



CONTRIBUTO DI RICERCA 340/2022

L'ATTUAZIONE DEL BUONO SERVIZI AL LAVORO PER PERSONE DISOCCUPATE

Il monitoraggio e i percorsi dei destinatari nell'edizione 2020

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

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

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 Terna

DIRETTORE

Stefano Aimone

STAFF

Marco Adamo, Stefano Aimone, Cristina Aruga, Maria Teresa Avato, Davide Barella, Cristina Bargerò, Stefania Bellelli, Marco Carpinelli, Marco Cartocci, Pasquale Cirillo, Renato Cagno, 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.

© 2022 IRES – Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte

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

L'ATTUAZIONE DEL BUONO SERVIZI AL LAVORO PER PERSONE DISOCCUPATE

IL MONITORAGGIO E I PERCORSI DEI DESTINATARI
NELL'EDIZIONE 2020

© 2022 IRES

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

www.ires.piemonte.it

GLI AUTORI

Niccolò Aimò

Luigi Nava

INDICE

INTRODUZIONE	1
CAPITOLO 1	3
IL BUONO SERVIZI LAVORO PER DISOCCUPATI	3
LO STATO DI AVANZAMENTO, I DESTINATARI E I SERVIZI	3
CAPITOLO 2	7
L'ACCESSO ALLA MISURA E I PERCORSI DEI DESTINATARI	7
CAPITOLO 3	13
I DESTINATARI DIFFICILI DA COINVOLGERE	13
CAPITOLO 4	17
L'ATTIVITÀ A DISTANZA ACCORCIA LE DISTANZE? LUCI E OMBRE	17
GLI SPOSTAMENTI E LA CONCILIAZIONE LAVORO-FAMIGLIA	17
IL CONTATTO CONTINUO E LE COMPETENZE TECNOLOGICHE	19
I TIPI DI PERCORSO DEGLI UTENTI E GLI SCENARI FUTURI	21
CAPITOLO 5	25
I PROBLEMI DELL'ATTUAZIONE	25
LA CONDIZIONE DI SVANTAGGIO	26
IL PIANO DI AZIONE INDIVIDUALE	26
GLI INCENTIVI ALLA PARTECIPAZIONE E ALL'ASSUNZIONE	27
LA VALIDAZIONE E LA CERTIFICAZIONE DELLE COMPETENZE	27
CONCLUSIONI	29

INTRODUZIONE

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

Il BSL si compone di un insieme di servizi finalizzati all'inserimento lavorativo e dal contributo a copertura dell'indennità di tirocinio. I servizi erogati sono:

- di orientamento – di base e specialistico – con azioni di ricerca attiva del lavoro e di accompagnamento al lavoro
- di attivazione del tirocinio extracurricolare;
- di incontro domanda/offerta

Questo rapporto illustra gli esiti dell'analisi di attuazione del BSL – edizione 2020¹ – per persone disoccupate. L'analisi ha come fonti informative testi e documenti ufficiali prodotti nel corso dell'attuazione, il monitoraggio quantitativo con aggiornamento al 30 settembre 2022, interviste in profondità rivolte agli enti attuatori della misura condotte tra i mesi di aprile e giugno 2022.

Sono state complessivamente realizzate 21 interviste individuali o in piccolo gruppo (da 2 a massimo 4 persone) che hanno coinvolto 21 organizzazioni² e 36 tra operatori, coordinatori o responsabili dei servizi, impegnati nell'attuazione della misura.

¹ D.D. 3 novembre 2020, n. 635 - POR - FSE 2014-2020. Approvazione della Chiamata di progetti finalizzati alla realizzazione della misura "Buono servizi lavoro per persone disoccupate", di cui alla D.G.R. n.1- 2118 del 19/10/2020. Prenotazione di impegno di spesa euro 9.073.477,00 su capitoli vari del Bilancio di gestione 2020 -2022 annualità 2021.

² Si ringraziano tutte le organizzazioni e il personale per il tempo e l'attenzione dedicati a questa iniziativa: Adecco, CFP Cebano Monregalese, CIOFS-FP, CNOS-FAP Piemonte, Cooperativa Animazione Valdocco onlus, Cooperativa Orso - Organizzazione per la Ricreazione Sociale, Consorzio Sinapsi, Enaip Piemonte, Engim Piemonte, Etica Lavoro, EXAR - Social Value Solutions, Fondazione Casa di Carità Arti e Mestieri, Gi Group, Il Punto scs, Immaginazione e Lavoro, Infor Elea, Inforcoop Ecipa Piemonte, Manpower, Oggi Lavoro, Randstad, Synergy Group.

CAPITOLO 1

IL BUONO SERVIZI LAVORO PER DISOCCUPATI

Il BSL consiste in un titolo di spesa, di importo predeterminato, di cui il destinatario dispone (figurativamente) e che viene riconosciuto finanziariamente ai soggetti attuatori come rimborso dei costi sostenuti per erogare gli interventi di politica attiva.

Il Buono per Servizi al Lavoro permette alle persone disoccupate di accedere ai seguenti servizi:

- di orientamento – di base e specialistico – con azioni di ricerca attiva del lavoro e di accompagnamento al lavoro;
- di attivazione del tirocinio extracurricolare;
- di incontro domanda/offerta.

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

Questa edizione della misura si rivolge alle persone che si trovano in condizioni di disoccupazione con difficoltà nell'accesso o nel reingresso al mercato del lavoro, anche a seguito dell'emergenza COVID-19. La prima presa in carico ha una durata massima di tre mesi a partire dall'apertura del Piano di azione individuale (PAI) da parte di un soggetto attuatore accreditato.

Le risorse disponibili per questa misura sono state complessivamente pari a € 10.510.550, di cui € 8.085.514 per servizi di politica attiva del lavoro erogati dai soggetti attuatori accreditati e € 2.425.036 destinati al contributo alle aziende per le indennità di tirocinio.

LO STATO DI AVANZAMENTO, I DESTINATARI E I SERVIZI

La spesa stimata al 30 settembre 2022 della misura avviata dalla fine del 2020 era complessivamente pari a circa il 40% delle risorse disponibili, con una leggera differenza tra la spesa per i servizi di politica attiva del lavoro erogati dai soggetti attuatori e la spesa per il contributo alle aziende per le indennità di tirocinio: la prima ha raggiunto il 40% delle risorse disponibili e la seconda il 35% (Tabella 1)³.

³ Si ringrazia IS-LM - Innovazione e Sistemi per il Lavoro e il Mercato – per l'assistenza e la fornitura dei dati e Samuele Poy (IRES Piemonte) per la collaborazione all'elaborazione delle informazioni.

Tabella 1 Stima della spesa

	Risorse disponibili (Euro)	Stima della spesa (Euro)	Stima della spesa/Risorse disponibili
Servizi di politica attiva del lavoro	8.085.514,00	3.249.970,75	40,19
Contributo tirocini	2.425.036,00	858.000,00	35,38
Totale	10.510.550,00	4.107.970,75	39,08

Tabella 2 Stima della spesa per servizi di politica attiva del lavoro distinta per area

	Stima della spesa (Euro)	Stima della spesa ogni 1.000 abitanti* (Euro)
Alessandria	266.167,50	653,90
Asti	26.332,50	126,64
Biella	87.529,00	516,21
Cuneo	668.785,25	1.151,51
Novara	175.203,75	484,20
Torino	1.956.577,50	887,29
Verbano Cusio Ossola	25.322,75	164,19
Vercelli	44.052,50	265,76
Totale	3.249.970,75	764,29

*Abitanti al 1/1/2022, Fonte: Istat

Tabella 3 Stima della spesa per tirocini distinta per area

	Stima della spesa (Euro)	Stima della spesa ogni 1.000 abitanti
Alessandria	45.600	112,03
Asti	26.400	126,96
Biella	61.200	360,93
Cuneo	75.600	130,17
Novara	19.200	53,06
Torino	575.400	260,94
Verbano Cusio Ossola	13.800	89,48
Vercelli	40.800	246,14
Totale	858.000	201,77

*Abitanti al 1/1/2022, Fonte: Istat

Su base regionale la spesa stimata ogni 1.000 abitanti era pari a € 764,29 per i servizi di politica attiva del lavoro e a € 201,77 in relazione al contributo per i tirocini. In un territorio, quello del Verbano Cusio Ossola, la spesa stimata risultava particolarmente bassa rispetto alla media regionale per quanto riguarda i servizi di politica attiva e anche per i tirocini; l'area di Asti è quella con la spesa più bassa rispetto alla media regionale per quanto riguarda i servizi di politica attiva mentre l'area di Novara è quella con la spesa più bassa in rapporto ai tirocini (Tabelle 2 e 3).

Per quanto riguarda i destinatari e i servizi loro erogati, al 30 settembre 2022 complessivamente 10.715 disoccupati erano titolari di un Piano di Azione Individuale (PAI) ed avevano usufruito di almeno un servizio di politica attiva da parte di un soggetto attuatore⁴. I servizi di orientamento sono stati rivolti

⁴ L'insieme dei diversi servizi che costituiscono il BSL per parsimonia sono stati aggregati in 3 tipi: orientamento, che include l'orientamento professionale, la consulenza orientativa (individuale e di gruppo), l'orientamento specialistico per l'identificazione delle competenze, l'attivazione e la ricerca di opportunità (individuale e di gruppo); attivazione tirocinio; servizi per il lavoro, con i quali si fa riferimento all'avvio di un contratto di lavoro a tempo indeterminato o di apprendistato,

a tutti i destinatari, circa il 17% di loro ha usufruito di servizi per il lavoro e il 6% dell'attivazione di un tirocinio (Tabella 4).

Tabella 4 Destinatari per tipo di intervento

	Numero di destinatari
Orientamento	10.713
Servizi per il lavoro	1.900
Attivazione tirocinio	647
Totale	10.715

Tabella 5 Spesa stimata per fasce di età dei destinatari al 30/09/2022

	Stima della spesa per servizi	Stima della spesa per indennità di tirocinio
Fino a 50 anni	78,1	83,1
Oltre 50 anni	21,9	16,9
Totale	3.249.970,75	858.000,00

La spesa stimata al 30 settembre 2022 per i servizi di politica attiva del lavoro era pari a circa il 40% del budget a disposizione su base regionale. Le diverse categorie di soggetti attuatori hanno avuto capacità di spesa abbastanza uniformi: le agenzie per il lavoro hanno una spesa pari al 42,3% e le agenzie formative e le cooperative sociali si attestano intono al 40% (Tabella 6).

La Tabella 7 articola le informazioni incrociando la quota dei destinatari titolari di un Piano di Azione Individuale che ha usufruito dei vari servizi di politica attiva con i soggetti attuatori distinti per categoria. Tutti gli utenti hanno beneficiato del servizio di orientamento, mentre le differenze si riscontrano in riferimento all'erogazione dei servizi per il lavoro e quelli di supporto al tirocinio.

Hanno fatto in particolar modo ricorso al tirocinio le Cooperative sociali (ne hanno beneficiato il 17,4% dei propri destinatari) e altri soggetti⁵ (10,3% dei propri destinatari), meno le agenzie formative (8,9% dei destinatari) e quasi per nulla le agenzie per il lavoro (1,6% dei destinatari). Simmetricamente le agenzie per il lavoro e quelle formative hanno utilizzato maggiormente i servizi per il lavoro (rispettivamente 21,3% e 14,9% dei propri destinatari) rispetto a quanto abbiano fatto le Cooperative sociali (11,3% dei destinatari).

Tabella 6 Spesa stimata per servizi di politica attiva del lavoro per tipo di soggetto attuatore al 30/09/2022

	Spesa stimata (Euro)	Stima della spesa/Budget massimo
Agenzia formativa	1.378.777,75	39,40
Agenzia per il lavoro	1.404.161,75	42,26
Cooperativa sociale	423.143,75	39,58
Altri soggetti	43.887,50	22,59
Totale	3.249.970,75	40,19

avvio di un contratto di lavoro a tempo determinato di 12 mesi o di apprendistato, avvio di un contratto di lavoro a tempo determinato di 6 mesi.

⁵ In questa categoria sono inclusi: Consorzi socioassistenziali, Unioni montane, Comuni, Associazioni dei familiari.

Tabella 7 Percentuale di titolari di PAI per servizio e categoria di soggetto attuatore al 30/09/2022

	Agenzia formativa	Agenzia per il lavoro	Cooperative sociali	Altri soggetti	Totale
Orientamento	100	100	100	100	100
Attivazione tirocinio	8,9	1,6	17,4	10,3	6,0
Servizi per il lavoro	14,9	21,3	11,3	5,8	17,7

Questa diversa distribuzione nell'erogazione dei servizi può essere spiegata in base alle caratteristiche dei soggetti attuatori e formulando alcune ipotesi relative alle loro diverse logiche di azione⁶.

Una prima spiegazione rinvia alla specialità delle agenzie per il lavoro e alla possibilità che hanno di avviare contratti di somministrazione di lavoro, una modalità contrattuale che incontra il favore delle aziende.

Una seconda spiegazione rinvia a due opposti modelli nella logica d'azione seguita dai soggetti attuatori nell'implementazione della misura. Il primo modello è quello di una logica che si potrebbe definire dell'efficienza: in questo caso i soggetti attuatori, al fine di scoraggiare o impedire l'adesione a quei soggetti che non ritengano realisticamente collocabili in un contesto lavorativo, potrebbero tendere ad attuare un'ulteriore selezione all'ingresso rispetto ai criteri formali previsti dalla misura. Il secondo modello è quello di una logica d'azione che si potrebbe definire della presa in carico: in questo caso, i soggetti attuatori, senza alcuna ulteriore selezione, seguono tutti i soggetti che si rivolgono loro e che possiedono i requisiti formali per accedere alla misura.

Una parziale conferma sembra derivare dal profilo dei destinatari delle diverse categorie di soggetti attuatori. Le cooperative sociali presentano infatti la quota più elevata di destinatari con un basso livello di scolarità e le agenzie formative presentano la quota più elevata di donne, categorie che – come vedremo di seguito attingendo a quanto emerso durante le interviste – hanno maggiori difficoltà nella ricerca dell'occupazione.

Le sole variabili sociodemografiche non esauriscono i criteri che i soggetti attuatori possono adottare nella selezione dei destinatari. Il grado di continuità dei percorsi professionali pregressi e le competenze professionali possedute, non necessariamente derivanti da un titolo di studio formalizzato, ma comunque desumibili dal *curriculum vitae*, sono infatti altri criteri che gli enti attuatori possono adottare nella cernita dei destinatari.

Tabella 8 Profilo dei destinatari per categoria di soggetto attuatore

	Agenzia per il lavoro	Agenzia formativa	Cooperativa sociale	Altri soggetti	Totale
Donne	51,9	63,6	51,0	67,9	56,4
Scuola media/Elementare o nessun titolo di studio	45,4	42,7	54,2	35,9	45,2
Over 50	23,3	22,3	22,5	26,9	22,9

⁶ Una analoga distribuzione nell'erogazione dei servizi tra enti attuatori è stata riscontrata anche in una precedente analisi di attuazione del Buono Servizi Lavoro di cui in questa sede riprendiamo i principali risultati. Per i dettagli e un confronto si rimanda a Pomatto G., (2018), [L'attuazione del Buono per Servizi al Lavoro nella Regione Piemonte 2017](#), Contributo di ricerca 269/2018.

CAPITOLO 2

L'ACCESSO ALLA MISURA E I PERCORSI DEI DESTINATARI

Una prima parte delle interviste effettuate è stata dedicata a comprendere le modalità con le quali i futuri partecipanti al BSL giungono presso gli enti attuatori.

In linea generale le modalità cambiano in base alla specializzazione degli enti attuatori che si distinguono tra agenzie per il lavoro private, agenzie formative accreditate per erogare servizi per il lavoro e enti che offrono servizi per il lavoro la cui origine è di natura confessionale o nel mondo della cooperazione sociale.

In tutti i casi è stato citato il Centro per l'Impiego (CPI) come attore che svolge una funzione di segnalazione e/o di indirizzo dell'utenza per l'accesso al BSL e, più in generale, alle iniziative utili all'inserimento lavorativo, come la formazione professionale. Certamente vi sono delle differenze a livello territoriale nel grado e nella qualità della collaborazione tra il CPI e gli enti attuatori, frutto anche dell'evoluzione normativa e organizzativa che ha coinvolto i CPI durante gli ultimi anni. Le diverse modalità di collaborazione potrebbero essere oggetto di approfondimento ma, seppur nel circoscritto perimetro di interesse di questo lavoro, è importante evidenziare che indipendentemente dalla collocazione nel mercato del lavoro degli enti attuatori sia stato sottolineato l'apporto dei CPI: un apporto che si concretizza nell'indirizzare l'utenza verso le diverse agenzie coinvolte nelle politiche attive del lavoro, anche in ragione della posizione privilegiata dei CPI come unico soggetto autorizzato a rilasciare la "Dichiarazione di immediata disponibilità" (DID), prerequisite fondamentale per l'accesso al Buono per Servizi al Lavoro.

La potenzialità del canale di accesso offerto dalle **agenzie per i servizi al lavoro** private poggia, in primo luogo, sulla localizzazione fisica, con accesso dalla strada, dove, tramite la parte espositiva al pubblico (locandine, vetrofanie e annunci di lavoro) l'utenza in cerca di occupazione – ma probabilmente anche alcune persone inattive di passaggio – possono avere una panoramica dell'offerta complessiva. Si tratta di un canale di accesso che sembrerebbe essere oggi meno efficace di quanto non fosse nel periodo precedente la pandemia da COVID-19, periodo nel quale, in virtù delle note limitazioni imposte, c'è stato un incremento delle attività tramite i canali digitali.

«Quasi tutte le agenzie del lavoro hanno uffici sulla strada, ma ad oggi non entra più nessuno. Facciamo campagna di reclutamento come potremmo fare con un'offerta di lavoro. sul sito sono chiaramente visibili le descrizioni delle politiche attive in corso. Periodicamente pubblichiamo sui portali su cui siamo abbonati degli annunci, per far conoscere queste misure e questi percorsi. Sicuramente l'on-line è quello che ci permette di raggiungere più destinatari» (Int. 13);

Per questo tipo di agenzia, la candidatura spontanea alle offerte di lavoro (tramite piattaforma on line o tramite sportello) è una importante modalità per l'accesso alle politiche attive del lavoro. In alcuni casi può infatti succedere che le persone presentino una o più candidature per posizioni lavorative per le quali non hanno (del tutto o in parte) i requisiti richiesti: in questi casi gli operatori delle filiali segnalano ai colleghi impegnati nell'erogazione dei servizi di politica attiva la presenza di

una persona che potrebbe essere coinvolta in un percorso di orientamento o potenziamento delle proprie competenze così da incrementare le possibilità di inserimento lavorativo.

Non mancano casi di persone che, tramite la comunicazione istituzionale delle agenzie, vengono a conoscenza delle misure di politica attiva e quindi chiedono di prendervi parte, tuttavia si tratta di una minoranza. Il percorso di accesso tipico dei destinatari che si rivolgono alle agenzie per il lavoro prende generalmente avvio dall'iniziativa interna degli operatori in seguito a candidature non idonee al profilo richiesto da parte delle persone. La banca dati progressivamente alimentata dalle iscrizioni delle persone interessate ad opportunità lavorative è un altro mezzo attraverso il quale le agenzie per il lavoro possono individuare i candidati da coinvolgere nei percorsi di politica attiva, ma il suo effettivo utilizzo sembrerebbe essere comunque in subordine alle modalità prima illustrate. In questo processo di accoglienza e orientamento, una funzione preliminare svolta dalle agenzie per il lavoro è di assistenza per l'iscrizione al CPI di competenza e nello svolgimento della relativa componente amministrativa.

«C) Credo che la faccia da padrone l'informazione dei colleghi nelle filiali. C'è il marketing, ma di fatto sono i colleghi in front office che vedendo una persona dicono "tu sai che c'è questa opportunità?" e da lì c'è il passaggio. In alcune zone, in realtà anche un buon rapporto coi CPI, che fanno una buona attività di promozione, e inviano alle agenzie in generale, non solo a noi.

B) Confermo, tanti arrivano tramite filiale, dove suggeriscono ai candidati di intraprendere il percorso. Sul cuneese abbiamo ottimi rapporti coi CPI, e ci arrivano da lì fanno tanto il nome della nostra agenzia. Anche quello di Torino, nonostante l'utenza enorme ed eterogenea, è uno dei più collaborativi e non me l'aspettavo» (Int. 01);

«Spesso i candidati vengono segnalati dalle filiali. Persone colloquate e non immediatamente ricollocabili... in quel caso viene passato il candidato a noi, affinché si possa fare tutta l'attività sulle politiche attive. L'utilità si concentra nell'erogazione di supporti, non hanno un CV, magari hanno 45 anni e lavorano da quando ne avevano 18 e il curriculum non lo hanno mai fatto» (Int. 03);

«Il reclutamento avviene tramite banca dati. I candidati si iscrivono e li contattiamo. Se c'è l'interesse e la disponibilità lo si supporta. A volte ci sono candidati che si presentano in filiale, e sono gli stessi colleghi della filiale che propongono di aderire. Questi sono i canali principali. Spesso le persone devono essere preparate per accedere, penso nello specifico ai disoccupati, avere la DID, il patto con i CPI. Laddove c'è necessità li aiutiamo in questa fase» (Int. 11).

Anche le **agenzie formative** hanno investito nell'uso degli strumenti digitali durante e a causa della pandemia da Covid-19, sia per promuovere le iniziative di formazione, sia per erogare i servizi per il lavoro (es. orientamento). È un tema, quello della formazione e gestione dei percorsi "a distanza", cui presteremo attenzione nelle prossime pagine.

Come prevedibile, per effetto delle limitazioni imposte durante la pandemia si è ridotto il numero delle persone che si sono rivolte fisicamente agli sportelli delle agenzie formative. L'utenza è quindi approdata ai corsi di formazione, oppure ha chiesto informazioni sui servizi per il lavoro, soprattutto dopo aver consultato i siti web delle agenzie oppure le piattaforme generaliste dedicate alla ricerca di lavoro (es. Indeed).

Con la conclusione dell'emergenza sanitaria, anche in virtù del fatto che molte agenzie formative hanno anch'esse sportelli di accoglienza aperti al pubblico, sono ripresi i primi contatti diretti con l'utenza potenziale in cerca di informazioni sull'offerta formativa e sulle opportunità occupazionali. A seconda delle specifiche relazioni delle agenzie per il lavoro nei singoli contesti territoriali, non

mancono casi di utenti che hanno chiesto informazioni e avuto accesso alle diverse opportunità offerte su consiglio delle associazioni di categoria, su indicazione dei CPI o dei Comuni (talvolta a seguito del cosiddetto "invio" da parte dei servizi sociali).

Il vantaggio relativo delle agenzie formative nel guidare la domanda di formazione o lavoro nel percorso del BSL è dato dal fatto che coprono due aree importanti della filiera produttiva utile al cambiamento di occupazione o per il reinserimento lavorativo: la formazione e i servizi per il lavoro.

Pertanto, tipicamente, le persone che beneficiano del BSL erogato dalle agenzie formative possono essere:

- persone in cerca di occupazione, che si rivolgono esclusivamente con questa esigenza ma che, a seguito della fase preliminare di orientamento, viene proposto loro il percorso di sostegno dato dai servizi di politica attiva in quanto preparatori alla ricerca dell'occupazione;
- persone interessate a percorsi formativi: in questi casi si può valutare con la persona, in virtù delle proprie competenze e della domanda di lavoro in quel momento, la partecipazione effettiva a un percorso formativo oppure l'inserimento diretto nel percorso previsto dal BSL;
- persone che hanno concluso (in quel momento o da non molto) un corso di formazione e con le quali viene concordata la partecipazione ad un percorso di politica attiva; questo non avviene per le persone che hanno frequentato corsi per ASA-OSS o più in generale in ambito socio-sanitario che, in ragione di una elevata offerta di lavoro, trovano velocemente impiego.

«B) nel momento del covid c'è stata meno affluenza fisica, per ovvi motivi. (...) In questi anni c'è stato tanto contatto telefonico, più che di passaggio fisico. Parecchie utenze arrivano nel momento in cui il CFP su tutte le sedi organizza dei corsi per il mercato del lavoro per disoccupati. (...) Ci sono persone che dicono "sarei interessato a svolgere il corso di addetto magazzino". Parte il primo filtro, e chiedo se la persona ha i requisiti: maggiorenne, disoccupato, in possesso del titolo necessario. A quel punto prendiamo in carico la persona e fissiamo un colloquio (...). Un secondo filtro sono persone che vogliono cambiare lavoro, e il nostro compito è indirizzarli ai case manager. Altro caso sono coloro che vorrebbero trovare lavoro senza passare da un corso. (...).

C) l'altra modalità sono anche le offerte di lavoro. abbiamo la possibilità di pubblicare le richieste delle aziende. Le persone interessate vengono contattate da noi case manager, convocate per un primo colloquio, e capiamo come selezionarle, inviarle in azienda, o inserirli nei BSL» (Int. 02).

«Noi oltre essere un'agenzia accreditata per i servizi al lavoro, siamo anche un'agenzia formativa, e per noi i buoni servizio sono complementari alla formazione. Quando una persona entra da noi, se la persona ha necessità di intervenire sulla sua carriera, mettiamo in campo tutto quello che abbiamo. Nell'offerta c'è anche il buono servizio. La formazione di per sé è un tentativo di riqualificarsi. Finito lo stage, i servizi al lavoro intervengono per trasformare questa opportunità in tirocinio o in contratto di lavoro. (...). Circa la metà dei nostri utenti Buoni arriva dai corsi di formazione, l'altra metà accede dallo sportello» (Int. 06).

«Sicuramente la prima frontiera è quella del collocamento delle persone che forniamo. Facciamo molti incontri nei nostri percorsi di formazione, anche in carcere, e soprattutto per stringere relazioni con quegli allievi che hanno in corso un percorso di inserimento. Altre volte lavoriamo su richiesta delle aziende che ci conoscono (...), e raccogliamo delle candidature tramite i nostri annunci. Altre volte sono le persone che transitano (...) spesso gli stessi allievi che hanno perso il lavoro, o persone nuove che vengono allo sportello e chiedono aiuto per l'accompagnamento al lavoro. Ovviamente non tutti finiscono nei Buoni Servizi. (...). L'importante è accordarsi sull'obiettivo. Anche un signore di 60 anni arrivato l'altro giorno, diventa difficile trovare opportunità. O si è chiari e si ha bisogno di orientamento, upskilling... cerchiamo di capire qual è l'obiettivo. Se è difficile lo prendiamo in carico, ma non sul Buono Servizi, non sarebbe utile per lui» (Int. 21).

Le autocandidature presso gli sportelli da parte dei potenziali utenti avvengono anche nel caso delle organizzazioni del **Terzo settore**. Non mancano, anche in questo caso, utenti che si rivolgono

agli enti del Terzo settore su suggerimento del CPI o, in altri casi, dell'Informa-Giovani o dopo aver consultato il portale "Informalavoro".

Le organizzazioni del Terzo settore, in ragione del loro contemporaneo coinvolgimento in interventi di *policy* differenti per area tematica (lavoro, abitare, povertà e, più in generale, emarginazione sociale), livello di governo (Nazionale, regionale e comunale) o finanziatore (pubblico o privato come ad esempio le fondazioni d'origine bancaria) si relazionano con una rete di attori altamente differenziata (per natura giuridica e funzione degli attori coinvolti) che li colloca in una posizione nella quale possono confluire indicazioni di utenti potenziali noti agli altri attori della rete. In ragione di ciò, gli enti del Terzo settore hanno indicato più degli altri le possibili segnalazioni/invi di potenziali utenti da parte dei Servizi sociali, oltre che da parte dei CPI o altre organizzazioni, oppure nell'ambito di altri progetti (es. Obiettivo Orientamento Piemonte, Reddito di cittadinanza) nei quali sono direttamente coinvolti.

*«Nell'edizione in corso, i candidati vengono selezionati attraverso lo sportello dei servizi al lavoro e inseriti nella banca dati, oppure, anche se non svantaggiati, possono essere segnalati dai **Servizi sociali**. Ovviamente essendo una cooperativa, abbiamo un rapporto particolare coi Servizi. (...). Qui se una persona ha bisogno di un curriculum, nessuno glielo sa fare. Viene rimandata da un servizio all'altro e non lo vuole fare (...)*» (Int. 04);

*«Quello che vi posso dire è che negli anni c'è stata un po' di selezione. Noi siamo andati a seguire sempre di più persone che sono **nell'ambito dello svantaggio**. Perché queste persone in altre agenzie non possono nemmeno entrare. Allora bussano **dove sanno di trovare dei servizi**, o **sono inviati dai Servizi sociali**. Abbiamo perso un po' la quota di disoccupati normali. Ci sono, ma non così tanti. Negli anni sono calati. Un disoccupato magari va direttamente su internet e si candida con un'agenzia del lavoro. Un disoccupato svantaggiato invece non ha competenze, e viene da noi»* (Int. 04);

*«Quello che accade è che il rapporto con i **Servizi sociali** è molto presente. Rispetto ai disoccupati, molti entrano dallo sportello con autocandidatura. Questo non significa che non siano segnalati dai Servizi. Magari non hanno le caratteristiche per accedere al buono svantaggio, ma ce li mandano. (...). Aver cambiato un po' le regole di accesso, ha fatto sì di andare incontro a persone più spendibili immediatamente, mentre prima non era facile creare un matching bisognava spesso ricostruire le competenze abbandonate, spesso da anni»* (Int. 15);

*«Ci sono diversi canali. Il primo, più lineare, è uno **sportello** con delle sedi, e le persone possono presentarsi da noi nelle ore di apertura o su appuntamento. In sede di prima accoglienza si verifica che possano essere interessati ed avere i requisiti, e vengono quindi ridirezionati sui case manager. Altri canali sono le **reti territoriali**. Sia attraverso progetti sia con collaborazioni, abbiamo contatti con enti che possono intercettare, e incontrare le persone, conoscono i nostri servizi, e ci fanno degli invii. Possono essere indiretti, dicendo alle persone di rivolgersi a noi presso lo sportello, o direttamente l'operatore. **Altre volte c'è proprio una segnalazione**»* (Int. 19).

In conclusione, gli elementi raccolti in merito ai percorsi di accesso al Buono per servizi al lavoro evidenziano un elemento comune a tutti i tre tipi di enti attuatori (agenzie per il lavoro, agenzie formative e Terzo settore), cioè la prevalenza di percorsi indiretti rispetto alle auto-candidature dirette. È stato infatti sottolineato come la porzione maggiore di destinatari acceda alla misura tramite l'invio da parte di enti terzi, oppure tramite l'iniziativa interna degli operatori, i quali favoriscono l'accesso di persone inizialmente interessate a richiedere servizi diversi dalle politiche attive del lavoro (es. informazioni, corsi di formazione, candidature a offerte di lavoro, ecc.).

Questo elemento mette in luce un disallineamento tra la domanda (dei cittadini) e l'offerta regionale delle politiche attive del lavoro. In primo luogo, sembra esistere un *gap* informativo, in conseguenza del quale i potenziali utenti, spesso, non sono a conoscenza dell'offerta di politiche

attive del lavoro di cui possono usufruire. In secondo luogo, i cittadini disoccupati che ricercano attivamente lavoro, sembrano privilegiare le candidature dirette alle posizioni lavorative sul mercato, anche nei casi in cui non dispongano di un profilo coerente con quello richiesto.

In entrambi i casi, l'azione degli enti attuatori sembra essenziale nel tentativo di allineare la domanda con l'offerta delle politiche attive del lavoro, fungendo da canale di accesso alla misura (grazie alle proprie reti territoriali) e guidando le persone con profili professionali meno immediatamente spendibili nel mercato del lavoro verso i percorsi di politica attiva.

CAPITOLO 3

I DESTINATARI DIFFICILI DA COINVOLGERE

Attraverso le interviste agli enti attuatori è stato possibile identificare quali siano dalla loro prospettiva le persone che con maggiori difficoltà si riesce a coinvolgere nei percorsi di politica attiva e che sono:

- Over 50 (lato azienda e lato persona)
- Disoccupati di lungo periodo (e scoraggiati)
- Con poche competenze (in particolare quelle digitali)
- In condizioni di svantaggio non formalizzato (e senza contatti con i Servizi sociali)
- Donne

Le persone con età superiore a 50 anni – ma, in alcuni resoconti, anche quelle dai 40 anni – riscontrano più di altre difficoltà nella partecipazione; non è infrequente che si tratti di persone con **lunghe carriere** professionali alle spalle, spesso in **mansioni a bassa qualificazione**, e che vorrebbero trovare una nuova occupazione simile a quelle già svolte per lungo tempo; possono essere persone con un periodo di **lunga disoccupazione** alle spalle e che, sebbene formalmente disponibili a cercare un lavoro, sono poco interessate ad investire del tempo in percorsi formativi o di politica attiva. Ad agire come disincentivo alla partecipazione, in questi casi, sembrerebbe essere la poca fiducia nella possibilità di trovare un'occupazione diversa da quella precedente ed anche la necessità di avere il **prima possibile un reddito**, esigenza che spesso indurrebbe queste persone a diventare dei “freelance sotto copertura” (Int. 15) nel mercato del lavoro sommerso.

«(...) sono le persone con età **superiore ai 55 anni**, ma **fanno fatica a stare dentro queste misure, non ci credono molto**. Quelli che siamo riusciti a convincere sono poi contenti, ma è molto faticoso. Per profili professionali più bassi hanno bisogno **subito di un aggancio all'offerta**, mentre noi crediamo che possa essere utile fare colloqui, rivedere il CV» (Int. 09).

«la criticità maggiore è dal lato dell'azienda. Su target più fragili, ad esempio in età avanzata, abbiamo difficoltà a far aprire le aziende, verso queste persone **sopra i 50 anni**, anche se le persone sono assolutamente disponibili a reinventarsi e mettersi in gioco. Spesso facciamo fatica ad inserirli in azienda» (Int. 08).

«(...) i disoccupati di **lunga durata**. Sono un po' disillusi, e in parte gli interventi di sostegno al reddito non stimolano a cercare, e sono anche le persone più silenti, che un giorno una chiamata arrivi da sé. Sono molto meno ricettivi a questa categoria di intervento, non la capiscono» (Int. 03).

«(...) sono quelli di **lunga durata**. Hanno già messo in campo numerose attività ma sono sfiduciati, non credono al reinserimento, e la fascia più difficile è quella dai **40 in più**. In caso di svantaggio ci capita con persone che non riconoscono ancora il proprio svantaggio e difficoltà... La sfiducia nel sistema è uno degli aspetti principali. Per fortuna con qualcuno riusciamo ad agganciarli e inserirli nei progetti, e puntiamo molto sulla presentazione di sé e sulla ricerca attiva... quando il monitoraggio è serrato, qualcosa si riesce a fare...» (Int. 20).

«(...) molto spesso hanno **lunga esperienza nella stessa mansione, vorrebbero continuare a fare quello**. Avendo esperienza decennale non possiamo attivare un tirocinio in quell'ambito, diventa complicato ottenere risultati. Ho in mente una persona che ha lavorato nel giardinaggio, ma come facciamo ad attivargli un tirocinio? (...) bisogna scardinare queste logiche del pensiero: **io sto cercando lavoro e voi dovete trovarlo. io voglio fare quello che so fare**. Il lavoro da fare con loro è più da strutturare, e non so in che modo... I case manager hanno un'attività di orientamento. Bisognerebbe capire e accompagnare le fragilità, magari con altri operatori più “sociali”» (Int. 02).

«B) spesso sono le persone che hanno lavorato **a lungo nella stessa realtà**. Sono (...) difficili da inserire per molti motivi: (...) chi ha lunga esperienza dà per scontato quello che sa fare, non cerca altre mansioni... soltanto dopo che la presa in carico decolla, si può lavorare. Prima c'è un po' un muro. In alcuni casi anche le persone **straniere**, perché tendono a manifestare una **necessità immediata**, mentre il nostro compito è di prendere il tempo necessario che con un po' più di pazienza si possono ottenere risultati migliori, anziché ripetere contratti brevi o che non rappresentano i titoli che hanno avuto nei paesi di origine.

A) (...) la prima obiezione che riceviamo è "io cerco un lavoro", specialmente da chi ha lavorato fino a poco fa. Si aspettano un lavoro immediato» (Int. 18).

Ciò che è stato rilevato nel corso delle interviste è quindi il desiderio, oltre che la necessità, di molti potenziali utenti di partecipare a interventi di breve durata, pena la perdita di interesse o per il prevalere di immediate necessità di sostentamento che possono determinare la rinuncia, sin dalle prime fasi, al percorso di politica attiva: si tratta di persone che probabilmente non hanno piena consapevolezza della loro condizione di vulnerabilità dovuta all'obsolescenza o alla debolezza delle loro competenze professionali e del rischio cui si espongono se non investono nella riqualificazione professionale.

«Dedicare del tempo a rivedere il percorso scolastico-formativo, è un tempo che accettano volentieri. **Non troppe ore, perché tendono a stancarsi**. I percorsi coi disoccupati devono essere molto operativi e devono avere un risultato concreto: alla fine del primo o secondo incontro un CV finito, da utilizzare. Fanno fatica ad avere colloqui lunghi. (...). Percorsi non troppo lunghi, e soprattutto concreti» (Int. 02).

«C'è una platea che spesso, pur avendo l'opportunità di aderire, non ne capisce l'utilità. Persone abituate a **contratti brevi**, passando **da azienda a azienda**, non vede l'opportunità di avere supporto per il lungo periodo. Lavorano, se la cavano, e non **vedono l'opportunità di migliorare l'appefibilità** sul mercato del lavoro. E poi i candidati **poco digitalizzati**, e di conseguenza non iscrivendosi alla banca dati non riusciamo a inserire» (Int. 11).

«Ci sono una serie di persone che transitano da un servizio all'altro, sono "storiche", negli anni anche con vari progetti specifici, sono diventati un po' "**resistenti**" **alle proposte**. Non hanno vissuto l'orientamento con i risultati che si pensavano, magari proprio perché fragili o in periodi di difficoltà. Avrebbero bisogno di accompagnamento ma che non ne possono più, diventa complicato perché sembra sempre la stessa minestra. (...) queste tipologie di persone sono complesse da coinvolgere (...) arrivano dicendo che vogliono un lavoro, **senza rendersi conto che le richieste del mercato sono altre**, e che fare il punto sulle proprie aspirazioni e fare progettazione sul proprio percorso potrebbe essere utile, se non necessario (...) magari aderiscono solo per dimostrare di cercare lavoro, non vengono agli appuntamenti (...))» (Int. 19).

Gli over 50, e più in generale i disoccupati di lungo periodo e coloro i quali sono disponibili a partecipare esclusivamente ad interventi di durata molto breve, rappresentano quindi un grande insieme di **disoccupati deboli**: poco disponibili a partecipare a percorsi di medio-lungo periodo in vista di un reinserimento lavorativo solo ipotetico. Questa condizione di vulnerabilità sembra essersi inasprita nel periodo dell'emergenza sanitaria, a causa della diseguale distribuzione nella popolazione dei disoccupati delle competenze digitali a sfavore delle persone con età più elevata.

Una particolare categoria di persone che sembra essere difficile coinvolgere nei percorsi di inserimento lavorativo delle politiche attive è rappresentata da utenti la cui **condizione di svantaggio** sociale non è formalmente riconosciuta, ma che vivono in una condizione di debolezza che impedisce loro di beneficiare fino in fondo dei servizi offerti e rende difficoltoso e improbabile il loro inserimento lavorativo.

«C'è una **tipologia di svantaggio che non è conclamata e non ha contatti con i Servizi sociali**. Magari da anni disoccupati, senza computer o con capacità minime...quella tipologia di **svantaggio non conclamato**, che perciò è escluso dai servizi al lavoro» (Int. 04).

«(...) dopo il contesto covid le competenze digitali sono diventate fondamentali. Chi non ha un'attestazione di **svantaggio**, ma non ha le competenze di navigare in rete, utilizzare i portali, dialogare con i CPI online... queste persone fanno più fatica» (Int. 12).

«(...) persone **al limite dello svantaggio**. Si vede che hanno pochi strumenti culturali, difficoltà economiche, che però non sono tanto "sfortunati" da avere la certificazione dei servizi sociali. Fanno fatica ad essere all'interno del Buono Servizi per disoccupati. Con lo svantaggio ci sono già possibilità maggiori, tutoraggio, tirocini part time, ecc. ... gli altri restano un po' nel limbo perché sono meno svantaggiati» (Int. 21).

Infine, benché siano state citate in pochi casi, le donne sono un'ulteriore insieme di persone che partecipano con difficoltà ai percorsi di politica attiva: i compiti di cura molto spesso quasi esclusivamente loro assegnati, insieme all'impossibilità di beneficiare di misure per la conciliazione dei tempi, fa sì che spesso debbano rinunciare a partecipare ai percorsi di politica attiva o ai tirocini – che richiedono necessariamente il tempo pieno – per continuare in attività lavorative discontinue e incerte ma che possono più agevolmente combinare con le proprie esigenze.

«**Donne disoccupate** ce ne sono, e molte, ma non arrivano in misura così consistente ai nostri sportelli, al contrario di come uno potrebbe aspettarsi. Come mai? Le risposte possono essere le più svariate... ci sono i lavori **in nero** che sono più conciliabili con la gestione familiare, penso anche alle famiglie migranti. Il femminile è inferiore rispetto al maschile» (Int. 05).

«Il problema è la **conciliazione** (...) con le necessità familiari e magari anche con **piccoli lavoretti** fatti da amici e conoscenti, ma che un minimo integrano. Io ho presente qualche persona, due donne, che sono disponibili in fasce orarie limitate e per le quali è difficile trovare posizioni. Babysitter non riescono a farlo perché gli orari coincidono con i propri figli, stesso discorso per le badanti» (Int. 05).

CAPITOLO 4

L'ATTIVITÀ A DISTANZA ACCORCIA LE DISTANZE? LUCI E OMBRE

L'emergenza sanitaria derivante dalla pandemia ha determinato l'esigenza di attuare strategie per ridurre i contagi. Sono quindi state individuate attività da continuare a svolgere in presenza poiché necessarie per fronteggiare la pandemia e allo stesso tempo garantire il funzionamento della società (es. attività nell'ambito della sanità, dell'industria alimentare, della distribuzione e dei trasporti), mentre altre sono state organizzate e gestite "a distanza" con lo scopo di garantire la tenuta del sistema economico e produttivo.

Prima della pandemia la formula del lavoro "a distanza", nelle diverse declinazioni come il telelavoro e lo *smart working*, erano poco diffuse. È opportuno considerare che il telelavoro e lo *smart working* rappresentano due diverse modalità organizzative del lavoro "a distanza": il telelavoro prevede il trasferimento della postazione di lavoro presso il domicilio del lavoratore, mentre lo *smart working* svincola la prestazione lavorativa dal luogo e dall'orario di lavoro introducendo la flessibilità nello svolgimento delle mansioni e il vincolo al raggiungimento degli obiettivi.

In questa sede faremo riferimento alla più generale modalità di lavoro "a distanza" che, indipendentemente da come è stata concretamente attuata e poi eventualmente proseguita nel tempo nel corso della pandemia, e soprattutto nella fase acuta, ha permesso di ridurre il rischio di contagio e, nel contempo, tutelare il più possibile i livelli occupazionali.

Come anticipato, l'obiettivo conoscitivo dell'analisi dell'attuazione del BSL è stato di comprendere i vantaggi e le criticità che, dal punto di vista degli enti attuatori, sono emerse quando, da marzo 2020, per alcuni percorsi di politica attiva si è dovuto necessariamente ricorrere a questa modalità di lavoro che ha quindi implicato l'erogazione di alcuni servizi in forme sino a quel momento del tutto inedite.

GLI SPOSTAMENTI E LA CONCILIAZIONE LAVORO-FAMIGLIA

Il primo elemento che è emerso nel corso delle interviste è quanto le relazioni con i beneficiari del BSL siano state in molti casi favorite dalla modalità di lavoro a distanza. Come vedremo, certamente ci sono tipi di beneficiari e casi specifici che hanno risentito dell'obbligatorietà di dover ricorrere a questa modalità di interazione e dell'impossibilità, almeno per un periodo, di combinare le attività a distanza con quelle in presenza. Allo stesso tempo, la possibilità di utilizzare le piattaforme per conferenze *on line* (es. Google Meet, Microsoft Teams, etc.) sembrerebbe aver incrementato la possibilità di partecipazione di beneficiari residenti in particolari aree geografiche che avrebbero richiesto proibitivi costi di spostamento per partecipare alle attività in presenza: si tratta di casi di beneficiari che già avevano iniziato il percorso ma, talvolta, anche di beneficiari che gli intervistati ritengono non avrebbero mai preso parte agli interventi di politica attiva qualora fosse stato richiesto di partecipare esclusivamente recandosi presso le sedi degli enti attuatori.

«lo hanno visto come "una miglioria" specialmente in aree non metropolitane, dove non ci sono autobus, spostamenti. Una persona che dalle Valli di Lanzo deve arrivare a Rivarolo, è più difficile.

B) gestendo **area metropolitana** e cuneese, sono diametralmente opposti. Ho scoperto nomi di paesini sconosciuti, e magari la filiale più vicina era a 30km, senza auto... questa modalità sicuramente ha facilitato.

C) (...) il lavoro da remoto ha già reso possibile iniziare e continuare un percorso con persone che avrebbero magari abbandonato. **15 ore di percorso in incontri da 2 ore sono 7 viaggi. Magari di persona non lo farebbero, penso in particolare ai disabili**» (Int. 01).

«L'attività a distanza è (...) **è stato un elemento che ha avvicinato piuttosto che allontanare**. La difficoltà iniziale poteva essere avere la strumentazione e saperla utilizzare. Da questo punto di vista, la cosa positiva è che tutti ci siamo dotati di questo, e abbiamo imparato ad usarli. (...). Qualcuno col rincaro del carburante, ha avuto difficoltà anche per venire a firmare un contratto. A maggior ragione quando si tratta di attività diverse, la possibilità di risparmiare può essere incentivante» (Int. 03).

«sicuramente **l'attività a distanza ha accorciato la distanza**. Anche persone con difficoltà di orario e spostamento hanno partecipato volentieri. Forse una modalità mista, mi piacerebbe che continuasse. Non tutto a distanza ovviamente, ma per non far perdere l'occasione di agganciare persone. Sul territorio di (...) ad esempio si fa fatica a spostarsi, specialmente nei paesini. Se potessi scegliere manterrei una modalità mista» (Int. 09).

«Il vantaggio è stato di raggiungere un target maggiore di utenti rispetto a quello precedente. Un po' perché raggiungiamo quelle persone che sono distanti dalla nostra sede. In presenza avrebbero dubitato dell'opportunità di spostarsi di qualche decina di **km** per un paio d'ore di incontro. (...). La persona che ha piacere di interloquire di persona può farlo fissando un appuntamento. Lasciare solo una modalità sarebbe penalizzante» (Int. 13).

«Ha introdotto maggiore flessibilità, speriamo che rimanga. (...). Manterrei però la modalità mista a seconda delle esigenze, del luogo di vita della persona. Su questo dobbiamo ringraziare la pandemia perché prima era vietatissimo. Per alcuni potrebbe essere vincente, se penso alle persone che abitano in **montagna** e si devono **spostare** con i mezzi pubblici... la modalità mista permette di instaurare una relazione, e poi portare avanti un percorso, considerando anche che molte delle azioni sono da fare comunque al computer: **il curriculum, la ricerca di lavoro, le candidature...**» (Int. 21).

La generale riduzione dei costi, di tempo e di denaro, derivante dalla possibilità di partecipare ai percorsi beneficiando di alcuni servizi *on line* è la principale argomentazione riportata a favore della modalità di erogazione dei servizi a distanza. In particolare, oltre alle possibilità di eliminare o ridurre i tempi e i costi per raggiungere le sedi degli enti attuatori, l'erogazione dei servizi *on line* ha favorito la partecipazione delle donne che, in ragione dello sbilanciamento nella gestione dei compiti di cura familiare, sono normalmente più a rischio di dover rinunciare a partecipare ai percorsi di politica attiva o alle opportunità occupazionali.

«Una cosa positiva è che durante il lockdown **è diventato semplice lavorare con le donne madri**. Le donne che facevano fatica a venire a fare colloqui in sede... anche donne fragili con cui lavoriamo, persone in nuclei monoparentali con figli piccoli, nella fase di aggancio è stata una risorsa» (Int. 09).

«Per alcune tipologie di persone, come le **donne** con bambini molto piccoli, diventava disagevole venire in sede in certi orari. Questo (strumento *on line*) impattava bene sulla **conciliazione**. Oppure situazioni di persone con difficoltà di **spostamento**. Gli stessi temi diventavano poi da affrontare per eventuali inserimenti al lavoro, però la modalità a distanza abbatte le barriere di accesso... La formula mista permette di agganciare di più la persona. Con altre tipologie di destinatari può essere difficile. Con i disoccupati lo abbiamo utilizzato quando non si poteva fare altrimenti, e lo stiamo ancora utilizzando quando può essere utile» (Int. 19).

IL CONTATTO CONTINUO E LE COMPETENZE TECNOLOGICHE

L'attività a distanza ha quindi accorciato le distanze – come ci è stato detto durante un incontro – e in alcuni casi sembra aver permesso di rendere più costanti, intense e continuative le relazioni tra gli operatori e gli utenti che, grazie all'uso di mezzi di comunicazione non utilizzati prima della pandemia (es. *WhatsApp*), hanno potuto interagire in un “flusso costante” (Int. 01) di scambio di informazioni.

«A) l'interazione costante. Con **WhatsApp** il tempo di lavoro non è più il tempo di prima, ora l'interazione è costante. In pausa pranzo rispondo agli utenti che mi scrivono, mi chiedono cose. Lo vedo per me come una cosa forse positiva. Mi capita più spesso di iniziare un incontro da una domanda che ricevo da loro, mi aggancio. Non soltanto per i più giovani, ma per tutti. Prima eravamo un po' più incasellati.

Ora c'è un flusso costante.

C) questo è vero, **forse una minore distanza**. Anche dopo gli incontri, mi rendo conto che l'immediatezza del messaggio, fa sì che io senta ancora di persone che hanno fatto gli incontri mesi fa. La persona si sente un po' più libera di aggiornarti» (Int. 01).

L'ampia diffusione di applicazioni per *smartphone* di messaggistica istantanea, e con esse la possibilità di effettuare anche le videochiamate, ha quindi reso possibile preservare le relazioni tra operatori e alcuni beneficiari del BSL. Ciò è stato però più difficile, se non del tutto impossibile, per le persone con insufficienti competenze digitali e tecnologiche, tipicamente persone con bassa scolarità, non abituate ad utilizzare dispositivi tecnologici e/o con pregresse esperienze lavorative che non richiedevano queste abilità. Alcuni utenti (anche grazie all'assistenza dei figli) sono riusciti nel corso del tempo a incrementare le competenze digitali mentre in altri casi si è preferito sospendere la partecipazione ai percorsi in attesa della conclusione dell'emergenza sanitaria.

Tipicamente sono le persone più fragili (svantaggiate, di età adulta avanzata, con disabilità o con una scarsa conoscenza della lingua italiana) quelle per le quali l'utilizzo degli strumenti per la comunicazione a distanza è stato più critico, se non impossibile.

È opportuno sottolineare che l'utilizzo di queste applicazioni in dotazione agli *smartphone*, benché abbiano facilitato la partecipazione ai percorsi di politica attiva, sono ritenute da parte degli enti attuatori utili e complementari all'erogazione dei servizi in presenza ma comunque secondarie rispetto alle piattaforme per conferenze *on line* (es. *Google Meet*, *Microsoft Teams*, etc.). Queste ultime, infatti, permettono che più persone condividano visivamente le informazioni e in questi casi l'operatore dei servizi per il lavoro può chiedere all'utente di svolgere lui stesso delle attività (Es. fare l'*upload* del proprio *curriculum vitae* in un sito di offerte di lavoro). In questi casi quindi, una maggiore competenza digitale di partenza da parte del beneficiario del BSL rende possibile lo sviluppo di una maggiore autonomia nella ricerca dell'impiego.

«Sicuramente in presenza si analizzano aspetti differenti, ma dall'altra abbiamo visto che possiamo fare cose che in presenza non posso fare. In filiale, quando ci candidiamo all'offerta di lavoro, è probabile che lo faccia l'operatore dal suo pc. A distanza, lo fanno i candidati con la nostra guida (...) abbiamo **umentato il grado di autonomia dei nostri candidati**» (Int. 18).

Al contrario, le persone che hanno usato solo le applicazioni per videochiamata con *smartphone*, hanno potuto continuare il proprio percorso, e soprattutto preservato la relazione con l'operatore del servizio, senza però riuscire sviluppare nuove competenze.

La possibilità di interagire a distanza garantendo l'integrità del percorso di politica attiva appare quindi come un'opzione idealmente complementare ai servizi erogati in modo "tradizionale" in presenza presso le sedi degli enti attuatori. I beneficiari non dispongono delle medesime possibilità di accesso e capacità di utilizzo degli strumenti per fruire dei servizi a distanza, pertanto queste disparità potrebbero compromettere la loro partecipazione al percorso di politica attiva e quindi l'ingresso nel mercato del lavoro.

«(C) le difficoltà sono tante, persone che magari hanno difficoltà a cercare lavoro da sole, figuriamoci a cercare lavoro, se non hanno mai avuto una mail o uno smartphone. Un ragazzo che ho seguito, un percorso di successo, abbiamo fatto colloqui mentre lui era in auto. Io scrivevo e lui parlava, abbiamo fatto il CV. Siamo riusciti poi a inserirlo in un corso per saldatore e ha trovato occupazione. Non per tutti però è stato così, molti li abbiamo persi per un periodo.

Con le difficoltà, molte persone non reggono. Meglio sicuramente le attività in presenza. Mi ricordo un caso di una signora che aveva difficoltà con la **rete**: lei e molte altre mi hanno detto "**lasciamo stare finché non posso tornare lì**". Il problema è che non sono persone che poi si attivano da sole, stanno ferme.

(...) Le difficoltà sono per le persone che hanno **bassa scolarità** e **capacità di utilizzare la tecnologia**. Gli altri più o meno si adeguano. Se c'è una persona che risponde a un lavoro da impiegata, ha meno difficoltà, dipende dai profili» (Int. 02).

«(A) (...) erogare attività a distanza è stato un valore aggiunto. Certo che **con alcune categorie è stato complicato, non avendo gli strumenti necessari**. (...) ora quella strategia adottata nei momenti di emergenza **può essere utile durante i momenti di normalità. Le persone più fragili hanno fatto più fatica**. Con garanzia giovani è stato più semplice, con i Buoni è stato difficile.

(...) Se penso al disoccupato, la forma unica era la videochiamata su **WhatsApp**, che per noi è **disfunzionale**, potendola gestire solo sul telefono. Anche l'operatore deve stare sul telefono. Ma **non puoi fare altre attività, condividere lo schermo, fare un curriculum**. A volte l'operatore era al PC, e la persona sul cellulare. È stato fatto, ma più complicato (...)» (Int. 05).

«chiaramente dipende sempre dall'utenza. Con alcuni non si può fare questo tipo di attività. Alcuni utenti devono essere presenti. **Su alcuni target abbiamo dovuto congelare il percorso, o li perdi. Su altri, invece può funzionare, come i giovani**. (...) La **maggior complessità** nelle prese in carico a distanza è stata per i **disabili e svantaggiati**. Dove non c'è disponibilità di mezzi, scarsa conoscenza della lingua, altre difficoltà (...) la distanza non aiuta a dare senso al percorso. (...) Mantenere la modalità "mista" potrebbe essere un aspetto da non sottovalutare, emergenza a parte» (Int. 08).

«Pensavamo potesse agevolarci, ma **con i nostri utenti è molto difficile, non è come essere in presenza**. Dall'esperienza che abbiamo avuto con i colleghi, incontrarci di persona rende il rapporto più concreto. Lo abbiamo fatto solo quando eravamo "**obbligati**". Gli altri incontri, come questo, o le informazioni con la Regione, sono utili da fare a distanza, specialmente per gli enti sparsi su tutto il Piemonte. **Con le persone, invece si perdeva molto. Persone connesse dal telefonino, che si spostavano, con la famiglia a casa. In ufficio la situazione è agevole anche per parlare di certi argomenti**. Manca la comunicazione non verbale che per noi conta molto. Non nascondo che nella parte di **consulenza orientativa**, al di là delle volontà della persona per noi è importante capire come la persona si pone, come reagisce all'interazione. In casi in cui le persone avessero difficoltà di spostamento lo facevamo» (Int. 16).

«Per quanto riguarda l'utilizzo delle modalità a distanza **non c'è stato un utilizzo forte. Abbiamo cercato il più possibile di fare attività in presenza**. L'attività a distanza alcune persone la fanno, per altre non è proponibile. Alcune persone per problematiche linguistiche, o tecnologiche non si possono coinvolgere se non in presenza.

A) l'utenza ha competenze digitali molto basse. **Diventava difficile andare oltre WhatsApp o simili**» (Int. 17).

«Sicuramente l'erogazione dei servizi a distanza è entrata in questo tipo di lavoro. I progetti che io seguo sono quelli in cui io sono riuscita maggiormente ad attuarle, mentre **chi gestisce svantaggio e disabilità hanno avuto molte più difficoltà**. (...) Abbiamo lavorato molto utilizzando prevalentemente su WhatsApp, meno altri strumenti. Nel tempo abbiamo mantenuto, riducendo, perché comunque il lavoro si basa sul contatto. **Nello stesso tempo non le abbiamo annullate**» (Int. 19).

A fronte di queste considerazioni emerge quindi un quadro con luci ed ombre rispetto all'utilizzo delle tecnologie che permettono relazioni e interazioni a distanza. Le criticità riguardano la disponibilità o meno, nonché le capacità di pieno utilizzo, degli strumenti (in particolare le piattaforme per conferenze *on line*), per alcune specifiche classi di utenti che corrono il rischio di essere escluse dalla partecipazione al percorso previsto dal BSL quando la modalità "a distanza" è di fatto l'unica disponibile.

I TIPI DI PERCORSO DEGLI UTENTI E GLI SCENARI FUTURI

Anche il tipo di percorso nel quale l'utente è coinvolto può risentire della modalità organizzativa con la quale viene attuato; inevitabilmente interventi formativi di carattere tecnico e operativo in attività che non possono essere trasferibili a distanza sono state, durante il periodo di emergenza sanitaria, del tutto sospese implicando quindi in alcuni casi l'interruzione dei percorsi.

*«(...) quando parliamo di formazione parliamo spesso di laboratori. Ovviamente **se faccio un corso per tecnico informatico è più facile, ma se è per meccanico elettricista è diverso**. Nel 2020, la difficoltà più grande è stata la gestione dei laboratori. Anche per i software che abbiamo solo in sede con la licenza a pagamento. **Non c'è stata nemmeno la possibilità di fare uno stage**. Adesso la formazione a distanza viene usata su alcuni percorsi, ed è già prevista in fase progettuale. Su altri target si usa in casi di difficoltà, come persone in isolamento. Dove si riesce. Rimane però legata all'emergenza» (Int. 06).*

È inoltre opportuno considerare che probabilmente, nel momento in cui la modalità "a distanza" è stata obbligatoria, le organizzazioni coinvolte si sono progressivamente adattate, a partire dalle loro diverse capacità tecnico-organizzative, in base al tipo di utente coinvolto e in base alle specifiche culture organizzative del servizio: alcune molto orientate a sviluppare competenze digitali, nella convinzione che sia un prerequisito cruciale per favorire l'incrocio domanda-offerta di lavoro, e altre meno favorevoli e maggiormente concentrate a preservare soprattutto la qualità della relazione con l'utente per poi, solo in un secondo momento, verificare le opportunità di lavoro.

«(...) Alcuni hanno apprezzato e percorsi a distanza sono stati utilizzati, anche di recentemente, ma sempre meno. Perché comunque nell'orientamento in particolare il contatto vis a vis fa ancora la differenza, nonostante le mascherine e la distanza. Lavorare nella stessa stanza fa la differenza, devo dire che di percorsi a distanza ne abbiamo fatti pochi, più per ragioni logistiche che altre. Utili in caso di positività al COVID, ma in media lavoriamo in presenza da tempo» (Int. 10).

«Non avere la presenza è una difficoltà, anche la durata degli incontri va ridotta. Solitamente in filiale facciamo incontri anche di 4 ore, facciamo ricerca di lavoro, con pause, caffè, telefonate, ecc. la modalità a distanza ha reso tutto più "legnoso", è stato più difficile relazionarsi con utenti nuovi.

B) la facilitazione del percorso in presenza è enorme. Mentre sui ragazzi, che sono più abituati, è un discorso diverso.

A) Con i disoccupati ognuno aveva qualche problema, anche nella tracciatura delle presenze, screenshot, mille chiamate perché cadeva la linea... in qualche maniera ce la si cava, ma con qualche difficoltà.

(...) online si può fare, è un po' più macchinoso. Quello che abbiamo scoperto nel tempo coi disoccupati, più la situazione è concreta meglio è. Dove abbiamo potuto, abbiamo mantenuto la modalità in presenza» (Int. 14).

«A) ovviamente è stata utilizzata la modalità online, facilmente fruibile per persone con competenze, un PC o un tablet. L'utilizzo del telefono è molto faticoso durante l'orientamento. Le persone si distraggono e faticano a stare dietro. Il computer è già migliore. Ci si è dovuti reinventare, questo ha permesso di utilizzare la condivisione dello schermo, slides, cose che prima, faccia a faccia, si facevano in misura minore.

Per certi versi questo è positivo, per altri meno. È più difficile creare una relazione di fiducia attraverso uno schermo» (Int. 15).

Quanto avvenuto per effetto dell'emergenza sanitaria ha innescato una accelerazione verso un'organizzazione del lavoro che, facendo leva sulle tecnologie, può essere indipendente dal luogo fisico. A fronte di questa opportunità è opinione condivisa da parte degli intervistati che i percorsi di politica attiva non siano pienamente attuabili con l'erogazione dei servizi esclusivamente a distanza, in particolar modo per alcune classi di utenza maggiormente vulnerabili e che possono maggiormente beneficiare, in particolar modo per quanto riguarda la fase di orientamento, del contatto diretto con l'operatore dei servizi. Allo stesso tempo è opportuno considerare che molte aziende stanno impiegando le piattaforme per conferenze *on line* per i colloqui di lavoro, almeno per una selezione preliminare della domanda di lavoro; è in ragione di questo aspetto che in alcune interviste è stata sottolineata la necessità di trasferire all'utenza alcune minime competenze digitali ed effettuare delle simulazioni di colloqui nella modalità "a distanza".

Si pone così, in conclusione, un interrogativo rispetto al futuro della modalità "a distanza", un tema che riguarda l'organizzazione del lavoro delle aziende, all'interno degli enti attuatori del BSL e nella gestione dei percorsi di politica attiva. Per quanto riguarda la forma che potrebbero assumere in futuro i percorsi di politica attiva, gli enti attuatori hanno espresso apprezzamento rispetto ad un'ipotesi di poter gestire almeno alcune attività, eventualmente per particolari tipologie di utenza, "a distanza" anche una volta terminate le necessità imposte dall'emergenza sanitaria: la possibilità di erogare alcune attività a distanza dovrebbe essere il più possibile flessibile, calibrata sulle esigenze e condizioni dello specifico utente, facoltativa, reversibile e complementare alle attività svolte in presenza.

«(...) credo che l'attività a distanza abbia bypassato tutta una serie di difficoltà preesistenti. Infatti spero che sia mantenuta in futuro» (Int. 03).

«Io vorrei che rimanesse **anche la possibilità di gestione a distanza**, ma non esclusivamente. Alcune cose che si potevano fare anche prima, ma non si facevano perché non era la prassi. (...) Questo significa che vengono a fare tutte queste cose, che si possono gestire online, e sarebbe bello mantenerle. **Un ragazzo che abita a 40 km di distanza**, ma non lo faccio tornare tutte queste volte, ancor prima della presa in carico. Manteniamo questa parte online. (...). Prima veniva gestito tutto in presenza, che va benissimo, ma ci sono anche alcune cose che possono essere facilitate (...). Io userei la congiunzione **"e"**, **si può fare una cosa e l'altra**. Ho fatto una formazione a 50 docenti, e li ho fatti lavorare in maniera cooperativa su Zoom. In presenza è un'altra cosa, ma aiuta. La simulazione di colloquio si può fare, certo in presenza è meglio, ma si può fare anche online» (Int. 05).

«Se sono, ad esempio, una **madre** con dei figli, la modalità online è più utile. Anche perché è stato un grandissimo sforzo, anche culturale. Non tanto per noi operatori, che usiamo il digitale quotidianamente, ma anche per le persone. Non dimenticandoci che non è una questione solo relativa a noi, ma molti colloqui continuano ad essere svolti online. Più si ha dimestichezza con lo strumento, meglio si potrà affrontare un colloquio con l'azienda. **Mantenere questa modalità è valevole non solo per i nostri scopi, ma anche per continuare un processo evolutivo delle persone**» (Int. 13).

«Con determinate categorie di utenti, è importante anche risparmiare i soldi per il tragitto in filiale, specialmente fuori città... Gli **spostamenti** possono essere importanti, e mantenere entrambe le modalità crediamo che sarebbe positivo anche per i candidati» (Int. 18).

«Manterrei però la **modalità mista a seconda delle esigenze**, del luogo di vita della persona. Su questo dobbiamo ringraziare la pandemia perché prima era vietatissimo. Per alcuni potrebbe essere vincente, se penso alle persone che abitano in montagna e si devono spostare con i mezzi pubblici... la modalità mista permette di instaurare una relazione, e poi portare avanti un percorso, considerando anche che molte delle azioni sono da fare comunque al computer: il curriculum, la ricerca di lavoro, le candidature...» (Int. 21).

Questo scenario nel quale potrebbero affiancarsi attività in presenza con altre a distanza è attualmente in divenire e da definire nei dettagli. Riprendiamo, qui in conclusione, alcune considerazioni relative a due casi specifici per i quali, con alcuni vincoli, la formazione a distanza potrebbe funzionare⁷:

- formazione *one-to-many* di contenuti standardizzati a favore di persone motivate a partecipare. I candidati al BSL, come pure ci è stato evidenziato nel corso degli incontri, non sono però un gruppo omogeneo per motivazione nella ricerca dell'impiego così come per competenze di base, tecnologiche e di tempo (es. problema della conciliazione in particolar modo per le donne). Questa opzione espone quindi al rischio di escludere invece che ampliare la platea dei beneficiari della misura;
- formazione per piccoli gruppi, attraverso l'uso della formula *blended* (fruizione asincrona associata ad un momento di scambio e interazione) o sincronica (lezioni/seminari/laboratori in presenza simultanea). Anche in questo caso si ravvisa il rischio di una selezione della platea dei beneficiari o comunque è possibile che il largo ricorso a questa modalità di offerta del servizio intercetti nuove classi di utenti escludendone altri meno propensi, e attrezzati, a beneficiare di questa modalità di offerta. Il servizio erogato in questa forma può, inoltre, risultare costoso per chi lo progetta.

⁷ Per un approfondimento, anche in merito alla variazione dell'impiego del lavoro "a distanza" a seguito della pandemia da Covid-19, si rimanda a Della Ratta-Rinaldi F., Gallo F., Sabbatini A., (2021), *Il lavoro da remoto. Potenzialità e pratica prima e durante la pandemia da Covid-19*, in "Rassegna Italiana di Sociologia" n. 2, pp. 487-520.

CAPITOLO 5

I PROBLEMI DELL'ATTUAZIONE

Durante le interviste sono inoltre emerse diverse questioni problematiche che hanno riguardato il processo di attuazione – in alcuni casi associate a proposte e indicazioni per il perfezionamento della misura – e che in parte erano emerse anche a seguito dell'analisi di una precedente edizione del BSL⁸.

Prima di entrare nel merito di questi aspetti segnaliamo alcuni miglioramenti che, secondo le persone intervistate, hanno riguardato l'impostazione generale e l'attuazione del BSL e che sono in parte il frutto delle modifiche apportate all'attuale versione della misura e, in parte, del consolidamento organizzativo, anche di carattere amministrativo, che si è progressivamente verificato dalla prima edizione della misura sino ad oggi.

Ha accolto un giudizio relativamente positivo da parte degli enti attuatori:

- l'uso del *profiling*⁹ come parametro per determinare le unità di costo standard (UCS)¹⁰ a risultato in modo proporzionale alle caratteristiche e quindi alle difficoltà di accesso al mercato del lavoro da parte dei beneficiari;
- il riconoscimento economico del servizio di incontro Domanda/Offerta anche nel caso in cui il beneficiario abbia un primo contratto di lavoro della durata di una settimana all'interno di una partecipazione al mercato del lavoro di sei mesi attraverso più contratti brevi;
- la riduzione dei tempi per ottenere l'autorizzazione all'avvio dei tirocini (dagli iniziali circa 40 giorni di attesa sembra che attualmente siano 15), cambiamento che in alcuni casi ha favorito la disponibilità delle aziende ad accogliere tirocinanti. Nel contempo, sembra che le aziende siano disincentivate ad offrire opportunità per tirocini in ragione dell'onerosità delle procedure amministrative e dei tempi per ottenere il rimborso da parte dell'amministrazione regionale; sul fronte dei destinatari, il fatto che i tirocini non possano essere part-time limiterebbe l'accesso a persone con caratteristiche ed esigenze particolari – ad es. donne con problemi di conciliazione – che quindi vedono precludersi la possibilità di un avvicinamento al mercato del lavoro;
- l'eliminazione dei 6 mesi di disoccupazione quale criterio per l'accesso alla misura. Questo sembra aver semplificato la gestione del flusso delle persone interessate a partecipare alla misura di politica attiva e, più in generale, ad un allargamento della platea dei potenziali beneficiari, in particolar modo di quelli più giovani. A fronte di questo allargamento della potenziale platea di beneficiari è stato però sottolineato il rischio che questo possa portare a concentrarsi su persone disoccupate da meno tempo e "più pronte" al lavoro, di conseguenza escludendo quelle che sono più in difficoltà a trovare (o ritrovare) un'occupazione in ragione di un più lungo periodo di disoccupazione.

⁸ Per un confronto si rimanda a Pomatto G., (2018), [L'attuazione del Buono per Servizi al Lavoro nella Regione Piemonte 2017](#), Contributo di ricerca 269/2018

⁹ Metodo adottato con la delibera n. 6/2016 del CDA dell'ANPAL "Approvazione della metodologia del sistema di profilazione dei beneficiari dei servizi per il lavoro, di cui alla nota tecnica del 28/07/2016" e che fa riferimento alla nota tecnica dell'Isfol "Il sistema di profilazione dei beneficiari dei servizi per il lavoro" (Nota Isfol, 28/07/2016) allegata alla suddetta delibera.

¹⁰ Per come specificate dal Regolamento Delegato (UE) 2017/90 della Commissione del 31 ottobre 2016.

LA CONDIZIONE DI SVANTAGGIO

In precedenza abbiamo soffermato l'attenzione su una specifica categoria di persone il cui coinvolgimento nei percorsi di inserimento previsti da questa misura di politica attiva risulta difficile e a rischio di insuccesso. Si tratta di utenti caratterizzati da una condizione di svantaggio non riconosciuta formalmente e che vivono però in una cronica condizione di fragilità che rende loro particolarmente difficoltoso, se non impossibile, beneficiare dei servizi offerti e trarne vantaggio in vista di un inserimento lavorativo.

Probabilmente non è possibile quantificare con esattezza la numerosità di questi casi "al margine", di difficile coinvolgimento nel BSL per disoccupati e che al momento non possono essere inseriti nei percorsi della misura dedicata alle persone con svantaggio. A loro favore si ritiene necessario un supporto di operatori diversi dal *case manager* e non necessariamente finalizzato all'occupazione.

«(...) Queste persone hanno una fragilità dietro (...) I case manager hanno un'attività di orientamento. Bisognerebbe capire e accompagnare le fragilità, magari con altri operatori più "sociali". Diventa difficile fare accompagnamento al lavoro per fare tutoraggio continuo. Si rivede il curriculum, si mette in piedi un percorso formativo, ma le debolezze e le fragilità emergono e non sempre si hanno tempi e competenze per colmare queste lacune più strutturate» (Int. 02).

IL PIANO DI AZIONE INDIVIDUALE

Il BSL prevede che la durata della presa in carico che segue l'apertura di un PAI sia di tre mesi al massimo. Nel caso in cui alla conclusione dei primi 3 mesi del percorso non si sia concretizzato un inserimento lavorativo, o se al termine del tirocinio non è seguito un contratto di lavoro, la persona può rivolgersi ad altri enti attuatori.

Per quanto riguarda in particolare i servizi, quelli di orientamento, di tutoraggio del lavoro e di incontro Domanda/Offerta possono essere erogati una sola volta a favore di ciascun beneficiario e, nel caso dei servizi riconosciuti a processo, i servizi non sono ripetibili anche quando il beneficiario non ha usufruito dell'intero monte ore disponibile. Nei casi di beneficiari con "presa in carico successiva alla prima" è prevista l'erogazione di un ulteriore servizio di ricerca attiva e accompagnamento al lavoro.

La possibilità di intervento degli enti attuatori nei casi di seconda presa in carico è quindi preventivamente definita nell'erogazione dei soli servizi di ricerca attiva e accompagnamento al lavoro, servizi che probabilmente potrebbero offrire maggiori garanzie di successo se rafforzati anche da attività di orientamento utili a favorire la conoscenza utenza-operatore.

*«Io vedrò una persona alle 12 oggi, inviata dal servizio sociale, considerando che noi su questa persona non potremo fare molto. **Questa persona aveva un PAI già aperto con un'agenzia, e noi non potremo fare molto**» (Int. 05)*

«Una difficoltà è la seconda presa in carico quando la persona è stata seguita già da un'altra agenzia. Per esempio, chi ha svolto attività nel lockdown e ha esaurito l'orientamento, noi oggi non possiamo aggiungerne altro. (...) a volte le persone in carico non hanno piena consapevolezza di aver fatto queste attività del Buono Servizi. A volte incontriamo persone che ci sembra non abbiano beneficiato molto dalla prima presa in carico. Sono persone in difficoltà, e mi viene da dire che la persona ha bisogno di

qualche ora in più, potrebbe essere utile. Ci è già capitato che persone con diverse ore di orientamento, arrivi con un curriculum pessimo, fatto male» (Int. 09).

Tra le azioni previste nell'ambito del BSL l'orientamento può essere erogato coinvolgendo contemporaneamente più beneficiari. La scelta da parte degli enti attuatori di creare piccoli gruppi nella fase di orientamento può certamente essere dettata dal possibile vantaggio delle economie di scala nell'erogazione del servizio, ma allo stesso tempo anche dalla volontà di favorire l'apprendimento tramite il confronto tra i partecipanti. La misura prevede fino a tre partecipanti per gruppo, una numerosità che potrebbe essere leggermente elevata per compensare eventuali assenze dei partecipanti.

Infine, l'ultimo aspetto da segnalare riguarda la durata dei percorsi, quantificata preventivamente in tre mesi e che potrebbe essere aumentata per alcuni casi specifici, ad esempio attraverso il parametro del *profiling*, in modo quindi proporzionale alle caratteristiche del beneficiario e quindi alle difficoltà di accesso al mercato del lavoro.

«Ci sono tre mesi, che sono ampi ma in alcuni casi possono non essere sufficienti per seguire alcune candidature che richiedono maggior tempo. Presa in carico una persona, mi sembrano pochi i mesi per dedicarsi al suo decollo. Non sono a volte sufficienti per ingaggiare bene un candidato (...) vista la distanza maggiore dal mercato del lavoro, 3 mesi non sono molti per poter lavorare» (Int. 18).

GLI INCENTIVI ALLA PARTECIPAZIONE E ALL'ASSUNZIONE

Per i tirocini avviati nell'ambito del BSL è previsto il riconoscimento di un contributo a totale copertura dell'indennità corrisposta dall'ente ospitante. Nel corso delle interviste è stata formulata l'ipotesi che ciò possa indurre l'ente ospitante a preferire il tirocinio in luogo del contratto come prima modalità di rapporto di lavoro, anche nei casi in cui la dimensione formativa tipica del contratto di tirocinio sia molto ridotta o del tutto assente. Per evitare questo uso "strumentale" dell'incentivo economico offerto alle imprese è stato suggerito di prevedere anche nel caso di assunzione una forma di contributo.

È stato inoltre suggerito il potenziamento della misura attraverso "incentivi" da assegnare ai beneficiari, soprattutto quelli più economicamente in difficoltà, al fine di favorire la loro partecipazione, in particolar modo nell'ambito dei percorsi di formazione.

LA VALIDAZIONE E LA CERTIFICAZIONE DELLE COMPETENZE

Il BSL è orientato a massimizzare le opportunità occupazionali anche riconoscendo formalmente le competenze già in possesso dei beneficiari attraverso:

- il servizio di identificazione delle competenze, che ha come scopo quello di ricostruire le esperienze più significative maturate dall'utente, traducendole in competenze, conoscenze ed abilità;
- il servizio di validazione delle competenze, che ha lo scopo di accertare e valutare il possesso delle competenze acquisite;

Si tratta di servizi che, secondo diversi interlocutori, avrebbero rappresentato un'integrazione utile della misura ma che hanno però trovato attuazione in un numero fortemente ridotto di casi. È

probabile che i disoccupati candidati al BSL abbiano lunghe esperienze professionali in specifiche mansioni ma che non dispongano di una qualifica formale di questa competenza e che sarebbe stata utile per incrementarne la competitività nel mercato del lavoro. Il ridotto numero di utenti del BSL che hanno usufruito dei servizi di identificazione e validazione delle competenze (IVC) è legato anche allo stadio iniziale del sistema IVC piemontese. Tali servizi, infatti, sono entrati a far parte del panorama degli interventi per l'occupazione soltanto in tempi recenti. Dopo una fase iniziale di sperimentazione su un ridotto numero di categorie professionali specifiche (es.: assistenti familiari), è attualmente in corso di avvio un processo di universalizzazione del servizio, anche attraverso l'integrazione con le politiche attive del lavoro e la formazione professionale. Tale processo, tuttavia, è attualmente in fase di definizione e non ancora a regime.

«nei BSL da sempre è stata prevista una formazione breve, così come la validazione delle competenze, pezzetti che non parlano tra di loro. La formazione si è concretizzata solo ora, ma non è un passaggio scontato. Tutte queste cose, previste, nell'attuazione hanno difficoltà ad essere implementate. Ad esempio, per la validazione delle competenze non ne abbiamo fatta nemmeno una. Ci sono dei servizi che non sono molto chiari, tutto il percorso di identificazione e validazione delle competenze, questi aspetti non sono chiari e non vengono richiesti dall'utenza (...) fa fatica a decollare. Se era pensata per aiutare i destinatari dei BSL, qualcosa la ostacola» (Int. 06);

«I servizi di identificazione competenze, dipendono dalla persona. Se le esperienze sono troppo variegate è difficile. È un servizio che serve per specializzarsi, attestare una professionalità. Non tutti hanno documentazione, e bisogna far capire alle persone l'utilità. Non siamo riusciti quasi mai ad attivarlo, mentre su altri bandi come le assistenti familiari, si fa e ha avuto una valenza importante. Per quanto possiamo dire che la validazione può sopportare il curriculum, l'idea di sottoporsi a delle prove li mette un pò in soggezione» (Int. 10);

«Utilizziamo poco la parte di validazione e identificazione delle competenze. Non potendo fare la fase di validazione, solo l'identificazione è fine a sé stessa, un percorso troncato» (Int. 18);

«Purtroppo, è rimasta un pò a metà. La Regione non ha più fatto corsi per certificatori. Il numero nel nostro ente è limitato, abbiamo avuto difficoltà. Finché ci sono da fare le identificazioni, possiamo farle. Ci mancano i certificatori. Siamo in difficoltà per questo motivo» (Int. 21).

CONCLUSIONI

Questo rapporto è stato dedicato al processo di attuazione del Buono per Servizi al Lavoro, con particolare attenzione al periodo 2020-2021 durante le fasi di restrizione imposte dalla pandemia di COVID-19. In conclusione, è possibile riassumere le principali evidenze emerse durante le interviste agli operatori, e presentate nei capitoli precedenti.

Per quanto riguarda le modalità di accesso dei destinatari al Buono per Servizi al Lavoro, le interviste hanno evidenziato una serie di percorsi differenti, riconducibili ai differenti tipi di ente attuatore: agenzie per il lavoro, agenzie formative ed enti del terzo settore.

Nel caso delle prime, il percorso tipico degli utenti inizia tramite il contatto della persona disoccupata con le filiali, con l'obiettivo di trovare occupazione. Con l'iniziativa degli operatori è possibile avviare al Buono Servizi al Lavoro le persone meno pronte al reinserimento lavorativo diretto.

Nel caso delle agenzie formative, il percorso di accesso tipico è quello delle persone che stanno svolgendo corsi di formazione presso l'agenzia, o hanno terminato recentemente un'esperienza di formazione professionale, e necessitano di inserimento nel mercato del lavoro, soprattutto nei casi in cui non si dispone di una posizione lavorativa aperta per l'inserimento diretto.

Per quanto riguarda gli enti del Terzo settore, infine, l'accesso dei destinatari avviene spesso in risposta ad invii da parte di altri enti appartenenti alla rete di contatti sul territorio sia del privato sociale che del pubblico, come nel caso dell'invio o della segnalazione da parte dei Servizi Sociali territoriali.

Per quanto riguarda le categorie di destinatari maggiormente difficili da inserire, si sottolineano i disoccupati con età avanzata, over 50 in particolare, i quali formano una particolare categoria di persone difficili da coinvolgere in percorsi di politica attiva del lavoro. Ciò avviene in ragione della necessità di ottenere un reddito in breve tempo che spinge queste persone verso prospettive lavorative a breve termine, attraverso candidature a posizioni precarie o con il ricorso al lavoro "in nero".

Una seconda categoria è quella dei disoccupati di lungo periodo, i quali soffrono di un insieme di diverse difficoltà nel ridefinire la propria professionalità e sono a maggior rischio di abbandono dei percorsi.

Anche le persone con alcuni elementi di svantaggio, ma prive di una certificazione formale, sono tra le categorie che con più difficoltà partecipano al percorso e riescono trovare occupazione.

Una condizione che influenza particolarmente l'esito dei percorsi è, inoltre, quella della scarsa disponibilità di competenze. In particolare, le competenze digitali hanno giocato un ruolo fondamentale nei periodi di restrizione dovuti alla pandemia.

Infine, anche le donne soffrono di maggiori difficoltà all'inserimento nei percorsi del Buono per Servizi al Lavoro, spesso a causa dei problemi di conciliazione tra gli impegni lavorativi e i compiti di cura familiari.

In merito alle specificità dell'attuazione del Buono per Servizi al Lavoro durante i periodi di restrizione in risposta al Covid-19, la principale strategia adottata dagli enti attuatori è stata il ricorso alle attività a distanza, tramite canali digitali, in sostituzione degli incontri in presenza, con ricadute positive e negative a seconda dei casi.

Una delle ricadute positive dell'adozione degli incontri a distanza, è stata quella del maggior coinvolgimento delle persone meno disponibili agli spostamenti. Ad esempio, le donne con figli o familiari a carico, le persone prive di mezzi di trasporto e i residenti in zone rurali e località isolate. L'utilizzo degli *smartphone*, inoltre, sembra abbia permesso in alcuni casi un migliore sostegno di alcuni destinatari grazie al "contatto continuo" con l'operatore.

Al netto di tali vantaggi, tuttavia, le competenze digitali hanno giocato un ruolo importante nella tenuta e nel successo dei percorsi. In particolare, i giovani o le persone che avevano dimestichezza con l'uso del computer hanno avuto maggiori benefici dalla partecipazione, mentre le persone scarsamente avvezze all'utilizzo dei sistemi digitali hanno rischiato maggiormente di abbandono del percorso.

In conclusione, il giudizio degli intervistati sui metodi di interazione a distanza è positivo. La maggior parte delle difficoltà riscontrate sono infatti legate alla contingenza e alla necessità di utilizzare esclusivamente gli strumenti digitali durante il periodo di restrizione. Adottando una modalità mista (*online* e in presenza) per l'erogazione dei servizi sarebbe possibile mantenerne i benefici, adattando i percorsi alle esigenze e alle competenze di ciascun destinatario.

Infine, gli operatori hanno sottolineato alcune criticità emerse durante l'attuazione. In primo luogo, è stata sottolineata la difficoltà nel gestire le prese in carico di persone che aprono un secondo Piano di Azione (PAI). Per queste persone, infatti, non è possibile erogare servizi di orientamento, anche se nel precedente PAI non si erano esaurite tutte le ore a disposizione.

Un secondo tema è quello degli incentivi alle imprese. È stato infatti sottolineato come il contributo alle aziende per la copertura delle indennità di tirocinio possa, in alcuni casi, essere un incentivo ad un suo utilizzo improprio. Per questo motivo alcuni intervistati suggeriscono di prevedere una forma di incentivo all'assunzione con contratto di lavoro.

Infine, si sottolineano difficoltà nell'avvio dei servizi di identificazione e validazione delle competenze. Sebbene sulla carta tali servizi si configurino come un elemento valorizzante per il reinserimento lavorativo, la loro integrazione con il Buono per Servizi al Lavoro (e con le politiche attive in generale) rimane attualmente in fase embrionale.

NOTE EDITORIALI

Editing

IRES Piemonte

Ufficio Comunicazione

Maria Teresa Avato

© IRES

Dicembre 2022

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.

Ambiente e Territorio

*1. Cultura
Finanza locale*

Immigrazione

Industria e Servizi

Istruzione e Lavoro

Popolazione

Salute

Sviluppo rurale

Trasporti

