occupazione dei disoccupati da almeno sei mesi mediamente di 8,4 punti percentuali dopo 24 mesi (Figura 3.1).

Figura 3.1 L'effetto del Buono per servizi al lavoro sull'occupazione. Valori percentuali.



L'incremento è stato molto consistente per il sottoinsieme di destinatari che hanno usufruito di un inserimento con contratto di lavoro (25,9 punti percentuali dopo due anni) o con tirocinio (21,3 punti percentuali dopo 24 mesi). L'effetto è più contenuto ma comunque rilevabile anche tra chi ha usufruito esclusivamente di servizi di orientamento e di sostegno alla ricerca attiva del lavoro (circa 5 punti percentuali dopo 24 mesi).

Figura 3.2 L'effetto del Buono per servizi al lavoro sull'occupazione. Tipo di percorso. Valori percentuali



Gli effetti sono parzialmente differenziati in rapporto alle caratteristiche socio-demografiche dei destinatari e alla loro storia professionale pregressa.

L'impatto occupazionale è positivo per tutte le fasce di età, ma relativamente meno ampio per le persone anagraficamente più mature. Tale tendenza si modifica almeno parzialmente nel più lungo periodo (in particolare nel caso dei tirocini e inserimenti diretti). Nel caso di tutti i dispositivi la fascia d'età intermedia (40-49 anni) è quella rispetto alla quale la misura del Buono sembra essere più efficace.

La percentuale di persone straniere coinvolte è limitata (il 15% circa del collettivo). Si stima un effetto più ampio della partecipazione per le persone di origine straniera qualora si considerino i beneficiari di sole azioni di orientamento e attivazione. Per queste, plausibilmente più fragili dal punto di vista delle condizioni di partenza, l'effetto occupazionale è in media di circa 2 punti percentuali più alto rispetto al gruppo degli italiani. Nell'intorno dei 2 anni, invece, l'impatto occupazionale stimato è analogo per italiani e stranieri in relazione all'inserimento in tirocinio oppure dell'avviamento diretto al lavoro. Nel caso degli inserimenti lavorativi diretti nel breve termine l'effetto è più alto per le persone di origine straniera, come se con il programma si fossero "accelerati" processi di avviamento al lavoro per questo gruppo; nel più

lungo termine l'effetto è sempre ampiamente positivo, per una dimensione analoga tra autoctoni e stranieri. Viceversa, nel caso delle persone straniere che hanno beneficiato di tirocinio si osserva nel breve-medio termine un ribasso nella stima degli effetti, dovuto alla più elevata frequenza con la quale esperienze lavorative post-tirocinio falliscono tra gli stranieri. Nel lungo termine questa tendenza è riassorbita e si stimano effetti positivi e sostanziali nei due gruppi in modo analogo.

Per i partecipanti che hanno beneficiato di sole azioni di orientamento/attivazione aventi titolo di studio elevato (laurea o più) si stimano effetti più bassi, prossimi allo zero. Il tipo di percorso risulta quindi poco efficace per le persone già molto istruite. Nel caso degli inserimenti lavorativi si rilevano invece esiti positivi, seppur minori rispetto ai beneficiari con altro titolo di studio (specie nel più lungo periodo), per le persone con titolo di istruzione alto. Il risultato suggerisce la possibilità che con il programma sia stata accelerata in questo caso l'assunzione di persone che, nel più lungo termine, sarebbero risultate comunque occupate. Il tirocinio si dimostra, invece, essere un dispositivo ugualmente efficace in considerazione dei diversi livelli di istruzione considerati.

Tra le caratteristiche che potrebbero essere associate alla diversa efficacia del programma vi è poi la durata della disoccupazione (valutata alla data di presa in carico). Si distinguono quattro tipologie di utenti, che identificano altrettante fattispecie: disoccupati di breve periodo (meno di 1 anno), disoccupati da una durata intermedia (1-2 anni), disoccupati di lungo corso (2 anni e più) persone inoccupate (cioè, in cerca di prima occupazione). I risultati segnalano come presso il *target* di disoccupati più fragili (in particolare quelli di lungo periodo e gli inoccupati) le azioni di esclusivo orientamento/attivazione sembrano incidere meno. Tale dispositivo è più efficace per i disoccupati di breve periodo (meno di 1 anno), oppure per quelli di durata intermedia (1-2 anni). Per garantire una più efficace rimessa in gioco sul mercato del lavoro delle categorie di disoccupati più problematiche sembra emergere la necessità di *focus* d'intervento dedicati e/o *mix* di strumenti peculiari capaci di tenere conto delle fragilità di partenza più ampie.

Nel caso del tirocinio non si verificano invece effetti occupazionali diversificati sulla base della durata della disoccupazione: l'impatto occupazionale è positivo e sostanziale in tutti i casi dimostrando come il tirocinio rappresenti una porta d'ingresso fondamentale verso il mercato del lavoro in chiave trasversale. L'effetto occupazionale è particolarmente sostenuto anche nel caso degli inserimenti diretti al lavoro. In questo caso i risultati meno positivi (per quanto per una dimensione dei coefficienti elevata) riguardano i disoccupati di breve periodo (meno di un anno): presso questo *target* di utenti con il programma si è favorito un numero minore di occasioni lavorative che, date le caratteristiche dell'utenza (meno fragile), non si sarebbero altrimenti verificate.

Infine, viene presa in esame la tipologia di operatore della presa in carico. I beneficiari possono essere distinti sulla base di due grandi categorie di enti: agenzie di somministrazione oppure agenzie formative, cooperative sociali. Nel caso dei beneficiari di sole azioni di orientamento/attivazione, l'impatto occupazionale è più elevato se la presa in carico è a cura dalle

agenzie di somministrazione. Tale gruppo di utenti è caratterizzato da più forti condizioni di partenza: sono persone in media più giovani, più istruite, con durata della disoccupazione meno ampia, la quota di italiani è maggiore. Al contrario, nel caso dei tirocini e, soprattutto, nel caso degli inserimenti diretti al lavoro è tra gli utenti presi in carico da agenzie formative e cooperative sociali (*target* caratterizzato da caratteristiche di fragilità maggiori) che si rilevano effetti occupazionali più elevati. Ciò suggerisce come con la tessitura sociale attinente il terzo settore, nonché l'accompagnamento all'inserimento lavorativo sia stato possibile configurare avviamenti al lavoro particolarmente efficaci dal punto di vista degli esiti.

I meccanismi che spiegano gli effetti

Per capire meglio come a livello micro si producono o meno gli effetti occupazionali desiderati è stato condotto un approfondimento di carattere qualitativo basato su 15 casi di utilizzo del Buono per Servizi al lavoro – di cui 7 da parte di disoccupati da almeno 6 mesi e altri 8 da parte di disoccupati in particolare condizione di svantaggio. Questo approfondimento ha aperto la “scatola nera” del processo di attuazione permettendo di identificare tre fondamentali meccanismi che durante l'attuazione dei Buoni per servizi al lavoro favoriscono l'inserimento lavorativo dei destinatari o la cui mancata attivazione spiega l'insuccesso.

Un primo meccanismo attivabile grazie al Buono per Servizi al Lavoro consiste nell'intercettare da parte dell'agenzia per il lavoro a cui si è rivolto il destinatario una domanda di lavoro adeguata alle sue competenze e alle sue disponibilità che in precedenza il destinatario stesso non era riuscito ad individuare. I casi evidenziano chiaramente che la capacità di intercettare una domanda adeguata si lega al radicamento dei soggetti attuatori sul territorio, ai rapporti di fiducia e collaborazione che hanno stabilito spesso da lungo corso con aziende ed operatori economici di specifici settori.

Un secondo meccanismo consiste nel produrre un qualche tipo di cambiamento nel destinatario che ne rafforzi le capacità di orientarsi nel mondo del lavoro e di comportarsi in termini competenti e adeguati nel contesto lavorativo. I casi mettono in luce come il cambiamento che i destinatari affrontano possono riguardare vari aspetti: comportamenti, ad esempio i modi con cui effettuano la ricerca del lavoro o le aspettative che nutrono in merito al tipo di mansione e di contratto di lavoro; specifiche capacità, ad esempio utili ad affrontare un colloquio di lavoro o a tollerare fasi di particolare stress sul posto di lavoro; il modo di presentarsi.

Un terzo meccanismo agisce sulle imprese e consiste nella loro incentivazione ad offrire una opportunità di inserimento ai destinatari del Buono per Servizi al Lavoro. Lo studio suggerisce che l'incentivazione per le imprese ha due componenti. Ha una componente economica, legata al totale o parziale rimborso del tirocinio; ha anche una componente di carattere immateriale, che è legata al complesso delle azioni svolte dagli orientatori delle agenzie per il lavoro impegnate nell'attuazione della misura che possono rivelarsi preziose nel favorire il superamento di stigmatizzazioni negative molto diffuse in particolare nei confronti di specifiche categorie di destinatari.

La comparazione dei casi di successo suggerisce che il buon esito nell'inserimento occupazionale può legarsi a uno di questi meccanismi o a diverse loro combinazioni: in uno dei casi studiati è il meccanismo del cambiamento del destinatario ad aver giocato un ruolo prevalente; in tre casi il meccanismo del cambiamento si è associato al meccanismo riguardante la capacità di intercettare una domanda di lavoro adeguata da parte del soggetto attuatore; in altri due casi si è associato al meccanismo dell'incentivazione; in un altro caso ancora è stato il meccanismo dell'intercettazione della domanda a combinarsi al meccanismo dell'incentivazione. Il meccanismo riguardante il cambiamento dei destinatari è quello più ricorrente nei casi di successo.

I casi problematici si possono a loro volta ricondurre a due categorie: casi in cui alcuni cambiamenti del destinatario potenzialmente utili a rafforzarne l'occupabilità non sono stati realizzati o non lo sono stati in termini adeguati; casi in cui alcuni promettenti cambiamenti sono stati avviati, ma che non sono stati sufficienti, da soli, a garantire il successo nell'inserimento lavorativo.

Lo studio dei casi suggerisce inoltre che i destinatari dei Buoni per Servizi al Lavoro possono essere ricondotti a tre diverse categorie. Una prima categoria è individuata dai destinatari per cui i Buoni fanno effettivamente la differenza: sono cioè persone che difficilmente rientrerebbero spontaneamente nel mercato del lavoro e per cui tuttavia è sufficiente un piccolo aiuto nel trovare un'offerta di lavoro adeguata, nel modificare alcuni aspetti del proprio modo di essere o di comportarsi o nel renderli più competitivi e appetibili verso le imprese; rientrano in questa categoria gran parte delle storie di successo che sono state ricostruite. Una seconda categoria è invece individuata da quei destinatari per cui i Buoni non bastano: sono soggetti che generalmente presentano condizioni di partenza più difficili e un livello potenziale di occupabilità decisamente basso; rientrano in questa categoria almeno una parte delle storie problematiche o di insuccesso che sono state studiate. Una terza categoria, all'opposto, è invece individuata da quei destinatari che già in partenza presentano un buon livello di occupabilità; in questi casi il rischio è che i Buoni siano superflui e che il loro inserimento nel servizio sia più che altro il frutto di una scrematura all'ingresso dei soggetti attuatori; alcune delle storie di successo possono essere interpretate anche sotto questa luce poco benevola.

INDICAZIONI DI POLICY

In conclusione, il Buono per servizi al lavoro si configura come una misura di impianto universalista, agevolmente attuabile ricorrendo ad una estesa platea di soggetti attuatori pubblici e privati presenti capillarmente sul territorio regionale.

Gli effetti occupazionali rilevati attraverso la valutazione di carattere contro fattuale sono complessivamente positivi.

Particolarmente rilevanti sono gli effetti positivi legati ai tirocini e agli inserimenti in azienda affiancati da tutoraggio. Si tratta di risultati in linea con le evidenze già disponibili sia a livello na-

zionale sia a livello internazionale che sottolineano il ruolo positivo che le politiche attive del lavoro possono assumere nel favorire il reinserimento lavorativo delle persone disoccupate, in particolare quando ricorrono ad interventi di formazione e pratica in concreti contesti lavorativi con il coinvolgimento diretto delle aziende.

I risultati suggeriscono inoltre che anche le azioni più leggere di orientamento e attivazione possono produrre effetti positivi, seppure di minore intensità e con una certa variabilità in funzione delle specifiche categorie di utenti.

Il Buono per servizi al lavoro si conferma dunque come una misura di politica attiva del lavoro di particolare rilievo che appare opportuno confermare e semmai rafforzare anche in futuro.

BIBLIOGRAFIA

Pomatto G., L'attuazione del Buono per Servizi al Lavoro nella Regione Piemonte 2017, Contributi di ricerca IRES Piemonte, N. 269/2018.

Pomatto G., Buoni per servizi al lavoro nella Regione Piemonte: qualità percepita dai destinatari e meccanismi per l'attuazione, Contributi di ricerca IRES Piemonte, N. 279/2019.

Poy S., Gli effetti occupazionali del Buono per servizi al lavoro nella Regione Piemonte: prime evidenze, Contributi di ricerca IRES Piemonte, N. 292/2019.

Poy S., Nuove evidenze sull'effetto occupazionale del Buono per servizi al lavoro. Target persone disoccupate da almeno 6 mesi, Contributi di ricerca IRES Piemonte, N. 313/2020.

CAPITOLO 4

I PROGETTI DI PUBBLICA UTILITÀ – PPU

Con il nome “Progetti di Pubblica Utilità” (nel testo PPU) si indica un intervento di contrasto alla disoccupazione attuato dalla Regione Piemonte e finanziato con le risorse del Fondo Sociale Europeo, nel ciclo di programmazione 2014-2020.

I PPU sono rivolti in particolare al contrasto della disoccupazione in due specifiche categorie di cittadini: A) le persone in carico ai servizi sociali e B) le persone disoccupate da almeno 12 mesi. L'intervento si propone di inserire questi destinatari in un percorso di inserimento lavorativo temporaneo nell'ambito degli enti pubblici locali per stimolare l'attivazione e l'autonomia lavorativa delle persone.

LA STRUTTURA DELL'INTERVENTO

I Progetti di Pubblica Utilità sono un esempio di politica attiva del lavoro volta alla creazione diretta di posti di lavoro in ambito pubblico. L'assunto alla base della misura è che esistano alcune condizioni che generano per le persone uno svantaggio sul mercato del lavoro. La Regione Piemonte ha quindi deciso di intervenire con i PPU su due di queste condizioni. La prima è identificata con la presa in carico presso i servizi sociali territoriali, mentre la seconda è il prolungato stato di disoccupazione, protratto per almeno 12 mesi.

Per quanto riguarda la prima condizione, la platea delle persone in carico ai servizi sociali, è ampia e diversificata, e raccoglie al suo interno una moltitudine di persone non pronte al rientro diretto del mondo del lavoro. Per queste persone una forma di inserimento “protetto” potrebbe favorire lo sviluppo di capacità relazionali e lavorative necessarie al rientro sul mercato. La seconda condizione è invece nota come “disoccupazione di lunga durata”, rappresenta un grave ostacolo al rientro nel mercato del lavoro ed è particolarmente accentuata anche in Piemonte: si stima infatti che nel 2019 più di un disoccupato piemontese su due si trovasse in questa condizione. Una volta che la disoccupazione si protrae così a lungo, aumenta il rischio che si generi una perdita di competenze e di fiducia in sé stesso da parte del lavoratore, unita ad una preferenza da parte delle aziende per i disoccupati di più breve corso. L'esito è un circolo vizioso nel quale al crescere della durata della disoccupazione, diminuiscono le opportunità di trovare lavoro¹⁰.

¹⁰ Per approfondire il tema della disoccupazione di lunga durata si veda il rapporto IRES disponibile al seguente link: http://www.sisform.piemonte.it/images/sito_sisform/pubblicazioni/altre_pubblicazioni/2020/FormazioneProfessionale_e_Inserimento_Lavorativo_Rapporto2020.pdf

L'avvio di un Progetto di Pubblica Utilità avviene su partecipazione volontaria degli enti locali. Il processo ha avvio con la costituzione di una *partnership* tra un ente pubblico (detto capofila) e uno o più entri privati (detti attuatori). Alla formalizzazione dell'accordo segue lo sviluppo di una proposta progettuale che delinea le attività da svolgere, il numero di destinatari da inserire e stima le risorse economiche necessarie. La proposta così formulata è sottoposta ad una fase di approvazione da parte della Regione. Una volta approvato il progetto, gli enti membri della *partnership* possono dare avvio alla fase di selezione dei disoccupati con il supporto del Centro per l'Impiego, il quale ha il compito di raccogliere le domande di partecipazione e predisporre due graduatorie, una per ciascuna categoria di destinatari.

Come è intuibile dal nome della misura, le attività svolte dai beneficiari devono concretizzarsi in compiti di utilità pubblica. Più specificamente i PPU sono rivolti ad azioni nel campo della valorizzazione del patrimonio urbanistico, ambientale e culturale, il riordino di archivi pubblici e l'erogazione di servizi ai cittadini.

Per stimolare l'adesione dei territori, i PPU sono pensati per portare beneficio a tutti gli attori coinvolti: gli enti pubblici, le aziende private e i disoccupati. Gli enti pubblici sono stimolati ad aderire alla misura per svolgere attività di pubblico interesse per le quali non possono provvedere in condizioni ordinarie. Alle aziende private è offerta la possibilità di inserire nel proprio organico una persona, con una larga porzione dei costi coperta dal Fondo Sociale Europeo. Ai destinatari, è offerto un inserimento lavorativo per un periodo massimo di circa sei mesi. In questo modo si cerca di offrire alle persone inserite un'esperienza lavorativa che permetta loro di costruire o recuperare competenze pratiche, abilità relazionali e *soft skill* utili a colmare, almeno in parte, il divario che li separa dal resto delle forze di lavoro. L'inserimento lavorativo garantisce altresì ai destinatari un sostegno al reddito utile ad allontanarli momentaneamente dal rischio di povertà.

I PPU sono stati attuati in Piemonte in tre differenti "edizioni", rispettivamente chiamate nel testo: edizione 2013-2015 (prima edizione); edizione 2016-2018 (seconda edizione); edizione 2019-2020 (terza edizione). Questo documento si concentra sulle ultime due, finanziate nell'ambito del ciclo di programmazione europea 2014-2020. La prima edizione, invece, non verrà richiamata nel dettaglio in quanto finanziata nell'ambito del precedente ciclo di programmazione 2007-2013¹¹.

Le principali differenze tra le edizioni riguardano il tipo di inserimento lavorativo offerto ai destinatari. L'edizione 2013-2015 ha previsto l'inserimento dei destinatari tramite contratti di lavoro a tempo determinato. La seconda edizione 2016-2018 ha sostituito il contratto di lavoro con l'inserimento in tirocinio, mentre la successiva edizione (2019-2020) ha ripristinato il contratto di lavoro a termine.

¹¹ Per approfondimenti sulla prima edizione si veda il rapporto IRES disponibile al seguente link: https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2019-03/fse_ires_09.pdf

I DATI DI MONITORAGGIO

Le due edizioni dei PPU finanziate nel ciclo di programmazione 2014-2020 hanno stanziato complessivamente più di 8 milioni di euro (tabella 1) dei quali sono stati spesi più di 5 milioni. Dalla tabella 1 si possono inoltre trarre alcune informazioni aggiuntive. L'edizione 2016-2018 ha attuato quasi il doppio dei progetti, e coinvolto un maggior numero di destinatari per un ammontare di spesa sensibilmente inferiore. La spiegazione di questo fenomeno risiede nella differenza di costo tra il tirocinio (più economico) e il contratto a tempo determinato (più dispendioso). Questo elemento non deve tuttavia trarre in inganno, poiché i dati nella tabella mostrano come l'edizione 2019-2020 abbia dato fondo a tutte le risorse disponibili, mentre la precedente edizione mostra un avanzo di oltre la metà dei fondi disponibili. Il contratto di lavoro è quindi un incentivo a partecipare ai PPU più forte rispetto al tirocinio, non solo per i disoccupati, ma anche per gli enti del territorio e le aziende private che scelgono di aderire alla misura.

Tabella 4.1 Le risorse e i progetti presentati

	Edizione 2016-2018	Edizione 2019-2020	Totale
PPU	110	66	176
Destinatari	421	268	689
Attuatori	53	33	86*
Risorse (Euro)	5.000.000,00	3.105.397,95	8.105.397,95
Spesa (Euro)	2.387.533,20	3.102.625,67	5.490.158,87

Fonte: elaborazione su dati Regione Piemonte

*19enti attuatori dell'edizione 2019-2020 hanno partecipato anche alla precedente

La distribuzione dei progetti per ambito di svolgimento (tabella 4.2) è simile nelle due edizioni, con un lieve aumento dei progetti nel campo del patrimonio culturale nell'edizione 2019-2020. In entrambe le edizioni, la porzione maggiore di progetti è rivolta a interventi di tutela del patrimonio ambientale e al riordino di archivi. In totale, circa otto interventi su 10 sono stati sviluppati in questi due ambiti. La differenza potrebbe riflettere un maggior bisogno di interventi su questi fronti nei contesti locali, ma anche una maggior compatibilità di questo tipo di mansioni con i profili dei destinatari.

Tabella 4.2 L'ambito di svolgimento dei PPU

	Edizione 2016-2018	Edizione 2019-2020	Totale
Patrimonio ambientale	64	34	98
Patrimonio culturale	5	9	14
Riordino archivi	28	16	44
Servizi alla persona	13	6	19
Più di un ambito	-	1	1
Totale	110	66	176

Fonte: elaborazione su dati Regione Piemonte

Per quanto riguarda i destinatari (Tabella 3), nel corso delle due edizioni i PPU hanno coinvolto complessivamente 689 persone equamente distribuite tra le due categorie.

Tabella 4.3 Caratteristiche dei destinatari

	Edizione 2016-2018	Edizione 2019-2020	Totale
Utenti dei servizi sociali	228	135	363
Inoccupati/disoccupati	193	133	326
Totale	421	268	689

Fonte: elaborazione su dati Regione Piemonte

I dati sui soggetti privati coinvolti nel ruolo di attuatori, infine, evidenziano una preponderanza di cooperative rispetto alle altre imprese e un piccolo numero di associazioni ed altri enti appartenenti al terzo settore.

Tabella 4.4 Tipo di soggetto attuatore

	Edizione 2016-2018	Edizione 2019-2020
Cooperative	38	25
Altre imprese	10	7
Associazioni di categoria	3	1
Fondazioni/volontariato	2	-
Totale	53	33

Fonte: elaborazione su dati Regione Piemonte

LE ANALISI DI ATTUAZIONE

I Progetti di Pubblica Utilità sono stato oggetto di due indagini di attuazione, una per ciascuna edizione del ciclo di finanziamento 2014-2020. Entrambe le indagini si sono basate su metodi qualitativi, in particolare attraverso interviste individuali o in piccolo gruppo e *focus group* rivolti ad una selezione di rappresentanti degli enti pubblici e privati che hanno partecipato alla misura.

La strategia di ricerca ha previsto una prima analisi, per l'edizione 2014-2016 che ha indagato ad ampio spettro gli aspetti centrali dell'attuazione dei PPU, per individuarne i principali punti di forza e le criticità. Il secondo rapporto, per l'edizione 2019-2020, ha invece indagato più nel dettaglio continuando nel solco tracciato dalla precedente ricerca. In questo caso, sono state messe a fuoco le differenze tra le due edizioni e sono stati approfonditi i principali punti critici emersi nel precedente studio.

Il ruolo dei soggetti privati nelle partnership

Uno degli aspetti sui quali si sono concentrate le ricerche è relativo alla partecipazione dei soggetti privati ai PPU, nonché il ruolo da loro ricoperto. Come si è già osservato nella tabella 4, la maggior parte degli enti privati coinvolti nell'attuazione dei Progetti di Pubblica Utilità è composta da cooperative. Da un lato, ciò può apparire ragionevole poiché questo tipo di organizzazione privata possiede spesso strumenti specifici per la presa in carico di soggetti in condizioni di svantaggio (si pensi, ad esempio, alle cooperative di tipo B).

Tuttavia, dalle indagini svolte emerge un'ulteriore spiegazione, valida sia per le cooperative che per le imprese di altro tipo. Le organizzazioni private che accettano di partecipare ai PPU sono, in larga misura, soggetti vicini all'ente pubblico proponente. Ciò significa che gli enti attuatori hanno già avuto opportunità di collaborazione con il proponente pubblico in altre occasioni, oppure vedono nei PPU l'opportunità di iniziare a collaborare con l'ente pubblico.

L'incentivo principale alla partecipazione non sembra essere quello di inserire nuove persone nella propria organizzazione produttiva, bensì consolidare rapporti di collaborazione che potrebbero portare a nuove opportunità nel prossimo futuro.

La copertura di una parte dei costi di inserimento dei destinatari tramite i fondi europei non sembra quindi sufficiente a stimolare l'adesione alla misura.

Selezione dei destinatari

Il processo di selezione dei destinatari è un nodo di particolare importanza, sottolineato nella maggior parte delle interviste come aspetto di criticità. In particolare viene sottolineata la rigidità del processo di selezione, che procede nel modo seguente: pubblicazione dell'avviso da parte del partenariato, presentazione delle candidature da parte dei destinatari, composizione della graduatoria da parte del Centro per l'Impiego e colloquio finale. I punti individuati come maggiormente critici sono gli ultimi due. In particolare, l'ordinamento dei destinatari in graduatoria segue un criterio di reddito ISEE, senza tenere in considerazione eventuali competenze o caratteristiche utili o necessarie a svolgere le mansioni richieste nel PPU.

I candidati così individuati sono inviati alla fase finale di colloquio uno alla volta, dove è richiesto ai soggetti proponenti e attuatori di confermare o scartare la persona individuata (laddove sia ritenuta incompatibile con le mansioni da svolgere), senza però poter conoscere i successivi candidati. In questo modo non vi è possibilità di sapere se la persona successiva sarà migliore o peggiore, determinando così una situazione di incertezza nella quale è difficile compiere una scelta ponderata. Questo aspetto si lega, in parte, al tema precedente della partecipazione delle imprese: l'assenza di margini nella scelta dei destinatari finali costituisce un ulteriore deterrente verso la partecipazione ai PPU.

Contratto o tirocinio?

Il tipo di contratto con il quale i destinatari fanno ingresso nella misura è l'elemento distintivo principale tra le edizioni 2016-2018 e 2019-2020. Come già detto in precedenza, la prima ha previsto l'inserimento in tirocinio, mentre la seconda con contratto a tempo determinato. Il cambiamento è principalmente dovuto ad una serie di difficoltà nell'adattare i PPU al tirocinio, che, sebbene più economico, si è rivelato in molti casi problematico dai punti di vista amministrativo e gestionale. Il tirocinio, infatti, prevede l'assegnazione dei tirocinanti a un tutor aziendale, il quale deve supervisionare costantemente l'attività del destinatario. Come risultato, i costi del personale adibito al tutoraggio si sono rivelati in molti casi insostenibili. Questo fenomeno è particolarmente accentuato nei progetti che coinvolgevano un alto numero di destinatari, e conseguentemente più di un singolo tutor (la normativa ne prevede uno ogni 3 tirocinanti).

L'assunzione con contratto a tempo determinato elimina l'obbligo del tutoraggio, lasciando ad ogni PPU la valutazione di quando e come affiancare il destinatario, a seconda dei casi e delle mansioni richieste.

Un aspetto altrettanto rilevante è costituito dal diverso trattamento economico garantito ai destinatari. A parità di impegno orario, il contratto di lavoro concede una retribuzione superiore rispetto al tirocinio, a cui si aggiunge la possibilità di beneficiare degli ammortizzatori sociali (NASPI) al termine del periodo di assunzione e dei contributi previdenziali.

Confronto con altri strumenti di workfare

Un tema emerso nel corso delle interviste è il confronto dei PPU con altri strumenti di politica attiva del lavoro e di sostegno al reddito (*workfare*). Questo tema è emerso a margine dell'analisi dell'edizione 2016-2018, ed è stato indagato più in profondità nella successiva fase di indagine. Dalle testimonianze raccolte emerge la difficoltà dei PPU di trovare un proprio spazio all'interno delle strategie di welfare locali. Il principale termine di confronto è la misura dei Cantieri di Lavoro, esperienza di lungo corso nella Regione Piemonte, per il sostegno al reddito di persone in difficoltà mediante lo svolgimento di lavori di pubblico interesse. La principale differenza con i PPU è che questa misura non prevede un contatto diretto con il mondo delle imprese. Per quanto riguarda la relazione tra i due interventi, dall'indagine svolta sono emersi due modelli. Un primo modello vede una sovrapposizione tra PPU e Cantieri di lavoro, entrambi utilizzati dagli enti pubblici per svolgere funzioni simili e sostenere persone con simili caratteristiche. La scelta di una misura rispetto all'altra ricade su ragioni di contingenza temporale e convenienza amministrativa. Il secondo modello, invece, separa le due misure in modo più marcato. Da un lato i Cantieri di Lavoro sono destinati a persone con particolari vulnerabilità oppure prossime al raggiungimento della pensione, cui vengono affidate mansioni ordinarie dell'ente pubblico. I PPU, al contrario, in questo modello sono destinati a persone più prossime al mercato del lavoro, e sono condizionati alla progettazione di azioni non ordinarie.

In entrambi i casi, la componente di sostegno al reddito dei PPU sembra quella prevalente rispetto alle altre componenti come lo sviluppo di competenze, il contatto tra disoccupati e imprese e il reinserimento sul mercato del lavoro.

Un ulteriore aspetto di criticità è rappresentato dalle possibili frizioni tra PPU e Reddito di Cittadinanza. La partecipazione ad un PPU potrebbe creare effetti negativi di lungo periodo sul Reddito di Cittadinanza, in particolare, il nuovo ISEE aggiornato dopo aver beneficiato del PPU potrebbe escludere il destinatario dal Reddito di Cittadinanza nel caso tornasse disoccupato, fino al successivo aggiornamento della condizione ISEE. Questo fattore, unito all'incertezza nella prosecuzione del rapporto di lavoro al termine del PPU, ha determinato alcune rinunce a partecipare per timore di trovarsi al contempo senza lavoro ed esclusi da altre misure di sostegno.

INDICAZIONI DI POLICY

Gli elementi emersi durante le attività di analisi dei PPU mettono in luce tre principali indicazioni utili ai *policy maker* come spunto di riflessione per il futuro di questa misura.

Il primo aspetto da considerare riguarda il livello di selettività dei destinatari. Incrementare la selettività per concentrare l'azione su sottocategorie specifiche dei destinatari potrebbe portare la misura verso i profili maggiormente inseribili nel mercato del lavoro, per i quali i PPU rappresentano un'occasione di apprendimento e riattivazione, escludendo però i profili più svantaggiati. Viceversa, una minore selettività garantirebbe di raggiungere le fasce di popolazione con maggiori difficoltà, per le quali, tuttavia, il PPU potrebbe essere insufficiente a colmare il divario sul mercato del lavoro. In questo caso, i PPU avrebbero quasi esclusivamente un ruolo di sostegno al reddito. In questa prospettiva è fondamentale riflettere portando attenzione alle trasformazioni in corso nelle politiche per il lavoro regionali e nazionali. Oltre all'ingresso in campo del Reddito di Cittadinanza, è probabile che la crisi pandemica genererà nuove politiche (sia attive che passive) in campo sociale, economico e del mercato del lavoro. Sarà dunque fondamentale programmare l'integrazione tra le varie misure, e prevenire possibili frizioni e sovrapposizioni tra i vari dispositivi.

Il secondo punto di riflessione riguarda il coinvolgimento delle imprese private. Attualmente i PPU non sembrano incentivare la partecipazione delle imprese al fine di inserire nuovi lavoratori da assumere. Questo fattore è in parte collegato alla selezione dei destinatari, ma ha anche a che vedere con la reticenza delle imprese a intraprendere un percorso in un campo, quello di collaborazione col settore pubblico, con il quale non hanno familiarità. L'assenza di un beneficio economico diretto, unito al carico amministrativo di gestione dei progetti, rappresentano attualmente forti disincentivi alla partecipazione.

Il terzo punto riguarda i risultati occupazionali della misura. Le analisi attuali mettono in luce alcuni aspetti relativi all'attuazione, e possono contribuire a spiegare alcuni meccanismi di funzionamento dei PPU. Queste analisi non possono, tuttavia, fornire un giudizio accurato

sull'efficacia occupazionale dei PPU e sulla loro effettiva capacità (o incapacità) di contribuire al rientro sul mercato del lavoro da parte dei destinatari. Per fare ciò sarebbe necessario condurre un'indagine quantitativa di stampo controfattuale, che possa aiutare a comprendere con maggior precisione gli effetti della misura.

BIBLIOGRAFIA

Aimo N., Cibinel E., Cogno R. e Nava L., L'attuazione dei Progetti di Pubblica utilità 2019, Contributo di ricerca 283/2019.

Aimo N., Nava L. e Pomatto G., I Progetti di Pubblica Utilità. Analisi di attuazione 2020, Contributo di ricerca 315/2021.

CAPITOLO 5

L'INCLUSIONE DELLE VITTIME DI TRATTA

La tratta degli esseri umani rappresenta una grave violazione dei diritti fondamentali che implica il trasferimento o il trasporto illegale in forme coercitive di una persona straniera all'interno dei confini nazionali al fine di sfruttarla nell'ambito della prostituzione, del lavoro, dell'accattonaggio o in attività illegali. Il fenomeno ha una portata globale e una forte connotazione di genere: per quanto riguarda l'Unione Europea, quasi tre quarti di tutte le vittime segnalate nel 2017 e 2018 sono donne e ragazze, prevalentemente oggetto della tratta a fini di sfruttamento sessuale¹². Negli ultimi anni, tuttavia, in Europa è cresciuto il numero degli uomini e dei ragazzi identificati come vittime e delle persone trafficate per essere sfruttate nel lavoro, nell'accattonaggio forzato e nelle attività illecite¹³.

A partire dal 2015, nel quadro dei flussi migratori misti, si sono manifestate profonde interconnessioni tra il fenomeno della tratta e i percorsi migratori dei richiedenti asilo, e la richiesta d'asilo si è affermata quale principale canale di accesso per le vittime nel nostro Paese. Il fenomeno ha interessato soprattutto le donne e le minori straniere non accompagnate di nazionalità nigeriana: secondo l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), circa l'80% delle donne nigeriane sbarcate è una probabile vittima di tratta destinata allo sfruttamento sessuale in Italia o in altri Paesi dell'Unione Europea¹⁴.

Per quanto riguarda il Piemonte, nel triennio 2018-2020 i servizi pubblici e privati anti-tratta¹⁵ hanno intercettato e assistito 1.367 potenziali vittime. Si tratta per lo più di persone di genere femminile (84%), provenienti dalla Nigeria (79%) e con un basso titolo di studio: nel 74% dei casi il titolo più alto raggiunto è la licenza media¹⁶.

Sebbene la tratta di esseri umani, in forme sempre mutevoli, sia un fenomeno presente da tempo nel nostro Paese, mancano politiche strutturali per l'emersione, la protezione e l'inserimento sociale e lavorativo delle vittime, con risorse certe e azioni programmabili nel medio-lungo periodo. Nonostante i miglioramenti intervenuti con l'introduzione, nel 2016, del Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale delle vittime, affidato alla

12 Cfr. Commissione Europea, "Seconda relazione della Commissione europea sui progressi compiuti nella lotta alla tratta di esseri umani (2020) a norma dell'articolo 20 della direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime" (COM (2020)0661), URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020DC0661>

13 Cfr. United Nations Office for Drugs and Crime (UNODC), "Global Report on Trafficking in Persons 2020", URL: <https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/glotip.html>

14 OIM, "La tratta di esseri umani attraverso la rotta del mediterraneo centrale", 2017. URL: <https://www.osservatoriointerventitratta.it/rapporto-oim-2017-la-tratta-di-esseri-umani-attraverso-la-rota-del-mediterraneo-centrale/>

15 Servizi operanti nell'ambito del progetto "L'Anello forte", di cui si dirà a breve.

16 Elaborazioni IRES Piemonte su dati SIRIT (Sistema informatizzato per la raccolta di informazioni sulla tratta).

regia del Dipartimento per le Pari opportunità (DPO) presso la Presidenza del consiglio dei ministri, gli interventi restano di natura progettuale e affidati a bandi pluriennali. Nell'esecuzione delle attività al livello territoriale è centrale il ruolo di Regioni, enti locali e soggetti privati specializzati.

In Piemonte, la Regione ha assunto un ruolo ormai consolidato di coordinamento degli interventi, con la titolarità o la partecipazione ai progetti realizzati in materia.

In primo luogo, dal 2008 l'amministrazione regionale coordina il progetto anti-tratta finanziato dal DPO. Attualmente denominato "L'Anello forte – Rete anti-tratta del Piemonte e della Valle d'Aosta", il progetto copre i territori delle due regioni con interventi del valore di oltre 5 milioni di Euro nel periodo 1° dicembre 2017 – 30 giugno 2021. Regione Piemonte, con il sostegno tecnico-scientifico di IRES Piemonte, si occupa della programmazione e del coordinamento delle attività, mentre i servizi sono erogati da "enti attuatori": soggetti pubblici o privati iscritti alla seconda sezione del Registro delle associazioni che svolgono attività a favore degli immigrati¹⁷, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (comunemente denominati "enti anti-tratta"), che la Regione individua attraverso una procedura di coprogettazione.

Nell'ambito del POR-FSE 2014-2020, inoltre, la Regione Piemonte ha individuato due misure rivolte all'inclusione socio-lavorativa delle vittime di tratta. In primo luogo, il Buono per servizi al lavoro per persone disoccupate in condizioni di particolare svantaggio è rivolto, tra gli altri soggetti, alle vittime di tratta e grave sfruttamento. La seconda misura – che sarà oggetto di approfondimento in questa sede – è un bando finalizzato a finanziare progetti speciali di inclusione attiva, per interventi di natura integrata e complementare ai servizi al lavoro, che si sono svolti nel corso del 2018.

Le misure sostenute con i fondi POR sono strettamente connesse alle altre politiche in materia di tratta a titolarità regionale.

LA STRUTTURA DELL'INTERVENTO¹⁸

La definizione di un progetto POR specifico a favore delle vittime di tratta deriva dall'obiettivo tematico 9 del POR FSE della Regione Piemonte, volto a promuovere iniziative di integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei soggetti maggiormente vulnerabili e a rischio di esclusione sociale, per accrescere la loro capacità di partecipazione alla vita sociale e lavorativa. Tramite un bando del dicembre 2016 la Regione ha finanziato "progetti speciali di inclusione attiva per il contrasto del grave sfruttamento e della tratta", da realizzare attraverso percorsi di

¹⁷ Maggiori informazioni sul Registro sono disponibili al link: www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/registro-associazioni-ed-enti/Pagine/Attivita-e-servizi.aspx

¹⁸ Per un'analisi più puntuale del bando POR destinato ai progetti speciali di inclusione attiva di vittime di tratta e grave sfruttamento, cfr. R. Cogno, L. Nava, G. Pomatto, M. Sabbadini, A. Soggia, "Vittime di tratta: pratiche e strumenti di inclusione lavorativa", Contributo di ricerca IRES Piemonte 298/2020, URL https://www.ires.piemonte.it/pubblicazioni_ires/CR298-2020VITTIMETRATTA.pdf

affiancamento e sostegno per acquisire o recuperare capacità sociali e relazionali e di autostima personale. I percorsi sono caratterizzati da interventi di politica attiva con natura integrata e complementare rispetto ai servizi al lavoro, in particolare i Buoni per servizi al lavoro per persone in condizioni di particolare svantaggio. Devono avere durata massima di 250 ore di servizio in front office, con possibilità di effettuare ulteriori ore in back office, fino ad un massimo di 100 ore, "in considerazione della elevata fragilità del target e dell'elevato rischio di abbandono".

I percorsi prevedono:

- attività di coinvolgimento delle persone destinatarie
- attività di formazione, affiancamento e sostegno (informazioni su diritti e status giuridico, sui servizi del territorio, accompagnamento alla loro fruizione, iscrizione ai Centri per l'impiego, bilancio di competenze, laboratori di espressione, percorsi formativi da parte di enti accreditati, validazione e certificazione delle competenze, assistenza sociale e sanitaria di secondo livello, accompagnamento a iniziative di inserimento lavorativo)
- attività psico-socio-educative (laboratori di recupero dell'autostima e motivazionali, problem solving, mediazione dei conflitti)
- conciliazione e partecipazione attiva (laboratori per l'accesso ai servizi e alle iniziative del contesto urbano e di educazione alla cittadinanza).

La durata dei progetti è annuale (le attività si sono svolte tra gennaio e dicembre del 2018) e i proponenti, selezionati attraverso il bando regionale, sono enti anti-tratta accreditati. I progetti possono essere proposti anche da ATS che comprendano uno degli enti anti-tratta, assieme con enti locali, gestori dei servizi sociali, enti di formazione, associazioni, sindacati, altri soggetti funzionali alla realizzazione del progetto.

Per realizzare alcune attività (orientamento, formazione professionale e certificazione delle competenze non formali e informali) gli operatori devono disporre del pertinente accreditamento regionale. I progetti possono prevedere la delega ad altri soggetti di specifiche attività, nel limite del 40% del valore del progetto.

RISORSE E DESTINATARI

Lo stanziamento previsto nel bando originario ammonta ad 1 milione di Euro, mentre le risorse effettivamente erogate sono pari a circa 905.000 Euro¹⁹.

Le persone beneficiarie dei progetti sono complessivamente 97. Le destinatarie di ogni progetto non sempre sono coinvolte in tutte le attività: ciò per i diversi contenuti – come le diverse formazioni fornite – oppure per la partecipazione individuale a tirocini, o ancora per motivazioni individuali o per abbandono.

¹⁹ Monitoraggio Regione Piemonte, gennaio 2019.

Tabella 5.1 Persone destinatarie per progetto

Ente attuatore	Titolo	Ambito	ATS con	n° prese in carico
PIAM Onlus Asti	<i>Asti contro la tratta</i>	AT-AL	Comune di Asti; Agenzia di Formazione Professionale delle Colline Astigiane; Consorzio sociale Asti Alessandria scs	9
Granello Di Senape Onlus	<i>Sulla strada della speranza</i>	CN	Coop. Soc. o.r.So. Scs	8
Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII	<i>Iris</i>	CN	ENAIP Piemonte; CNOS-FAP Regione Piemonte	15
Associazione Gruppo Abele Onlus	<i>Wewip</i>	TO	TAMPEP	13
Cooperativa Sociale Progetto Tenda	<i>Amaè</i>	TO	Centro come noi Sandro Pertini; Associazione Formazione 80	25
Arcidiocesi Di Torino- Ufficio Pastorale Migranti	<i>Nora</i>	TO	Associazione Compagnia delle Opere del Piemonte; Città Metropolitana di Torino; Confcooperative Piemonte Nord; Coop. Sociale Terremondo arl; Federazione Provinciale Coldiretti Torino; Fond. Casa di Carità Arti e Mestieri onlus; Il nodo-Formazione consulenza e ricerca; Synergica-ca scs	7
Associazione Ideadonna Onlus	<i>Vivalab</i>	TO	//	10
Liberazione E Speranza Onlus	<i>Joy</i>	NO VC VCO BIE	FILOS soc. coop.	10
Totale				97

Fonte: monitoraggio Regione Piemonte

L'ANALISI DEL PROCESSO DI ATTUAZIONE²⁰

Considerata la stretta connessione tra le misure sostenute con i fondi POR e le altre politiche in materia di tratta a titolarità regionale, IRES Piemonte ha condotto un'analisi unitaria degli interventi di formazione professionale e accompagnamento al lavoro delle vittime di tratta, indipendentemente dalla fonte del finanziamento. Si è tenuto conto, in tal modo, della complementarità delle misure, del fatto che gli enti attuatori dei progetti POR e "L'Anello forte" coincidono in larga parte e che le stesse persone beneficiarie hanno spesso usufruito di servizi diversi offerti da entrambi i progetti.

L'analisi del processo di attuazione delle misure di formazione e di accompagnamento al lavoro è stata condotta attingendo in primo luogo agli esiti di due attività realizzate da IRES Piemonte nell'ambito del progetto "L'Anello forte": 15 interviste in profondità con i singoli enti attuatori, svolte nel periodo 2018-2019, e il "Laboratorio sull'inserimento lavorativo delle vittime di tratta", organizzato a Torino il 26 febbraio 2019, al quale hanno partecipato circa 50 operatori in rappresentanza degli enti anti-tratta piemontesi e di 15 progetti attivi in diverse aree del territorio nazionale. Queste attività hanno permesso di identificare caratteristiche, punti di forza e criticità delle misure esaminate, e hanno rappresentato la base per un'ulteriore fase di indagine: due focus group organizzati nella giornata del 3 dicembre 2019 durante i quali, a partire dall'approfondimento delle problematiche evidenziate in precedenza, sono state formulate e discusse da parte dei soggetti attuatori alcune proposte per lo sviluppo di questo settore di policy.

L'analisi del processo di attuazione ha fatto emergere alcuni problemi, cui corrispondono altrettante indicazioni di policy. Di seguito sono sintetizzati i più importanti.

Le vulnerabilità del target e la necessità di ripensare gli interventi

Le vittime di tratta sono spesso giovani donne con un profondo vissuto di sofferenza legato ai traumi fisici e psicologici causati dallo sfruttamento subito nei Paesi di transito e in Italia. Dispongono di competenze linguistiche e professionali mediamente basse, e hanno esigenza di guadagno immediato per ripagare il debito contratto per il viaggio o per sostenere la propria famiglia di origine. Sono esposte al rischio di ri-vittimizzazione, cioè di essere reinserite nei circuiti dello sfruttamento sessuale o di altro tipo. Hanno spesso figli piccoli a carico.

Occorre in primo luogo ripensare gli interventi regionali nel quadro di una filiera unitaria: la formazione professionale, l'accompagnamento al lavoro e l'autonomia (anche abitativa) non costituiscono elementi disgiunti, ma tasselli interconnessi di un unico percorso. In particolare, il POR deve essere strutturalmente connesso ai percorsi di accoglienza finanziati da altre

²⁰ Per un'analisi più approfondita del processo di attuazione, cfr. R. Cogno, L. Nava, G. Pomatto, M. Sabbadini, A. Soglia, "Vittime di tratta: pratiche e strumenti di inclusione lavorativa", cit.

misure (progetto anti-tratta "L'Anello forte") ed è necessario un tavolo congiunto di programmazione che favorisca l'utilizzo efficiente di tutte le risorse disponibili.

Si sottolineano in particolare le necessità di:

- sostegno della motivazione e della partecipazione ai percorsi di inclusione sociale, anche attraverso un accompagnamento etno-psicologico;
- interventi rapidi che assicurino un reddito, senza attendere le fasi finali del percorso di accoglienza;
- interventi di conciliazione dei tempi di vita e di formazione e lavoro, con particolare attenzione verso i bisogni delle madri sole con bambini.

La formazione professionale

Spesso le vittime di tratta non dispongono dei documenti, dei titoli e delle competenze linguistiche minime per accedere ai percorsi ordinari di formazione professionale. Inoltre, la programmazione della formazione professionale non tiene realmente conto delle esigenze di questo target. Le barriere all'accesso non sono solo linguistiche e tecniche, ma anche culturali.

Si rilevano dunque le seguenti esigenze:

- maggiore flessibilità delle regole di accesso e partecipazione ai percorsi;
- cataloghi formativi maggiormente personalizzabili e adatti a diversi background culturali
- fin dall'inizio del percorso, formazione orientata all'inserimento lavorativo nei settori di mercato più ricettivi e produttivi, attraverso il coinvolgimento delle imprese e delle loro organizzazioni di rappresentanza nell'individuazione delle competenze necessarie al futuro inserimento e nella progettazione dei corsi;
- aumento del monte ore dedicato alla formazione specialistica e alla componente pratica, ad esempio attraverso l'insegnamento dell'Italiano per il lavoro e i laboratori di mestiere;
- facilitazione del percorso di riconoscimento delle competenze professionali non formali e non certificate possedute dal target, per valorizzarne talenti e potenzialità.

Il Buono per servizi al lavoro

Tra i destinatari del Buono per servizi al lavoro per "persone in condizione di particolare svantaggio" vi sono anche le vittime di tratta e grave sfruttamento. Per questo target lo svantaggio è attestato dal settore regionale competente in materia di immigrazione, nella sua qualità di responsabile del progetto "L'Anello forte", su richiesta dell'ente anti-tratta. Tuttavia Il Buono per servizio al lavoro è una misura che è stata usata in termini limitati dalle vittime di tratta²¹.

²¹ Cfr.R. Cogno, L. Nava, G. Pomatto, M. Sabbadini, A. Soggia, "Vittime di tratta: pratiche e strumenti di inclusione lavorativa", cit.

Sono state identificate le seguenti criticità, cui corrispondono alcune indicazioni di policy.

- L'impresa è tenuta ad anticipare il costo della borsa lavoro e riceve solo successivamente (e verificata una serie di requisiti) il rimborso pari al 50%; di fatto il buono è stato attivato solo se l'ente anti-tratta era in grado di ricorrere a risorse offerte da altri progetti (es. "L'Anello forte") per il pagamento integrale delle indennità di tirocinio. Sarebbe dunque necessario rivedere la disciplina e la consistenza economica dell'indennità.
- Il tirocinio può essere attivato solo previa autorizzazione della Regione Piemonte, che può arrivare fino a 45 giorni successivi alla richiesta, un tempo talvolta incompatibile con le esigenze delle aziende. Sarebbe auspicabile rivedere la procedura nel senso di una maggiore celerità delle pratiche.
- La misura presenta aspetti di rigidità: ad esempio, le ore di tutoraggio sono coperte solo se il tirocinio ha durata minima di sei mesi; tuttavia la durata del tirocinio dipende molto dalle esigenze della persona e dal suo percorso di accoglienza. Sarebbe importante prevedere maggiore flessibilità e riconoscere la possibilità di tirocini di durata inferiore.
- Le categorie dello svantaggio sono molto ampie e le vittime di tratta si trovano a competere con soggetti che, a parità di condizioni economiche di inserimento, sono più interessanti per le imprese, ad esempio perché possiedono maggiori competenze linguistiche o tecniche, oppure perché presentano minori vulnerabilità (es. persone italiane con una invalidità sotto-soglia). Si evidenzia l'utilità di rivedere le categorie dei soggetti svantaggiati destinatari degli interventi di politica attiva del lavoro, per favorire l'accesso di coloro che, per le loro condizioni di partenza, presentano un grado di occupabilità inferiore rispetto ad altre persone svantaggiate, tenendo conto della compresenza e interazione di diversi fattori di vulnerabilità.

BIBLIOGRAFIA

Cogno R., Nava L., Pomatto G., Sabbadini M., Soggia A., "Vittime di tratta: pratiche e strumenti di inclusione lavorativa", Contributo di ricerca IRES Piemonte 298/2020.

Commissione Europea, "Seconda relazione sui progressi compiuti nella lotta alla tratta di esseri umani (2020) a norma dell'articolo 20 della direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime" (COM (2020)0661).

Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, "La tratta di esseri umani attraverso la rotta del mediterraneo centrale", 2017.

Sabbadini M., Soggia A., "L'inclusione lavorativa delle vittime di tratta e grave sfruttamento", Background paper, Osservatorio regionale sull'immigrazione e sul diritto d'asilo, 2020.

United Nations Office for Drugs and Crime (UNODC), "Global Report on Trafficking in Persons", 2020.

CAPITOLO 6

L'INCLUSIONE DELLE PERSONE SENZA DIMORA

La mancanza di dimora è un fenomeno sociale presente in tutte le città, in aumento nella dimensione quantitativa e con nuove specificità: persone straniere in uscita da percorsi di accoglienza (es. Sprar) senza alternative, persone con dipendenze o comportamenti patologici, donne vittime di violenza domestica con minori, badanti che hanno perso il lavoro e l'abitazione, persone colpite da una repentina caduta in povertà²². La mancanza o la perdita dell'abitazione può condurre all'emarginazione e all'esclusione sociale.

Tra le risposte più diffuse prevale una logica emergenziale, basata sul ricovero notturno in dormitori distinti per genere e da lasciare il mattino seguente, sulla distribuzione di pasti e bevande calde durante il giorno e la notte, sulle cure sanitarie fornite nei servizi di pronto soccorso o da volontari. Molte risposte sono fornite da organismi del terzo settore. Risposte chiaramente non adeguate a tutti i bisogni. Al fine di garantire appieno la possibilità di godere dei diritti di cittadinanza è necessaria la residenza: la gran parte dei Comuni offre quindi la possibilità di disporre di una residenza fittizia, che consente alla persona di presentare domande per godere di misure di sostegno al reddito, bonus, alloggi ERP, per avere un medico di base o un conto corrente, per ricevere comunicazioni.

Tra i servizi esistenti come risposta ad alcune esigenze della popolazione senza dimora, troviamo l'incremento degli spazi d'accoglienza d'inverno.

Il paradigma di intervento prevalente è denominato "approccio a gradini"²³, un percorso progressivo di reinserimento in cui la casa rappresenta l'ambita meta finale. A fronte della varietà della popolazione che presenta, dunque, necessità differenti (i nuclei, le donne con minori, giovani con dipendenze) alcune persone sono ospitate in gruppi appartamento, vi sono alloggi di transizione, alcune esperienze di *cohousing*, casi di affidamento tra adulti. Le soluzioni abitative di altro tipo rispetto ai dormitori e alle strutture a carattere comunitario non sono, però, molto diffuse; le opportunità abitative, pure a fronte di bisogni diversi, risultano piuttosto standardizzate.

Da due decenni, dapprima all'estero e più recentemente anche in Italia, si è iniziato a sperimentare un approccio diverso (housing first, HF) che prevede la possibilità del passaggio diretto dalla strada ad un alloggio autonomo, con un accompagnamento da parte del servizio

²² "Sono tutte persone che bene o male hanno sempre lavorato, che hanno famiglie, che avevano una vita che rientra nel canone della normalità, ma che ad un certo punto si è trasformata e tutto quello che avevano si è sgretolato", nelle parole di un operatore.

²³ Passaggio dal marciapiede, al dormitorio, alla comunità, ai gruppi appartamento, fino ad un alloggio autonomo, un percorso vincolato al raggiungimento di risultati comportamentali da parte della persona.

sociale per tutto il tempo necessario a recuperare uno stato di benessere e di integrazione sociale, senza trattamenti coercitivi ma basato sull'auto-determinazione della persona. La persona compartecipa con il proprio reddito alle spese per l'affitto, e riceve visite periodiche da parte dei servizi che lo sostengono nel recupero delle relazioni, degli spazi e del senso di appartenenza alla comunità. L'approccio può rivolgersi ad un target differenziato ed ampio. Nella sua formulazione originale si rivolge prevalentemente proprio agli individui che presentano condizioni psicofisiche maggiormente compromesse dalla vita in strada. Sono state sviluppate delle varianti e diverse modalità di attuazione; in genere è richiesto un sistema di servizi sociali articolato e la presenza di un regime di reddito minimo affinché il programma sia sostenibile dal punto di vista economico.

IN COSA CONSISTE L'INTERVENTO

L'Avviso 4/2016 ha inteso supportare gli enti territoriali nell'attuazione degli interventi di competenza in materia di servizi rivolti alle persone senza dimora. Nel testo del bando è esplicitato che il documento di riferimento che deve ispirare le azioni di programmazione è rappresentato dalle "Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia" (2015) in cui è espressa la volontà di superare una concezione degli interventi improntata a un'ottica emergenziale.

Con il metodo Housing First, si propone alla persona senza dimora un alloggio in affitto. Il metodo richiede la disponibilità di abitazioni individuali, ed è sostenibile se la persona ospitata ha risorse per pagare l'affitto. Il beneficiario viene accompagnato ad ampio raggio in un percorso di inserimento sociale e lavorativo. L'approccio richiede: presa in carico integrale, coordinamento tra servizi abitativi, sociali, per il lavoro, sanitari.

Le risorse rese disponibili per i 5 progetti sono pari a 767.500 euro, 50% sul PON "Inclusione" e altrettanto sul PO I FEAD. Le risorse possono essere impiegate rispettivamente per:

- misure di sostegno alle persone nel percorso verso l'autonomia (metodo HF/HL) e interventi di pronto intervento sociale e rafforzamento dei servizi a bassa soglia;
- distribuzione di beni di prima necessità (viveri, coperte, sacchi a pelo, kit igiene personale) e altri beni materiali. Per una quota ridotta delle risorse FEAD anche misure di accompagnamento, come supporto all'accesso ai servizi e per pratiche burocratiche.

Il programma è stato avviato nel 2018 con chiusura indicata nel mese di dicembre 2020. I progetti prevedono l'avvio della sperimentazione di HF per alcune decine di beneficiari e di potenziare gli altri servizi a favore del complesso delle persone senza dimora presenti (circa 1000).

Questi progetti e risorse si affiancano a quelli presenti in tutti i capoluoghi provinciali della regione finanziati dalla cosiddetta quota servizi del Fondo Povertà del PON inclusione - FSE, quota esplicitamente rivolta alla presa in carico delle persone senza dimora. I due filoni di finan-

ziamento - ex Avviso 4 e Fondo Povertà - sono autonomi, ma vengono gestiti dai medesimi soggetti istituzionali.

L'Avviso 4/2016, come evidenziato dal monitoraggio nazionale²⁴, condotto da fio.PSD e dall'Università di Bologna, presenta tra gli elementi di innovatività la possibilità di perseguire due tipologie di azioni complementari: da una parte il rafforzamento dei servizi territoriali, dall'altra l'acquisto di beni materiali, a valere sul Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti (FEAD) (Fio.PSD e Università di Bologna, 2020).

Sul territorio piemontese sono stati finanziati i progetti predisposti da 5 città capoluogo, coordinate dalla Regione, nel programma presentato ai sensi dell'Avviso 4 del 2016 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nell'ambito del PON "Inclusione"²⁵ e del PO I FEAD²⁶. I progetti coinvolgono l'ente pubblico e le diverse realtà presenti e promuovono un maggior coordinamento.

COME È STATO VALUTATO

L'IRES Piemonte ha condotto un'analisi di attuazione dei progetti per l'Avviso 4. Si è data enfasi soprattutto ai processi di cambiamento innescati nei territori, con particolare attenzione agli enti locali, agli operatori e alle loro équipes: l'approccio HF richiede infatti una modalità di intervento fortemente personalizzata e basata sulla flessibilità e al contempo richiede la disponibilità e il coordinamento tra i vari servizi, in ambito comunale, sanitario e del lavoro.

L'indagine ha cercato anche di cogliere alcuni cambiamenti per i beneficiari, che sono stati rilevati attraverso le rappresentazioni degli operatori intervistati e alcune interviste con gli stessi beneficiari; una valutazione degli esiti sui percorsi di vita delle persone richiederebbe molti anni ma sarebbe senza dubbio auspicabile.

L'analisi è partita dall'esame della documentazione dei progetti, e si è sviluppata con le interviste in profondità ai dirigenti dei servizi e agli operatori coinvolti. Tra i focus, l'individuazione di fattori agevolanti e ostacolanti l'implementazione dei progetti presentati e l'attenzione a soffermarsi anche sugli atteggiamenti degli operatori e decisori rispetto alla fase di attuazione, nella discrezionalità che caratterizza tante scelte che sono tenute a compiere.

Particolare attenzione è stata dedicata, inoltre, alla presa in carico che è uno tra gli aspetti più innovativi del programma HF. Si è fatto poi un approfondimento sul caso di Biella, in ragio-

²⁴ Il periodo di ricerca che ha portato al monitoraggio nazionale è iniziato a ottobre 2018 e terminato a dicembre 2019.

²⁵ PON "Inclusione": Programma Operativo Nazionale FSE a titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, riguardante interventi finalizzati al contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, approvato con Decisione della Commissione C (2014) 10130 del 17 dicembre 2014.

²⁶ PO I FEAD: il Programma Operativo per la fornitura di prodotti alimentari e assistenza materiale di base a titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali riguardante interventi finalizzati a ridurre le forme più gravi di povertà e a promuovere l'inclusione sociale delle persone in condizioni di grave deprivazione, approvato con Decisione della Commissione europea C (2014)9679 dell'11 dicembre 2014.

ne di alcune condizioni preesistenti del contesto che potrebbero determinare il buon esito dell'intervento; questo ha permesso, inoltre, di approfondire con quali modalità e motivazioni il programma sta funzionando.

I RISULTATI

Un primo esito riguarda la tenuta dei percorsi di HF avviati. Dalle 65 persone previste nei progetti presentati, oggi risultano attivi 88 casi. Il dato sconta alcune cadute intervenute, dovute ad abbandoni spontanei o a trasferimenti, ma si tratta complessivamente di pochi casi. Altro esito estremamente significativo è la tutela della salute dei beneficiari degli interventi nell'attuale contesto pandemico.

Tabella 6.1 Destinatari di progetti di HF e HL (dati aggiornati al 31/12/2020)

Ambito territoriale	Destinatari Previsti inizialmente	Destinatari inseriti al 31/12/2020
Asti	12	12
Alessandria	15	19
Biella	11	38
Cuneo	15	15
Novara	12	4

Fonte: Valutazione IRES

Diversi intervistati evidenziano come il disporre di una residenza ha consentito ai beneficiari di ristabilire dei legami interrotti (vedere i figli, ospitare amici) e di riprendere dei percorsi di autonomia (alcuni svolgono attività retribuite e pagano l'affitto stabilito).

Vi sono anche sperimentazioni di *cohousing*, ad esempio di coabitazione volontaria tra persone proprietarie di immobili ma senza reddito e persone senza casa ma con attività e reddito.

In tutti i territori emerge che i progetti hanno modificato negli enti il modo di affrontare il bisogno: hanno facilitato la costruzione di équipes integrate, la stesura di patti di collaborazione e, in generale, la creazione di legami tra attori pubblici e del Terzo Settore. Hanno quindi rafforzato la regia pubblica degli interventi.

«Questa modalità di accompagnarli verso l'autonomia era una già un'attività sposata, ma vincolata comunque ad un transito dentro il servizio di bassa soglia, con questa filosofia abbiamo invertito la rotta della lettura del bisogno del cittadino in povertà estrema. Perché devono per forza transitare dentro un servizio di bassa soglia?» (Dirigente di un ente locale).

“Noi sicuramente sull’housing first, indipendentemente dall’avviso 4, andremo avanti, perché comunque troveremo in qualche modo altre risorse, altre forme per continuare a monitorare e seguire le persone che sono in housing first. Con la chiusura dell’avviso 4 non chiuderemo gli appartamenti, le persone rimarranno lì e dovremo trovare altre forme. Le troveremo, le abbiamo sempre trovate” (Dirigente di un servizio).

Gli esiti del programma

Oltre alla sperimentazione degli approcci HF/HL, i progetti hanno portato a sinergie tra i vari servizi e all’aumento e messa a sistema di servizi a bassa soglia che hanno avuto l’opportunità di diventare strutturali, a tutti gli effetti parte integrante delle risorse disponibili su un territorio. Un esempio è dato dalle unità di strada che consentono una miglior conoscenza del fenomeno, la possibilità di monitorare l’evoluzione, come ad esempio l’uscita dai percorsi di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione. Consentono, inoltre, di intercettare chi non accede ad altri servizi, come dormitori e mense.

I progetti hanno consentito la formazione per operatori e volontari, anche per i Comuni più piccoli, hanno promosso il confronto e lo scambio di buone prassi tra gli ambiti territoriali.

Box 6.1 Fattori agevolanti rispetto al buon esito dell’Avviso 4/2016

Il lavoro in rete sui territori;

Il Reddito di Cittadinanza, misura nazionale di contrasto alla povertà;

Adeguate formazione rispetto ai paradigmi di intervento: principi ispiratori e modalità di traduzione in pratica;

Condizioni di contesto preesistenti anche in termini di servizi già esistenti e di assetti di governance.

Box 6.2 Fattori ostacolanti rispetto al buon esito dell’Avviso 4/2016

Difficoltà di reperimento degli alloggi;

Le risorse abitative disponibili e le loro caratteristiche influenzano la selezione del target dei beneficiari;

Difficoltà di garantire la sostenibilità dei progetti HF/HL dal punto di vista economico (assenza di reddito da parte dei beneficiari, tirocini che non si trasformano in occupazioni stabili);

Difficoltà di coordinamento tra i settori sociale e sanitario (carenza di équipe multidisciplinari che lavorino insieme);

Difficoltà di rendicontazione rispetto ai fondi I FEAD;

Condizioni di contesto preesistenti tra cui carenza alloggi ERP, difficoltà di collaborazione con il settore sanitario e altre aree di policy, difficoltà nella regia pubblica.

Riportiamo di seguito le parole di una donna e un uomo rispetto alla loro esperienza in qualità di beneficiari in progetti HF:

“Sono stata contenta. Perché dopo 4 mesi di dormitorio... Almeno non stavo dalla mattina alla sera in giro. Ci sono quei momenti in cui tutto è perfetto... Ci sono delle situazioni nelle quali però quando ho bisogno, li chiamo e intervengono. [gli educatori]” (Beneficiaria, Biella)

“Un personaggio come me che ha vissuto trent’anni nella vita, inserirsi di nuovo non è facile, non è facile per davvero [...] lo comincio a rispondere con il progetto che faccio e quello che c’è, se poi non va bene posso fare come gli altri, taglio la fune, che a forza di tirare la corda si rompe e vado via di nuovo... No [scuotendo la testa], sono arrivato ai miei anni e voglio vivere ancora. [...] lo non sono abituato, carissima, non sono abituato a queste storie qua. Io era una vita che non sapevo che cos’era una bolletta, cos’era la banca, cos’era questo. Intanto sono inserito e comincio a capire di nuovo... Per piccola che sia, è sempre casa mia e non c’è nessuno che mi rompe”. (Beneficiario, Biella).

INDICAZIONI DI POLICY

Box 6.3 Indicazioni di policy emerse dall’indagine

L’approccio HF/HL è risultato il più tutelante per quel che riguarda la salute di beneficiari e operatori; necessità di proseguire e implementare l’accoglienza secondo questi paradigmi:

Proseguire nella direzione di un maggior coordinamento tra settore pubblico e privato, la regia pubblica garantisce la tutela dei diritti di cittadinanza;

Ricerca una maggiore integrazione tra i settori sociale e sanitario;

Promuovere un tipo di accoglienza che sia diffusa sui territori e che comprenda una gamma diversificata di soluzioni abitative di cui disporre in base alle esigenze dei beneficiari;

Promuovere gli interventi rivolti alle persone senza dimora con le politiche abitative e di sostegno al reddito al fine di garantire la sostenibilità;

Incentivare lo scambio di informazioni e buone prassi tra gli ambiti territoriali e garantire livelli di prestazioni simili;

Proseguire nella formazione delle équipes professionali multidisciplinari.

L’analisi condotta ci mostra come il target dell’utenza e i numeri di persone inserite siano spesso stati definiti in base alle risorse abitative disponibili e alle caratteristiche di queste ultime. Le risorse disponibili, dunque, hanno condizionato il target. Le incertezze rispetto al garantire la continuità e la sostenibilità necessaria al mantenimento dell’abitazione, e le difficoltà al raggiungere l’obiettivo del (re)inserimento lavorativo mediante lo strumento del tirocinio hanno influenzato la selezione degli utenti da inserire nei progetti HF. Rispetto a questi aspetti, la maggior parte degli operatori intervistati riferisce di aver avuto con il bando la possibilità di sperimentare l’approccio; se le politiche rivolte a questa popolazione avranno carattere continuativo, uno dei primi aspetti su cui si lavorerà sui territori è legato all’ampliamento e alla diversificazione delle risorse abitative disponibili. Si tratta di un elemento fondamentale e in alcuni casi probabilmente non è sembrato sufficientemente messo a tema come questo aspetto in sé potesse inficiare il buon esito del percorso per alcune delle persone inserite.

In conclusione, gli esiti di questa sperimentazione sono molto positivi, soprattutto dal punto di vista della tutela dei beneficiari. Sarà importante approfondire successivamente il significato

di forme di accoglienza diverse soprattutto in occasione della pandemia, come rendere sostenibili dal punto di vista economico i progetti HF e HL, come lavorare maggiormente in rete con altri attori e servizi per affrontare le questioni abitative e sanitarie per arrivare a una maggior solidità che consenta di avvicinarsi ancor di più al modello HF originale che richiede un' équipe multidisciplinare adeguatamente formata a lavorare con questa metodologia che nella versione originaria prevede come utenza proprio le persone più compromesse.

BIBLIOGRAFIA

- Busch-Geertsema V. (2013). Housing First Europe. Final report. Housing First Europe. <https://socialstyrelsen.dk/housingfirsteurope>.
- Celardi E., Mazzeo Rinaldi F., (2020), Le strategie di contrasto alla homelessness in Italia: indirizzi valutativi per i nuovi piani di intervento, in Consoli T., e Meo A. (a cura di), «Homelessness in Italia. Biografie, territori, politiche», Milano, FrancoAngeli, pp. 29- 48.
- Consoli T., Ripensare la dimensione "pubblica" dell'homelessness, in Consoli, T., & Meo, A. (a cura di), (2020), Homelessness in Italia: Biografie, territori, politiche, Milano, FrancoAngeli, pp. 231- 250.
- Cortese C. (a cura di), (2016). Scenari e pratiche dell'Housing First: Una nuova via dell'accoglienza per la grave emarginazione adulta in Italia, Milano, FrancoAngeli.
- De Albertis, M. (2016), Le pratiche di contrasto alla grave emarginazione abitativa: il modello a «gradini» (staircase approach), in R. Cardaci (a cura di), Politiche Piemonte vol. 40, pp. 9-13.
- Edgar W. M., Edgar, B., Doherty, J., & Mina-Coull, A. (1999). Services for homeless people: innovation and change in the European Union. Policy Press.
- Fio.PSD e Università di Bologna, Monitoraggio 4/2016 Il contrasto alla grave emarginazione adulta e alla condizione di senza dimora, https://www.fiopsd.org/wp-content/uploads/2020/12/Report_Monitoraggio_Avviso_4.pdf.
- Lancione M., Stefanizzi, A., & Gaboardi, M. (2018). Passive adaptation or active engagement? The challenges of Housing First internationally and in the Italian case. *Housing Studies*, 33(1), pp. 40-57.
- Leonardi D. (2020), Diventare homeless: quale ruolo assumono i servizi di accoglienza nella definizione delle identità?, in Consoli T., e Meo A. (a cura di), «Homelessness in Italia. Biografie, territori, politiche», Milano, FrancoAngeli, pp. 29- 48.
- Lipsky M. (1980). Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service. Russell Sage Foundation.
- Meo A., (2020), Homelessness: perché e come occuparsene, in Consoli, T., & Meo, A. (a cura di), Homelessness in Italia: Biografie, territori, politiche, Milano, FrancoAngeli, pp. 7- 26.
- Porcellana V. (2016), Dal bisogno al desiderio. Antropologia dei servizi per adulti in difficoltà e senza dimora a Torino, Milano, FrancoAngeli.
- Sahlin I. (2005). The staircase of transition: Survival through failure. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 18(2), pp. 115-136.
- Tsemberis S. (2011). Housing first: The pathways model to end homelessness for people with mental illness and addiction manual. *European Journal of Homelessness*, 5(2), pp. 235-240.
- Tsemberis S. (2010). Housing First. The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Health and Substance Use Disorders. Minnesota, Hazelden.

CAPITOLO 7

IMPRENDITORIALITÀ E LAVORO AUTONOMO: IL PROGRAMMA METTERSI IN PROPRIO (MIP)

Nell'ambito delle politiche regionali in tema di lavoro indipendente, assume un ruolo preminente il programma Mettersi in Proprio (MIP) quale misura finalizzata a promuovere percorsi di accompagnamento all'imprenditorialità e al lavoro autonomo. L'intervento è un dispositivo pienamente nell'alveo della discussione pubblica sul tema del sostegno all'imprenditorialità. A livello europeo, ad esempio, con il Piano d'azione Imprenditorialità 2020 è stata posta particolare enfasi sul rilancio dello spirito imprenditoriale anche con il fine di creare posti di lavoro investendo sul sostegno e lo stimolo alla creazione d'impresa.

In tal senso va riposta, di pari passo, attenzione alle modalità con le quali sostenere scelte di lavoro indipendente ponderate e con caratteristiche di sostenibilità economico-finanziaria di medio-lungo termine, elemento rispetto al quale i programmi pubblici possono giocare un ruolo chiave. I dati ISTAT sulla demografia d'impresa mostrano chiaramente il basso tasso medio di sopravvivenza delle nuove attività: meno di una impresa su due risulta ancora attiva a cinque anni dalla nascita. Anche le competenze degli aspiranti lavoratori indipendenti segnalano un peggioramento preoccupante nel nostro Paese, in particolare nel periodo più recente (Global Entrepreneurship Monitor, GEM).

La letteratura economica ha per lungo tempo trascurato di considerare il ruolo dell'imprenditore inteso come agente individuale del sistema economico, in quanto tale componente attiva nel determinarne i processi evolutivi. Nei modelli di concorrenza perfetta, ad esempio, si ipotizza un numero potenzialmente infinito di soggetti disponibili a entrare nel mercato fino a saturare il differenziale tra ricavi e costi medi di produzione. Parimenti nei modelli di concorrenza imperfetta il soggetto imprenditore è ancora relegato ad un ruolo di secondo piano, mentre attenzione primaria è data ai vincoli e alle barriere che rendono il mercato non concorrenziale. A partire dalla proposta schumpeteriana dell'imprenditore "innovatore", dalla scuola austriaca (Kirzner) e senza dimenticare la critica di Baumol ai modelli neoclassici, si è assistito al fiorire di contributi sul tema dell'imprenditorialità che pongono enfasi sul "soggetto imprenditore", in termini di competenze, caratteristiche e visioni del mercato del quale egli è portatore. Nell'alveo di questa tradizione di pensiero economico nasce la proposta del programma Mettersi in Proprio

Con MIP infatti da oltre 25 anni in Piemonte si sostengono aspiranti imprenditori (dal 2012 anche lavoratori autonomi) nella fase di concezione, ideazione e avvio dell'attività economica. Dal punto di vista teorico, l'entrata sul mercato può essere vista come una scommessa o

esplorazione del mercato, il cui esito ha più possibilità di risultare positivo se la proposta è ben calibrata.

Il programma nasce nel 1994 in Provincia di Torino, dal 1997 è finanziato con fondi FESR. Dal 2002 è stato sostenuto con risorse FSE e realizzato nell'intero territorio piemontese attraverso una rete capillare di sportelli per la creazione d'impresa; più di recente la fase di prima accoglienza degli utenti avviene presso i Centri per l'Impiego.

L'obiettivo di MIP è la realizzazione di un servizio pubblico articolato, con un percorso di accompagnamento che si realizza attraverso tre fasi ormai consolidate nella pratica organizzativa. La prima fase è quella del contatto e dell'accoglienza in cui vengono considerate primariamente ma non esclusivamente le competenze e l'idea imprenditoriale. La seconda fase è quella in cui si realizza il vero e proprio supporto allo sviluppo dell'idea imprenditoriale tramite la valutazione supportata da professionisti della fattibilità della proposta che porta eventualmente all'elaborazione del business plan. Infine, nel caso in cui si arrivi all'apertura dell'azienda o della partita IVA, si assicura una temporanea azione di tutoraggio e supporto. Sviluppo di cultura imprenditoriale, servizi di accompagnamento strutturati, piani flessibili e personalizzati rappresentano alcuni degli elementi cardine del programma.

MIP è una delle politiche realizzate in Piemonte tra le più riconoscibili in virtù della lunga durata di implementazione e della tipologia di servizi offerti, pienamente identificabili tra gli interventi pubblici inerenti il lavoro indipendente. La continuità temporale dei servizi offerti in obiettivi e finalità è da mettere in relazione con importanti cambiamenti avvenuti dal punto di vista organizzativo-gestionale. In particolare, fino al 2015 le autorità committenti erano le province, mentre spettava alla Regione Piemonte il compito di coordinamento – in particolare degli standard di servizio comuni – tramite atti di indirizzo (fase a gestione mista provinciale-regionale). Dal 2016 la gestione è di tipo regionale (condivisa lungo alcune dimensioni con la Città metropolitana di Torino in virtù di un protocollo d'intesa e conseguente accordo delega). A ciò è risultato associato un cambiamento sostanziale dal punto di vista delle modalità di affidamento a professionisti dei servizi di accompagnamento, prima tramite tradizionale bando, dopo tramite lista di enti accreditati a seguito di selezione su graduatoria multicriteria.

IRES Piemonte ha realizzato alcuni report di ricerca sull'intervento. In un primo report (IRES Piemonte 2018) vengono presentati i risultati di una valutazione degli effetti con metodo controfattuale con l'obiettivo di produrre stime dell'impatto dei servizi MIP sul tasso di sopravvivenza nel periodo 2010-2013. Un secondo contributo (Vernoni e Poy, 2020) si è invece posto obiettivi in termini di: 1) descrizione dell'evoluzione dei servizi del MIP nella sua storia ultraventennale; 2) sistematizzazione dell'evidenza esistente sulla misura da più parti prodotta in un'ottica di accumulazione di conoscenza (es. analisi degli effetti, indagini di soddisfazione dei servizi da parte degli utenti, caratteristiche dell'utenza, analisi di implementazione); 3) costruzione di alcuni indicatori di performance inerenti alla fase a gestione mista provinciale-regionale e a quella regionale (distinguendo anche per territorio); 4) ampliamento dell'evidenza disponibile sugli effetti del report di IRES Piemonte (2018) articolando per provincia i risultati.

In seguito è presentata una selezione di risultati chiave dai rapporti di IRES Piemonte rispetto ad alcuni elementi che sembrano rilevanti nell'ottica in termini di implicazioni di policy. Per maggiore dettaglio si rimanda alle pubblicazioni citate.

PRINCIPALI RISULTATI

Le azioni di accompagnamento realizzate con Mettersi in Proprio sono efficaci? Detto diversamente, "fanno la differenza" rispetto alla situazione in cui invece l'attività economica nasce in modo spontaneo (senza accompagnamento)? Per rispondere a questo interrogativo i ricercatori di IRES Piemonte hanno utilizzato un approccio di stampo controfattuale al fine di produrre stime credibili di impatto. La variabile obiettivo di interesse è la sopravvivenza nel tempo, osservata fino a 5 anni dalla nascita dell'attività economica. Per avere una misura di impatto credibile è necessario confrontare la situazione fattuale (osservata) con una situazione non osservata né osservabile, la sopravvivenza delle attività economiche nate con MIP qualora non avessero usufruito dei servizi.

Utilizzando l'archivio amministrativo ASIA sono state identificate attività economiche nate spontaneamente sul mercato (senza l'ausilio del MIP) molto simili per caratteristiche osservabili a quelle avviate a seguito di accompagnamento tra il 2010 e il 2013. La comparabilità tra i due gruppi è attestata rispetto a una serie di caratteristiche quali il settore d'attività economica, la provincia di residenza, la vicinanza territoriale (latitudine/longitudine), il mese e anno di nascita, la dimensione d'impresa, la forma (se imprese individuali o meno). È stato così possibile individuare un gruppo di controllo come termine di confronto utile a stimare gli effetti del servizio offerto dal MIP²⁷.

I risultati hanno suggerito un primo e fondamentale risultato: la partecipazione al MIP serve. Lo studio dimostra come l'efficacia dell'intervento aumenti con il trascorrere del tempo. La sopravvivenza delle imprese nate grazie all'ausilio dei servizi del MIP è significativamente più elevata rispetto allo stesso indicatore calcolato per il gruppo di controllo: a 2 anni si stima un effetto di circa 2 punti percentuali, a 5 anni la stima dell'impatto della partecipazione è di circa 11 punti percentuali. Il risultato, robusto rispetto a una serie di prove condotte, è rilevato in chiave trasversale tra diversi settori economici considerati (anche quelli dove i costi di entrata sono più elevati, in cui è plausibile le scelte imprenditoriali siano più oculate in generale). Il lavoro di ricerca dell'IRES suggerisce quindi robusti elementi a favore dell'utilità dell'intervento.

Un secondo tema concerne la sintesi degli approfondimenti condotti in passato sulla misura. La lettura trasversale degli esiti delle ricerche permette di suggerire un elemento cruciale, il programma MIP è stato particolarmente apprezzato da parte dei destinatari. Le indagini sul livello di soddisfazione degli utenti censite corroborano l'idea che l'esperienza con i servizi MIP sia stata generalmente positiva.

²⁷ Sotto l'assunzione che non permangano altre caratteristiche delle quali non si tiene conto che differenziano in modo sistematico i due gruppi, la stima degli effetti può essere intesa in senso causale come prodotta dall'intervento.

Il terzo tema riguarda il progressivo peggioramento dei profili di competenza dell'utenza dagli anni 2000 all'ultimo ciclo di programmazione. I dati evidenziano come con il trascorrere del tempo siano più numerose le persone con un basso livello d'istruzione che si rivolgono al servizio, disoccupate e con poca esperienza del settore entro cui intendono avviare l'attività. I dati, sostanzialmente in linea con quelli di altre indagini (la già citata GEM), sottolineano come l'opzione del lavoro indipendente sia considerata da un crescente numero di persone come possibilità per il re-inserimento lavorativo, rispetto al quale però la calibrazione e ponderazione delle scelte e dei passi operativi è essenziale.

Infine, dalle analisi emerge forte eterogeneità tra territori per alcuni indicatori di performance progettuale. Ad esempio la quota di business plan validati sul totale degli utenti che accedono al programma. Nella fase di realizzazione del servizio su base mista provinciale-regionale (2008-2015) tale indicatore assume a livello regionale il valore di 12,9%, a fronte di livelli più bassi in particolare presso la Provincia di Torino (7,4%), Cuneo (13,3%) e Biella (15,8%) e più alti nel Nord-Est della regione (Novara 34,3%, Vercelli 25,2% e Verbania 24,6%)²⁸.

L'eterogeneità di questo indicatore potrebbe essere dovuta a molteplici fattori. Tra questi, ad esempio approcci dei servizi parzialmente diversi, più o meno selettivi. Ma non solo, ciò potrebbe essere messo in relazione con il tipo di utenza intercettata o a una diversa attrattività del servizio a livello locale. Anche per la fase a gestione regionale (2017-2019) si trovano differenze territoriali nell'indicatore considerato. Ad esempio, Torino segna un valore in aumento (al 17%), allineato con quello delle province del quadrante Sud-Est (16,9%) ma più basso rispetto a quanto osservato a Cuneo (24,5%) e nel quadrante Nord-Est piemontese (28,8%). Per quanto un'interpretazione univoca del risultato non sia plausibile, è possibile che almeno in parte ciò sia dovuto ad approcci almeno parzialmente diversificati degli operatori; mentre, è osservata una più recente tendenza a un allineamento a seguito del passaggio alla gestione regionale. Ulteriori approfondimenti e sperimentazioni potrebbero aiutare a identificare, validare, valutare e condividere nuove modalità di gestione.

INDICAZIONI DI POLICY

Il programma Mettersi in Proprio (MIP) è una misura riconoscibile e riconosciuta nel territorio. È riconoscibile poiché chiaramente identifica, in chiave innovativa, un problema pubblico (le difficoltà insite nella transizione dall'idea imprenditoriale al suo sviluppo); riconosciuta poiché, data la sua storia lunga, è ormai un punto di riferimento per chi si affaccia sul mercato del lavoro indipendente, ed è resa riconoscibile dalla capillarità della promozione e dalla sua attuazione sull'intero territorio regionale.

²⁸ Non si osservano differenze territoriali sostanziali nell'indicatore che misura, poi, la quota di attività effettivamente avviate in relazione ai business plan validati.

Sono molti gli aspetti positivi che gli affondi valutativi di IRES Piemonte hanno suggerito. La misura si è dimostrata essere efficace nel favorire tassi di sopravvivenza più elevati tra i destinatari. Si stima che l'impatto sulla sopravvivenza a 5 anni sia di circa 11 punti percentuali, un risultato che si amplia con il trascorrere del tempo. L'intervento è generalmente molto apprezzato dagli utenti, a prescindere dall'esito finale della partecipazione, a segnalare servizi di livello qualitativo generalmente soddisfacenti. MIP rappresenta un osservatorio privilegiato e istantaneo sul tema dell'imprenditorialità e del lavoro autonomo in Piemonte poiché accoglie, ascolta, decifra, accompagna verso lo sviluppo dell'idea imprenditoriale un numero ingente di persone nella creazione della loro proposta di valore. La rilevanza di questo peculiare patrimonio informativo, è misurata dal suo potenziale in ordine alla qualificazione delle caratteristiche dell'utenza, delle competenze (o della mancanza di queste), delle tendenze del mercato, del grado di innovatività delle proposte (presentate e avviate).

Tra gli altri spunti di riflessione che merita richiamare attenzione va posta innanzi tutto all'"identità della misura". Nel corso della sua storia MIP è evoluto dall'obiettivo di sviluppo economico (creazione d'impresa e crescita dimensionale; il periodo dei finanziamenti tramite fondi FESR), verso una più recente ricalibrazione orientata ad obiettivi di coesione sociale. Questa evoluzione è testimoniata da diversi elementi quali il finanziamento tramite fondi FSE, lo spiccato peso delle imprese individuali tra quelle accompagnate, l'estensione al lavoro autonomo e autoimpiego come esito, e ancora la recente identificazione dei centri per l'impiego quale punto di accesso ai servizi. Obiettivi, finalità, risultati della misura vanno letti in relazione all'identità assunta.

Connesso al precedente, vi è poi il tema dell'approccio al servizio da parte degli stessi soggetti erogatori. Se, cioè, si debba muovere da obiettivi più marcati di sostenibilità economica (ampia selettività delle proposte imprenditoriali e/o di lavoro autonomo per scongiurare per quanto possibile probabili perdite economiche e sociali degli individui che falliscono), piuttosto che promozione di lavoro indipendente (accompagnamento più leggero e counseling). Gli indicatori di performance consultati, riferiti ai diversi territori, suggeriscono come siano stati utilizzati approcci concorrenti, in particolare nei primi anni del progetto. Future ricerche potranno fornire nuove evidenze a supporto dell'individuazione e validazione del modello più efficace. La decisione per il momento rimane in capo ai policy maker.

Un elemento ulteriore in chiave prospettica è quello dell'indebolimento dell'utenza. L'impoverimento dei profili di utenti presi in carico è un trend in atto da anni e rappresenta una sfida ai servizi che potrebbe subire un'ulteriore accelerazione in ragione delle ripercussioni occupazionali della crisi pandemica. Per non disperdere l'attivazione dei soggetti e la loro rimessa in gioco, parte dell'utenza, magari non adatta ai percorsi da intraprendere, potrebbe trovare una parziale risposta nella relazione-integrazione con altre misure di politica attiva di diverso stampo eventualmente più adeguate. Considerato che la personalizzazione dei percorsi e dei servizi è il tratto distintivo delle politiche attive del lavoro, ancor più evidente nel caso del MIP data la sua natura, persone fragili dal punto di vista delle competenze imprenditoriali potrebbero essere accompagnate verso percorsi alternativi. Ugualmente, siccome il tema della ricerca di integrazione tra politiche diverse si pone anche dal punto di vista delle perso-

ne accompagnate con esito positivo fino al mercato, perseguire un sempre più ampio e articolato sistema di informazione e guida verso l'utilizzo di misure regionali esistenti o da realizzare in relazione integrata con l'intervento (es. interventi di sostegno al capitale, micro-credito) può risultare utile.

BIBLIOGRAFIA

IRES Piemonte (2018) "Misure di sostegno all'imprenditorialità. L'esperienza del programma Mettersi in Proprio".

Vernoni, G., Poy, S. (2020) "Metttersi in Proprio (MIP): evoluzione, effetti e nuove domande di valutazione", contributo di ricerca 295/2020.

CAPITOLO 8

WE.CA.RE

We.Ca.Re. (Welfare Cantiere Regionale – Strategia di Innovazione Sociale della Regione) è un programma della Regione Piemonte, finanziato dal Fondo Sociale Europeo e dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale 2014-2020 articolato in quattro misure:

- la Misura 1 sostiene azioni innovative di welfare territoriale coordinate dagli enti gestori dei servizi socio-assistenziali;
- la Misura 2 riguarda progetti di welfare di comunità promossi dal terzo settore;
- la Misura 3 si rivolge ad interventi di welfare aziendale;
- la Misura 4 si propone di rafforzare progetti aziendali che producano effetti socialmente desiderabili.

Tabella 8.1 Le quattro misure di We.Ca.Re.

	Oggetto	Destinatari	Risorse (Mln €)	Fondo
Misura 1	Azioni innovative di welfare territoriale	Enti gestori dei servizi socio- assistenziali capofila di partnership pubblico-private	6,4	Fondo sociale europeo
Misura 2	Progetti di welfare di comunità del terzo settore	Soggetti del terzo settore	3,6	Fondo sociale europeo
Misura 3	Progetti di welfare aziendali	Aziende e associazioni di categoria	4,0	Fondo sociale europeo
Misura 4	Progetti aziendali con effetti socialmente desiderabili	Aziende	5,0	Fondo europeo di sviluppo regionale

Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione Piemonte

Le attività di analisi e valutazione hanno riguardato la Misura 1 ed hanno in particolare riguardato la configurazione e il cambiamento delle reti attuate e i processi di attuazione sui territori.

LA STRUTTURA DELLA MISURA 1

Gli obiettivi perseguiti dalla Regione Piemonte con la Misura 1 sono di due tipi. Il primo obiettivo riguarda l'innovazione del sistema di welfare territoriale piemontese attraverso l'introduzione e l'estensione di interventi di "welfare generativo" basati sull'empowerment degli utenti, sull'attivazione della società civile, gli interventi di prossimità e quelli domiciliari. In

questo caso il principio guida di riferimento è rappresentato dal concetto di innovazione sociale. Il secondo obiettivo riguarda il rafforzamento delle relazioni e della capacità di collaborazione a livello territoriale tra i soggetti pubblici e quelli privati nella programmazione e poi nell'attuazione degli interventi di welfare.

Il processo di attuazione della Misura si è articolato in cinque fasi. Nella prima fase, collocabile tra il mese di giugno 2017 e il mese di giugno 2018, si sono costituite 22 aggregazioni territoriali ciascuna con un ente gestore dei servizi territoriali come capofila, ed ognuna di esse ha elaborato una prima idea progettuale. Nella seconda fase, da giugno a settembre 2018, la Regione ha valutato le idee progettuali e i territori hanno pubblicato le manifestazioni di interesse finalizzate ad individuare i partner provenienti dalla società civile. Nella terza fase, tra settembre e dicembre 2018, i territori hanno elaborato i progetti definitivi. Nella quarta fase, tra gennaio e aprile 2019, la Regione ha valutato ed approvato i progetti presentati dai territori assegnando le rispettive risorse. Si è successivamente aperta la quinta fase, di attuazione vera e propria dei progetti sul territorio che è durata due anni (aprile 2019-aprile 2021).

RISORSE E TERRITORI DELLA MISURA 1

I 22 progetti possono essere ricondotti a quattro situazioni differenziate: 1) il comune capoluogo di Regione; 2) aggregazioni di dimensioni vaste; 3) aggregazioni di media dimensione; 4) aggregazioni di prossimità.

Il progetto con il bacino di popolazione più consistente e concentrato, poco meno di 900.000 abitanti, riguarda il Comune di Torino che storicamente svolge il ruolo di ente gestore delle funzioni socio-assistenziali sul proprio territorio. Altri 2 progetti coprono un bacino di popolazione particolarmente esteso, superiore al mezzo milione di abitanti. Si tratta del progetto presentato dall'aggregazione con capofila Alessandria, che comprende 10 enti gestori distribuiti su 5 ambiti territoriali contigui nell'area sud-est della Regione e del progetto con capofila Cuorgnè che include 7 enti gestori di 4 diversi ambiti territoriali, collocati nell'area nord-ovest della Città metropolitana di Torino. La maggior parte dei progetti – 13 – copre un bacino di popolazione intermedio, compreso tra i 100.000 e i 200.000 abitanti. Si tratta dei progetti presentati dalle aggregazioni con capofila Biella, Cuneo, Fossano, Alba, Borgomanero, Novara, Rivoli, Susa, Pinerolo, Chieri, Moncalieri, Verbania e Vercelli. Tutte le aggregazioni corrispondono ad un unico ambito territoriale, con l'eccezione dell'aggregazione di Moncalieri che copre 2 ambiti. La maggior parte di queste aggregazioni – 8 su 13 – sono composte da un solo ente gestore delle funzioni socio-assistenziali, mentre altre 5 aggregazioni sono composte da 2 a 4 enti gestori distinti. I restanti progetti – 6 su 22 – coprono un bacino di popolazione inferiore ai 100.000 abitanti. Si tratta dei progetti presentati dalle aggregazioni con capofila Mondovì, Bra, Ro-mentino, Pianezza, Orbassano e Carmagnola. Tutte queste aggregazioni corrispondono ad un unico ambito territoriale e comprendono un unico ente gestore, con l'eccezione di Mondovì che vede la partecipazione di 2 enti gestori limitrofi. La Tabella 8.2 propone un quadro sinottico delle risorse assegnate ai 22 territori.

Tabella 8.2 Progetti e risorse

Capofila	Popolazione	Titolo del progetto	Risorse €
CISSACA Alessandria	643.111	Quadrante AL&AT	867.617,14
IRIS Biella	168.926	We.com	243.144,11
CSAC Cuneo	162.153	Draios (sentieri): tracciare percorsi innovativi per nuclei familiari con figli minori in situazione di fragilità	232.471,75
Cons. Monviso Solidale	169.683	News dal Monviso – Nuove esperienze di welfare nel territorio del Monviso Solidale	239.082,57
CSSM Mondovi	86.130	Silver care	199.570,57
CSA Alba	105.475	Vecchie radici per nuovi frutti. Mutualità Circolare ed Economia di Scambio nell'albese	216.701,57
Conv. Comune Bra	65.788	A.G.R.I. SOCIAL (Attivare Generazioni per la Reciproca Inclusione Sociale)	199.610,49
CISS Borgomanero	154.325	Deperimetrazione dei servizi di contatto con la vulnerabilità come sfida di innovazione	234.782,47
Comune Novara	104.284	Una Comunità che cura	209.794,75
CISA Ovest Ticino Romentino	89.906	Reti per il futuro	200.800,27
Comune Torino	886.837	TO-Link: connessioni di comunità	571.001,70
CISAP Grugliasco-Rivoli	144.847	An.Co.Re. – Anziani, Comunità, Reti	230.711,75
CONISA Susa	119.677	Ben Essere in Valle	223.412,80
CISSA Pianezza	87.792	We.Go.Change	200.327,31
CIDIS Orbassano	97.249	Attivare scintille	198.758,30
CISS Pinerolo	134.770	“Se io sono, tu sei e noi siamo” Accompagnamento educativo delle relazioni per contrastare le conflittualità e rafforzare la coesione sociale	220.738,12
CISS 38 Cuornè	517.580	C.I.S.T.A.I. – Coprogettiamo Insieme Sistema Territoriali di Attività Integrate	702.872,02
CSSAC Chieri	103.518	Genitori, scuola, servizi: al lavoro verso un patto educativo	212.383,45
CISA 31 Carmagnola	53.269	SEMI – Sussidiarietà, Empowerment, Inclusione	179.712,54
Unione Moncalieri	153.922	Facciamo CO.S.E. – Comunità che Sviluppa Energie	331.661,49
CSSV Verbania	170.330	We.Ca.Re. VCO – La comunità con le persone anziane	242.804,22
Comuni Conv. Vercelli	172.954	WELfare COmmunity Meet – WEL.CO.ME.	242.040,65

Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione Piemonte

LA NETWORK ANALYSIS

Al fine di studiare la configurazione delle reti attuative della Misura 1 di We.Ca.Re. e la loro evoluzione nel corso del tempo è stata avviata una indagine di network analysis, sinora condotta con due rilevazioni: la prima rilevazione è stata realizzata nella fase di avvio dell'attuazione dei progetti sul territorio, a cavallo tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020; la seconda rilevazione è stata svolta a circa un anno di distanza, e in una fase di attuazione avanzata.

La prima rilevazione

La prima rilevazione ha evidenziato che le reti che sono andate a costituirsi sui territori per l'attuazione di We.Ca.Re. ricalcano in ampia misura sistemi di relazioni pregresse e già attive in passato su altri progetti. Una sostanziale continuità riguarda sia la forma delle reti sia il tipo di attori coinvolti.

Va rilevato che la configurazione delle reti è territorialmente diversificata, come è ragionevole attendersi in virtù delle diverse storie pregresse. Si possono in particolare distinguere tre tipi di rete:

- reti accentrate attorno all'ente gestore delle funzioni socio-assistenziali che costituisce l'attore chiave che struttura e organizza le relazioni tra i diversi attori: pur essendo il tipo di rete più diffusa, non è presente in termini univoci;
- reti accentrate attorno ad un soggetto del terzo settore;
- reti in cui non emerge con chiarezza un soggetto centrale, ma che si possono invece considerare tendenzialmente policentriche.

L'analisi ha evidenziato come nella prima fase attuativa gli attori territoriali abbiano prevalentemente interagito per far fronte ad esigenze concrete e di carattere gestionale dei progetti mentre hanno impegnato uno spazio relativamente contenuto per le attività maggiormente rivolte alla elaborazione creativa e alla ricerca dell'innovazione.

La seconda rilevazione

La seconda rilevazione ha evidenziato che con il procedere del processo di attuazione si è assistito ad un duplice movimento. Da un lato la forma delle reti per come si sono configurate nelle prime fasi di attuazione è andata progressivamente a consolidarsi. Dall'altro lato, pur senza snaturarne l'identità e variarne in termini penetranti la struttura, si è assistito ad un parziale allargamento delle reti a nuovi soggetti rispetto a quelli già tradizionalmente coinvolti, in particolare nell'ambito del terzo settore e, in misura minore, delle imprese private radicate territorialmente.

In questa fase i soggetti attuatori e in particolare i capofila hanno dichiarato di aver dedicato molto più tempo rispetto alle fasi iniziali del processo di attuazione alla ricerca di nuovi soggetti con cui entrare in relazione e stabilire forme di collaborazione.

Rimane da verificare se l'allargamento delle reti e la presenza di nuovi attori siano frutto di esigenze contingenti, legate alla necessità di far fronte ai problemi emersi durante il processo attuativo in una ottica essenzialmente emergenziale, o se invece abbiano un carattere più strutturale e che quindi possa trovare una sua stabilità anche nel lungo periodo.

L'ANALISI DEL PROCESSO DI ATTUAZIONE

Il processo di attuazione della Misura 1 di We.Ca.Re. è stato sinora studiato in tre fasi distinte, ricorrendo ad indagini di carattere qualitativo basate su interviste a testimoni privilegiati. Più precisamente un primo carotaggio, realizzato a cavallo tra il 2018 e il 2019, ha riguardato la fase di progettazione degli interventi da parte delle *partnership* territoriali ed è consistito nella realizzazione di tre studi di caso riguardanti i territori di Alba, Susa e Orbassano. La seconda parte dell'indagine, realizzata nel 2020, ha invece riguardato il primo anno di attuazione dell'intervento ed ha coinvolto tutti i territori. La terza parte, realizzata nel 2021, ha riguardato il secondo anno di attuazione dei progetti e si è concretizzata in quattro studi di caso relativi ai territori di Alessandria, Alba, Pianezza e Borgomanero.

Il processo di progettazione

Il primo carotaggio suggerisce che il processo di progettazione condotto dai territori ha prevalentemente seguito una logica di carattere incrementale, conducendo alla elaborazione di progetti che presentano elementi di familiarità con interventi già attuati, in termini parziali, discontinui o a scala ridotta, dagli attori pubblici o privati poi coinvolti nel processo di progettazione di We.Ca.Re.

I contenuti dei progetti e il primo anno di attuazione

La seconda fase dell'indagine ha innanzitutto indagato con maggiore dettaglio i contenuti dei 22 progetti, evidenziando che in effetti non costituiscono interventi unitari ma ciascuno di essi corrisponde ad un "paniere" di interventi differenziati. La Tabella 8.3 propone un quadro sinottico degli interventi contenuti nei progetti, classificati sulla base di due dimensioni: la loro aderenza o meno ad una definizione stringente del concetto di innovazione sociale²⁹ e la loro caratterizzazione o meno in termini di servizi rivolti a specifiche categorie di utenti.

²⁹ Il riferimento è alla definizione utilizzata dal CERIS (Centro di Ricerche Internazionali sull'Innovazione Sociale) secondo cui vi è innovazione sociale quando un bisogno collettivo è affrontato attraverso un'innovazione di carattere relazionale o tecnologico che è dotata di capacità economica di auto-sostegno sul lungo periodo ed è in grado di determinare un impatto strutturale sul contesto in cui si inserisce.

Tabella 8.3 – Classificazione degli interventi contenuti nei progetti

	Servizi	Azioni
Innovazione sociale	Auto-mutuo-aiuto e scambio solidale (9 progetti)	Informazione (9 progetti)
Welfare territoriale	Inserimento socio-lavorativo Minori e famiglie Anziani e soggetti non autosufficienti Emergenza abitativa (19 progetti)	Uffici progettazione Tavoli e reti stakeholder Omogeneizzazione e integrazione dell'offerta (13 progetti)

Fonte: nostre elaborazioni

19 progetti su 22 includono interventi che si propongono di rafforzare il welfare territoriale attraverso l'estensione nello spazio e nel tempo di servizi parzialmente pre-esistenti ma non garantiti in termini uniformi e stabili sul territorio: servizi per l'inserimento socio-lavorativo, servizi per i minori e le famiglie, servizi per gli anziani e i soggetti non autosufficienti, servizi per contrastare l'emergenza abitativa. L'obiettivo di fondo sembra dunque essere quello di promuovere una maggiore continuità dell'offerta, in particolare in quelle aree di intervento che non sono considerate sufficientemente consolidate o capillari, eventualmente, tramite questi interventi "pilota" potenziare la capacità di coordinamento tra gli attori. Si tratta di interventi che possono presentare assonanze e elementi comuni con il concetto di innovazione sociale, a partire dal possibile spazio per l'azione sussidiaria della società civile locale, ma molto difficilmente potranno auto-sostenersi economicamente dopo la conclusione di We.Ca.Re.

Oltre la metà dei progetti, 13 su 22, include azioni che riguardano la progettazione e la *governance* delle politiche sociali territoriali: l'istituzione di uffici di progettazione, la costituzione o il rafforzamento di tavoli di confronto con gli *stakeholder*, azioni per omogeneizzare e integrare tra loro servizi già esistenti. Si tratta di interventi coerenti con l'obiettivo perseguito dalla Regione di rafforzare la *governance* collaborativa delle politiche sociali; essi rappresentano elementi di innovazione relazionale, in alcuni casi affiancati da innovazioni di tipo tecnologico con l'utilizzo di applicazioni e piattaforme digitali. Esiste poi un nucleo di interventi che si possono considerare potenzialmente in grado di determinare innovazioni sul sistema di offerta ispirate al concetto di innovazione sociale inteso in senso stretto. In 9 progetti su 22 si prevede la realizzazione di servizi di innovazione sociale in senso proprio. Si tratta di servizi di auto-mutuo-aiuto e scambio solidale basati sulla attivazione di reti locali della società civile, in seguito ad azioni di animazione territoriale. In uno stesso numero di progetti, 9 su 22, sono contenute azioni di condivisione e diffusione delle informazioni sui servizi e le opportunità esistenti sul territorio, mettendo in rete soggetti pubblici e privati e ricorrendo ampiamente a piattaforme informatiche ed *on-line*. Considerando nel loro insieme queste due categorie di interventi, la maggior parte dei progetti – 16 su 22 – contiene almeno un intervento di innovazione sociale in senso stretto.

In merito al primo anno di attuazione l'indagine ha evidenziato diverse difficoltà. L'avvio delle prime attività ha infatti generalmente scontato un rilevante ritardo legato alla necessità di rimodulare i progetti e di definire la progettazione esecutiva delle azioni. La *governance* dei progetti è spesso stata caratterizzata da dispendiose negoziazioni sia tra i partner pubblici, sia tra questi ultimi e i soggetti del terzo settore, per quanto non manchino situazioni in cui questi problemi non sembrano essersi verificati o sembrano aver avuto una minore incidenza per l'avvio delle attività. Il coinvolgimento e l'attivazione della società civile e in particolare delle associazioni di volontariato, spesso frammentate e deboli sul piano organizzativo è un nodo problematico che è stato incontrato in molti territori. Molti enti gestori inoltre, soprattutto quelli di dimensioni minori, hanno incontrato significative difficoltà sul piano amministrativo che ne hanno chiaramente rallentato il passo.

L'irrompere dell'emergenza sanitaria con il conseguente *lockdown*, verificatosi quando l'attuazione degli interventi era ancora ad uno stadio piuttosto iniziale, nella maggior parte dei territori ha causato una sostanziale interruzione di gran parte delle attività in corso per alcuni mesi.

La terza fase dell'indagine: un approfondimento sui processi di innovazione

La terza fase di analisi del processo di attuazione, condotta tra febbraio e maggio 2021, ha approfondito l'analisi su quattro casi, analizzando i progetti di cui sono capofila Alba, Alessandria, Borgomanero e Pianezza. Si tratta di casi appartenenti alle diverse classi dimensionali individuate nel primo paragrafo – Risorse e territori della Misura 1 –, e distribuiti nei quattro quadranti della Regione. I principali attori responsabili dell'attuazione sono stati intervistati con l'intento di rispondere a due domande:

- il programma ha stimolato a livello locale qualche innovazione in senso lato, anche se non riconducibile alla definizione di innovazione sociale in senso proprio?
- queste eventuali innovazioni quali caratteristiche hanno e sulla base di quali meccanismi si sono attivate?

La visione più ravvicinata di questi 4 casi suggerisce che, almeno in alcuni territori, il programma We.Ca.Re. abbia costituito una finestra di opportunità variamente utilizzata dagli attori locali per introdurre qualche innovazione intesa come modifica di carattere incrementale nelle modalità di operare dei servizi pubblici e/o nella gamma di servizi attivati.

I paragrafi che seguono provano a sostanziare questa affermazione, con riferimento in particolare al tipo di innovazione introdotta e ai problemi affrontati, ai percorsi attraverso i quali si sono introdotti elementi di discontinuità, al ruolo giocato dal partenariato ed in genere dalle reti di relazioni costruite sui territori, ai risultati percepiti dagli attori ed infine ai meccanismi attivati dal programma We.Ca.Re.

In conclusione del capitolo, infine, verranno formulate alcune prime indicazioni di policy derivabili dall'insieme delle analisi sin qui condotte.

L'innovazione introdotta ed i problemi affrontati

Gli elementi di discontinuità rintracciati nei casi studiati sono riconducibili a tre categorie:

- rispetto a quanto tradizionalmente messo in campo dagli Enti gestori si sono avviate modalità innovative per affrontare problemi consolidati;
- queste modalità innovative sono state rivolte ad affrontare problemi inediti, o finora non affrontati;
- si sono arricchite le reti territoriali, modificando, talvolta in maniera significativa, le relazioni ed i ruoli degli attori.

Con riferimento alla prima tipologia di discontinuità introdotta si può citare ad esempio il caso dell'intervento sulla emergenza abitativa del Consorzio di Pianezza. Siamo qui in presenza di un problema non certo di recente emersione, anzi, possiamo dire che si tratti di un problema "refrattario", di un problema cioè che fino a questo momento era risultato sostanzialmente in-trattabile, confinato in una sorta di "terra di nessuno" tra le competenze dei Consorzi – che possono attivare misure di sostegno economico e di accompagnamento per soggetti deboli e marginali, ma non hanno strumenti specificamente dedicati al tema della casa – ed i Comuni, che al contrario hanno competenze sulle politiche della casa, ma non hanno strumenti per attivare percorsi di accompagnamento e di più complessiva inclusione sociale con cui costruire soluzioni non solo emergenziali. Il tentativo avviato con WE.Ca.Re. va nella direzione di strutturare un quadro di regole condivise, percorsi di confronto e di cooperazione tra i Comuni del territorio, il Consorzio ed i soggetti che gestiscono i servizi di *housing* sociale – in un caso dei Comuni, in altri casi attori del privato sociale – per provare a progettare soluzioni di più ampio respiro per i nuclei famigliari in situazione di difficoltà rispetto all'abitazione.

Nella stessa direzione – l'avvio di un tentativo innovativo rispetto al problema "storico" della casa – va uno dei progetti con capofila il Consorzio di Alessandria, in questo caso con una maggiore accentuazione sul tema delle "fasce grigie", ossia degli utenti finora ignorati dai Consorzi perché (non ancora) in situazione di conclamata difficoltà economica. Anche in questo caso, il tentativo avviato è quello di definire regole, linee di azione, ruoli dei diversi attori pubblici e privati, per costruire un sistema di intervento finora sostanzialmente inesistente.

Ancora simile, sotto diversi aspetti, è il progetto a favore dei minori messo in campo dal progetto We.Ca.Re. di Borgomanero. Il tema del rapporto delle famiglie con le fragilità e le difficoltà legate all'infanzia è anch'esso un tema consolidato nella sfera di azione dei consorzi socio-assistenziali, in questo caso interessato da una ridefinizione del problema e da un conseguente tentativo di rivedere la strategia dell'intervento, ponendo l'accento sul versante della prevenzione rispetto a quello della riparazione delle situazioni già compromesse. Anche in questo caso, è stato avviato un tentativo basato sulla attivazione di sedi di confronto strutturato tra molteplici attori del territorio – operatori dei consorzi, famiglie, operatori dei nidi comuna-

li e privati, altri soggetti – per individuare e definire prassi comuni di lavoro e momenti di formazione ed accompagnamento alle famiglie.

Ancora, è possibile citare il progetto sempre di Borgomanero finalizzato agli inserimenti lavorativi, rivolto alle persone con disabilità e, più in generale, in una condizione di fragilità. Anche in questo caso siamo in presenza di un problema da tempo nell'agenda degli interventi dei Consorzi. Il tentativo consiste nell'adottare un approccio all'inserimento lavorativo che pone maggiore attenzione al contesto aziendale che accoglie gli utenti rispetto a quanto classicamente avviene in questo tipo di interventi. L'attenzione è stata dunque posta sia alla costruzione di percorsi di rafforzamento delle competenze degli utenti, attraverso l'utilizzo di situazioni di lavoro gestite da partner del progetto, per poi avviarli ad esperienze di tirocinio in aziende del territorio ed infine ad una collocazione lavorativa stabile, sia alla costruzione di competenze di accoglienza ed accompagnamento delle aziende, con percorsi di formazione dei tutor aziendali e l'introduzione della nuova figura di "magister" dei tutor.

Parzialmente differenti sono i casi che si possono qualificare nella categoria "modalità innovative -problemi inediti/non affrontati".

Tale è ad esempio il caso dell'intervento del progetto di Alba su alcuni quartieri, sia in Alba città che in Comuni del territorio, finalizzato ad attivare risorse del quartiere affinché il quartiere stesso gestisca e affronti le proprie problematiche.

Sotto questo aspetto è analogo il progetto di Alessandria che prevede la costruzione di una piattaforma che riporti i servizi del welfare territoriale – che siano erogati da attori pubblici o privati – e che al tempo stesso consenta ai singoli cittadini o associazioni sia di segnalare una propria situazione di bisogno che di offrirsi come risorsa – in termini di tempo, di competenze, di disponibilità – per affrontare problemi segnalati da altri cittadini o associazioni.

Si tratta di progetti che nascono sulla base dell'opzione per un approccio di "sviluppo di comunità", in cui gli utenti stessi dei servizi possano essere risorsa per affrontare i problemi comuni ad una collettività. Sulla base di questo approccio, si individuano quindi problemi o situazioni in cui sperimentare modalità innovative di intervento.

Tutti i casi citati sono accomunati da una qualche discontinuità nel sistema delle relazioni.

In tutti i casi richiamati i tentativi di costruire soluzioni efficaci – o almeno auspicabilmente tali – passano dalla condivisione di metodi e di visioni dei problemi tra una pluralità di attori. In tutti i casi, i Consorzi hanno provato a spogliarsi di una loro (forse presunta) centralità e primazia nella gestione delle situazioni, per aprirsi a un effettivo rapporto di partenariato con altri attori. Al tempo stesso, attori privati o del privato sociale hanno dovuto affrontare problematiche, talvolta anche a loro sconosciute, progettando non solo le soluzioni tecniche a fronte di precise indicazioni dei Consorzi – quella che uno dei nostri interlocutori ha definito "*micro-progettazione*" – ma provando più a monte nel percorso progettuale a definire i problemi e gli

obiettivi realisticamente conseguibili, in un rapporto sostanzialmente "alla pari" con i Consorzi, all'interno di un percorso che, sempre lo stesso interlocutore, ha definito di "macro-progettazione".

Ne è conseguita una ridefinizione delle relazioni tra gli attori con un ispessimento delle relazioni ed una modifica dei ruoli che si può talvolta considerare significativa seppure non generalizzata e comunque – per quanto è attualmente possibile affermare – all'interno dei confini del programma We.Ca.re.

I percorsi dell'innovazione

Il programma We.Ca.Re. è in definitiva "atterrato" nei diversi territori, interagendo con il tessuto locale e, almeno in alcuni casi, intercettando e valorizzando esperienze innovative in qualche misura già presenti, seppure molto spesso allo stato embrionale.

Il percorso seguito in tutti i casi esaminati può essere a sua volta stilizzato in questi termini più generali:

- una situazione di diffusa insoddisfazione rispetto alle modalità tradizionalmente adottate per affrontare determinati problemi e situazioni, più o meno radicate o relativamente nuove;
- la ricerca, da parte degli Enti gestori, di partner e soluzioni in qualche misura già praticate sul proprio territorio o altrove, seppur in forma magari circoscritta;
- la messa a punto di metodi di intervento mutuati da esperienze "minoritarie" assunte come punto di riferimento e il tentativo di attuarli ed estenderli ad un bacino di azione più ampio.

Facendo riferimento agli interventi prima citati, molte sono le situazioni in cui sono attori del privato sociale quelli che avevano sperimentato modalità innovative di intervento, talvolta nel medesimo territorio dove hanno luogo i progetti, talvolta in altri territori: è il caso delle politiche abitative o del catalogo/piattaforma degli interventi ad Alessandria, dove sono soggetti privati i titolari di esperienze che vengono assunte come riferimento; oppure le politiche per la famiglie ed i minori, dove è invece in uno dei consorzi titolari del programma We.Ca.Re. con capofila Borgomanero che si sono realizzate le esperienze prese a riferimento ed estese a tutto il territorio del programma; infine è il caso degli interventi per l'inserimento lavorativo, dove è una cooperativa presente a Borgomanero che ha sperimentato negli anni un approccio parzialmente differente da quello praticato dai Consorzi e dai servizi pubblici.

Con riferimento invece al progetto di Alba, la dinamica è parzialmente differente, in quanto l'approccio allo sviluppo di comunità e al "beneficiario-come-risorsa" è un approccio maturato all'interno del Consorzio stesso, stimolato anche, nel tempo, dall'intervento sulle povertà, dapprima con risorse del Consorzio stesso, e successivamente con il Reddito di Inclusione ed il Reddito di Cittadinanza, e dalla insoddisfazione per le dinamiche che si instauravano tra beneficiari ed operatori, con lo stabilirsi di una situazione di dipendenza dei beneficiari dagli operatori, e la conseguente impossibilità a mettere in campo le risorse (pur sempre presenti) dei

beneficiari. Si trattava di un approccio in qualche misura non ancora prevalente, seppur già presente nelle modalità di azione del Consorzio, che ha trovato in We.Ca.Re. l'occasione per mettersi ulteriormente alla prova e tentare di consolidarsi.

L'aver fatto emergere questo potenziale latente di innovazione, è probabilmente il più significativo risultato di We.Ca.Re., quanto meno con riferimento ai quattro casi su cui è stata condotta questa fase di approfondimento dell'analisi.

Il ruolo del partenariato e delle reti territoriali

Parlare di potenziale latente di innovazione è di particolare interesse se si guarda non solo all'attore pubblico titolare dei servizi socio-assistenziali – il Consorzio o i Comuni in forma associata – ma soprattutto se si allarga lo sguardo all'attore composito che è l'intero sistema di welfare locale.

Si tratta infatti di processi di innovazione che si originano, che vengono inizialmente sperimentati in qualche luogo all'interno del sistema più complessivo di azione locale, e che con We.Ca.Re. possono essere veicolati e ampliati in altri punti del sistema territoriale.

L'attore pubblico ha avuto un ruolo di regia e di governo – non sempre privo di incertezze – di questi processi, che tuttavia non si comprendono appieno se non si considera tutto il sistema territoriale, nelle sue articolazioni pubbliche e private, come un attore collettivo.

Significativo è stato inoltre il ruolo giocato da esperti ed attori collocati anche al di fuori del territorio di riferimento dei diversi progetti: in tutti i casi analizzati ci sono stati percorsi di formazione o di confronto con esperti ed esperienze esterne e pregresse, che hanno collocato le reti territoriali all'interno di più ampie reti nazionali di attori impegnati sui differenti temi messi al centro degli interventi. Anche con riferimento a questo ampliamento delle reti, possiamo parlare di attori collettivi, su scala extra-territoriale, protagonisti dei percorsi di cambiamento che talvolta rimangono opachi anche per gli stessi attori locali.

Esemplificativa a questo proposito è l'esperienza del catalogo dei servizi di Alessandria, dove operatori della cooperativa che ha realizzato la piattaforma e costruito il catalogo – unitamente agli operatori dei Consorzi coinvolti – avevano realizzato una simile esperienza per censire le risorse territoriali disponibili per affrontare l'emergenza Covid, a sua volta mutuando l'idea da una esperienza realizzata all'interno di un progetto rivolto in questo caso ai migranti a Napoli e poi replicata a Ravenna.

I risultati percepiti e la variabile Covid

Non è possibile parlare dei risultati conseguiti dai progetti di We.Ca.Re. senza considerare la situazione creata dalla epidemia da Covid-19.

La situazione determinatasi a seguito della pandemia, con l'impossibilità per molti mesi di realizzare attività che prevedessero interazioni in presenza, ha fortemente penalizzato i progetti che richiedevano non solo una significativa interazione con l'utenza, ma anche una costante interazione e confronto tra gli operatori, proprio in ragione del carattere sperimentale delle iniziative e dell'esigenza di costruire modalità condivise di intervento.

L'impatto della pandemia è stato pertanto duplice. Da un lato ha allungato i tempi di realizzazione dei progetti, ponendo tutta una serie di difficoltà che hanno rallentato l'attuazione degli interventi; l'esito finale è che molti progetti non sono arrivati a realizzare i risultati finali attesi, ma hanno posto alcune premesse che necessitano di tempo per eventuali ulteriori sviluppi.

D'altro canto, però, la pandemia ha avuto anche l'effetto di aumentare sotto qualche aspetto il grado (se non anche il tipo) di innovazione dei progetti, poiché ha costretto ad esplorare modalità di interazione che altrimenti non si sarebbero praticate, sia nel rapporto tra gli operatori sia, aspetto più interessante, nell'interazione con gli utenti e nella "costruzione" del servizio da offrire.

Alcuni progetti – come ad esempio quello di agricoltura solidale del Consorzio di Pianezza – non hanno trovato modalità operative per poter decollare, altri invece sono stati ripensati attraverso l'utilizzo delle tecnologie informatiche: l'intervento sulle famiglie del progetto di Borgomanero ha ampiamente utilizzato un diffuso social (Facebook) per costruire relazioni con gli utenti ma anche per offrire servizi e consulenza, ad esempio agli Asili Nido del territorio.

Il progetto sui quartieri di Alba ha riconvertito molti dei momenti di incontro previsti ad attività *online*, come ad esempio i "caffè *online*", attraverso cui sperimentare anche forme di interculturalità. Sempre nel We.Ca.Re. di Alba, il progetto sul trasporto è stato completamente ridisegnato, trasformandolo in attività di presidio solidale del territorio, attraverso l'introduzione della figura della "sentinella" ed una più stretta interazione con i Sindaci dell'Alta Langa.

Venendo alla percezione dei nostri interlocutori sui risultati conseguiti nelle diverse linee progettuali di We.Ca.Re., il quadro che se ne ricava è molto articolato.

Per quanto attiene alla realizzazione delle linee progettuali, pur scontando ritardi e riprogettazioni, il giudizio è sostanzialmente positivo. Rimane tuttavia la netta percezione che in molti casi si siano poste delle premesse che necessitino di un ulteriore sviluppo futuro, necessario per cogliere più concretamente i frutti del lavoro svolto.

La dimensione di risultato che rimane più in ombra, sulla quale si registrano i minori avanzamenti, è invece quella della *governance* delle politiche di welfare su territori più ampi dei singoli Consorzi. Molti progetti We.Ca.Re. si ponevano obiettivi di omogeneizzazione degli interventi su ambiti territoriali molto ampi, come nel caso dell'alessandrino-astigiano o del progetto

con capofila Borgomanero, dove in qualche misura si pensava a We.Ca.Re. come opportunità per avanzare nella unificazione delle forme di gestione, oggi suddivise in enti diversi. Sotto questo profilo va detto che al momento non si registrano grandi risultati.

In termini più generali, tutti gli interlocutori considerano le attività fin qui svolte come una fase iniziale – più o meno avanzata, a seconda dei casi – che necessita però di una prosecuzione per conseguire quei risultati che appaiono, oggi più che all'avvio dei progetti, realisticamente conseguibili, anche in termini di consolidamento dei metodi di intervento e degli apprendimenti realizzati dagli operatori.

I meccanismi attivati dal programma We.Ca.Re.

L'analisi condotta nei 4 casi suggerisce che la strategia We.Ca.Re., anche laddove non abbia stimolato innovazioni sociali in senso stretto, possa aver contribuito ad attivare un potenziale di innovazione (intesa in senso lato) in qualche misura già presente nei territori.

Le leve che sembrano aver giocato un ruolo nell'innescare, almeno in alcuni territori, questo processo sono essenzialmente tre:

- in primo luogo, la stessa adozione di una politica che aveva come proprio esplicito obiettivo la promozione dell'innovazione sociale ha avuto l'effetto di cambiare in qualche misura le "regole del gioco" per gli attori dei sistemi di welfare locale, forzandoli ad individuare problemi e/o soluzioni con almeno degli elementi di discontinuità; questa cornice di ragionamento ha conferito maggiore peso, maggior rilevanza alle esperienze già presenti con contenuti di innovatività, consentendo loro di emergere e divenire esperienze di riferimento per la nuova progettazione;
- in secondo luogo, il metodo suggerito dal dispositivo del programma, del confronto, della condivisione, dell'allargamento delle interlocuzioni, ha portato a ridefinire, almeno parzialmente, problemi e soluzioni attraverso lo scambio ed il confronto tra punti di vista differenti;
- in ultimo, ma ovviamente non meno importante, la disponibilità di risorse aggiuntive hanno reso interessante, e quindi possibile, questo sforzo di innovazione agli occhi degli attori territoriali.

INDICAZIONI DI POLICY

Pur nei limiti delle analisi svolte, è possibile ricavare alcune prime indicazioni in tema di *policy* per l'innovazione dei sistemi di welfare locale.

In primo luogo, si può notare come il disegno di opportune *policy* e la disponibilità di risorse economiche può riuscire a "forzare" gli attori locali, quanto meno ad attivare tentativi che in primo luogo sono percorsi di scoperta e valorizzazione delle esperienze per qualche aspetto, più o meno minuto, già in atto. Si può dire che a questo fine occorre disegnare *policy* che – in analogia alla strategia We.Ca.Re. – indichino una prospettiva di lavoro e definiscano risorse dedicate, astenendosi il più possibile da individuare regole troppo vincolanti o modalità di

azione troppo prescrittive. L'innovazione, se intesa in senso ampio, trasversale ai filoni di intervento del welfare locale e non centralizzata a livello regionale, è un processo non pienamente disegnabile a priori o a priori attribuibile a specifici attori, soprattutto perché in ogni territorio esistono nuclei di potenziale innovazione e di risorse non uniformi e sempre peculiari. Se dunque si punta ad uno stimolo all'innovazione diffuso e multiforme, una politica dovrebbe essere sufficientemente a maglie larghe da consentire che i potenziali esistenti vengano individuati e valorizzati, in un processo di scoperta che ogni territorio non può che attivare con proprie modalità, in ragione della propria storia e delle proprie esperienze.

In secondo luogo, va rilevato che, quanto meno allo stadio attuale lo stimolo introdotto da We.Ca.Re. sia risultato sostanzialmente inefficace nei confronti del tema della omogeneizzazione e, in prospettiva, unificazione, delle differenti modalità di gestione dei servizi socio-assistenziali presenti sui territori.

Qui c'è un elemento che va chiarito. Il progetto We.Ca.Re. ha effettivamente messo in moto processi di ridefinizione della *governance* territoriale – si è visto infatti come si siano attivati processi di ristrutturazione delle relazioni e dei ruoli tra gli attori dei sistemi locali di welfare all'interno dell'attuazione di We.Ca.Re – ma questa ridefinizione non è andata nella direzione della unificazione dei modelli istituzionali di governo.

Quello del disegno istituzionale è infatti un livello diverso di intervento rispetto alla *governance* dei sistemi di welfare – avendo a che fare piuttosto con il tema del *government* che non con quello della *governance* – ed in quanto tale si colloca in una sfera differente rispetto al ridisegno dei contenuti del welfare locale: è una dimensione nella quale la variabile dei rapporti politici tra gli attori istituzionali è prevalente e difficilmente può essere toccata da politiche rivolte all'innovazione sociale, richiedendo strumenti e risorse dedicate.

Infine c'è qui un aspetto cui, al momento, si può solo accennare e che riguarda il tema della prosecuzione della politica di innovazione sociale.

Si è visto come in ognuno dei casi esaminati sia forte la consapevolezza di essere in una fase ancora iniziale di un percorso che meriterebbe un ulteriore sviluppo. In questo senso, è estesa la consapevolezza da parte dei territori di dover reperire altre risorse, dal bilancio degli enti gestori stessi o attraverso la partecipazione a bandi, per proseguire le linee progettuali avviate con We.Ca.Re. Se questo processo di autonomo rifinanziamento può essere visto come un interessante passaggio di responsabilizzazione ed impegni degli attori locali, esso però non è esente da rischi. Uno in particolare. Pur all'interno di un percorso di condivisione, ogni attore, che sia pubblico o privato, è mosso da una propria progettualità e sottoposto a propri vincoli: nel momento in cui tenta di accedere individualmente a fonti di finanziamento, pur con l'intento di convogliare poi queste risorse in un disegno condiviso con altri attori del territorio, è tuttavia necessariamente portato a riferire la progettualità, anche in risposta a bandi, alle proprie strategie aziendali e ai vincoli posti dai differenti bandi disponibili. Detto in altri termini, è opportuno segnalare come, al di fuori di una ricerca congiunta di risorse – che presuppone ad esempio la costruzione di *partnership* per la partecipazione a bandi – si tratterà di ricostrui-

re a posteriori – sulla base dei finanziamenti acquisiti e dei vincoli cui sono sottoposti – una coerenza di azione tra i diversi attori che potrebbe rivelarsi non così semplice, e comunque tale da imprimere diverse “curvature” ai percorsi di innovazione fin qui praticati.

In definitiva, la presenza di una – pur non invasiva – regia pubblica e in particolare regionale, potrebbe rivelarsi ancora molto utile per non sottoutilizzare il potenziale di innovazione, piccolo o grande che sia, scoperto e attivato con il programma We.Ca.Re.

BIBLIOGRAFIA

Cuttica G., Pomatto G., “La strategia We.Ca.Re della Regione Piemonte: la progettazione delle azioni di welfare territoriale”, Contributo di ricerca IRES Piemonte 281/2019.

Bogetti M., Cardaci R., Balestra E., “Social network analysis delle reti territoriali dei progetti We.Ca.Re Misura 1. Report della prima fase di rilevazione giugno 2020”, Contributo di ricerca IRES Piemonte 304/2020.

Aimo N., Nava L. e Pomatto G., “La strategia We.Ca.Re della Regione Piemonte. Analisi di attuazione 2020”, Contributo di ricerca IRES Piemonte 303/2020.

CAPITOLO 9

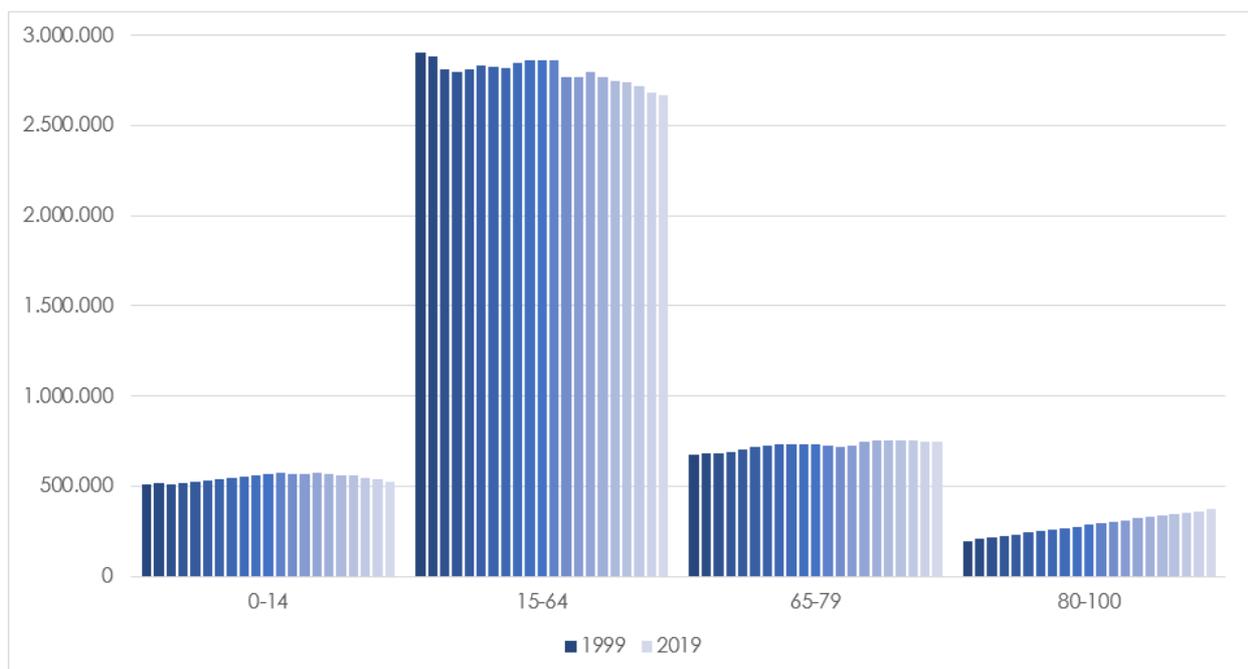
PER UN'ASSISTENZA FAMILIARE QUALIFICATA

È possibile rafforzare la capacità delle famiglie di accudire a domicilio i propri anziani? Come sostenere efficacemente le persone – prevalentemente donne – che lavorano come assistenti familiari (cosiddette “badanti”)? Come contrastare il lavoro di cura professionale irregolare, molto diffuso nel nostro Paese? Sono le domande alla base dell’“Intervento di sistema sul territorio regionale per la realizzazione di servizi integrati nell’area dell’assistenza familiare mediante reti territoriali”, finanziato con fondi FSE a partire dal 2018. Il programma si propone di intervenire sulla qualificazione del lavoro di cura e sull’emersione del lavoro irregolare dando continuità a iniziative e sperimentazioni già attive sui vari territori, specialmente in relazione a un precedente finanziamento regionale del 2010.

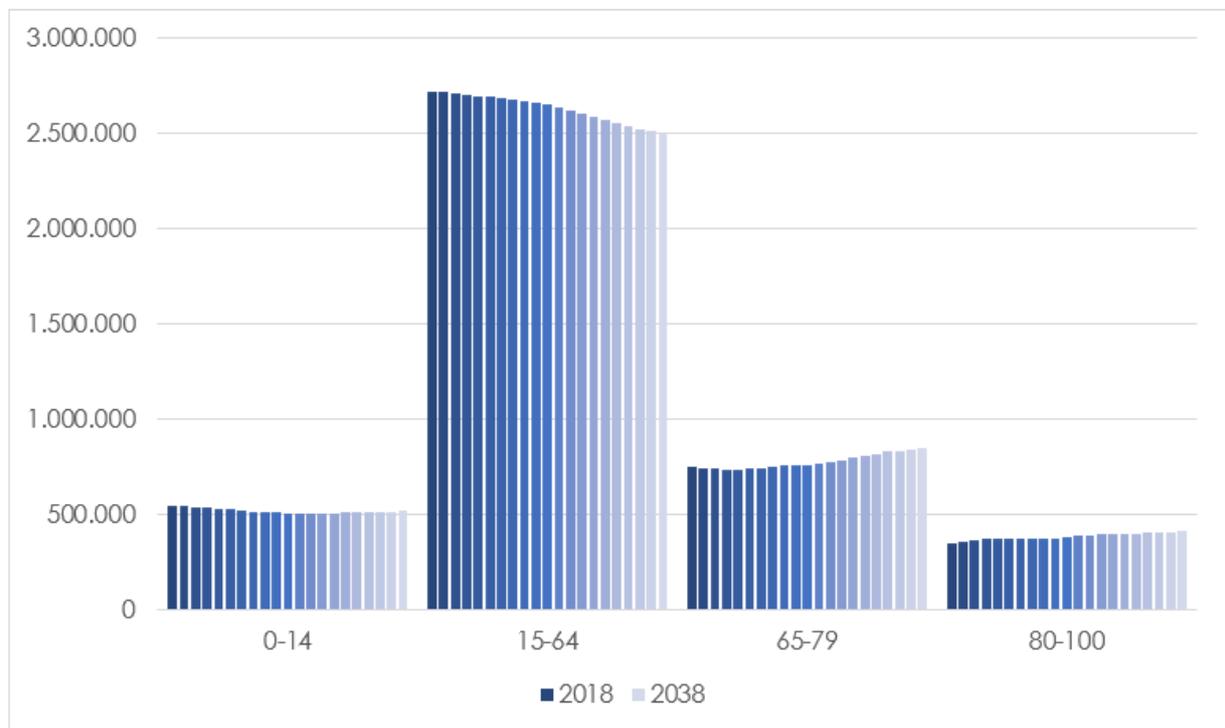
QUALI PROBLEMI?

Nella regione Piemonte sono tantissime le famiglie in cui è presente una persona parzialmente autosufficiente o non autosufficiente. La dinamica demografica italiana, e in particolare quella piemontese, indica una popolazione anziana in costante crescita, a fronte di una popolazione in età attiva (15-64 anni) in calo (v. Figure 9.1 e 9.2).

Figura 9.1 Popolazione per età in Piemonte, 1999-2019



Fonte: Demos Piemonte

Figura 9.2 Proiezione della popolazione per età in Piemonte, 2018-2038

Fonte: Demos Piemonte

Il rapporto tra popolazione anziana e popolazione in età attiva è uno dei principali indicatori demografici e determina conseguenze rilevanti nel campo del mercato del lavoro e della tenuta del sistema pensionistico. In questa sede si evidenzia inoltre la crescita di un bisogno di cura per le persone anziane a cui le famiglie non vogliono o non possono far fronte in autonomia.

Per una serie di fattori – tra cui la presenza di reti familiari rarefatte, cambiamenti sociali e culturali che hanno determinato una maggiore libertà, per le donne, nella scelta di farsi carico della cura dei propri congiunti – è venuto a crearsi un vero e proprio *care gap*. Tale divario è stato colmato, nel corso dei decenni, dalla diffusione del lavoro di cura professionale offerto da assistenti familiari. Questo ambito di lavoro risulta però essere scarsamente qualificato e caratterizzato da difficoltà di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Dal punto di vista dei lavoratori emerge inoltre come un contesto particolarmente esposto al rischio di segregazione (in quanto caratterizzato da una prevalenza assoluta di donne e da una maggioranza di persone di origine straniera) e di discriminazioni e abusi, anche in ragione dell'enorme diffusione di lavoro irregolare (v. Figura 9.3).

Figura 9.3 Stima del tasso di irregolarità per bandati e COLF in Italia, 2018-2019



Fonte: Osservatorio Nazionale DOMINA 2020

QUALE INTERVENTO?

Il bando regionale "Intervento di sistema sul territorio regionale per la realizzazione di servizi integrati nell'area dell'assistenza familiare mediante reti territoriali", approvato con D.D. n. 1346 del 27/12/2017, punta a consolidare diverse esperienze locali avviate autonomamente nonché incentivate da un precedente programma regionale sperimentale. Tali iniziative sono state oggetto di un'analisi specifica propedeutica al bando stesso³⁰.

Gli obiettivi espliciti dell'intervento di sistema sono:

- aumentare e qualificare i servizi di cura per persone con limitata autonomia;
- consolidare un sistema di servizi in rete e sostenibile;
- contrastare il lavoro sommerso attraverso la regolarizzazione dei rapporti.

Il programma prefigura inoltre un modello di presa in carico integrata per le persone più vulnerabili e in condizioni di "emergenzialità" (che si ritrovano improvvisamente in una condizione di non autosufficienza).

L'intervento è finanziato con 2,46 milioni di Euro provenienti dal POR FSE. Grazie al bando nel 2018 sono stati selezionati, approvati e avviati 12 progetti riguardanti l'intero territorio regionale che si concluderanno entro la fine del 2021 (a causa della pandemia è stata concessa una proroga per il completamento delle azioni previste).

Ogni progetto comprende almeno un'amministrazione locale o ente gestore (con funzione di capofila dell'ATS); l'Agenzia Piemonte Lavoro, attraverso il/i Centro/i per l'Impiego territorialmente competente/i; quindi operatori dei servizi al lavoro, agenzie formative, esperti per iden-

³⁰ Per una sintesi sui risultati dell'indagine v. Cibinel e Cugno 2020; per un approfondimento dettagliato v. Cibinel et al., 2017.

tificare le competenze, imprese sociali. Numerosi altri soggetti erano invitati a far parte delle reti, e per alcuni di loro è stata introdotta una specifica priorità (da cui derivava un meccanismo di premialità in fase di valutazione dei progetti): associazioni attive nell'area dell'assistenza familiare, rappresentanze di lavoratori e datori di lavoro maggiormente rappresentative, patronati, Aziende Sanitarie Locali.

Nel complesso le reti territoriali sono composte da 60 enti pubblici, 58 servizi al lavoro, 44 enti di formazione, 49 imprese sociali, 11 associazioni datoriali o di categoria, oltre a volontariato e altri soggetti.

Ogni progetto ha avviato un sistema integrato composto da diversi interventi:

- identificazione e validazione di competenze acquisite in contesti informali e non formali;
- predisposizione di corsi di formazione per la qualifica di assistente familiare;
- matching tra domanda e offerta di lavoro;
- incentivi economici alle famiglie per la contrattualizzazione;
- varie misure di accompagnamento per famiglie e assistenti familiari.

I vari soggetti partecipano al programma con un riconoscimento dei costi per lo più a processo (gran parte delle attività dei Servizi Al Lavoro - SAL e degli enti di formazione). Per gli incentivi per l'avvio dei contratti, i costi sono riconosciuti a risultato.

QUALE VALUTAZIONE?

IRES ha avviato alla fine del 2018 un'indagine sull'implementazione della misura sul territorio regionale. In una prima fase il gruppo ha preso parte a incontri ed eventi significativi volti a dare applicazione alla strategia regionale e ad avviare i progetti territoriali. Nei primi mesi della ricerca, coincidenti con la fase di formazione dei partenariati locali, sono state realizzate tre interviste in profondità ad altrettanti funzionari regionali volte a ricostruire le origini della strategia di promozione dell'assistenza familiare, specialmente in relazione alla formazione professionale e alla certificazione delle competenze acquisite in contesti non formali e informali.

Nella primavera del 2019 è stata avviata un'analisi delle 12 proposte progettuali approvate e sono stati elaborati dei questionari rivolti a tutte le compagini territoriali. Nel corso dell'estate del 2019 sono poi state realizzate 5 interviste in profondità volte ad approfondire 4 progetti, selezionati per la loro rilevanza e specificità a livello territoriale³¹.

L'indagine si è conclusa nella primavera del 2021 con 6 interviste in profondità volte ad aggiornare le informazioni relative ai progetti già approfonditi, specialmente in relazione alla

³¹ I risultati di queste prime rilevazioni sono contenuti in Cibinel e Cagno 2020, a cui si rimanda per tutti gli approfondimenti.

pandemia, e a incontrare altri due progetti territoriali in rappresentanza del quadrante Sud-Est (escluso dalla precedente rilevazione). Le due indagini realizzate nel 2019 e nel 2021 hanno dunque permesso di approfondire complessivamente metà dei progetti realizzati sul territorio regionale.

Si è anche fatto riferimento al report del gruppo di assistenza tecnica, che ha fotografato lo stato di attuazione della misura alla metà di ottobre 2020, cioè a 18 mesi dall'avvio³².

QUALI RISULTATI?

A 18 mesi dall'avvio tutti i progetti erano partiti, con tempistiche però differenziate. Sono quasi 1.400 le persone che hanno beneficiato di azioni di orientamento al lavoro. Poco più della metà degli/le assistenti familiari è stata avviata al servizio di identificazione delle competenze (823 candidate) e poco meno della metà al servizio di validazione delle competenze (704). Di queste ultime solo 414 persone hanno proseguito con il percorso formativo (pari a poco meno del 30% del totale degli/le assistenti prese in carico nella fase di orientamento). 16 persone hanno infine usufruito dei servizi di incontro domanda/offerta. Sul fronte domanda, alla metà di ottobre 2020 erano 220 le famiglie che avevano ricevuto consulenza, ma solo 9 avevano beneficiato dell'incentivo a seguito dell'avvio di contratto.

Il 95% dei/le aspiranti assistenti familiari è di genere femminile, con un'età media relativamente elevata: il 66% ha oltre 44 anni. Quasi la metà delle assistenti familiari è italiana, circa un terzo è di origine comunitaria e il 21% extra-comunitaria.

L'indagine qualitativa condotta dal gruppo di ricerca IRES – in particolare attraverso le interviste – ha permesso di approfondire alcuni aspetti dell'implementazione della misura. Tali elementi sono discussi nei paragrafi successivi.

Gli effetti del programma

L'indagine ha confermato il presupposto fondamentale del programma: la continuità rispetto a iniziative già sperimentate sul territorio locale. Tutti i progetti approfonditi con le interviste si sono innestati su esperienze o partenariati precedenti, in alcuni casi legati alla progettazione del 2010. In alcuni casi si trattava di esperienze temporanee poi concluse ma prontamente riattivate; in tre casi sui cinque approfonditi le progettualità precedenti avevano dato vita a un servizio istituzionale offerto sul territorio nel campo dell'assistenza familiare (per quanto non sempre adeguatamente conosciuto e utilizzato dalla popolazione).

In questo senso le interviste hanno fatto emergere come un ulteriore investimento da parte della Regione abbia rappresentato uno stimolo e una conferma della rilevanza della questio-

³² V. Allena *et al.* 2020, da questo documento sono tratti i principali dati quantitativi qui citati.

ne dell'assistenza familiare e della cura alle persone non autosufficienti. Gli intervistati hanno affermato che l'intenzione dei propri enti è di continuare a lavorare sul tema – qualora sussistano le condizioni economiche per farlo – anche approfittando dell'attuale programma regionale per individuare punti di forza e criticità e riconfermare sul proprio territorio i servizi e le azioni che si stanno dimostrando più utili e rispondenti alle esigenze e caratteristiche locali.

Una parte della rilevazione si è concentrata sugli effetti della pandemia sul sistema dell'assistenza familiare. Secondo gli intervistati la pandemia ha sollecitato una serie di conseguenze significative ma contingenti: la sospensione delle attività formative; una maggior prudenza da parte delle famiglie nell'aprire l'abitazione del proprio congiunto – particolarmente esposto al rischio di contagio – a una persona esterna; una minor disponibilità economica e un maggiore ricorso – per quanto magari forzato – a strumenti di conciliazione. D'altra parte, in alcuni dei casi approfonditi, la pandemia ha determinato una facilitazione di alcuni aspetti di coordinamento: molti enti hanno registrato uno "scatto" di digitalizzazione che ha permesso di lavorare più facilmente tramite la condivisione di documenti e ha favorito la partecipazione degli enti partner agli incontri di coordinamento svolti online. Tutti gli intervistati concordano infine su una conseguenza di lunga durata della pandemia: un maggior apprezzamento per le cure domiciliari a scapito della residenzialità, che si è dimostrata meno capace di proteggere e tutelare le persone anziane. Secondo gli intervistati se alcune conseguenze della pandemia sono temporanee (per esempio la prudenza delle famiglie), questo aspetto invece permarrà anche quando la pandemia sarà conclusa o comunque mantenuta sotto controllo.

Le difficoltà

Le interviste hanno sottolineato l'importanza di investire maggiormente nella comunicazione rivolta ad assistenti familiari e famiglie. Per ragioni di budget e per scelte progettuali i partenariati non hanno investito nella progettazione e realizzazione di campagne di comunicazioni efficaci fin dall'inizio, con la conseguente difficile individuazione dei beneficiari dei progetti. In tutti i progetti approfonditi sono stati elaborati dei materiali informativi (locandine, volantini, ecc.), tuttavia gli intervistati concordano sulla centralità del canale di comunicazione impiegato piuttosto che degli strumenti predisposti. Da questo punto di vista, confrontando le varie strategie comunicative utilizzate, sono emerse come più efficaci quelle in grado di intrecciare relazioni di fiducia con i possibili beneficiari e quelle capaci di intercettare reti locali già attive e consolidate (più o meno formali).

Secondo gli intervistati il nodo centrale dei progetti sull'assistenza familiare dovrebbe essere l'incontro tra domanda e offerta di lavoro: su questo aspetto dovrebbero convergere i maggiori sforzi in termini di competenze e risorse. Tutti i progetti operano in contesti in cui negli ultimi dieci anni si è lavorato sul tema dell'assistenza familiare, sebbene talvolta in modo frammentato. A fronte di questa posizione condivisa, i progetti territoriali hanno però mostrato diversi livelli di sviluppo e consapevolezza del proprio ruolo e alcuni progetti, con solide esperienze pregresse, hanno interpretato l'attuale bando regionale come una vera e propria opportunità di *capacity building*.

Tutti gli intervistati concordano inoltre sulla necessità di agire più efficacemente su due questioni fondamentali legate all'assistenza familiare: la tempestività nell'erogazione del servizio e la mancata corrispondenza tra bisogni delle famiglie e degli/le assistenti familiari. Il primo aspetto era già tenuto in considerazione dal bando regionale, che chiedeva di concentrarsi espressamente sulle "situazioni emergenziali, ovvero impreviste e che richiedono soluzioni tempestive". Gli intervistati hanno manifestato l'attenzione dei progetti a questo aspetto, che tuttavia non si è (ancora) tradotta in una effettiva tempestività di intervento. La dilatazione dei tempi di risposta ha due principali motivazioni secondo gli intervistati: da un lato il numero contenuto di assistenti familiari a disposizione (criticità in fase di superamento, con la progressiva messa a regime dei progetti), dall'altro la lentezza determinata dalla presenza di molti adempimenti burocratici e di molti attori e dalla divisione del lavoro tra gli stessi. Il secondo aspetto citato è emerso nel corso dell'implementazione dei progetti, in particolare nella fase di matching tra domanda e offerta di lavoro. Tutti i progetti approfonditi che si trovano a un livello avanzato di implementazione (tre su cinque) hanno sperimentato una mancata corrispondenza tra i bisogni delle famiglie e la disponibilità degli/le assistenti familiari: le prime richiedono spesso un'assistenza 24 ore su 24, mentre le seconde raramente sono disponibili a un orario di questo tipo. Le reti progettuali si sono confrontate su questa criticità individuando diverse strategie (al momento inattuate).

Tutte le reti territoriali realizzano azioni di accompagnamento volte a supportare e facilitare l'ingresso dell'assistente familiare all'interno del nuovo contesto lavorativo e, al tempo stesso, a migliorare l'assistenza fornita alle persone anziane. Nella maggior parte dei casi approfonditi tali azioni consistono in un tutoraggio a domicilio svolto da parte di OSS; questa attività, secondo gli intervistati, potrebbe integrare i processi di validazione delle competenze acquisite in contesti non formali che hanno come esito l'esonero da determinati moduli formativi. Secondo gli intervistati tali azioni di tutoraggio dovrebbero poter essere svolte (e rendicontate) più liberamente prima e dopo la contrattualizzazione, prevedendo la possibilità di reiterare le azioni nel corso degli anni, anche perché il servizio risulti adeguato in caso di un cambiamento nelle condizioni di vita e di salute della persona assistita. Gli intervistati sottolineano come anche assistenti familiari e famiglie apprezzino moltissimo queste azioni, considerate particolarmente utili per facilitare l'inserimento di una figura estranea in un nuovo contesto di vita e di lavoro. Sebbene l'erogazione degli incentivi prevista dal programma regionale non sia stata oggetto specifico di indagine, in quanto non ancora sufficientemente sperimentata, gli intervistati hanno sottolineato un maggior apprezzamento da parte delle famiglie per le azioni di supporto piuttosto che per il contributo economico (giudicato insufficiente e difficile da ottenere).

Un ultimo elemento di attenzione emerso dalle interviste è l'importanza della costruzione, da parte dei servizi, di una relazione di fiducia con assistenti familiari e famiglie. Da questo punto di vista alcuni progetti approfonditi hanno rilevato un coordinamento troppo debole tra i vari attori coinvolti, con il rischio di offrire alla popolazione un servizio poco efficiente e trasparente. Per fronteggiare questa criticità gli enti hanno elaborato diverse strategie di *case management* per far sì che famiglie e assistenti familiari abbiano un chiaro e unico punto di riferimento nel corso di tutto il processo. La creazione di veri e propri "diagrammi di flusso" per modellizza-

re e rendere chiari a tutti i diversi passaggi e le responsabilità nel corso del processo è considerata anche una strategia efficace per far fronte alla frammentazione dovuta alla presenza di numerosi attori nelle reti territoriali.

INDICAZIONI DI POLICY

Gli enti intervistati intendono confermare la loro attenzione al tema dell'assistenza familiare, anche in relazione al rinnovato interesse per la domiciliarità sollecitato dalla pandemia. Garantire una continuità a queste progettualità appare dunque importante anche per poter offrire un riferimento stabile alle famiglie di fronte al bisogno di cura domiciliare. L'assistenza tecnica ha individuato alcuni aspetti a cui porre attenzione nell'ottica di una progettazione futura, in particolare in relazione alle forme di governance tra i diversi attori all'interno delle reti e ai passaggi tra le varie azioni del programma (validazione, formazione, pre-inserimento e tutoraggio)³³. Alla luce dell'indagine condotta dall'IRES possono inoltre essere individuate alcune direttrici per uno sviluppo futuro delle politiche di assistenza familiare a livello regionale e territoriale.

Appare innanzitutto necessario confermare un approccio che, a fronte di alcuni punti fissi, lasci ai territori un margine di azione affinché possano essere valorizzati servizi, risorse, attori e progetti già presenti e operativi sui territori. Nell'opinione degli intervistati il progetto "istituzionale" si sta facendo spazio presentandosi sempre più come un'alternativa valida, un'opportunità in più per la popolazione; alcuni enti intervistati esprimono peraltro l'aspettativa di arrivare a fine progetto con competenze e solidità tali da potersi proporre per un'integrazione stabile con reti preesistenti. Un'eventuale futura programmazione dovrebbe dunque porsi – ed essere interpretata dai territori – non tanto come sperimentazione, giacché sul tema si lavora ormai da decenni, ma come opportunità di *capacity building* e di rafforzamento di servizi istituzionali che dovrebbero essere ormai imprescindibili nei presidi territoriali sociali e sanitari.

All'interno di questa discrezionalità nel coinvolgere i diversi protagonisti locali, il modello implementato dalle reti territoriali dovrebbe comunque prevedere un coordinamento esperto e competente (che, possibilmente, abbia accumulato *know-how* di prima mano in almeno alcuni degli ambiti toccati dalla misura: pari opportunità, formazione, accompagnamento al lavoro, ecc.). All'interno del singolo modello deve inoltre essere prevista una chiara attribuzione di responsabilità, perché possa realizzarsi un'efficace ricomposizione delle risorse e degli attori locali. La trasparenza e la chiarezza dovrebbero inoltre caratterizzare l'accesso e tutto il percorso degli utenti attraverso il servizio: l'adozione di un approccio di *case management*, che attribuisca a uno specifico ente la responsabilità del servizio offerto e permetta a persone e famiglie di individuare chiari punti di riferimento, si sta dimostrando efficace e capace di favorire quel rapporto di fiducia necessario alla buona riuscita dell'incontro tra famiglie, assistenti familiari e servizi.

³³ Per ulteriori approfondimenti v. Allena et al. (2020).

Per favorire l'accesso e la conoscenza dei servizi dovrà essere dedicata specifica attenzione alla comunicazione in merito alle opportunità presenti sul territorio, sia per famiglie che per assistenti familiari; questa necessità emerge anche a fronte del numero contenuto di famiglie e assistenti raggiunte dalla misura attuale. In questo senso, sebbene alcuni approcci si stiano mostrando più efficaci di altri, appare opportuno ampliare il più possibile i canali di accesso alla misura, insistendo anche su una diversificazione dei canali di comunicazione. Tra i canali/luoghi da presidiare particolarmente e da coinvolgere attivamente rientrano innanzitutto i servizi sociali territoriali (specialmente quelli rivolti ad anziani non autosufficienti) e i servizi sanitari (specialmente quelli dedicati alla cura post-acuzie delle persone anziane). In prospettiva futura i progetti territoriali dovrebbero poi impegnarsi in strategie per intercettare reti "informali" ma solide e già operative nel contesto dell'assistenza familiare: farmacie, parrocchie, patronati, associazioni, ecc. Ogni territorio è caratterizzato da grandi specificità in merito agli attori attivi, pertanto le strategie da adottare varieranno necessariamente in base al contesto locale; tuttavia particolare attenzione dovrà essere posta alla effettiva e capillare accessibilità dei servizi, specialmente nelle aree montane o comunque al di fuori dei contesti urbani. È auspicabile, infine, favorire anche un accesso diretto ai servizi di assistenza familiare, attraverso la destinazione di risorse economiche alla progettazione di campagne di comunicazione efficaci ed estese; oltre a individuare capitoli di spesa idonei le future progettualità dovrebbero dotarsi di competenze specifiche nel campo della comunicazione (eventualmente anche coinvolgendo idonei attori profit estranei al mondo dei servizi).

Nell'ottica di migliorare l'efficacia e la qualità dei servizi di assistenza familiare dovrà essere dedicata specifica attenzione alla delicata fase dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, attraverso la previsione di competenze specifiche e la predisposizione di azioni di supporto e accompagnamento da parte dei servizi. Uno spostamento del baricentro della politica dalla formazione all'accompagnamento lavorativo è auspicato da tutti gli intervistati, anche alla luce del fatto che la formazione e la qualificazione professionale sono state l'oggetto del programma regionale del 2010 e sono state confermate come centrali nell'attuale programma (che pure, prevedendo la validazione delle competenze, ha tenuto conto di un contesto in cui il lavoro dell'assistente familiare è già più qualificato). In questo senso la qualificazione potrebbe essere sostenuta non solo con azioni di formazione, ma anche con momenti di tutoraggio e "*training on the job*" garantiti al momento dell'inserimento lavorativo e ripetuti nel corso degli anni (magari in caso di peggioramento delle condizioni di salute della persona anziana). Tali azioni, secondo gli intervistati, sono state più apprezzate degli incentivi da parte di assistenti familiari e famiglie, perché ritenute capaci di favorire e mantenere nel tempo la fiducia tra assistente e assistito e di migliorare "sul campo" la qualità dell'assistenza.

Nell'incrocio tra domanda e offerta di lavoro dovrebbero infine essere oggetto di specifica attenzione due questioni emerse come rilevanti nel corso dell'attuale programma: la tempestività dell'intervento e la mancata corrispondenza tra domanda e offerta di lavoro. Queste criticità, di difficile superamento per loro stessa natura, potranno essere mitigate innanzitutto dalla costruzione di un modello di intervento ispirato al *case management* e dalla creazione di strumenti di processo trasparenti per tutti gli attori in campo (v. sopra). Gli intervistati auspica-

no inoltre un investimento di risorse per rendere più performanti i servizi, per esempio attraverso una migliore indagine esplorativa di bisogni e richieste di famiglie e assistenti. Altre risorse potrebbero infine essere destinate alla flessibilizzazione dei servizi e al superamento di un modello di assistenza e convivenza h24 che si sta mostrando poco sostenibile per gli/le assistenti familiari: da un lato le famiglie potrebbero essere incentivate economicamente ad assumere più assistenti familiari; d'altro canto i servizi potrebbero mettere in campo strategie di aggregazione della domanda e dell'offerta di lavoro capaci di sollevare le famiglie dal carico organizzativo determinato dalla creazione di un mix personalizzato di assistenza.

BIBLIOGRAFIA

- Allena M., Curreli A., Manfredda F. e Porzio G. (2020), *Analisi delle forme di governance delle reti territoriali e monitoraggio delle attività – Intervento di sistema sul territorio regionale per la realizzazione di servizi integrati nell'area dell'assistenza familiare mediante reti territoriali*.
- Cibinel E. e Cugno R. (2020), *L'attuazione delle politiche per l'assistenza familiare*, Contributo di ricerca 297/2020, Torino, IRES Piemonte.
- Cibinel E. e Cugno R. (2021), *L'attuazione delle politiche per l'assistenza familiare 2021*, Torino, IRES Piemonte, in pubblicazione.
- Cibinel E., Maino F., Manfredda F., Porzio G. (2017), *Indagine propedeutica allo sviluppo di un intervento di sistema sul territorio regionale nell'ambito dell'assistenza familiare*, Regione Piemonte, POR Piemonte FSE 2014/2020.
- Osservatorio Nazionale DOMINA (2020), *Rapporto annuale sul lavoro domestico*.

CAPITOLO 10

CONCLUSIONI

Il Sistema regionale Obiettivo Orientamento Piemonte

Il Sistema regionale Obiettivo Orientamento Piemonte (OOP), coordina e realizza interventi di orientamento scolastico e professionale sul territorio piemontese attraverso la promozione di iniziative a contrasto della dispersione scolastica. Il sistema OOP è programmato su base triennale ed è interamente finanziato dal Fondo Sociale Europeo. Il primo triennio di programmazione (2016-2019) è stato finanziato con 4.5 milioni di Euro e si è rivolto ai giovani delle classi di età 12-15 anni e 16-22 anni, mentre il secondo triennio di programmazione (2019 – 2022) è stato caratterizzato tanto ad un aumento del finanziamento, portato a 7.4 milioni di Euro, quanto dall'ampliamento della platea dei destinatari, attraverso l'estensione del gruppo dei più giovani alla classe 11-15 anni.

Oltre che ai giovani le iniziative sono rivolte alle famiglie e agli operatori con l'obiettivo di supportare il proseguimento del percorso di studi e l'orientamento nelle fasi di transizione istruzione-lavoro. I più giovani (12-15enni nel primo triennio di programmazione, 11-15enni nel secondo triennio) rimangono comunque il target prioritario di intervento rispetto al quale si è stabilito un risultato atteso pari al 70% dei destinatari complessivamente coinvolti.

Nel complesso il sistema OOP ha raggiunto, nel primo triennio, i suoi obiettivi in termini di avvio, riconoscimento e consolidamento del sistema a regia regionale. Sono state realizzate nel complesso 20.696 azioni che hanno coinvolto 166.535 partecipanti individuali (ciascun partecipante può poi aver preso parte a più azioni). Rispetto alla copertura del servizio sulla popolazione target, il sistema OOP è riuscito a raggiungere il 29,3% degli adolescenti 12-15enni piemontesi. Rispetto all'obiettivo specifico della priorità adolescenti – almeno il 70% delle azioni dedicate agli adolescenti – l'intervento ha centrato l'obiettivo: nel triennio, ogni 100 partecipanti alle azioni di orientamento 79,2% sono adolescenti tra i 12-15 anni e il 20,8% sono giovani 16-22enni. Nel 2019/20, anno della pandemia di Covid-19 che ha causato l'interruzione delle attività in presenza da marzo 2020, i partecipanti sono stati 41.574. Rispetto alla copertura del servizio sulla popolazione target, il sistema regionale OOP ha raggiunto il 18% degli adolescenti 11-15enni piemontesi. Se si escludono gli undicenni, per permettere il confronto con i dati di OOP dell'anno precedente, il tasso si attesta al 22,1%, con un calo di circa 7 punti percentuali rispetto al 2018 (erano 29,3%).

Alla luce dei risultati dell'analisi di attuazione si segnalano quattro punti di attenzione con specifico riferimento ai destinatari. Innanzi tutto è necessario puntare sulla precocità dell'intervento attraverso l'utilizzo di opportuni indicatori (es. ritardo scolastico, dispersione implicita) e un supplemento di attenzione per target specifici quali i 13enni che spesso affrontano la loro prima transizione. In secondo luogo, è opportuno rafforzare azioni di ri-orientamento

e sostegno individuale nel biennio delle superiori per contrastare l'aumento del rischio di abbandono scolastico aggravato dal prolungamento della DaD dovuta all'emergenza sanitaria. Nel triennio della secondaria di secondo grado, invece, bisogna intensificare le attività di alternanza scuola lavoro per favorire l'esplorazione e la maggior conoscenza delle attitudini dei ragazzi a fronte del quadro di opportunità esterne. Infine, ampliare ulteriormente la platea dei destinatari per evolvere verso un sistema di orientamento permanente che preveda percorsi lungo l'intero arco di vita.

La formazione professionale

Le politiche di formazione professionale sono interventi volti a favorire il reinserimento dei disoccupati attraverso l'apprendimento e il perfezionamento delle competenze tecniche-specialistiche. Questo tipo di interventi è pensato, in primo luogo, come risposta alla "disoccupazione strutturale". Con questa espressione si intende il mancato allineamento tra le mansioni richieste dalla domanda delle imprese e quelle offerte dalle persone in cerca di occupazione.

Per quanto riguarda i corsi di formazione professionale in Piemonte finanziati tramite il Fondo Sociale Europeo, le attività di valutazione hanno dato esito ad una serie di rapporti di ricerca incentrati sul tema degli effetti occupazionali. In particolare, gli studi hanno posto attenzione sull'impatto occupazionale e sul costo-efficacia dei corsi di formazione, con un approfondimento specifico sul tema della lunga disoccupazione e dell'inoccupazione.

Per stimare l'impatto occupazionale dei corsi di formazione è stato adottato un metodo di valutazione quantitativo di tipo controfattuale, che ha confrontato l'andamento del tasso di occupazione dei partecipanti con quello di altri soggetti, iscritti presso i centri per l'impiego e con caratteristiche simili ai partecipanti.

I risultati degli studi mettono in luce come tutte le coorti di partecipanti prese in esame siano caratterizzate da un impatto occupazionale positivo. A distanza di 18 mesi dal termine della formazione, per i partecipanti qualificati nel 2015, 2016 e 2017 si riscontrano tassi di occupazione più alti rispetto ai disoccupati con caratteristiche simili che non hanno partecipato alla formazione, rispettivamente di +13,0, +7,7 e +8,9 punti percentuali nei tre anni. Sulla base di queste stime è stato possibile ipotizzare alcune indicazioni sul costo-efficacia degli interventi di formazione. In media, il costo di ogni posto di lavoro aggiuntivo grazie alla formazione è stato compreso tra i 40 e i 70 mila Euro a seconda delle annualità.

L'effetto delle misure di formazione può essere differenziato in base alle caratteristiche dei partecipanti ai corsi. Per le persone disoccupate da periodi più lunghi (oltre 2 anni) o in cerca di prima occupazione gli effetti dei corsi si riducono, pur rimanendo positivi. Un andamento simile si verifica anche per le persone di età più matura. I corsi che hanno prodotto maggiori effetti sono quelli di durata più lunga (oltre 800 ore) e quelli in settori di mercato quali meccanica, macchinari e impiantistica, nonché i corsi applicabili trasversalmente a più settori. I setto-

ri nei quali si verifica un minor effetto occupazionale della formazione sono i servizi turistici e informatici.

Dal punto di vista delle indicazioni di policy, le analisi sulla formazione professionale evidenziano in primo luogo l'efficacia di questo tipo di misure, come testimonia l'effetto medio compreso tra i 7 e i 13 punti percentuali sul tasso di occupazione. Tuttavia per alcune categorie, come i disoccupati di lunga durata, gli inoccupati e le persone di età avanzata, emerge la necessità di studiare azioni maggiormente personalizzate e cucite sui bisogni specifici di queste fasce di popolazione. Infine, la differenziazione degli effetti in base ai settori di mercato, mette in luce l'aspetto fondamentale della relazione tra i vari *stakeholder* del mercato del lavoro. Da questo punto di vista, la sfida principale è la triangolazione tra agenzie formative, enti finanziatori, domanda di lavoro delle imprese e bisogni dei cittadini e delle famiglie, al fine di modellare l'attività formativa in base alle specificità territoriali del mercato del lavoro.

I Buoni per servizi al lavoro

I Buoni per servizi al lavoro sono misure per fronteggiare la disoccupazione nelle fasce più fragili della popolazione e agiscono tanto sullo sviluppo di competenze quanto sull'incontro domanda-offerta di lavoro. Sono destinati a quattro tipi di disoccupati (da meno di sei mesi, da più di sei mesi, con particolari condizioni di svantaggio e con disabilità) e prevedono cinque tipi di interventi: i laboratori di politica attiva, l'orientamento, le attività di sostegno alla ricerca attiva del lavoro; l'inserimento lavorativo con tirocinio e tutoraggio, l'inserimento lavorativo con contratto di lavoro e tutoraggio. Il sostegno offerto ai destinatari è modulato in funzione dei loro bisogni. I laboratori di politica attiva sono riservati ai disoccupati di breve durata. Le altre categorie di destinatari, a seconda dei bisogni individuali, ricevono uno o più degli altri servizi. Attraverso la stipula di un Piano di Azione Individuale, i destinatari possono usufruire gratuitamente dei servizi specialistici offerti dai Centri per l'Impiego e da altri soggetti accreditati pubblici e privati che ricevono una remunerazione legata ai servizi erogati e ai risultati raggiunti.

Tra il 2016 e il 2020 sono stati spesi circa 15 milioni di Euro, la maggior parte dei quali destinata agli interventi per i disoccupati da almeno sei mesi (59% del totale) che sono anche ampiamente la quota maggiore in termini numerici (22.000 dei totali 37.000).

L'analisi del processo di attuazione, che si è concentrata sulla prima annualità dei servizi al lavoro ha evidenziato che l'intervento è consistito in tre principali trattamenti risultanti dalla combinazione dei servizi offerti: attività di orientamento associate ad attività di ricerca attiva del lavoro (primo trattamento, che riguarda circa i tre quarti dei destinatari)); servizio di orientamento e di ricerca attiva del lavoro un inserimento in tirocinio (secondo trattamento); inserimento lavorativo vero e proprio attraverso un contratto di lavoro (terzo trattamento).

Per quanto riguarda gli effetti dell'intervento, attraverso un'analisi controfattuale sul primo anno di attuazione (per i disoccupati da almeno 6 mesi) si evidenzia un incremento

dell'occupazione per chi ha usufruito del Buono superiore in media di 8,4 punti percentuali dopo 24 mesi rispetto a chi non ne ha usufruito. Un divario che cresce per i contratti di lavoro e il tirocinio (25,9 e 21,3 punti rispettivamente) ma rimane rilevabile anche per i servizi di orientamento e di sostegno alla ricerca attiva del lavoro (5 punti).

Gli effetti sono differenziati in rapporto alle caratteristiche socio-demografiche dei destinatari e alla loro storia professionale pregressa. Con riferimento all'età, i 40-49enni sono la classe anagrafica per la quale il Buono sembra essere più efficace. Rispetto all'origine, gli inserimenti lavorativi diretti hanno effetti nel breve termine più alti per le persone di origine straniera. Se si guarda alla durata della disoccupazione, le azioni di esclusivo orientamento/attivazione sembrano incidere meno sui disoccupati più fragili mentre l'impatto occupazionale positivo tanto del tirocinio quanto dell'inserimento diretto non sembra essere influenzato dalla durata del periodo di disoccupazione.

Un ulteriore approfondimento qualitativo ha consentito di individuare tre meccanismi che sembrano spiegare i motivi successo, quando si verifica, dei percorsi attivati dal Buono: innanzi tutto la capacità di intercettare una domanda di lavoro adeguata che dipende dal radicamento sul territorio del soggetto beneficiario; la capacità di produrre qualche cambiamento nel destinatario che ne rafforzi le capacità di orientarsi nel mondo del lavoro; infine l'incentivazione alle imprese per offrire una opportunità di inserimento ai destinatari (economica e immateriale).

Si può quindi affermare che il Buono per servizi al lavoro è una misura di impianto universalista, attuabile ricorrendo ad una estesa platea di soggetti attuatori pubblici e privati presenti capillarmente sul territorio regionale i cui effetti occupazionali sono complessivamente positivi. In particolare sono positivi gli effetti dei tirocini e degli inserimenti in azienda affiancati da tutoring che sottolineano il ruolo determinante delle politiche attive del lavoro nel favorire il reinserimento lavorativo delle persone disoccupate quando si prevede il coinvolgimento diretto delle aziende.

I Progetti di Pubblica Utilità

I Progetti di Pubblica Utilità (PPU) promuovono interventi per il reinserimento di alcune categorie di persone svantaggiate sul mercato del lavoro: le persone in carico ai servizi sociali e i disoccupati di lunga durata (in cerca di occupazione da almeno 12 mesi). La misura finanzia un periodo di inserimento del destinatario presso una *partnership* tra enti pubblici locali e privati.

I dati di monitoraggio relativi alle due edizioni finanziate con le risorse del ciclo di programmazione europea 2014-2020 riportano uno stanziamento di 5 milioni di Euro per l'edizione 2016-2108 e oltre 3 milioni di Euro per l'edizione 2019-2020.

Per quanto riguarda la partecipazione dei soggetti privati alle *partnership* locali, le analisi hanno spesso evidenziato l'esistenza di rapporti di collaborazione antecedenti con l'ente

pubblico locale, oppure la volontà degli enti di utilizzare i PPU come occasione di contatto, anche in vista di ulteriori collaborazioni future. La selezione dei destinatari ha costituito un elemento critico: la relativa rigidità dei requisiti di accesso ha determinato alcuni casi di incompatibilità tra i destinatari e mansioni loro richieste e disincentivato la partecipazione di alcuni soggetti privati.

Il passaggio dal tirocinio al contratto di lavoro con la seconda edizione ha costituito una novità di rilievo. Sebbene il tirocinio garantisca un costo medio per destinatario sensibilmente ridotto rispetto al contratto, ha fatto emergere alcune criticità. Il costo del personale adibito al tutoraggio dei tirocinanti è risultato spesso insostenibile per le *partnership* dei PPU. Il passaggio al contratto di lavoro ha garantito maggior libertà di azione alle *partnership* nella gestione degli affiancamenti. Inoltre, per i destinatari, il contratto di lavoro ha garantito un miglior trattamento economico e la possibilità di acquisire contributi previdenziali e ammortizzatori sociali.

L'analisi ha affrontato il tema del rapporto tra i PPU e altre misure simili. In alcuni casi è stata sottolineata la parziale sovrapposizione tra PPU e Cantieri di Lavoro. Le due misure sembrano rivolgersi a una platea di destinatari molto simili tra loro, e la differenziazione tra i due strumenti è spesso sfumata. Sono state inoltre evidenziate alcune difficoltà nel combinare i PPU con il Reddito di cittadinanza.

In merito alle indicazioni di policy le analisi condotte sollevano tre temi principali.

Il primo tema riguarda la selezione dei destinatari: accrescere le possibilità di selezione da parte delle *partnership* potrebbe stimolare la partecipazione di imprese maggiormente interessate ad inserire i destinatari presso la propria realtà. Ciò potrebbe allo stesso tempo escludere i profili più svantaggiati. Su questo punto è tuttavia fondamentale condurre una attenta riflessione che tenga conto anche delle altre misure di welfare locale e nazionale attualmente in corso di sviluppo.

Il secondo tema è relativo al coinvolgimento delle imprese: la ristretta libertà di selezione dei destinatari, l'assenza di un beneficio economico per l'impresa e il carico amministrativo richiesto per l'attuazione dei PPU sono i principali fattori che disincentivano la partecipazione di un maggior numero di soggetti interessati ad inserire personale presso la propria realtà produttiva.

Il terzo tema riguarda i risultati occupazionali della misura, oggi non ancora misurati. Condurre un'indagine quantitativa di stampo controfattuale aiuterebbe a comprendere in modo più preciso il contributo effettivamente offerto della misura al reingresso dei destinatari nel mercato del lavoro.

L'inclusione delle vittime di tratta

La Regione ha un ruolo ormai consolidato di coordinamento degli interventi a favore delle persone vittime di tratta. Dal 2008 coordina il progetto anti-tratta finanziato dal Dipartimento per le Pari opportunità attualmente denominato "L'Anello forte - Rete anti-tratta del Piemonte e della Valle d'Aosta" e, nell'ambito del POR-FSE 2014-2020, ha predisposto due misure rivolte all'inclusione socio-lavorativa di questo specifico target di interventi.

Si tratta, in primo luogo, del Buono per servizi al lavoro per persone disoccupate in condizioni di particolare svantaggio e, tra queste, alle vittime di tratta e grave sfruttamento, e di un bando con il quale vengono finanziati progetti speciali di inclusione attiva. Tramite questo bando, la Regione ha finanziato dal 2016 "progetti speciali di inclusione attiva per il contrasto del grave sfruttamento e della tratta", da realizzare attraverso percorsi di affiancamento e sostegno per acquisire o recuperare capacità sociali e relazionali e di autostima personale.

Le risorse erogate sono state di circa 905.000 Euro e 97 le persone beneficiarie dei progetti. I percorsi messi in campo dai progetti a favore dei beneficiari, in breve, prevedono: attività di coinvolgimento, formazione, affiancamento e sostegno, e attività psico-socio-educative.

L'analisi ha permesso di evidenziare la necessità di ripensare gli interventi regionali in forme maggiormente integrate tra loro. In particolare, il POR dovrebbe essere connesso ai percorsi di accoglienza finanziati da altre misure (progetto anti-tratta "L'Anello forte") ed è auspicabile un tavolo congiunto di programmazione utile a gestire in modo efficiente tutte le risorse disponibili. Sarebbe necessario strutturare interventi capaci di assicurare un reddito in tempi rapidi e in grado di favorire la conciliazione dei tempi di vita con quelli della formazione e del lavoro.

Per quanto riguarda le attività di formazione professionale sarebbe opportuno considerare le specificità dei potenziali beneficiari, e in particolare l'assenza di adeguate competenze linguistiche per accedere ai percorsi ordinari. Sarebbe quindi particolarmente utile aumentare il monte ore dedicato alla formazione specialistica e all'insegnamento dell'Italiano per il lavoro, nonché facilitare il riconoscimento delle competenze professionali non formali e non certificate così da valorizzarne le diverse capacità.

A favore delle "persone in condizione di particolare svantaggio" beneficiarie del Buono per servizi al lavoro vi sono anche le vittime di tratta e grave sfruttamento, anche se in numero limitato. La concreta attuazione di questa misura ha risentito della rigidità di alcune norme: ad esempio, le ore di tutoraggio sono coperte solo se il tirocinio ha durata minima di sei mesi. Altri due elementi critici hanno riguardato il pagamento integrale dell'indennità di tirocinio, possibile solo grazie alla capacità dell'ente anti-tratta di attingere a risorse di altri progetti, e la durata per ottenere l'autorizzazione all'avvio dei tirocini, talvolta giunta anche 45 dopo la richiesta.

L'inclusione delle persone senza dimora

La mancanza di dimora è un fenomeno sociale presente e in aumento in tutte le città. Tipicamente questa situazione trova risposta in interventi improntati a fronteggiare l'emergenza, tramite dormitori notturni distinti per genere, distribuzione di pasti e bevande calde durante il giorno e la notte, cure sanitarie fornite nei servizi di pronto soccorso o da volontari. Il paradigma di intervento prevalente è denominato "approccio a gradini", un percorso di reinserimento progressivo in cui l'abitazione rappresenta la meta finale.

Prima all'estero e poi anche in Italia, si è iniziato da circa un decennio a sperimentare l'*housing first*, un approccio che prevede la possibilità del passaggio diretto dalla dimora in strada ad un alloggio autonomo, con l'accompagnamento dei servizi sociali. La persona compartecipa alle spese per l'affitto e riceve visite periodiche da parte dei servizi che lo sostengono nel recupero delle relazioni, degli spazi e del senso di appartenenza alla comunità.

In Piemonte, con l'Avviso 4/2016 sono stati supportati gli enti territoriali nell'attuazione di interventi di competenza in materia di servizi a favore delle persone senza dimora; l'avviso faceva esplicito riferimento alle "Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia" (2015) in cui è espressa la volontà di superare gli interventi finalizzati esclusivamente a gestire l'emergenza.

Le risorse rese disponibili per i 5 progetti sono state pari a 767.500 Euro e dedicate al sostegno delle persone nel percorso verso l'autonomia, al rafforzamento dei servizi a bassa soglia e alla distribuzione di beni di prima necessità. Il programma è stato attuato dal 2018 al 2020 prevedendo l'avvio della sperimentazione di *housing first* per alcune decine di beneficiari e il potenziamento degli altri servizi a favore delle persone senza dimora.

I progetti ad oggi hanno in carico 88 casi ed hanno offerto sostegno e tutela anche nel corso della crisi pandemica. La disponibilità di una residenza ha consentito ai beneficiari di ristabilire dei legami interrotti (es. vedere i figli, ospitare amici) e di riprendere dei percorsi di autonomia (alcuni svolgono attività retribuite e pagano l'affitto stabilito). Di particolare interesse sono alcune sperimentazioni di coabitazione tra alcune persone senza reddito, ma proprietarie di immobili, ed altre con attività e reddito ma senza casa.

I progetti hanno modificato il modo di affrontare il bisogno, rafforzato la regia pubblica degli interventi e la collaborazione tra i servizi, facilitando la costruzione di équipe integrate, la stesura di patti di collaborazione e la creazione di legami tra attori pubblici e del Terzo Settore.

Nella prospettiva di sviluppare ulteriormente questa modalità di intervento e, più in generale, il supporto delle persone senza dimora, è auspicabile una maggiore integrazione tra il sociale e il sanitario, tra le politiche abitative e le forme di sostegno al reddito, al fine di garantire la sostenibilità degli interventi e, infine, un insieme diversificato di soluzioni abitative di cui disporre in risposta alle differenti esigenze dei beneficiari.

Mettersi in proprio

Il MIP è una misura finalizzata a promuovere percorsi di accompagnamento all'imprenditorialità e al lavoro autonomo che pone attenzione alle modalità con le quali sostenere scelte di lavoro indipendente ponderate e con caratteristiche di sostenibilità economico-finanziaria di medio-lungo termine. Da oltre 25 anni attraverso il MIP in Piemonte si sostengono aspiranti imprenditori (dal 2012 anche lavoratori autonomi) nella fase di concezione, ideazione e avvio dell'attività economica.

L'obiettivo di MIP è la realizzazione di un servizio pubblico articolato, con un percorso di accompagnamento che si realizza attraverso tre fasi ormai consolidate nella pratica organizzativa. La prima fase è quella del contatto e dell'accoglienza in cui vengono considerate primariamente ma non esclusivamente le competenze e l'idea imprenditoriale. La seconda fase è quella in cui si realizza il vero e proprio supporto allo sviluppo dell'idea imprenditoriale tramite la valutazione supportata da professionisti della fattibilità della proposta che porta eventualmente all'elaborazione del business plan. Infine, nel caso in cui si arrivi all'apertura dell'azienda o della partita IVA, si assicura una temporanea azione di tutoraggio e supporto.

Riguardo gli apprendimenti valutativi, attraverso un approccio controfattuale che ha consentito di confrontare le imprese nate grazie al supporto del MIP con imprese in tutto simili nate indipendentemente nello stesso periodo, è possibile affermare che la partecipazione al MIP serve e che l'efficacia dell'intervento aumenta con il trascorrere del tempo. La sopravvivenza delle imprese nate grazie all'ausilio dei servizi del MIP è significativamente più elevata rispetto allo stesso indicatore calcolato per il gruppo di controllo: a 2 anni si stima un effetto di circa 2 punti percentuali, a 5 anni la stima dell'impatto della partecipazione è di circa 11 punti percentuali.

Ulteriore evidenza riguarda l'apprezzamento del programma MIP che si dimostra esperienza generalmente positiva nell'opinione dei destinatari. Un terzo punto che merita richiamare riguarda il progressivo abbassamento dei profili di competenza dell'utenza lungo i 25 anni del servizio in cui si segnala un incremento del numero di persone con un basso livello d'istruzione, disoccupate e con poca esperienza del settore in cui vogliono avviare l'attività, il che denuncia come il lavoro indipendente sia considerato da un crescente numero di persone una possibilità per il re-inserimento lavorativo. Infine si registra una forte eterogeneità tra territori per alcuni indicatori di performance dei progetti quali la quota di business plan validati sul totale degli utenti inseriti nel programma che varia dal 7,4% della Provincia di Torino al 24,6% del VCO, per un valore medio regionale del 12,9%.

Riguardo le indicazioni di policy, merita innanzi tutto sottolineare come MIP sia una misura riconoscibile e riconosciuta nel territorio. Riconoscibile poiché identifica chiaramente il problema delle difficoltà nella transizione dall'idea imprenditoriale al suo sviluppo; riconosciuta poiché è ormai un punto di riferimento per chi si affaccia sul mercato del lavoro indipendente. In ottica di disegno di policy d'ambito, è importante considerare l'"identità della misura". MIP è infatti evoluto dall'obiettivo di sviluppo economico verso obiettivi di coesione sociale e il pun-

to è scegliere se l'orientamento del servizio debba essere rivolto ad obiettivi più marcati di responsabilità sociale piuttosto che alla promozione di lavoro indipendente, un dilemma rispetto al quale ulteriori approfondimenti di ricerca sarebbero auspicabili.

In seconda battuta, andrebbe attentamente considerato il relativo impoverimento dei profili di utenti presi in carico che è un trend in atto da tempo e a rischio di subire un'ulteriore accelerazione in ragione delle ripercussioni occupazionali della crisi pandemica. Questa evoluzione dovrebbe portare, in un'ottica di personalizzazione e integrazione del servizio con altri interventi di politica attiva del lavoro, a riflettere sull'opportunità di proporre a persone fragili dal punto di vista delle competenze imprenditoriali un accompagnamento verso percorsi alternativi così come allo sviluppo di un sempre più ampio e articolato sistema di informazione e guida verso l'utilizzo di misure regionali esistenti o da realizzare in relazione integrata con l'intervento (es. interventi di sostegno al capitale, micro-credito).

We.Ca.Re

We.Ca.Re. (Welfare Cantiere Regionale – Strategia di Innovazione Sociale della Regione) è un programma della Regione Piemonte, finanziato dal Fondo Sociale Europeo e dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale 2014-2020 articolato in quattro misure. L'attività di valutazione si è occupata della Misura 1 che promuove azioni innovative di welfare territoriale coordinate dagli enti gestori dei servizi socio-assistenziali, avendo come riferimento il principio guida dell'innovazione sociale e con l'obiettivo di rafforzare le relazioni e la capacità di collaborazione a livello territoriale tra i soggetti pubblici e privati nella programmazione e nell'attuazione degli interventi.

In questo ambito sono stati finanziati 22 progetti che, in virtù della composizione della partnership, coprono diverse scale territoriali.

Oltre la metà dei progetti ha previsto azioni che riguardano la progettazione e la governance delle politiche sociali territoriali: l'istituzione di uffici di progettazione, la costituzione o il rafforzamento di tavoli di confronto con gli stakeholder, azioni per omogeneizzare e integrare tra loro servizi già esistenti. Si tratta di interventi coerenti con l'obiettivo perseguito dalla Regione di rafforzare la governance collaborativa delle politiche sociali; essi rappresentano elementi di innovazione relazionale, in alcuni casi affiancati da innovazioni di tipo tecnologico con l'utilizzo di applicazioni e piattaforme digitali.

Una buona quota di progetti è inoltre intervenuta sull'offerta del sistema di welfare locali con interventi finalizzati a integrare, rafforzare o comunque garantire una continuità di azione in quelle aree di intervento che non sono considerate sufficientemente consolidate o capillari, anche potenziando la capacità di coordinamento tra gli attori. Si tratta di interventi che presentano elementi di innovazione sociale, a partire dal possibile spazio per il coinvolgimento della società civile locale, ma che con difficoltà potranno auto-sostenersi economicamente dopo la conclusione del programma We.Ca.Re.

Un recente approfondimento dedicato a 4 progetti ha permesso di sviluppare alcune ulteriori considerazioni che, seppur con le necessarie cautele, possono essere estese al programma di intervento.

Secondo quanto emerge da questi progetti We.Ca.Re sembra aver costituito un'opportunità per introdurre nei territori qualche innovazione in senso lato, intesa cioè come modifica di carattere incrementale nelle modalità di operare dei servizi pubblici e/o nella gamma di servizi attivati. I partenariati hanno messo in campo modalità innovative per affrontare problemi consolidati e, in alcuni casi, per fronteggiare problemi inediti o che sinora non erano stati affrontati, talvolta allargando la rete attuativa ad attori (privati o del Terzo settore) con i quali in passato non c'erano state collaborazioni e modificando gli stessi ruoli degli attori coinvolti.

Nell'attuazione degli interventi è stato rilevante il sopraggiungere della pandemia da COVID-19, che ha determinato un allungamento dei tempi di realizzazione, limitando il raggiungimento dei risultati attesi. La pandemia ha però anche avuto l'effetto di incentivare gli attori ad esplorare modalità di interazione che altrimenti non si sarebbero praticate, sia nel rapporto tra gli operatori sia, aspetto più interessante, nell'interazione con gli utenti e nell'erogazione dei servizi.

Il programma We.Ca.Re. mostra inoltre come la disponibilità di risorse economiche aggiuntive all'interno di una cornice in grado di indicare una prospettiva di lavoro senza eccedere nei vincoli e nelle prescrizioni può offrire agli attori locali l'opportunità di scoprire e valorizzare alcune esperienze che sono già in atto, perfezionandole nel contenuto o estendendole territorialmente.

Allo stesso tempo, è opportuno segnalare che, almeno al momento, il programma non ha portato all'uniformità e, in prospettiva, all'unificazione delle differenti modalità di gestione dei servizi socio-assistenziali presenti nei territori; si sono senza dubbio attivati dei processi di ristrutturazione delle relazioni e dei ruoli tra gli attori dei sistemi locali di welfare ma questa ridefinizione non è andata nella direzione della unificazione dei modelli istituzionali di governo. Un obiettivo, peraltro, difficilmente perseguibile da un programma che può intaccare la governance delle politiche di welfare ma non l'assetto delle istituzioni di governo, dimensione nella quale entrano in gioco gli stessi rapporti politici tra gli attori istituzionali.

Per un'assistenza familiare qualificata

Nell'organizzazione delle famiglie piemontesi e italiane, nel corso degli ultimi anni, si è diffuso in modo crescente il ricorso al lavoro di cura domiciliare professionale. Questo ambito di lavoro soffre tuttavia di alcuni problemi, come la qualificazione, spesso bassa, e la difficoltà nell'incrocio tra domanda e offerta. A ciò si aggiungono alcuni rischi di segregazione, legati alla composizione della platea delle lavoratrici, quasi tutte donne e in larga parte straniere, nonché rischi di discriminazione e abuso, connessi alla grande diffusione del lavoro irregolare.

Per fronteggiare questi problemi la Regione Piemonte ha avviato una nuova iniziativa per il consolidamento di esperienze locali in tema di assistenza familiare. L'intervento è finanziato tramite risorse del Fondo Sociale Europeo per 2,46 milioni di Euro. Tramite il bando sono stati selezionati e avviati 12 progetti sul territorio della Regione. Ciascun progetto è guidato da un ente pubblico territoriale con la partecipazione di altri soggetti, quali ad esempio Centri per l'Impiego, agenzie formative, operatori dei servizi al lavoro, associazioni di volontariato e di categoria, aziende sanitarie.

Ogni progetto ha previsto un insieme differenziato di interventi, composto di più azioni tra: validazione delle competenze, corsi di formazione, incrocio tra domanda e offerta di lavoro, incentivi economici per la contrattualizzazione e altre misure di accompagnamento per assistenti e famiglie. I progetti hanno coinvolto circa 1.400 persone in azioni di orientamento al lavoro, di cui circa 800 hanno partecipato anche a servizi di identificazione delle competenze e circa 700 a servizi di validazione delle competenze. 414 persone sono state inserite in percorsi formativi, mentre 16 persone hanno beneficiato dell'incrocio tra domanda e offerta di lavoro. Sul versante delle famiglie sono invece state attivate 220 consulenze, ma soltanto in 9 casi si è beneficiato dell'incentivo all'avvio di contratti.

L'indagine ha sottolineato alcune difficoltà nella comunicazione del progetto sia verso le famiglie, sia verso le assistenti familiari. Un maggior riscontro si è verificato negli ambienti nei quali fossero già attive reti di conoscenze pregresse, sia formali che informali. Ulteriore nodo critico è stato il tema dell'incrocio tra domanda e offerta di lavoro. Alcune evidenze sottolineano la difficoltà nel conciliare le necessità delle famiglie, spesso interessate a un'assistenza 24 ore su 24, con quelle delle assistenti familiari.

Per quanto riguarda i punti di forza, l'accompagnamento delle assistenti familiari, svolto tramite il tutoraggio di OSS specializzati, ha permesso di facilitare l'inserimento delle assistenti all'interno delle famiglie. Inoltre, dalle testimonianze degli intervistati emerge il ruolo centrale della mediazione da parte degli enti nella costruzione di rapporti di fiducia tra assistenti familiari e famiglie. Ciò può avvenire, ad esempio, attraverso la semplificazione delle informazioni sulle responsabilità reciproche delle parti.

Per quanto riguarda le indicazioni di policy, si sottolinea l'importanza di favorire la messa a regime delle esperienze esistenti, per favorire il passaggio dalla sperimentazione di progetti alla predisposizione di servizi stabili. Occorre, inoltre, ampliare la comunicazione delle iniziative a livello territoriale per accrescere la platea di persone coinvolte, sia sul lato delle famiglie che sul lato delle assistenti familiari. In particolare, si sottolinea la necessità di coinvolgere attivamente i servizi sociali territoriali e sanitari, nonché le reti di prossimità a livello locale (associazioni, farmacie, parrocchie, ecc.). Infine, maggior attenzione deve essere portata al tema dell'incrocio tra domanda e offerta di lavoro, in particolare verso il superamento del modello di assistenza familiare basato sulla presenza dell'assistente 24 ore su 24. A tale proposito, le famiglie potrebbero essere incentivate all'assunzione di più assistenti tramite incentivi econo-

mici, ma anche attraverso il supporto da parte dei servizi territoriali nella gestione del carico amministrativo e organizzativo che questo modello di gestione comporta.

NOTE EDITORIALI

Editing

IRES Piemonte

Ufficio Comunicazione

Maria Teresa Avato

© IRES

Giugno 2021

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.

