

Contributo di ricerca 348/2023

I progetti di pubblica utilità 2014-2020

Il processo di attuazione e le dinamiche occupazionali

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

Angelo Robotto

STAFF

Marco Adamo, Cristina Aruga, Maria Teresa Avato, Davide Barella, Cristina Bargerò, Stefania Bellelli, Marco Carpinelli, Marco Cartocci, Pasquale Cirillo, Renato Cogno, Alessandro Cunsolo, Luisa Donato, Elena Donati, Carlo Alberto Dondona, 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, Luisa Sileno, Alberto Stanchi, Filomena Tallarico, Guido Tresalli, Stefania Tron, Roberta Valetti, Giorgio Vernoni.

COLLABORANO

Ilario Abate Daga, Niccolò Aimò, Massimo Battaglia, Filomena Berardi, Giacomo Bo, Debora Boaglio, Chiara Campanale, Silvia Caristia, Silvia Caterini, Paola Cavagnino, Stefano Cavaletto, Stefania Cerea, Claudia Cominotti, Salvatore Cominu, Simone Contu, Giovanni Cuttica, Elide Delponte, Shefizana Derraj, Sonia Fallico, Paolo Feletig, Fiorenzo Ferlaino, Lorenzo Fruttero, Gabriella Gianoglio, Silvia Genetti, Giulia Henry, Ilaria Ippolito, Ludovica Lella, Daniela Leonardi, Irene Maina, Stefania Medeot, Luigi Nava, Francesca Nicodemi, Daniela Nisi, Mariachiara Pacquola, Sylvie Occelli, Serena Pecchio, Valerio V. Pelligra, Samuele Poy, Chiara Rondinelli, Laura Ruggiero, Paolo Saracco, Domenico Savoca, Bibiana Scelfo, Alessandro Sciuolo, Laura Sicuro, Giovanna Spolti, Francesca Talamini, Anda Tarbuna, Nicoletta Torchio, Elisa Tursi, Silvia Venturelli, Paola Versino, Gabriella Viberti, Augusto Vino, Fulvia Zunino.

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.

I PROGETTI DI PUBBLICA UTILITÀ 2014-2020

IL PROCESSO DI ATTUAZIONE E LE DINAMICHE OCCUPAZIONALI

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

AUTORI

Luigi Nava
Samuele Poy
Gianfranco Pomatto

INDICE

INDICE	III
INTRODUZIONE	V
Capitolo 1	7
L'ATTUAZIONE DEI PROGETTI DI PUBBLICA UTILITÀ	7
1.1 Le modalità di realizzazione: partnership, tirocinio e lavoro	7
1.2 I progetti	8
1.3 L'attuazione	9
Le partnership territoriali	9
La selezione dei destinatari	11
Tirocinio, lavoro e inserimento lavorativo	13
Capitolo 2	15
I PARTECIPANTI E LE DINAMICHE OCCUPAZIONALI	15
2.1 Le caratteristiche dei partecipanti e degli inserimenti con PPU.....	15
2.2 L'analisi degli esiti occupazionali	20
2.3 Le caratteristiche della storia lavorativa precedente il PPU	23
2.3 Le caratteristiche della storia lavorativa successiva al PPU	26
CONCLUSIONI	31
I temi chiave per il futuro dei PPU	31
Gli effetti occupazionali	32

INTRODUZIONE

I “Progetti di Pubblica Utilità” (PPU) sono una misura di politica attiva del lavoro attuata dalla Regione Piemonte e finanziata con risorse del Fondo Sociale Europeo nel ciclo di programmazione 2014–2020.

L'intervento si rivolge a due categorie destinatari: i disoccupati in cerca di lavoro da 12 o più mesi e i disoccupati in carico ai servizi sociali. L'intervento prevede l'inserimento dei partecipanti presso un soggetto privato (*for profit* o del privato sociale), attraverso una *partnership* stipulata con un ente pubblico, per lo svolgimento di mansioni di pubblica utilità. Le mansioni previste nell'ambito dei progetti prevedono la valorizzazione e il recupero del patrimonio ambientale, urbanistico e culturale, il riordino degli archivi pubblici o l'erogazione di servizi ai cittadini.

La misura, sia nell'edizione che ha fatto leva sul tirocinio (2016-2018) che in quella che ha previsto la stipula di contratti di lavoro (2018-2020), ha l'obiettivo di aumentare le opportunità occupazionali dei soggetti coinvolti.

L'IRES Piemonte, in qualità di valutatore indipendente delle politiche promosse dalla Regione Piemonte grazie alle risorse del Fondo Sociale Europeo, ha nei recenti anni svolto diverse analisi rivolte ai Progetti di Pubblica Utilità: l'attenzione è stata dedicata a verificare come il disegno dei PPU si sia tradotto in attività concrete e ad evidenziare le principali criticità del processo di attuazione¹.

Nel corso del tempo sono stati complessivamente analizzati 49 Progetti di Pubblica Utilità attraverso la realizzazione di 27 interviste in profondità a livello individuale o in piccolo gruppo che hanno complessivamente coinvolto 35 persone a diverso titolo impegnate nell'attuazione e un *focus group*, che ha coinvolto i rappresentanti di 5 amministrazioni comunali.

Questo documento, realizzato in prossimità della conclusione del ciclo di programmazione europea 2014-2020, è strutturato in due capitoli. Il primo capitolo è dedicato a sintetizzare i principali risultati delle analisi di attuazione svolte nel corso degli ultimi anni e ad approfondirli, attraverso il confronto con i soggetti attuatori², al fine di identificare le principali criticità che hanno riguardato i PPU con l'auspicio che in futuro possano essere mitigate. Il secondo capitolo conduce un approfondimento di carattere quantitativo, indagando il profilo dei partecipanti e ricostruendo la dinamica occupazionale nel gruppo di partecipanti prima e dopo il PPU. Le conclusioni sintetizzano le principali acquisizioni delle attività di valutazione sin qui condotte.

¹ Per il dettaglio si rimanda a Aimò N., Cibinel E., Cugno R., (2019), *L'attuazione dei Progetti di Pubblica Utilità 2019*, Contributo di ricerca 283/2019; Aimò N., Nava L., Pomatto G., (2021), *I Progetti di Pubblica Utilità. Analisi di attuazione 2020*, Contributo di ricerca 315/2021.

² Il 10 e l'11 maggio sono stati organizzati due focus group che hanno coinvolto 21 soggetti proponenti e 27 referenti dei progetti.

Capitolo 1

L'ATTUAZIONE DEI PROGETTI DI PUBBLICA UTILITÀ

I Progetti di Pubblica Utilità (PPU) concorrono a contrastare la povertà, sostenere il reddito, favorire la partecipazione nel mercato del lavoro e l'indipendenza economica. I PPU sono interventi straordinari, occasionali e temporanei, e non rappresentano un finanziamento in continuità con opere che l'amministrazione pubblica ha precedentemente già svolto o affidato a terzi. I PPU vengono realizzati nei seguenti ambiti di intervento: valorizzazione del patrimonio ambientale e urbanistico; valorizzazione del patrimonio culturale; riordino straordinario di archivi; servizi alle persone.

I PPU si rivolgono in particolar modo alle fasce della popolazione più fragili e a rischio di esclusione sociale; hanno lo scopo di aumentare concretamente le possibilità occupazionali dei partecipanti ampliandone le opportunità di contatto con il mondo delle imprese private (for profit e non profit) del territorio. La platea dei destinatari si divide in due categorie:

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

I partecipanti vengono coinvolti nei PPU tramite l'inserimento in tirocinio (edizione 2016-2018) o con contratti di lavoro (edizione 2019-2021).

1.1 Le modalità di realizzazione: partnership, tirocinio e lavoro

I PPU prevedono la costituzione di un partenariato tra un'amministrazione pubblica (con ruolo di "capofila" proponente del progetto) e uno o più operatori economici privati (definiti "soggetti attuatori") per l'esecuzione di opere o l'erogazione di servizi mediante la partecipazione (con tirocinio o con contratto di lavoro) di persone disoccupate.

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

La selezione dei partecipanti avviene attraverso una graduatoria stilata dai Centri per l'Impiego (CPI) territorialmente competenti. I cittadini interessati a partecipare presentano domanda secondo le modalità stabilite da ciascun partenariato, in modo che i CPI possano verificare il possesso dei requisiti e formare le graduatorie.

Ogni PPU deve contenere soggetti appartenenti ad entrambe le categorie (Tipologia A e Tipologia B) in proporzioni predefinite nei dispositivi attuativi. Per ognuna delle categorie è richiesto ai CPI di predisporre la graduatoria dei soggetti idonei che hanno presentato domanda. Ad ogni potenziale

partecipante viene assegnato un punteggio in base al proprio ISEE e alla durata della disoccupazione.

I CPI, oltre che per la diffusione delle informazioni relative ai requisiti richiesti per l'accesso ai tirocini, possono essere coinvolti nel progetto in qualità di "promotori" con vari compiti, tra i quali il supporto nello svolgimento delle pratiche amministrative, la scelta del *tutor* (nella versione dei PPU con i tirocini) e il monitoraggio *in itinere*. Accanto a queste funzioni, un compito rilevante affidato al promotore³ è la certificazione e l'attestazione delle competenze acquisite dal tirocinante, per favorirne l'ingresso nel mondo del lavoro al termine dell'esperienza del PPU.

Come anticipato, l'edizione 2017/2018 dei PPU si è caratterizzata per l'inserimento dei partecipanti tramite il contratto di tirocinio⁴. Tale fattispecie contrattuale si propone di coniugare al meglio la formazione, l'accompagnamento del tirocinante al quale viene riconosciuta una retribuzione di base che rappresenta una forma di sostegno al reddito. L'elaborazione del Piano Formativo Individuale e l'accompagnamento tramite il tutor rappresentano due aspetti fondamentali della disciplina regionale sui tirocini, quadro normativo di riferimento nell'ambito di questa edizione dei PPU⁵.

L'edizione 2019/2021 dei PPU ha previsto che i partecipanti sottoscrivessero un contratto di lavoro con il soggetto attuatore; idealmente questa formula offre maggiori tutele (es. contribuzione previdenziale con conseguente possibilità di accesso a interventi di sostegno al reddito) e maggiori potenzialità di inserimento lavorativo (il contratto all'interno di un *curriculum* godrebbe di un maggior riconoscimento professionale e sociale).

1.2 I progetti

Nel periodo considerato, dal 2016 al 2021, il totale delle risorse stanziare per i PPU è stato di circa 8 milioni di euro, progressivamente erogati in differenti momenti, prima con la previsione del tirocinio e poi del contratto di lavoro. Le risorse sono destinate a finanziare una quota dei costi dei progetti presentati, cui si somma una parte di cofinanziamento dei partenariati. Il tetto massimo per ogni progetto è di 150 mila euro.

Considerando sia l'edizione con tirocinio che quella con contratti di lavoro⁶, sono stati approvati complessivamente 221 PPU che prevedevano di coinvolgere circa 900 persone disoccupate. Le partnership hanno visto la prevalenza delle organizzazioni del privato sociale – mediamente nel 70% dei casi – e il settore di intervento prevalente è stato quello del patrimonio ambientale (60% dei casi).

³ DGR 85/2017.

⁴ La precedente edizione dei PPU (biennio 2013/2015) fu invece implementata tramite contratti di lavoro a tempo determinato.

⁵ DGR 85/2017.

⁶ Dati amministrativi aggiornati a marzo 2023.

TABELLA 1.1 – PROGETTI DI PUBBLICA UTILITÀ

Progetti di Pubblica Utilità	2016-2018	2019-2021
Totale	112	109
Ente attuatore		
<i>Amministrazione pubblica</i>	19	37
<i>Organizzazione del privato sociale</i>	105	101
<i>Organizzazione privata for profit</i>	18	12
<i>Altro</i>	5	6
Totale	147	156
Ambito di intervento		
<i>Patrimonio ambientale</i>	64	62
<i>Patrimonio culturale</i>	9	11
<i>Riordino archivi</i>	25	26
<i>Servizi alla persona</i>	10	8
<i>Più di un ambito</i>	4	2
Tirocini - Lavoro		
Totale (tirocinanti - lavoratori)	411	447
<i>di cui femmine</i>	107	147
<i>di cui tipologia A)</i>	219	209
Risorse (€)		
Totale	2.338.953	6.594.098

1.3 L'attuazione

Le partnership territoriali

Il disegno dei PPU prevede la formazione di partenariati composti da un ente pubblico, in qualità di soggetto proponente e capofila, e uno o più soggetti economici privati che svolgono la funzione di attuatori. La partecipazione del soggetto privato è obbligatoria. L'ipotesi sottostante al disegno dei PPU è che il soggetto privato (for profit), essendo prevalentemente orientato al profitto e operante nel mercato, possa favorire il diretto inserimento dei partecipanti ai PPU nel mercato del lavoro, dopo averne valutato le capacità attraverso i contratti (o tirocini) di breve durata.

La composizione dei partenariati, nelle diverse edizioni della misura che si sono susseguite in questi anni, ha visto la netta prevalenza delle organizzazioni del privato sociale rispetto a quelle di natura for profit.

La differente incidenza nella partecipazione ai PPU può essere spiegata dal pregresso rapporto di collaborazione tra le organizzazioni del privato sociale con l'ente capofila, e quindi anche da una predilezione da parte di quest'ultimo a dare continuità al rapporto anziché cercare nuovi partner. La conoscenza dell'assetto dei servizi del welfare locale a supporto dei partecipanti ai PPU, insieme

all'esistenza di consolidate relazioni di fiducia, sono i fattori cruciali che in alcuni casi possono aver facilitato la definizione delle partnership con i soggetti del privato sociale.

In alcuni casi i PPU sono stati percepiti dai soggetti attuatori del privato sociale non solo come un'opportunità per rafforzare ulteriormente i rapporti con le amministrazioni locali ma anche per porre le basi di eventuali e ulteriori collaborazioni future. Le preesistenti collaborazioni con l'ente pubblico hanno comunque favorito la creazione delle partnership e quindi la definizione di un PPU anche nei casi in cui l'ente attuatore è stata un'organizzazione for profit.

I PPU rappresentano un'esperienza che dura alcuni mesi nella quale l'ente che gestisce concretamente il progetto e il lavoratore possono conoscersi reciprocamente: per il lavoratore rappresenta un'occasione per avvicinarsi (o riavvicinarsi) al mondo del lavoro mentre per i soggetti attuatori possono essere utili per individuare potenziali risorse umane da assumere (eventualmente anche con contratti di breve durata).

I soggetti attuatori, a prescindere dalla loro natura giuridica, hanno espresso un complessivo apprezzamento nei confronti dei PPU, in quanto occasione per individuare delle risorse umane attraverso un percorso di "prova" e di conoscenza reciproca. Tuttavia, si tratta di una opportunità che non riuscirebbe ad essere pienamente sfruttata per due specifici elementi che sembrerebbero aver ostacolato la partecipazione ai PPU e che potrebbero precluderla in futuro:

- l'onere amministrativo è ritenuto sovradimensionato rispetto al riconoscimento economico erogato; i compiti di tipo amministrativo rappresenterebbero dei veri e propri costi a carico dei soggetti attuatori e sarebbero sostenibili solo dalle organizzazioni di maggiori dimensioni e con personale prettamente dedicato. Gli impegni di carattere amministrativo sarebbero inoltre un disincentivo alla partecipazione soprattutto per le organizzazioni for profit;
- l'impossibilità di individuare liberamente le risorse umane da inserire tra il proprio personale; si tratta di un aspetto rilevante che riguarda anche le organizzazioni del privato sociale, ma in particolare le organizzazioni private operanti sul mercato, e che sarà trattato in modo più accurato nel prossimo paragrafo.

Le organizzazioni del privato sociale, anche a fronte di significative criticità amministrative ed economiche, partecipano comunque più frequentemente perché legate alle amministrazioni locali nello svolgimento delle proprie attività; tuttavia, a fronte della partecipazione devono anche affrontare costi che vengono ritenuti non adeguati all'impegno profuso. La limitata presenza delle organizzazioni for profit è invece tendenzialmente dovuta agli oneri amministrativi, alla resistenza ad "abbandonare (anche solo temporaneamente) il mercato a favore del sociale" e all'impossibilità di scegliere liberamente chi coinvolgere nel progetto; probabilmente è quest'ultimo l'elemento che più andrebbe affrontato per favorire la loro partecipazione.

In conclusione, i soggetti partner dei PPU sono essenzialmente rappresentati dalle organizzazioni del privato sociale, e spesso da cooperative di tipo B con cui i Comuni hanno rapporti pregressi o già in essere. La generale difficoltà di individuare nuove organizzazioni – soprattutto for profit – da coinvolgere nei PPU è riconducibile alla scarsa appetibilità della misura: i consistenti vincoli nella selezione dei partecipanti limitano di molto la possibilità di valutarne le competenze e questo costituisce un deterrente all'adesione da parte dei soggetti for profit ma anche, in prospettiva futura,

è un disincentivo al coinvolgimento delle organizzazioni del privato sociale che, sinora, hanno svolto un ruolo centrale nell'attuazione; l'adesione da parte delle organizzazioni for profit non sarebbe peraltro giustificabile in virtù di un debolissimo interesse economico e per la gravosità dell'onere amministrativo connesso alla rendicontazione.

In generale, la limitata partecipazione dei soggetti for profit dovrebbe essere presa in considerazione per riflettere sull'effettiva capacità dei progetti di permettere concretamente il passaggio dall'esperienza del tirocinio – o del contratto di lavoro finanziato con le risorse del progetto – all'inserimento lavorativo.

La selezione dei destinatari

I principali protagonisti della fase di selezione dei partecipanti ai PPU sono i Centri per l'Impiego che, verificati i requisiti dei candidati, procedono a stilare la graduatoria secondo i criteri previsti dai bandi. I compiti delle amministrazioni proponenti sono la pubblicizzazione dei PPU, così da incentivare la partecipazione dei candidati e, talvolta, la raccolta delle domande.

Dopo l'elaborazione della graduatoria da parte dei Centri per l'Impiego i soggetti proponenti, insieme ai soggetti attuatori, svolgono i colloqui con i candidati focalizzando l'attenzione essenzialmente sui requisiti formali, verificando l'effettivo interesse a partecipare e per sondare – laddove necessario – il possesso di competenze specifiche relative al progetto.

Alcune delle attività che si possono svolgere tramite i PPU hanno reso possibile la partecipazione di persone disoccupate con un basso livello di scolarizzazione (es. manutenzione del verde) mentre in altri casi, per attività più specialistiche (es. riordino di archivi pubblici), i soggetti proponenti hanno ritenuto opportuno inserire requisiti di selezione più elevati con l'effetto di restringere la platea dei possibili partecipanti. In alcuni casi gli enti proponenti sono intervenuti per guidare la graduatoria: con la raccolta delle candidature è stata effettuata una prima verifica dei requisiti e poi è stata consegnata al CPI una lista di soggetti preselezionati, lasciandogli il solo compito di ordinare la graduatoria sulla base dei punteggi.

La selezione dei partecipanti ha comportato anche alcune criticità che – stando alle dichiarazioni degli intervistati – hanno influito negativamente sull'attuazione dei PPU e potrebbero incidere anche in futuro sull'adesione da parte dei soggetti proponenti.

Il primo elemento critico è dato dalla selezione tramite la graduatoria e quindi dalla conseguente impossibilità, per il soggetto attuatore, di scegliere liberamente i partecipanti. La definizione amministrativa della graduatoria permette di individuare persone effettivamente svantaggiate ma questo, da un lato, non ha sempre permesso di selezionare partecipanti con caratteristiche coerenti con i PPU e, dall'altro, rende meno probabile l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

La seconda criticità è relativa al fatto che, al termine delle procedure di selezione, alcuni potenziali partecipanti hanno scelto di non partecipare. Una delle ragioni delle rinunce – secondo quanto emerso nelle interviste e nei focus group – è legata al fatto che i PPU non rappresenterebbero un'occasione di particolare interesse per coloro che partecipano al mercato del lavoro irregolare.

In altri casi le rinunce sono addebitate alla poca informazione sulle caratteristiche dei PPU: una scarsa conoscenza del carico di lavoro e delle mansioni richieste in fase di pubblicazione del bando ha talvolta fatto sì che i candidati partecipanti, in un secondo momento, abbiano rinunciato.

Il fatto che la lista dei destinatari stilata dai CPI sia definita da persone il cui interesse a partecipare non è stato preventivamente sondato ha in alcuni casi determinato delle conseguenze nella gestione complessiva dei PPU: il mancato interesse a partecipare può infatti procrastinarne l'avvio dei PPU, mentre la rinuncia in corso d'opera può rendere poco appetibile il progetto per un nuovo candidato a causa del "poco" tempo (e quindi limitato guadagno) residuo a disposizione.

A queste dinamiche si somma inoltre il fatto che in alcuni casi i CPI hanno stilato graduatorie con il numero esatto di persone utili a ricoprire i posti previsti dal PPU. In questi casi la rinuncia anche immediata da parte di un candidato ha reso necessario per l'ente attuatore richiedere al CPI un ulteriore nominativo, dovendo poi ripetere ulteriormente la richiesta nel caso di nuove rinunce.

L'impossibilità, da parte del soggetto attuatore, di disporre di una estesa graduatoria da scorrere autonomamente in caso di rinuncia ha in alcuni casi allungato i tempi di avvio e ha comportato un aggravio organizzativo, soprattutto quando le graduatorie erano molto povere di candidati. Gli abbandoni e le rinunce in corso d'opera hanno avuto delle ricadute sul valore economico dei progetti e quindi sull'entità delle risorse effettivamente rendicontabili, con il rischio che non tutte venissero impiegate.

Questa procedura di selezione dei partecipanti ai PPU ha limitato, fino quasi ad annullare, la possibilità di svolgere una selezione basata sulle competenze dei candidati, assimilabile a quella che comunemente si svolge non solo nel mercato del lavoro ma anche all'interno di altri interventi di politica attiva del lavoro, compresi quelli rivolti a categorie fragili⁷.

Alla luce di questi elementi si pone un interrogativo, se sia più opportuno lasciare la possibilità ai soggetti promotori/attuatori di selezionare i partecipanti – con l'evidente possibilità che escludano le persone maggiormente svantaggiate – oppure se sia il caso di rafforzare i criteri di selezione – con il rischio però che vengano poi scelti partecipanti che difficilmente potranno inserirsi nel mercato del lavoro.

Il dilemma è forse irrisolvibile; probabilmente una soluzione consiste nel rafforzare la collaborazione tra i soggetti attuatori e i CPI alla ricerca di una via intermedia tra "piena e libera" selezione da parte dei primi, e individuazione dei casi più con maggiore svantaggio da parte dei secondi.

La selezione dei destinatari ha incontrato anche altri problemi, in termini non generalizzati e solo in alcuni territori: una scarsa pubblicizzazione, il ricorso ad una modalità di candidatura esclusivamente telematica e concentrata in breve tempo (1-3 giorni) che ha talvolta impedito di ricevere un numero sufficiente di candidature e ha indotto a riaprire i termini del bando. È inoltre stato segnalato come per i piccoli Comuni in contesti geograficamente isolati (tipicamente i comuni montani) sia molto difficile garantire la quota di partecipanti in carico ai servizi sociali.

⁷ Un esempio in questo senso è offerto dal Buono per servizi al lavoro per soggetti svantaggiati della Regione Piemonte.

Tirocinio, lavoro e inserimento lavorativo

Come abbiamo anticipato nell'introduzione l'edizione 2017/2018 dei PPU prevedeva la partecipazione avvenisse tramite i tirocini⁸, coniugando percorsi formativi e l'affiancamento di un tutor durante l'esperienza presso l'ente ospitante anche al fine di guidare la persona nel perfezionamento, se non nella vera e propria costruzione, di una professionalità spendibile nel mercato del lavoro.

In questa edizione dei PPU era possibile coinvolgere più destinatari, organizzati in "squadre" di lavoro. L'idea di inserire all'interno di un progetto più persone ha però dovuto fare i conti con la normativa regionale sui tirocini, che stabilisce dei limiti sul numero di inserimenti per ciascun ente attuatore⁹. La disciplina regionale fissa infatti i criteri per stabilire la quota massima dei tirocinanti (in rapporto alla numerosità del personale dipendente) e stabilisce alcune premialità che rendono possibile l'attivazione di tirocini aggiuntivi rispetto alla quota prevista¹⁰.

La combinazione tra l'opportunità di coinvolgere più tirocinanti e le caratteristiche della normativa regionale in materia ha determinato che l'ente promotore dovesse cercare più enti attuatori oppure definire un progetto di dimensioni inferiori.

La frizione tra la logica del dispositivo del PPU – che aggrega al suo interno più tirocinanti – e la normativa regionale – che lega l'aggregazione di più tirocinanti alle dimensioni dell'ente ospitante – ha penalizzato l'agile attuazione di quei progetti che prevedevano, ad esempio, un'organizzazione del lavoro per squadre oppure un disegno più ampio di attività da svolgere.

Un secondo fronte critico per quanto riguarda l'attuazione dei PPU con i tirocini ha riguardato il ruolo del tutor, figura cruciale per favorire le relazioni tra l'ente ospitante e il tirocinante e per quanto riguarda lo sviluppo o il perfezionamento delle sue competenze professionali. La principale criticità riferita dai soggetti attuatori relativa all'attuazione del tutor ha riguardato la "limitata" dotazione finanziaria, con particolare riferimento a quei tirocini svolti in esterno o che ma che hanno comportato dei costi (es. per la mobilità) per l'ente attuatore.

I PPU, nella versione con tirocini, hanno quindi riscontrato alcune criticità anche se nel contempo i soggetti attuatori ne hanno riconosciuto l'utilità soprattutto per le persone in condizioni di particolare marginalità sociale (persone seguite dai servizi sociali).

La versione dei PPU tramite il contratto di lavoro – impiegato a partire dal 2019 – ha permesso di risolvere queste criticità nell'ipotesi di offrire anche maggiori tutele ai destinatari (es. contribuzione previdenziale con conseguente possibilità di accesso a interventi di sostegno al reddito) e maggiori

⁸ Secondo la D.D. 13 aprile 2017, n. 278 (contenente le disposizioni operative per la gestione dei PPU) i tirocini svolti nell'ambito dei PPU "sono attivati e gestiti nel rispetto delle disposizioni contenute nella Disciplina Regionale dei tirocini formativi e di orientamento, tirocini di inserimento/reinserimento e tirocini estivi di cui alla DGR del 3 giugno 2013, n. 74" (art. 7, allegato 1). Tale Delibera è stata licenziata dalla Giunta nel 2013 per disciplinare la materia dei tirocini ed è stata revocata e sostituita dalla DGR 22 dicembre 2017, n. 85 (normativa entrata in vigore tra la realizzazione del primo e del secondo sportello dei PPU).

⁹ Prima dell'attuale DGR 85/2017, gli inserimenti in tirocinio erano regolati dalla DGR 74/2013. Entrambe le DGR hanno previsto un numero massimo di tirocinanti assumibili da ogni azienda. La normativa più vecchia, tuttavia, prevedeva anche la possibilità di assumere gli utenti in carico ai Servizi Sociali in numero superiore rispetto a tali limiti.

¹⁰ DGR 85/2017.

potenzialità di inserimento lavorativo (il contratto all'interno di un curriculum godrebbe di un maggior riconoscimento professionale e sociale).

Alle effettive potenzialità dei PPU di incrementare le possibilità di inserimento lavorativo sarà interamente dedicato il prossimo capitolo, qui mettiamo in evidenza due aspetti che potrebbero potenzialmente ampliare la capacità dei PPU di favorire l'occupazione alla loro conclusione.

L'analisi dei PPU ha infatti permesso di evidenziare due debolezze nella fase conclusiva dei percorsi che potrebbero avere delle ripercussioni sull'effettiva possibilità di inserimento lavorativo.

La prima riguarda l'assenza di un riconoscimento formale del percorso di crescita professionale, di rafforzamento o di acquisizione delle competenze; l'inserimento nel curriculum vitae di tale esperienza, per quanto limitata nel tempo, potrebbe arricchirlo e idealmente renderlo di maggiore interesse per un potenziale datore di lavoro. In seconda battuta, il riconoscimento delle competenze contribuirebbe anche a rafforzare l'autostima di quell'insieme di destinatari che, per condizione sociale o professionale, sono particolarmente vulnerabili e quindi potenzialmente indisponibili al lavoro. Il disegno della misura del PPU aveva previsto l'attuazione del riconoscimento formale delle competenze ma, così come in parte anche in altri interventi¹¹, non è stata avviata alcuna procedura perché ciò potesse concretamente avvenire.

La seconda riguarda le potenzialità dei Centri per l'Impiego; come abbiamo visto, sono coinvolti nella fase iniziale del processo di attuazione e, in particolare, nella predisposizione della lista dei potenziali partecipanti ai progetti. Sarebbe opportuno fossero maggiormente coinvolti nel bilancio conclusivo dei percorsi dei partecipanti, collaborando attivamente all'individuazione di opportunità di collocazione nel mercato del lavoro nei casi in cui il rapporto di lavoro conclusosi alla fine del PPU non si trasformi in un'altra occupazione.

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

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

¹¹ Aimo N., Nava L., (2020), L'attuazione del buono servizi al lavoro per persone disoccupate. Il monitoraggio e i percorsi dei destinatari nell'edizione 2020, Contributo di ricerca 340/2022

Capitolo 2

I PARTECIPANTI E LE DINAMICHE OCCUPAZIONALI

L'obiettivo di questo capitolo è fornire una descrizione dei partecipanti (le loro caratteristiche socio-anagrafiche, ad esempio), cui si aggiunge l'idea di utilizzare dati amministrativi (COB) per realizzare un primo "follow-up lavorativo" o "analisi degli esiti occupazionali" ricostruendo la dinamica occupazionale nel gruppo di partecipanti prima e dopo il PPU. Nello studio si prendono in esame i Progetti di Pubblica Utilità avviati nella Regione Piemonte a partire dall'anno di gestione 2016 (realizzati nel 2017-2019) e quelli riferiti all'anno di gestione 2019 (realizzati nel 2020 e 2021). Il database di monitoraggio censisce 488 PPU sul territorio regionale piemontese riferiti a 466 persone (in alcuni casi si verificano più partecipazioni per persona). La finestra temporale permette di realizzare focus specifici su diverse fasi di implementazione della misura anche dal punto di vista dell'architettura, in particolare le realizzazioni di progetti negli anni 2017-2019 in cui il tirocinio era la forma contrattuale prevista per gli inserimenti nei progetti di pubblica utilità, e la fase successiva (2020-2021) dove si iniziò a utilizzare il tempo determinato. Per ovvie ragioni, con riferimento a quest'ultimo periodo il periodo di osservazione della storia lavorativa dei partecipanti è temporalmente più limitato (oltre che essere riferito, come vedremo, a un collettivo numericamente più limitato).

Gli obiettivi del capitolo sono in estrema sintesi: 1) Fornire un quadro quanto più possibile esaustivo delle principali caratteristiche socio-anagrafiche e di storia lavorativa dei partecipanti ai PPU dal 2017 al 2021; 2) Realizzare un'analisi degli esiti occupazionali (follow-up) dei partecipanti osservandone l'evoluzione prima e dopo la partecipazione a partire dai dati COB regionali (Comunicazioni obbligatorie sul lavoro dipendente in Piemonte).

La struttura del capitolo è la seguente. Nel secondo paragrafo sono illustrate le principali caratteristiche socio-anagrafiche dei partecipanti ai PPU dal 2017 al 2021 offrendo, nel contempo, anche indicazioni sugli ambiti economici e le tipologie contrattuali degli avviamenti realizzati con PPU. Nel terzo paragrafo è tracciato il profilo di storia lavorativa posteriore e precedente l'esperienza dei PPU utilizzando come indicatore il tasso di occupazione medio nel gruppo dei partecipanti, verificandone l'evoluzione nel tempo. La discussione degli esiti occupazionali è, quindi, arricchito nei due paragrafi successivi da affondi che permettono di interpretare meglio (in termini di caratteristiche specifiche della condizione lavorativa come gli ambiti economici di attività, la forma contrattuale, il livello della professione, la forma oraria dei contratti) lo stato occupazionale dei partecipanti prima e dopo l'esperienza del PPU.

2.1 Le caratteristiche dei partecipanti e degli inserimenti con PPU

Il numero di persone che hanno concluso il PPU nella Regione Piemonte tra il 2017 e il 2021 è di 488 (aggiornamento a dicembre 2022). Tra questi, 379 persone sono relativi al periodo 2017-2019, fase in cui era il tirocinio la forma contrattuale utilizzata; mentre sono 109 persone riguardano la seconda fase (nel 2020 e 2021) in cui si iniziò a utilizzare il contratto di lavoro a tempo determinato per gli inserimenti.

Le informazioni nella Tabella 2.1 mostrano la distribuzione per genere, età, cittadinanza, titolo di studio e provincia dei partecipanti distinguendo tra i due periodi. La modifica alla misura avvenuta nel tempo è sostanziale, per questa ragione in tutte le analisi presentate sarà mantenuta la distinzione tra le due fasi. Va fin da subito chiarito che i database di monitoraggio dell'intervento non permettono di identificare a quale dei due target specifici la persona appartenga: se, cioè, persone disoccupate/inoccupate in carico ai servizi sociali oppure persone disoccupate/inoccupate prive di impiego da almeno 12 mesi. La mancanza di tale informazione nei database è un punto focale, rispetto al quale per migliorare il monitoraggio (e realizzare eventualmente valutazioni di impatto) sarà importante arricchire gli archivi.

La quota di donne sul totale è minoritaria: è infatti nelle due fasi PPU del 40% circa la percentuale di donne (panel A., Tabella 2.1). Per quanto concerne l'età (panel B., Tabella 2.1), nei PPU realizzati tra il 2020 e il 2021 (tirocinio) si è introdotto il limite minimo dei 30 anni per le persone disoccupate/inoccupate da almeno 12 mesi. La lettura delle informazioni in tabella che segnalano un aumento dell'età (media e mediana) dei partecipanti nelle due fasi va dunque letta anche in relazione a tale cambiamento. Fatta salva la precisazione, l'età delle persone coinvolte con PPU è decisamente matura, in media i partecipanti hanno 45,4 anni (PPU 2017-19) e 49,2 anni (PPU 2020-2021). Dal punto di vista delle considerazioni di policy ciò suggerisce alcuni *alert* importanti, tra cui la potenziale difficoltà nel favorire evoluzioni positive nel lungo periodo nel caso di persone più difficilmente re-impiegabili (è noto il tema della difficile transizione verso il lavoro specie delle persone più mature).

La maggior parte dei partecipanti è di origine italiana, e la quota di persone autoctone sul totale cresce (passando dall'88,7% al 93,6%) quando i PPU sono realizzati con inserimento a lavoro di tipo determinato (e non tirocinio) (Panel C).

Considerare il titolo di studio (panel D., Tabella 2.1) suggerisce nuovamente le fragilità associate al target intercettato: la maggior parte delle persone ha ottenuto come titolo di studio massimo la licenza di scuola media inferiore. La distribuzione territoriale dei PPU (panel E) suggerisce invece la prevalenza di PPU avviati nell'area della Città Metropolitana di Torino (la statistica è costruita codificando la zona territoriale riferita al soggetto capofila, comune o PA): il peso relativo sul totale dei PPU avviati dell'area metropolitana è sostanziale, il 63,1% del totale nella fase 2017-2019 e l'80,7% in quella successiva (2020-2021).

La disaggregazione per provincia suggerisce, altresì, come nell'ambito dei PPU realizzati nel periodo più recente solo Torino, Cuneo e Verbano-Cusio-Ossola (questi ultimi due per dimensioni tuttavia relativamente ridotte) abbiano visto l'avviamento di PPU, segnalando qualche criticità nelle altre zone.

Tabella 2.1. Alcune caratteristiche socio-anagrafiche dei partecipanti ai PPU.

	Tirocinio (2017-2019)	Contratto di lavoro (2020-2021)
A. Genere		
Donne	40,1%	39,5%
B. Età (in anni)		
Media	45,4%	49,2%
Mediana	47,0%	50,0%
C. Cittadinanza		
Italiana	88,7%	93,6%
D. Titolo di studio		
Nessun titolo	2,5%	-
Licenza elementare	5,8	6,8%
Licenza media	52,5%	47,6%
Qualifica professionale	1,9%	4,9%
Diploma	30,4%	31,1%
Laurea o post-laurea	6,9%	9,6%
E. Provincia		
Alessandria	2,3%	-
Asti	5,3%	-
Biella	0,8%	-
Cuneo	7,1%	14,7%
Novara	13,5%	-
Torino	63,1%	80,7%
Verbania-Cusio-Ossola	7,1%	4,6%
Vercelli	0,8%	-
Numero di persone	379	109

Nota: elaborazioni degli autori su dati di monitoraggio della Regione Piemonte.

Il focus è ora posto sui tirocini/contratti di lavoro del PPU. Quale il settore economico, il livello delle professionalità associate (da classificazione ISTAT delle professioni), la forma oraria? Per rispondere agli interrogativi sono state incrociate le informazioni sui partecipanti con quelle dagli archivi amministrativi sul lavoro dipendente COB regionali (Comunicazioni obbligatorie). Queste ultime nei dati a nostra disposizione (attualmente aggiornate fino all'anno 2021) raccolgono informazioni sugli avviamenti di lavoro in capo alle persone residenti in Piemonte oppure impiegate in aziende con sede nella Regione. Nel realizzare l'analisi, per 352 persone su 379 partecipanti ai PPU 2017-2019 troviamo l'avviamento di un tirocinio nell'intorno di un mese dalla "data di ingresso nel PPU" tracciata nel database di monitoraggio della misura. Lo stesso otteniamo per 102 persone su 109 partecipanti ai PPU nel periodo 2020-2021. Quindi, con riferimento a tale collettivo di persone (352+102=454, pari al 93% del totale) siamo in grado di avere informazioni che sembrano congrue per fornire informazioni di dettaglio sugli avviamenti associati al PPU.

Per quanto concerne il settore economico è la normativa stessa della misura PPU a identificare alcuni ambiti entro cui la rete pubblico-privata poteva proporre la realizzazione di progetti. Tuttavia,

la specifica declinazione e il peso relativo di ciascuno dei diversi ambiti dipende dall'operatività della misura e dalle partnership (nonché dalle valutazioni di merito) risultando, infine, una questione empirica. Al fine di osservare con granularità il settore economico dei PPU utilizziamo la classificazione Ateco 2-digit (divisione). Nella Tabella 2.2 si considerano i 352 tirocini realizzati nel periodo 2017-2019 mostrando la quota per ambito. Il 31,8% dei PPU 2017-2019 riguarda "attività di servizi per edifici e paesaggio", suggerendo come la declinazione della valorizzazione del patrimonio ambientale e urbanistico sia stato tra i più scelti in questa fase (è possibile associare anche la quota del 7,7% di tirocini nel settore "attività di raccolta, trattamento e smaltimenti rifiuti", presumibilmente associati a tale ambito). Tra i settori economici dei tirocini PPU 2017-2019 più diffusi anche i "servizi di assistenza sociale residenziale" (15,3%) e "assistenza sociale non residenziale" (13,4%), che sommano complessivamente il 30% circa del totale dimostrando come anche l'ambito dei "servizi alle persone" abbia riguardato in questa fase un numero elevato di progetti. I partecipanti sembrano essere risultati relativamente meno coinvolti in attività concernenti altre tipologie che la normativa regionale stabiliva come possibili, ad esempio la "valorizzazione del patrimonio culturale" e il "riordino archivi di tipo tecnico o amministrativi", per quanto per percentuali più basse rispetto a quelle già citate ma si rilevano quota di tirocini avviati.

Osservando i dati sui PPU 2020-2021 nella Tabella 2.3 (PPU tramite contratti di lavoro a tempo determinato), la quota sul totale di "attività di servizi per edifici e paesaggio" è pari al 55,9% sul totale (il 13,7% sono avviamenti nell'ambito "silvicoltura") suggerendo come anche in questa fase si confermi (e rafforzi) l'impressione che la "valorizzazione del patrimonio ambientale e urbanistico" sia quello entro cui la declinazione dei PPU ha trovato maggiore frequenza. Sembra in questa seconda fase ridursi la quota dei PPU che rientrano nell'ambito dei "servizi alle persone" (l'11,8% del totale riguarda "servizi di assistenza sociale residenziale") che sostanzialmente ha una quota totale sul totale analoga a quella associabile agli altri ambiti identificati dalla normativa ("valorizzazione patrimonio culturale" e "riordino archivi").

Tabella 2.2. La quota di tirocini PPU per settore Ateco 2-digit (divisione). PPU 2017-2019 (tirocinio)

Attività di servizi per edifici e paesaggio	31,8%
Servizi di assistenza sociale residenziale	15,3%
Assistenza sociale non residenziale	13,4%
Attività di supporto per le funzioni d'ufficio e altri servizi di supporto alle imprese	8,5%
Attività di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti; recupero dei materiali	7,7%
Trasporto terrestre e trasporto mediante condotte	4,5%
Altre attività di servizi per la persona	4%
Attività di biblioteche, archivi, musei ed altre attività culturali	2,8%
Attività legali e contabilità	2%
Attività di organizzazioni associative	1,7%
Istruzione	1,7%
Silvicoltura ed utilizzo di aree forestali	1,7%
Lavori di costruzione specializzati	1,4%
Attività dei servizi d'informazione e altri servizi informatici	1,1%
Attività di ricerca, selezione, fornitura di personale	1,1%
Costruzione di edifici	1,1%

Nota: le percentuali in tabella mostrano la quota sul totale (N=352).

Tabella 2.3. La quota di tirocini PPU per settore Ateco 2-digit (divisione). PPU 2020-2021 (contratto a tempo determinato)

Attività di servizi per edifici e paesaggio	55,9%
Silvicoltura ed utilizzo di aree forestali	13,7%
Servizi di assistenza sociale residenziale	11,8%
Attività editoriali	3,9%
Attività di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti; recupero dei materiali	2,9%
Attività legali e contabilità	2,9%
Attività di organizzazioni associative	2,0%
Attività di supporto per le funzioni d'ufficio e altri servizi di supporto alle imprese	2,0%
Magazzinaggio e attività di supporto ai trasporti	2,0%
Attività dei servizi d'informazione e altri servizi informatici	1,0%
Attività sportive, di intrattenimento e di divertimento	1,0%
Istruzione	1,0%

Nota: le percentuali in tabella mostrano la quota sul totale (N=102).

La comunicazione obbligatoria registra anche altre informazioni relative agli avviamenti. Tra le informazioni deducibili il livello della professione inteso secondo la nomenclatura ISTAT (classificazione delle professioni) come "insieme delle attività che un individuo deve svolgere nell'esercizio del proprio lavoro, implicando conoscenze, competenze, identità e statuti propri". E' possibile distinguere tra livelli più elevati (in testa gli avviamenti di lavoro nell'ambito di "legislatori, imprenditori e alta dirigenza"), professionalità intermedie, oppure lavori che richiedono livelli di professionalità bassi ("le professioni non qualificate") (si escludono le forze armate dove nessuno risulta impiegato). La distribuzione degli avviamenti PPU sulla base della professione (Tabella 2.4) suggerisce come i lavori favoriti siano associati soprattutto a "lavoro non qualificato" (il 46,3% dei PPU nella fase con tirocinio; il 61,8% dei contratti di lavoro nella fase successiva 2020-2021).

Tabella 2.4. La classificazione delle professioni. PPU.

	Tirocinio (2017-2019)	Contratto di lavoro (2020-2021)
Legislatori, imprenditori e alta dirigenza	-	-
Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	3,1%	2,0%
Professioni tecniche	14,5%	3,9%
Professioni esecutive nel lavoro d'ufficio	23,6%	21,6%
Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	4,8%	-
Artigiani, operai specializzati e agricoltori	7,7%	10,8%
Conducenti di impianti, operai di macchinari fissi e mobili e conducenti di veicoli	-	-
Professioni non qualificate	46,3%	61,8%

Nota: le percentuali in tabella mostrano la quota sul totale (2017-2019: N=352; 2020-2021: N=102).

Nella Tabella 2.5 si considera invece la forma oraria del PPU, distinguendo tra "full-time" (tempo pieno) oppure "part-time" (tempo parziale). I dati suggeriscono che la tipologia più comunemente utilizzata sia il tempo parziale, che riguarda il 66,8% e l'84,3% delle persone coinvolte

rispettivamente tra il 2017-2019 e il 2020-2021. L'utilizzo di una forma contrattuale più limitata temporalmente rispetto al tempo pieno (ed economicamente come conseguenza) sembra essere stata la soluzione più utilizzata dai soggetti attuatori con accentuazione di tale risultato specie quando il dispositivo del PPU è il contratto di lavoro a tempo determinato.

Tabella 2.5. La forma oraria

	Tirocinio (2017-2019)	Contratto di lavoro (2020-2021)
Full time	33,2%	15,7%
Part-time	66,8%	84,3%

Nota: le percentuali in tabella mostrano la quota sul totale (2017-2019: N=352; 2020-2021: N=102).

2.2 L'analisi degli esiti occupazionali

In questo paragrafo viene tracciato il profilo della storia lavorativa dei partecipanti prima e dopo il PPU (la chiameremo "analisi degli esiti" o "follow-up occupazionale") utilizzando dati amministrativi (Comunicazioni obbligatorie – COB).

Va fin da subito chiarito che tale osservazione non permette di argomentare adeguatamente circa l'efficacia dell'intervento (relazione di causa-effetto tra la partecipazione al PPU e l'esito occupazionale). Per avere evidenze a supporto di tale condizione, sarebbe stato necessario avere a disposizione un "gruppo di controllo" come termine di paragone ("cosa sarebbe successo") per i partecipanti stimando così per differenza l'impatto della misura. Lo scopo di questa (prima) indagine occupazionale sulle storie lavorative dei partecipanti ai PPU è invece esclusivamente esplorativa, descrittiva della situazione occupazionale ex-ante ed ex-post dei partecipanti. Come si discuterà nelle conclusioni di questo report sarebbero necessari accorgimenti (anche nella raccolta dati) per rendere possibile in futuro un'analisi di impatto.

Sono necessarie alcune precisazioni sul collettivo utilizzato nelle analisi.

A fronte di 488 soggetti che hanno completato il PPU dal 2017 al 2021 sono 466 le persone diverse coinvolte, in alcuni casi infatti i partecipanti hanno preso parte a più edizioni. In considerazione di tale elemento, nel follow-up si considerano esclusivamente le persone che hanno preso parte a un solo PPU, per evitare che la condizione occupazionale sia associata a più prese in carico del programma stesso. Si considerano, inoltre, solo i partecipanti rispetto ai quali è stato possibile agganciare nei dati COB l'avviamento lavorativo coerente per tipologia (tirocinio oppure contratto a tempo determinato) nell'intorno dei 30 giorni la data di ingresso nel PPU con i le informazioni nel database di monitoraggio della misura. Le COB disponibili per le analisi contengono informazioni fino

a dicembre 2021, tutti i partecipanti ai PPU 2017-2019 sono quindi “osservabili” in termini di condizione lavorativa fino a 2 anni dopo l’inizio del PPU; mentre, i partecipanti ai PPU 2019-2021 lo sono per meno tempo. Per questa ragione in relazione a quest’ultimo collettivo si restringe l’analisi al sottogruppo di persone che ha iniziato il PPU nell’anno 2020, la cui storia lavorativa è tracciata almeno fino a 1 anno.

In conclusione, le analisi in seguito presentate si basano su un collettivo di 326 persone che hanno partecipato ai PPU nella fase con tirocinio (2017-2019) e su 60 persone che hanno preso parte alle progettualità PPU del 2020 (con contratto a tempo determinato). Questo secondo gruppo è particolarmente ristretto numericamente, tuttavia nelle statistiche che seguiranno sarà utilizzato anche a fini di comparazione tra le due fasi per alcune considerazioni. E’ utile rimarcare la cautela necessaria nell’interpretazione a causa delle diversità nel dispositivo PPU, numerosità, e periodo temporale di presa in carico (si pensi in particolare al timing rispetto alla pandemia e alle sue ripercussioni di cui tenere conto).

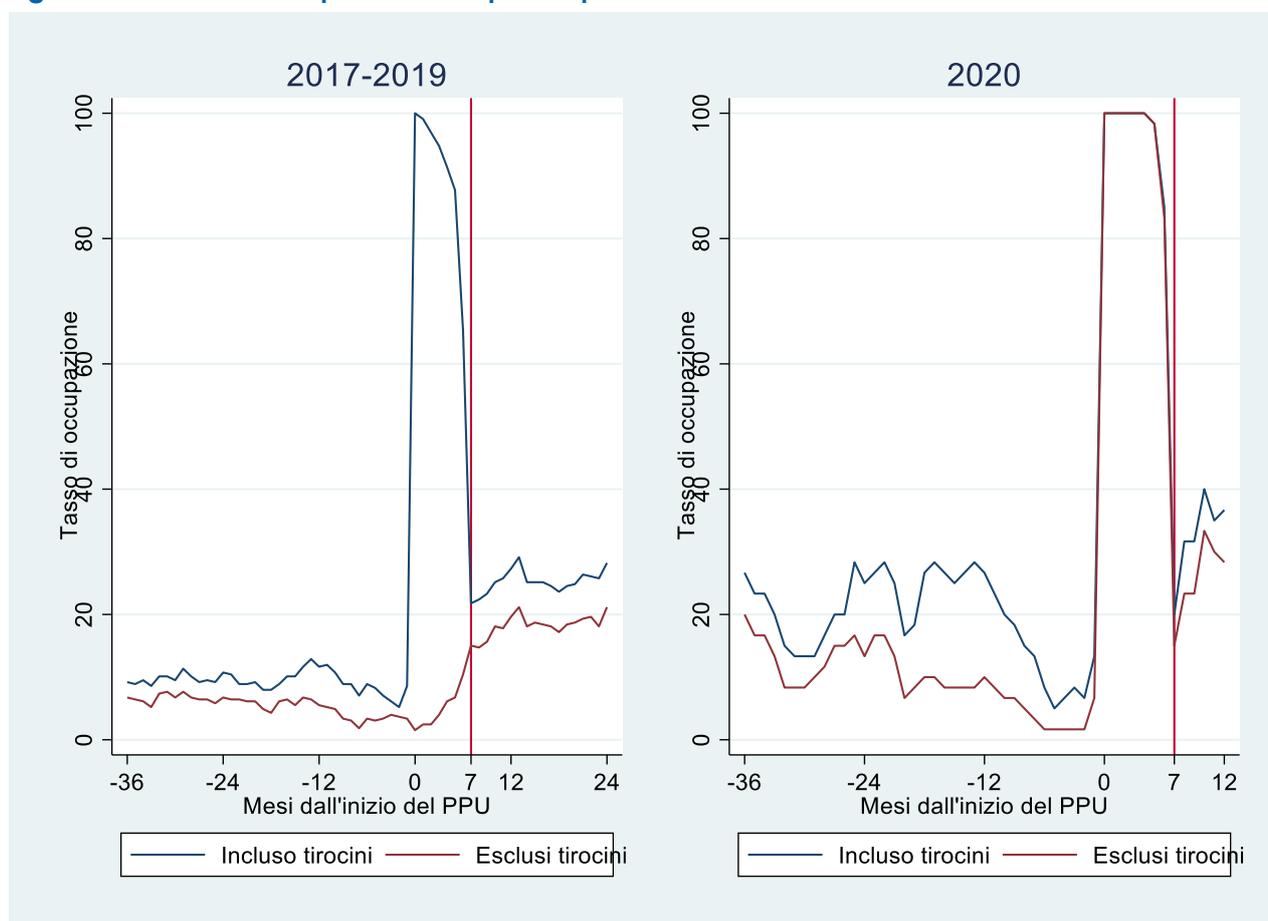
Nella Figura 2.1 è mostrato il tasso di occupazione nei 3 anni precedenti e nel periodo seguente la partecipazione al PPU. Si considera occupato chi ha in corso nel mese in esame almeno 1 rapporto di lavoro. L’indicatore mostrato con la linea colorata di blu conta anche il tirocinio come “occupazione”; mentre, quello colorato di rosso *non considera* il tirocinio o altre *work experiences* come occupazione.

In sintesi, le principali indicazioni derivanti dell’analisi sono le seguenti:

- a) il profilo di storia lavorativa dei partecipanti negli anni precedenti l’inizio del PPU sostanzia un elevato livello di fragilità con tassi di occupazione che, escludendo tirocini e altre *work experiences* dal calcolo, è prossimo e per lunghi tratti inferiore al 10%;
- b) i 6 mesi dall’inizio del PPU sono il momento temporale in cui il tirocinio (2017-2019) oppure il contratto di lavoro (2020) per la stragrande maggioranza dei partecipanti termina (in alcuni casi ciò avviene prima). Nei dati si osserva, come atteso, in modo congruo in tale punto temporale un “punto di caduta” nel tasso di occupazione calcolato nelle diverse accezioni che ci segnala quanta parte delle persone continua a lavorare anche al termine del progetto;
- c) si nota come per una quota dei partecipanti (nell’intorno dei 5 punti percentuali) il tirocinio anche nel periodo posteriore il PPU rappresenti una forma contrattuale utilizzata per alcuni, per quanto relativamente pochi sul totale, negli avviamenti (la linea blu è infatti sistematicamente su livelli superiori a quella rossa);

- d) il confronto tra la performance occupazionale dei partecipanti osservata prima e dopo la partecipazione ai PPU sembra segnalare in entrambi i casi (PPU 2017-2019 e 2020) una situazione in *leggero miglioramento* rispetto al trend osservato nel periodo precedente. La “caduta” nel tasso di occupazione dopo il termine del PPU avviene infatti su livelli più alti rispetto ai valori osservati nei 3 anni precedenti. A fini esemplificativi, si consideri la linea rossa (tasso di occupazione calcolato escludendo i tirocini come occupazione), nel gruppo di partecipanti 2017-2019 dopo il tirocinio il tasso di occupazione oscilla intorno al valore del 20%, quando nei 3 anni precedenti esso era generalmente la metà e meno; medesima condizione si rileva per i partecipanti ai PPU 2020. Un lieve movimento positivo in termini di condizione lavorativa, per alcuni, sembra dunque emergere nei dati.

Figura 1. Il tasso di occupazione tra i partecipanti ai PPU.



Nota: l'indicatore è il tasso di occupazione calcolato come numero di occupati sul totale (2017-2019: N=326; 2020: N=60). Si intende occupato chi ha lavorato almeno 1 giorno nel mese in esame. L'indicatore mostrato con la linea blu considera occupazione anche tirocini e altre work experiences; quello con linea rossa non considera tirocini e altre work experiences come occupazione.

Come già anticipato, va utilizzata cautela nell'interpretazione del risultato. Infatti, se le analisi di follow-up sembrano segnalare un andamento positivo per i partecipanti sarebbe un errore concludere che tale risultato rifletta l'impatto del programma. L'indicatore nella Figura 2.1 mostra infatti la condizione fattuale (il tasso di occupazione) osservato tra i partecipanti, un trend in

miglioramento potrebbe essere dovuto a diversi altri fattori (tra i quali ad esempio la congiuntura economica). Sarebbe stato importante avere a disposizione un gruppo di persone del tutto paragonabili per caratteristiche (socio-anagrafiche e di storia lavorativa) a quelle partecipanti ai PPU (gruppo di controllo), per poter stimare per differenza l'effetto della partecipazione. La mancanza, in particolare, di informazioni sulla condizione della persona (se disoccupata/inoccupata in carico ai servizi sociali oppure meno) non permette allo stato attuale di poter identificare con ragionevolezza una strategia di identificazione degli effetti.

L'evoluzione positiva osservata nei dati in Figura 2.1 andrebbe, quindi, in futuro messa alla prova empirica della valutazione degli effetti. Per il momento i risultati debbono essere presi *cum grano salis*, per quanto l'analisi sembri suggerire che rispetto alla storia lavorativa precedente il PPU per una parte di partecipanti l'evoluzione della condizione occupazionale sia più positiva rispetto a quella del loro passato. L'evoluzione più positiva nel gruppo di partecipanti ai PPU 2020 potrebbe essere dovuta al diverso lasso temporale in cui avviene la ricerca di lavoro post partecipazione (che è successiva allo scoppio della pandemia), e per questa ragione anche tale risultato andrebbe rivisto nell'ambito di una strategia empirica di identificazione degli effetti robusta e con gruppo di controllo.

2.3 Le caratteristiche della storia lavorativa precedente il PPU

I risultati descritti al paragrafo precedente rappresentano il punto focale del presente capitolo. Intorno ai medesimi, è possibile caratterizzare meglio la storia lavorativa delle persone. In questo paragrafo si prende in esame il periodo precedente il PPU, presentando statistiche che aiutano a meglio precisare la condizione lavorativa vissuta dai partecipanti. L'analisi delle caratteristiche di storia lavorativa precedente il PPU è realizzata sullo stesso collettivo di cui al paragrafo precedente (Figura 2.1).

Una prima statistica – indicatore sulla fragilità dei partecipanti dal punto di vista occupazionale – è la quota di persone inoccupate (per le quali non si rileva cioè alcun rapporto di lavoro di qualsiasi forma – anche il tirocinio – nelle COB dal 2008 e fino alla data di inizio del PPU). La quota di persone inoccupate è pari al 27,9% tra i partecipanti PPU 2017-2019 e al 21,7% dei partecipanti al PPU 2020. Tale risultato è emergente nonostante l'età media anche tra gli inoccupati (così come nel collettivo complessivo di persone prese in esame) sia intorno ai 50 anni. Riassumendo: per circa 1/3 delle persone prese in carico con PPU la storia lavorativa pregressa la partecipazione al PPU è assente, facendo rilevare una volta di più l'ampia lontananza dal mercato del lavoro di una buona parte dei destinatari di azioni coinvolti con PPU.

Si focalizza ora l'interesse su quanti hanno avuto prima del PPU almeno 1 lavoro (235 partecipanti ai PPU 2017-2019; e 47 PPU 2020). Il 25,1% dei partecipanti ai PPU 2016-2018 con almeno 1 avviamento lavorativo precedente la presa in carico aveva lavorato in ambito "amministrazione pubblica e

difesa", lo stesso vale per il 34,0% dei partecipanti ai PPU 2020 nella stessa condizione. Ciò segnala che all'incirca 1/3 – 1/4 di quanti con esperienza lavorativa precedente il PPU avevano avuto punti di contatto con l'ambito pubblico. Un'analisi più di dettaglio sostanza che nella maggioranza dei casi (il 65% per PPU 2017-2019 e l'85% nei PPU 2020) tale contatto era stato con l'ente pubblico capofila del PPU. Ciò non è sorprendente dal momento che il partenariato poteva segnalare ai CPI tra i criteri per la redazione delle classifiche dei candidati la preferenza per la residenza presso il comune capofila, l'informazione segnala che plausibilmente ciò in alcuni casi sia successo avendo reso più possibile osservare una conoscenza pregressa (anche lavorativa) con il partecipante (si noti tuttavia che riportando il dato al totale delle prese in carico – e non alle persone con almeno 1 esperienza lavorativa precedente il PPU – si avrebbe che 1 partecipante su 10 aveva avuto relazioni con l'ente pubblico del PPU in passato). Si segnala, inoltre, tra gli ambiti economici in cui i partecipanti avevano lavorato con maggiore frequenza prima del PPU anche le "attività di servizi per edifici e paesaggio", settore rispetto al quale in molti casi le persone sono risultate poi coinvolte con le realizzazioni dei progetti. Per quanto concerne i partecipanti ai PPU 2020 con almeno 1 avviamento lavorativo si rileva anche le "attività di supporto alle funzioni d'ufficio e altri servizi di supporto alle imprese" come uno degli ambiti in cui sono censite più esperienze pregresse.

Tabella 2.6. I 15 principali ambiti (settore Ateco 2-digit: divisione) in cui i partecipanti hanno avuto almeno 1 avviamento prima dell'intervento. PPU 2017-2019.

Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	25,1%
Attività di servizi per edifici e paesaggio	19,1%
Attività dei servizi di ristorazione	14,5%
Commercio al dettaglio (escluso quello di autoveicoli e di motocicli)	14,5%
Attività di supporto per le funzioni d'ufficio e altri servizi di supporto alle imprese	13,2%
Magazzinaggio e attività di supporto ai trasporti	11,9%
Fabbricazione di prodotti in metallo (esclusi macchinari e attrezzature)	10,2%
Lavori di costruzione specializzati	9,8%
Costruzione di edifici	9,4%
Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico	7,7%
Coltivazioni agricole e produzione di prodotti animali, caccia e servizi connessi	7,2%
Commercio all'ingrosso (escluso quello di autoveicoli)	5,5%
Altre attività di servizi per la persona	5,1%
Servizi di assistenza sociale residenziale	5,1%
Istruzione	4,3%

Nota: le percentuali in tabella mostrano la quota sul totale delle persone che hanno avuto Almeno 1 avviamento nel periodo precedente il PPU (2017-2019: N=235).

Tabella 2.7. I 15 principali ambiti (settore Ateco 2-digit: divisione) in cui i partecipanti hanno avuto almeno 1 avviamento prima dell'intervento. PPU 2020.

Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	34,0%
Attività di supporto per le funzioni d'ufficio e altri servizi di supporto alle imprese	29,8%
Attività di servizi per edifici e paesaggio	23,4%
Commercio al dettaglio (escluso quello di autoveicoli e di motocicli)	19,1%
Attività dei servizi di ristorazione	17,0%
Fabbricazione di prodotti in metallo (esclusi macchinari e attrezzature)	17,0%
Costruzione di edifici	14,9%
Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico	10,6%
Magazzinaggio e attività di supporto ai trasporti	10,6%
Pubblicità e ricerche di mercato	10,6%
Altre attività di servizi per la persona	8,5%
Commercio all'ingrosso (escluso quello di autoveicoli e di motocicli)	8,5%
Fabbricazione di autoveicoli, rimorchi e semirimorchi	8,5%
Lavori di costruzione specializzati	8,5%
Attività dei servizi d'informazione e altri servizi informatici	6,4%

Nota: le percentuali in tabella mostrano la quota sul totale delle persone che hanno avuto almeno 1 avviamento nel periodo precedente il PPU (2020: N=47).

Sono ora, alcune caratteristiche dei contratti a essere attenzionati. Più specificatamente: la forma contrattuale (Tabella 2.8), la professione (Tabella 2.9) e la forma oraria (Tabella 2.10). In questo caso i dati in tabella mostrano il numero sul totale degli avviamenti di lavoro censiti nel periodo precedente il PPU di contratti con le diverse caratteristiche. Per evitare di dare peso eccessivo (sul totale degli avviamenti) a persone con storie lavorative estremamente frammentate (quindi un numero molto ampio di avviamenti di lavoro) si riduce il collettivo di poche persone (al 95esimo percentile della distribuzione nel numero complessivo di avviamenti pre-partecipazione), da cui ne deriva che il numero massimo di avviamenti per persona nel periodo precedente il PPU è di 15.

La forma contrattuale più utilizzata negli avviamenti (pre PPU) è il lavoro subordinato a tempo determinato (1/3 delle attivazioni) (Tabella 2.8); anche l'utilizzo del contratto di somministrazione a tempo determinato è tra le fattispecie più rilevate (1/4 circa), a seguire il tirocinio (1/10). Le informazioni nella Tabella 2.9 suggeriscono invece che nei contratti di lavoro nella maggior parte dei partecipanti fossero stati coinvolti in attività che ricadevano nelle "professioni non qualificate" (rispettivamente 37% e 44,2% tra i partecipanti ai PPU 2017-19 e 2020). Nei contratti favoriti con il PPU le quote riferite a professionalità non qualificate erano di poco più elevate rispetto al dato medio osservato pre-partecipazione, a segnalare (plausibilmente) una certa tendenza anche all'adattamento delle persone verso l'esperienza PPU nell'ottica di rimettersi in gioco positivamente come investimento in capitale umano. Un risultato sostanzialmente analogo si rileva rispetto alla forma oraria, infatti se il contratto offerto con il PPU era nella stragrande maggior parte dei casi il tempo parziale, nei contratti precedenti il PPU era prevalente la quota di rapporti di lavoro a tempo pieno (Tabella 2.10).

Tabella 2.8. La quota di avviamenti per forma contrattuale prima del PPU.

	Tirocinio (2017-2019)	Contratto di lavoro (2020)
Lavoro subordinato tempo determinato	33,0%	34,2%
Somministrazione tempo determinato	26,1%	26,3%
Tirocinio	13,8%	10,4%
Lavoro subordinato tempo indeterminato	6,8%	4,2%
Lavoro o attività socialmente utile	5%	8,8%
Lavoro a progetto / co.co.co	3,7%	7,1%
Altre forme contrattuali	11,6%	9,0%

Nota: le percentuali in tabella mostrano la quota sul totale degli avviamenti.

Tabella 2.9. La professione negli avviamenti prima del PPU.

	Tirocinio (2017-2019)	Contratto di lavoro (2020)
Legislatori, imprenditori e alta dirigenza	0,4%	-
Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	4,0%	0,8%
Professioni tecniche	6,1%	7,9%
Professioni esecutive nel lavoro d'ufficio	13,4%	9,6%
Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	13,2%	11,7%
Artigiani, operai specializzati e agricoltori	17,3%	15,0%
Conduttori di impianti, operai di macchinari fissi e mobili e conducenti di veicoli	8,6%	10,8%
Professioni non qualificate	37,0%	44,2%

Nota: le percentuali in tabella mostrano la quota sul totale degli avviamenti.

Tabella 2.10. La forma oraria negli avviamenti prima del PPU.

	Tirocinio (2017-2019)	Contratto di lavoro (2020)
Full time	55,2%	49,6%
Part-time	44,8%	50,4%

Nota: le percentuali in tabella mostrano la quota sul totale degli avviamenti.

2.3 Le caratteristiche della storia lavorativa successiva al PPU

Si considera ora la storia lavorativa del periodo successivo al PPU, anche in questo caso l'ottica è fornire informazioni per meglio dettagliare la medesima. Il riferimento è sempre il collettivo di partecipanti di cui descritto il follow-up occupazione (Figura 1). In questo caso, per rendere comparabili le statistiche associate ai partecipanti delle due fasi PPU esaminate, si considerano gli avviamenti entro l'anno dalla presa in carico, lasso temporale in cui entrambi i gruppi sono osservabili. Tale orizzonte temporale permette, inoltre, di cogliere la situazione dopo il termine del PPU (che avviene a 6 mesi per la maggior parte delle persone) e nella transizione più prossima verso il mercato del lavoro da concretizzare. Escludendo l'avviamento legato al PPU, a 1 anno dall'inizio dell'esperienza in quanti hanno trovato almeno 1 altro lavoro? In quali settori sono gli avviamenti

osservati? Di quale forma contrattuale sono? Con quale professione e forma oraria? Proveremo a rispondere a queste domande.

A 1 anno dall'inizio del PPU ha trovato almeno 1 opportunità lavorativa (diversa da quella offerta dal PPU) il 40,2% dei partecipanti alle realizzazioni del 2017-2019 e il 55,0% dei partecipanti ai PPU 2020 (Tabella 2.11). E' da segnalare come circa la metà (e nel caso del PPU 2017-19 il 60%) dei partecipanti non abbia trovato alcuna occasione lavorativa nell'anno seguente la presa in carico.

Tra le persone per le quali si rileva almeno 1 avviamento di lavoro entro l'anno dall'inizio del percorso di politica attiva, 1 su 4 è riferito a un lavoro con lo stesso soggetto attuatore del PPU oppure con l'ente pubblico capofila (nel caso dei PPU 2017-2019 era nel 90% dei casi il Comune a offrire opportunità; nel caso dei PPU 2020 la proporzione è invece 50-50); mentre, in 3 casi su 4 degli avviamenti successivi il PPU il datore di lavoro è un soggetto diverso da quello attuatore o capofila. In pochissimi casi si rilevano situazioni in cui il partecipante aveva avuto relazioni di lavoro prima del PPU con soggetto attuatore o capofila, e ne ha avute anche dopo il PPU.

Tabella 2.11. Alcune indicazioni di sintesi sulla condizione lavorativa a 1 anno dall'inizio del PPU.

	Tirocinio (2017-2019)	Contratto di lavoro (2020)
<i>A. Nel periodo...</i>		
Trova almeno 1 avviamento lavorativo (compreso di tirocinio)	40,2%	55,0%
Non trova nessun rdl	59,8%	45,0%
<i>B. Tra quanti trovano almeno un lavoro...</i>		
Presso stesso datore del PPU o una amministrazione pubblica	25,2%	24,2%
Altro datore	74,8%	75,8%

Nota: il numero di partecipanti ai PPU 2017-2019 considerati è di 326; PPU 2020 è di 60.

In quali settori principalmente avvengono gli avviamenti dopo il PPU? Nelle tabelle 2.12 e 2.13 si mostra la quota di persone che, a seguito del PPU, hanno avuto almeno 1 avviamento in diversi ambiti economici. A seguito dei tirocini PPU chi trova lavoro lo fa soprattutto in due ambiti: "attività di servizi per edifici e paesaggio" oppure "amministrazione pubblica e difesa". In relazione ai PPU della fase seguente con contratto di lavoro (Tabella 2.13), gli ambiti principali sono: "servizi di assistenza sociale residenziale" (33% delle persone con almeno 1 lavoro post PPU), "attività di servizi per edifici e paesaggio" (27,3%) e "amministrazione pubblica e difesa" (15,2%). Gli ultimi due ambiti citati, dunque, sono analoghi rispetto al caso dei partecipanti ai PPU 2017-19, suggerendo una volta di più come siano soprattutto questi i settori di approdo lavorativo a seguito del PPU (risultando nella maggior parte dei casi associati agli inserimenti presso Comuni del PPU o enti attuatori); i servizi di

assistenza sociale sembrano invece soprattutto tipici della fase PPU con contratto a tempo determinato (la seconda fase presa in esame, 2020).

Tabella 2.12. I 15 principali ambiti (settore Ateco 2-dig: divisione) in cui i partecipanti hanno avuto almeno 1 avviamento dopo il PPU. PPU 2017-2019.

Attività di servizi per edifici e paesaggio	27,5%
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	19,1%
Attività dei servizi di ristorazione	5,3%
Lavori di costruzione specializzati	5,3%
Servizi di assistenza sociale residenziale	5,3%
Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico	4,6%
Assistenza sociale non residenziale	3,8%
Attività di supporto per le funzioni d'ufficio e altri servizi di supporto alle imprese	3,8%
Coltivazioni agricole e produzione di prodotti animali, caccia e servizi connessi	3,8%
Magazzinaggio e attività di supporto ai trasporti	3,8%
Commercio al dettaglio (escluso quello di autoveicoli e di motocicli)	3,1%
Servizi di vigilanza e investigazione	3,1%
Altre attività professionali, scientifiche e tecniche	2,3%
Commercio all'ingrosso (escluso quello di autoveicoli e di motocicli)	2,3%
Fabbricazione di altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	2,3%

Nota: le percentuali in tabella mostrano la quota sul totale delle persone che hanno avuto almeno 1 avviamento nel periodo posteriore il PPU (2017-2019: N=131).

Tabella 2.13. I 15 principali ambiti (settore Ateco 2-dig: divisione) in cui i partecipanti hanno avuto almeno 1 avviamento dopo il PPU. PPU 2020.

Servizi di assistenza sociale residenziale	33,3%
Attività di servizi per edifici e paesaggio	27,3%
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	15,2%
Coltivazioni agricole e produzione di prodotti animali, caccia e servizi connessi	9,1%
Attività di organizzazioni associative	6,1%
Commercio all'ingrosso (escluso quello di autoveicoli e di motocicli)	6,1%
Lavori di costruzione specializzati	6,1%
Assistenza sociale non residenziale	3,0%
Attività ausiliarie dei servizi finanziari e delle attività assicurative	3,0%
Attività di servizi di ristorazione	3,0%
Attività di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti; recupero dei materiali	3,0%
Attività di supporto per le funzioni d'ufficio e altri servizi di supporto alle imprese	3,0%
Attività sportive, di intrattenimento e di divertimento	3,0%
Costruzione di edifici	3,0%
Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	3,0%

Nota: le percentuali in tabella mostrano la quota sul totale delle persone che hanno avuto almeno 1 avviamento nel periodo posteriore il PPU (2020: N=33).

Infine, si mostrano alcune statistiche degli avviamenti. Fatto 100 il loro numero totale, la maggior parte è riferibile a un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato (il 30,4% degli avviamenti riferiti a partecipanti ai PPU 2017-2019 e una percentuale circa doppia per quanto concerne la fase

PPU successiva – 55,8% degli avviamenti). Tra le due fasi (in particolare, la seconda rispetto alla prima) cala la quota di contratti di somministrazione a tempo determinato (17,3% rispetto al 24%) e del tirocinio (9,6% rispetto al 19,6%) (Tabella 2.14).

Nella seconda fase (PPU 2020) sembra osservarsi un incremento relativo della quota di avviamenti contrattuali che richiedono professionalità non qualificate (61,5% rispetto a 46,1%) (Tabella 2.15). In Tabella 2.16 si forniscono informazioni sulla forma oraria, che nella maggior parte dei casi sono part-time, con quota in aumento sul totale degli avviamenti specie nella fase PPU 2020 (61,5% vs 56,4%). La forma oraria a tempo parziale sembra, dunque, essere una fattispecie parecchio diffusa nei nuovi contratti stipulati dai partecipanti dopo il PPU (oltre un contratto su due). Non si hanno informazioni ulteriori per elaborare sull'evidenza, per quanto va segnalato che il reddito delle persone con redditi da lavoro parziale sono inferiori e quindi tali dinamiche potrebbero celare sotto-occupazione e povertà relative (anche se al lavoro).

Tabella 2.14. La quota di avviamenti per forma contrattuale dopo il PPU.

	Tirocinio (2017-2019)	Contratto di lavoro (2020)
Lavoro subordinato tempo determinato	30,4%	55,8%
Somministrazione tempo determinato	24,0%	17,3%
Tirocinio	19,6%	9,6%
Lavoro subordinato tempo indeterminato	2,9%	5,8%
Lavoro o attività socialmente utile	4,9%	-
Lavoro a progetto/co.co.co	4,4%	5,8%
Altre forme contrattuali	13,8%	5,7%

Nota: le percentuali in tabella mostrano la quota sul totale degli avviamenti.

Tabella 2.15. La professione negli avviamenti dopo il PPU.

	Tirocinio (2017-2019)	Contratto di lavoro (2020)
Legislatori, imprenditori e alta dirigenza	-	-
Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	3,9%	1,9%
Professioni tecniche	5,4%	3,8%
Professioni esecutive nel lavoro d'ufficio	13,7%	7,7%
Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	16,2%	7,7%
Artigiani, operai specializzati e agricoltori	12,7%	9,6%
Conduttori di impianti, operai di macchinari fissi e mobili e conducenti di veicoli	2,0%	7,7%
Professioni non qualificate	46,1%	61,5%

Nota: le percentuali in tabella mostrano la quota sul totale degli avviamenti.

Tabella 2.16. La forma oraria negli avviamenti dopo il PPU.

	Tirocinio (2017-2019)	Contratto di lavoro (2020)
Full time	43,6%	38,5%
Part-time	56,4%	61,5%

Nota: le percentuali in tabella mostrano la quota sul totale degli avviamenti.

CONCLUSIONI

Il giudizio espresso dai soggetti proponenti dei PPU è complessivamente positivo poiché permettono di completare e/o migliorare l'offerta di interventi nel panorama delle politiche del lavoro e perché permettono di realizzare progetti che altrimenti non vedrebbero mai la luce. Da questo punto di vista i PPU sono quindi funzionali alle esigenze degli enti pubblici, i quali li utilizzano pienamente a favore della collettività e, al di là di alcune difficoltà organizzative durante l'attuazione, possono essere considerati, sotto questo profilo, un successo.

Differente è il discorso se si considerano i partecipanti e se si presta attenzione alla capacità dei PPU di favorire le loro esperienze professionali e di offrire un contatto diretto con il mercato del lavoro. Da questa prospettiva, il successo dei PPU è più incerto a causa del debole collegamento con il mercato del lavoro esterno alla pubblica amministrazione e alla frequente difficoltà nel combinare la domanda con l'offerta di lavoro.

I temi chiave per il futuro dei PPU

Le analisi dei Progetti di pubblica utilità condotte hanno permesso di identificare tre temi chiave su cui concentrare l'attenzione al fine di favorire la messa in opera della misura ed eventualmente migliorare le opportunità occupazionali dei partecipanti. Alcune modifiche intercorse nel corso del tempo (ad esempio il passaggio dal tirocinio al contratto di lavoro) hanno trovato apprezzamento da parte delle amministrazioni coinvolte mentre alcune criticità persistono.

1) La partecipazione dei privati

La misura dei PPU porta con sé l'ambizione di aumentare l'occupabilità dei soggetti attraverso il contatto con le imprese private for profit e del Terzo settore del territorio. Complessivamente i PPU hanno visto un coinvolgimento molto limitato di soggetti diversi da quelli del privato sociale. Permane quindi la necessità di incrementare la partecipazione delle imprese private for profit così da fare in modo che l'esperienza dei PPU possa effettivamente costituire anche un punto di accesso per l'occupazione.

2) La selettività

L'impostazione prevista dai PPU di definire sin da subito i criteri con i quali stilare le graduatorie dei potenziali destinatari ha innumerevoli potenziali vantaggi. Primo tra tutti: limitare le possibilità di scelta dell'amministrazione a livello locale riduce il rischio di disparità di trattamento a livello

territoriale. Se l'obiettivo è quello di garantire la partecipazione dei più svantaggiati tra chi fa domanda, il dispositivo offre buone garanzie in questa direzione.

Se invece si pensa all'opportunità di favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro nell'ipotesi che un buon "accoppiamento" potrebbe portare a stabilizzare il rapporto di lavoro, allora bisognerebbe lasciar "scegliere" i partecipanti con maggiore libertà. Quest'opzione ha ovviamente il rischio che vengano esclusi i soggetti più "svantaggiati" che però – anche a detta dei soggetti proponenti – potrebbero essere coinvolti in altri interventi come, ad esempio, i Cantieri di lavoro.

Si tratta quindi di capire se e come sia possibile combinare un approccio di intervento assistenziale (rivolto prioritariamente a chi è in maggiori difficoltà) con uno maggiormente orientato a favorire gli inserimenti lavorativi lasciando piena autonomia nella scelta degli utenti. La principale proposta avanzata dai soggetti attuatori a questo proposito in forma pressoché unanime riguarda la modalità di selezione dei destinatari dei PPU. Si propone in sostanza di permettere ai soggetti attuatori la libera selezione dei candidati dalla lista degli idonei identificata dai Centri per l'impiego. Questa possibilità permetterebbe, quanto meno nelle intenzioni dei proponenti, di combinare, più rapidamente e in modo più accurato, l'attività da svolgere con il candidato partecipante e, inoltre, questo potrebbe favorire l'interesse e la partecipazione dei soggetti attuatori privati for profit.

3) Il lavoro

L'ultima versione dei PPU ha previsto il contratto di lavoro in luogo del tirocinio quale strumento a favore dei soggetti coinvolti. Si tratta di una trasformazione rilevante e consistente della misura per chi partecipa al PPU e per il soggetto attuatore. Il primo, infatti, può vivere un'esperienza che, per quanto limitata nel tempo, è contrattualmente analoga a quella di altri lavoratori; probabilmente questa condizione "alla pari" può fungere, in alcuni casi, da rinforzo dell'identità e può accrescere le possibilità occupazionali; inoltre, il contratto di lavoro contribuisce al versamento dei contributi previdenziali, un aspetto utile per i soggetti non molto lontani dalla pensione. Con un coinvolgimento delle aziende private quasi nullo c'è però il rischio che la misura risulti fortemente depotenziata nel suo orientamento verso l'occupazione.

Gli effetti occupazionali

I dati presentati in questo elaborato sostanziano con chiarezza alcune dimensioni di forte fragilità delle persone prese in carico con i Progetti di Pubblica Utilità: l'età matura, il titolo di studio basso, il limitato grado di attivazione nel periodo precedente il PPU con circa 1/3 di persone inoccupate e tassi di occupazione estremamente ridotti.

Il ricorso ad alcuni indicatori consente di tracciare a grandi linee un profilo dell'evoluzione della storia lavorativa dei partecipanti. Se nei 3 anni precedenti il PPU il tasso di occupazione osservato per i partecipanti risulta per lunghi tratti inferiore al 10%, nel periodo successivo alla conclusione del PPI si denota una certa tendenza al rialzo dell'indicatore in media, che comunque rimane su livelli molto bassi (la quota di occupati è nell'intorno del 20%).

Sembra dunque emergere una evoluzione parzialmente positiva nella storia lavorativa dei partecipanti, che tuttavia rimane debole: circa la metà dei partecipanti non trova nemmeno una occasione lavorativa al termine dell'attività e negli anni seguenti; una quota non trascurabile di lavori registrati nel periodo post-PPU sono a tempo parziale (potrebbero celare problemi di sotto-occupazione e ritorno reddituale più limitato).

La dinamica positiva del tasso di occupazione dopo la conclusione del PPU non sembra essere guidata in modo cruciale da avviamenti presso lo stesso soggetto capofila o attuatore del PPU (ciò avviene con proporzione di 1:4 sul numero degli avviamenti nel periodo seguente il PPU).

I risultati occupazionali per essere interpretati in senso causale (causa-effetto della partecipazione al PPU) andrebbero tuttavia messi alla prova di strategie empiriche più robuste per ottenere stime causali degli effetti della partecipazione ai PPU ricorrendo all'approccio controfattuale, approccio al momento non attuabile sulla base dei dati disponibili. A questo proposito si possono tuttavia formulare alcune osservazioni per il futuro.

Una prima osservazione riguarda il perfezionamento delle variabili raccolte con il monitoraggio, che auspicabilmente e nell'ambito delle azioni di possibile implementazione dovrebbero poter censire anche il target PPU (se persona disoccupata/inoccupata in carico ai servizi sociali oppure disoccupata/inoccupata da almeno 12 mesi).

Per quanto riguarda invece la possibilità di identificare un "gruppo di controllo" che serva da termine di paragone rispetto ai partecipanti per stimare per differenza l'effetto della partecipazione ai PPU sembrano possibili diverse alternative. Una prima possibilità sarebbe utilizzare come gruppo di controllo le persone candidate ai PPU, ma non ammesse sulla base delle graduatorie dei CPI: per quanto tale selezione possa risultare in processi di scelta/scrematura del target (sulla base di caratteristiche magari non osservabili al ricercatore), con le dovute cautele (ad esempio selezionando come controlli solo le persone in graduatoria vicine) la strategia di costituzione di un gruppo di controllo composto dagli esclusi prossimi agli ammessi potrebbe risultare efficace una volta provata l'equivalenza tra le due popolazioni.

Tuttavia, allo stato attuale le graduatorie non sembrano essere direttamente disponibili e a questo si aggiunge che in molti casi è stato evidenziato un basso numero di candidati disponibili, elemento che lascia pensare che gli esclusi siano pochi.

Un'ipotesi alternativa sarebbe l'utilizzo come gruppo di controllo delle persone iscritte ai CPI aventi dichiarato disponibilità immediata al lavoro (strategia comunemente utilizzata per stimare gli effetti di politiche attive del lavoro riferite a persone disoccupate) e con caratteristiche simili (socio-anagrafiche e di storia lavorativa) ai partecipanti. Tuttavia, in questo caso va chiarito che la platea di partecipanti è estremamente peculiare in fragilità. Tale strategia sembra poter eventualmente risultare più congrua per identificare un gruppo di controllo per i partecipanti ai PPU disoccupati/inoccupati di lungo corso (12 mesi e più), ma non per quelli in carico ai servizi sociali (che potrebbero risultare sostanzialmente diversi per caratteristiche da questi), fatto salvo la possibilità di identificarli nei database, che al momento non è percorribile. Per stimare l'effetto della partecipazione per i disoccupati/inoccupati iscritti ai CPI occorrerebbe poter identificare un gruppo di controllo a partire dalla lista di tali persone, che anche in questo caso non è al momento disponibile al ricercatore.

Va peraltro sottolineato che i PPU sono un intervento che combina elementi tipici di politica attiva con obiettivi più di accompagnamento/assistenziali allo stato di fragilità e funzionali a obiettivi più ristretti in relazione alle condizioni specifiche delle persone. E sotto questo profilo l'inserimento occupazionale non costituisce l'unico, né necessariamente il principale, outcome di interesse della valutazione.

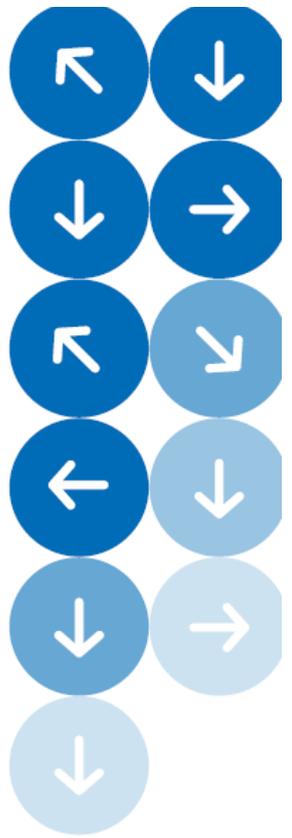
NOTE EDITORIALI

© 2023 IRES (giugno)
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
Cultura
Finanza locale
Immigrazione
Industria e Servizi
Istruzione e Lavoro
Popolazione
Salute
Sviluppo rurale
Trasporti



IRES Piemonte
Via Nizza, 18
10125 TORINO
+39 0116666-461
www.ires.piemonte.it