

La valutazione di processo. Il caso del Buono per Servizi al Lavoro della Regione Piemonte

Gianfranco Pomatto, IRES Piemonte

pomatto@ires.piemonte.it

Premessa

La valutazione di processo, spesso denominata analisi dell'attuazione o con espressioni simili, è un tipo di valutazione che, pur essendo ampiamente praticata, fa ancora fatica a trovare una definizione pienamente condivisa nella comunità dei ricercatori e dei valutatori delle politiche pubbliche (Werner 2004; Vito 2018).

Al fine di contribuire alla discussione in corso, in questo articolo conduco una sintetica rassegna dei principali filoni di studi e di pratiche da cui la valutazione di processo deriva, in modo da identificare le tipiche domande a cui la valutazione di processo può rispondere e su cui il consenso è ampio nella comunità scientifica e professionale. Successivamente presento il metodo e gli esiti della valutazione di processo di una misura di politica attiva della Regione Piemonte, il Buono per Servizi al Lavoro finanziato dal Fondo sociale europeo 2014-2020. Nelle conclusioni discuto le potenzialità e i limiti della valutazione di processo a partire dal caso piemontese.

1. La valutazione di processo di una politica pubblica

La valutazione di processo affonda le sue radici in due filoni distinti di indagine: gli studi sull'implementazione delle politiche e le ricerche valutative condotte secondo l'approccio realista (Hill e Hupe 2002; Winter 2003; Martini e Sisti 2009).

Gli studi sull'implementazione delle politiche hanno preso avvio negli anni '70 del Novecento e hanno avuto un notevole sviluppo nel corso dei decenni successivi. In estrema sintesi, hanno in sostanza dimostrato che l'attuazione di una politica pubblica non è mai automatica e non va data per scontata. L'attuazione è anzi un processo sociale articolato, tutt'altro che neutrale, in cui la politica continua ad essere ridefinita nei suoi connotati concreti, anche molto al di là di quanto desiderato e previsto dai decisori. Lungo questo processo tortuoso gli intoppi, gli stalli e i veri e propri fallimenti sono piuttosto frequenti e si legano ad almeno tre grandi tipi di problemi che riguardano la gran parte delle politiche pubbliche: la complessità del coordinamento, la divergenza tra gli interessi e la discrezionalità degli attori dell'attuazione (Pressman e Wildavsky 1973; Van Meter e Van Horn 1975; Bardach 1977; Strauss 1978; Lipsky 1980; Mazmanian e Sabatier 1983; Hupe, Hill e Buffat, 2015).

L'attuazione di una politica pubblica è infatti pressoché sempre condotta da una rete di attori che appartengono ad organizzazioni diverse, anche denominata struttura di implementazione (Hjern e

Porter 1981). Il concreto comportamento di ciascun attore della struttura di implementazione è influenzato dall'organizzazione di appartenenza: la cultura, gli obiettivi, i vincoli, le procedure operative e le routine dell'organizzazione sono tutti aspetti che incidono sensibilmente sulle azioni che vengono o non vengono realizzate dagli attori e sulle modalità che adottano nel realizzarle (March e Olsen, 1989). L'attuazione di una politica pubblica può essere inoltre scomposta in una pluralità di processi di attuazione locale, ciascuno dei quali è condotto da una struttura di implementazione sempre dotata di qualche margine di discrezionalità e caratterizzata da tratti peculiari, anche molto differenziati da territorio a territorio: gli attori possono essere più o meno coesi, cooperativi o conflittuali; possono avere una lunga esperienza di lavoro o essere alle prime armi e così via.

Da questo filone di studi la valutazione di processo acquisisce un primo nucleo di domande di ricerca ampiamente condivise: cos'è veramente successo durante l'attuazione? Ciò che è successo corrisponde al disegno della politica e in cosa si differenzia? Quali sono i problemi che hanno riguardato il processo di attuazione?

La valutazione realista è un approccio alla valutazione delle politiche pubbliche che si è sviluppato a partire dagli anni '90 del Novecento nell'ambito della scuola costruzionista, in esplicita contrapposizione con la valutazione di impatto di carattere controfattuale riconducibile alla scuola oggettivista (Neveu 2015).

Come noto, la valutazione di impatto focalizza l'attenzione su specifiche variabili-risultato che misurano il fenomeno su cui la politica pubblica intende intervenire e si propone di stimare qual è l'effetto prodotto su di esse dalla politica valutata, al netto delle influenze di tutte le altre possibili variabili intervenienti (Mohr 1995; Shadish et al. 2002; Winship e Morgan 2007). Secondo la lettura costruttivista i problemi sociali e le politiche pubbliche che intendono affrontarli non sono definibili, misurabili e valutabili in termini pienamente oggettivi, ma sono il frutto di una costruzione sociale. Le caratteristiche dei problemi, gli obiettivi perseguiti da una politica pubblica e i risultati che è in grado di conseguire sono fortemente condizionati dal contesto sociale in cui sono inseriti. Gli effetti non possono essere valutati in termini affidabili attraverso la valutazione di impatto controfattuale perché essa semplifica eccessivamente i contesti di attuazione delle politiche pubbliche e le caratteristiche delle politiche stesse. La valutazione deve semmai tener conto della complessità della realtà (da qui la denominazione valutazione "realista") e ricorrendo ai metodi della ricerca sociale, in particolare quella di carattere qualitativo ma non solo, deve cercare di spiegare che cosa funziona o meno, per chi e in quali circostanze, identificando specifiche combinazioni contesto-meccanismo-effetto (Weiss 1997; Pawson e Tilley 1997).

Una esaustiva rassegna in merito alle evoluzioni del dibattito tra valutatori controfattualisti e valutatori realisti è al di fuori degli obiettivi di questo articolo. In questa sede mi preme invece sottolineare che i meccanismi causali su cui la valutazione realista focalizza l'attenzione e che spiegano come e perché un effetto su di un problema sociale si produce o meno costituiscono un terreno di indagine ampiamente condiviso e riconosciuto anche per la valutazione di processo. Un secondo nucleo di domande di ricerca per la valutazione di processo è dunque composto da quesiti come i seguenti: quali sono i meccanismi che si sono attivati nello specifico contesto studiato? Quale catena di conseguenze hanno determinato? Si tratta di meccanismi in grado di spiegare il successo o l'insuccesso della politica?

2. Il Buono per Servizi al Lavoro e il metodo di ricerca

Il Buono per Servizi al Lavoro è una misura della Regione Piemonte, finanziata dal Fondo sociale europeo, per favorire l'inserimento lavorativo di due principali categorie di disoccupati: disoccupati da almeno 6 mesi e disoccupati che presentano particolari condizioni di svantaggio certificate dai servizi sociali¹. Ciascun destinatario è titolare di un Piano di Azione Individuale che comprende uno o più azioni di politica attiva del lavoro: azioni di orientamento, azioni di ricerca attiva del lavoro, inserimenti in impresa attraverso tirocini o contratti a tempo determinato inferiori ai 6 mesi accompagnati da un tutor, avviamenti al lavoro attraverso contratti a tempo determinato superiori ai 6 mesi o a tempo indeterminato.

Questi servizi sono erogati da un gruppo esteso di operatori per il lavoro di diversi tipi di organizzazione: agenzie di somministrazione, agenzie formative, cooperative sociali, consorzi socio-assistenziali. I Centri per l'impiego pubblici si limitano a diffondere l'informazione e a indirizzare gli utenti presso i soggetti attuatori presenti sul proprio territorio. Le aziende che offrono tirocini ottengono un parziale rimborso dell'indennità riconosciuta al lavoratore. Alle persone in condizione di particolare svantaggio il Buono per Servizi al Lavoro consente di accedere agli stessi servizi di politica attiva del lavoro rivolti ai disoccupati di lungo periodo, con alcuni potenziamenti: le ore a disposizione per ciascun destinatario sono superiori, è previsto l'accompagnamento di un tutor anche per contratti a tempo determinato lunghi (della durata pari o superiore ai 6 mesi). Il contributo a copertura dell'indennità di tirocinio a cui possono accedere le imprese è inoltre più consistente.

Per la prima annualità le risorse disponibili per questa misura sono stati complessivamente pari a 6,5 Milioni di Euro per il target dei disoccupati da più di 6 mesi e pari a 4 Milioni di Euro per il target dei disoccupati in condizione di particolare svantaggio.

Questo articolo analizza il primo anno di attuazione del Buono per Servizi al Lavoro e risponde alle seguenti domande:

- Quali servizi sono stati effettivamente erogati e a chi? Emergono sistematiche differenze tra i soggetti attuatori?
- Quali sono i problemi emersi durante l'attuazione?
- Quali sono i meccanismi che spiegano il successo o l'insuccesso dell'intervento?

L'analisi ha come fonti informative testi e documenti ufficiali prodotti nel corso dell'attuazione, il monitoraggio quantitativo riguardante l'andamento dell'attuazione (con aggiornamento al Novembre 2017, ossia ai primi 9 mesi di attuazione), interviste in profondità rivolte ai diversi protagonisti della politica, in due fasi.

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

Tra Settembre e Novembre 2017 ho complessivamente realizzato 25 interviste individuali o in piccolo gruppo (da 2 a massimo 4 persone) che hanno riguardato 42 soggetti di 27 organizzazioni: la Direzione Coesione Sociale della Regione Piemonte, l'Agenzia Piemonte Lavoro e una società di consulenza regionale, 9 Centri per l'impiego, 5 agenzie formative, 5 agenzie di somministrazione, 4 cooperative o consorzi di cooperative, 1 consorzio socio-assistenziale.

Tra Maggio e Novembre 2018 ho realizzato altre 45 interviste individuali per ricostruire 15 casi di utilizzo dei Buoni per Servizi al Lavoro che hanno previsto l'attivazione di un tirocinio: 7 casi riguardano disoccupati di lungo periodo, 8 casi, disoccupati in condizione di particolare svantaggio. Ciascun caso ha come fonte informativa tre interviste rivolte rispettivamente al destinatario della misura, all'orientatore che ha erogato i servizi di politica attiva del lavoro e al tutor o al responsabile dell'azienda presso cui è stato attivato il tirocinio.

I 15 casi studiati non possono essere considerati rappresentativi dell'universo dei destinatari del Buono per Servizi al Lavoro sia perché il loro numero è limitato sia perché i casi sono stati selezionati dal gruppo di soggetti attuatori coinvolti nell'indagine². Sono tuttavia casi ampiamente diversificati che hanno seguito traiettorie evolutive assai diverse e non sempre coronate da successo. Il loro studio è dunque utile per far emergere i meccanismi che durante l'attuazione del Buono per Servizi al Lavoro facilitano o meno l'inserimento occupazionale dei destinatari.

3. I servizi erogati e le differenze tra i soggetti attuatori

Disoccupati da almeno 6 mesi

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

La Tabella 2 riporta la percentuale di destinatari che ha usufruito dei vari servizi di politica attiva del lavoro articolandola in funzione della categoria dei soggetti attuatori. Le principali differenze si concentrano sugli inserimenti in azienda attraverso tirocini e contratti a tempo determinato superiori ai 6 mesi.

² I soggetti attuatori coinvolti nell'indagine sono complessivamente 11, attivi in 4 province (Alessandria, Cuneo, Torino, Vercelli, Verbania Cusio Ossola): 5 agenzie di somministrazione, 4 cooperative sociali, 1 agenzia formativa, 1 consorzio socio-assistenziale.

Tabella 1. Destinatari per tipo di servizio di politica attiva del lavoro al 30/11/2017

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

Tabella 2. Percentuale di destinatari per servizio utilizzato e categoria di soggetto attuatore al 30/11/2017

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

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

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

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

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

Un indizio a questo proposito si rintraccia nel profilo dei destinatari delle diverse categorie di soggetti attuatori. Le cooperative sociali hanno infatti presentato la quota più elevata di destinatari con un livello di scolarità basso e con più di 50 anni, le agenzie formative hanno a loro volta presentato la quota più elevata di donne, categorie che generalmente fanno più fatica a trovare occupazione (Tabella 3). Con questi dati non è tuttavia possibile trarre conclusioni sufficientemente fondate su questo punto, che dovrà dunque essere oggetto di ulteriore indagine.

Tabella 3. Profilo dei destinatari per categoria di soggetto attuatore

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

Disoccupati in condizione di particolare svantaggio

Nei primi nove mesi di attuazione complessivamente 2.404 persone in condizione di particolare svantaggio erano titolari di un Piano di Azione Individuale ed avevano usufruito di almeno un servizio di politica attiva del lavoro da parte di un soggetto attuatore. Analogamente a quanto avvenuto per i disoccupati di lungo periodo, i servizi di orientamento di primo livello e specialistico sono stati erogati ai destinatari in termini quasi universali (oltre il 90% dei destinatari) e il servizio di ricerca attiva del lavoro ha riguardato la gran parte di essi (il 77,6%). Rispetto ai disoccupati di lungo periodo, gli inserimenti aziendali hanno visto un ricorso decisamente minore a contratti di lavoro e un utilizzo molto maggiore dei tirocini: il 37,2% dei destinatari è stato infatti inserito in tirocinio, mentre l'1,5% è stato assunto con contratto a tempo determinato superiore ai 6 mesi (contando anche le eventuali proroghe di contratti più brevi) e lo 0,8% è stato assunto con contratti a tempo indeterminato (Tabella 4).

Tabella 4. Destinatari per tipo di servizio di politica attiva del lavoro al 30/11/2017

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

La Tabella 5 riporta la percentuale di destinatari che ha usufruito dei vari servizi di politica attiva del lavoro articolandola in funzione della categoria dei soggetti attuatori. Le cooperative sociali e gli altri soggetti attuatori (consorzi socio assistenziali, associazioni, agenzie di lavoro che non svolgono attività di somministrazione) hanno inserito in tirocinio oltre la metà dei propri destinatari, una quota decisamente superiore rispetto ad agenzie formative (30,7% dei destinatari) e agenzie di somministrazione (29,5% dei destinatari). La quota di destinatari avviati al lavoro con contratti superiori ai 6 mesi o a tempo indeterminato è molto bassa per tutti i soggetti attuatori, per quanto le agenzie di somministrazione abbiano avuto una *performance* un po' migliore rispetto agli altri soggetti.

Dalla Tabella 6 emerge inoltre che il profilo dei destinatari delle agenzie formative e delle agenzie di somministrazione è stato molto simile, vedendo una quota maggioritaria composta da titolari di permesso di soggiorno umanitario, richiedenti o titolari di protezione internazionale. Le cooperative sociali e gli altri soggetti attuatori hanno invece avuto una platea di destinatari in cui la quota di soggetti con grave emarginazione è più consistente.

Tabella 5. Percentuale di destinatari sul totale per servizi e categoria di soggetto attuatore al 30/11/2017

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

Tabella 6. Profilo dei destinatari per categoria di soggetto attuatore

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

4. I problemi dell'attuazione

I soggetti intervistati hanno segnalato in termini ampiamente condivisi quattro principali problemi che hanno riguardato l'attuazione del Buono per Servizi al Lavoro.

Le regole sulla chiusura dei Piani di Azione Individuale

La durata della presa in carico che segue l'apertura di un Piano di Azione Individuale è stata stabilita dalla Regione in un massimo di tre mesi. In questo lasso di tempo, anche se il Piano viene chiuso, il destinatario non può beneficiare di un servizio da parte di un altro soggetto attuatore. Per ovviare a

questo inconveniente un intervistato ha suggerito di mantenere la regola dei tre mesi come termine ultimo entro cui il soggetto attuatore deve erogare i servizi a garanzia dei destinatari, ma allo stesso tempo di lasciare i destinatari liberi di chiudere in qualsiasi momento il Piano in corso con un soggetto attuatore e di aprirne uno nuovo con un altro.

I case manager

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

- le possibilità di utilizzo flessibile dei *case manager* nelle diverse sedi regionali sulla base delle reali esigenze e dei picchi di attività emergenti durante l'attuazione sarebbero risultate eccessivamente limitate;
- le integrazioni e le sostituzioni di *case manager* durante l'attuazione sarebbero state particolarmente complesse e avrebbero talvolta determinato rallentamenti anche consistenti.

I detenuti

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

Per i detenuti, seppure con i requisiti richiesti dalla misura, non è stato tuttavia generalmente possibile ottenere un permesso ad uscire dal carcere in una fase precedente all'inserimento in tirocinio. Diversi soggetti intervistati hanno quindi avanzato la proposta di poter svolgere le attività di orientamento anche all'interno delle strutture carcerarie, previo loro consenso.

I servizi integrativi

Secondo diversi interlocutori il Buono per Servizi al Lavoro necessiterebbe di alcuni servizi integrativi: servizi di identificazione e validazione delle competenze; servizi di formazione; sostegno al reddito dei destinatari in elevato stato di bisogno.

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

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

In diversi casi i destinatari della misura per soggetti con particolare svantaggio hanno avuto grosse difficoltà materiali a coprire i costi per gli spostamenti casa-azienda all'avvio del tirocinio, ossia in una fase in cui non avevano ancora ricevuto alcuna remunerazione. Sarebbe dunque utile integrare la misura con piccoli interventi di sostegno economico da utilizzare limitatamente ai casi in cui se ne presenti una stringente necessità.

5. I meccanismi all'opera durante l'attuazione

L'analisi comparata dei 15 casi di utilizzo del Buono per Servizi al lavoro - di cui 7 da parte di disoccupati da almeno 6 mesi e altri 8 da parte di disoccupati in particolare condizione di svantaggio - permette di identificare tre fondamentali meccanismi che durante l'attuazione del Buono per Servizi al Lavoro favoriscono l'inserimento lavorativo dei destinatari o la cui mancata attivazione spiega l'insuccesso.

Un primo meccanismo attivabile grazie al Buono per Servizi al Lavoro consiste nell'intercettare da parte dell'agenzia per il lavoro a cui si è rivolto il destinatario una domanda di lavoro adeguata alle sue competenze e alle sue disponibilità che in precedenza il destinatario stesso non era riuscito ad individuare.

Un secondo meccanismo consiste nel produrre un qualche tipo di cambiamento nel destinatario che ne rafforzi le capacità di orientarsi nel mondo del lavoro e di comportarsi in termini competenti e adeguati nel contesto lavorativo.

Un terzo meccanismo agisce sulle imprese e consiste nella loro incentivazione ad offrire una opportunità di inserimento ai destinatari del Buono per Servizi al Lavoro.

Come emerge chiaramente dai casi, spesso questi meccanismi non si presentano allo stato puro, ma in una qualche combinazione tra di loro. I due paragrafi che seguono evidenziano i meccanismi che si sono o non si sono attivati durante l'attuazione del Buono per Servizi al Lavoro nei casi riguardanti i disoccupati da almeno 6 mesi e i casi riguardanti i disoccupati con particolari forme di svantaggio.

Disoccupati da almeno 6 mesi

La Tabella 7 presenta sinteticamente il profilo dei 7 casi studiati in rapporto al target dei disoccupati di lungo periodo. I casi sono piuttosto diversificati sia in merito alle loro caratteristiche di partenza prima dell'utilizzo del Buono per Servizi al Lavoro, sia in merito alla condizione occupazionale successiva all'intervento di politica attiva del lavoro.

I sette casi riguardano due uomini e cinque donne di nazionalità italiana, di diverse fasce di età, con diversi titoli di studio ed esperienza professionale pregressa. Per quanto riguarda l'età, una persona ha meno di 40 anni, quattro persone si collocano tra i 40 e i 50 anni e due persone hanno più di 50 anni. Due destinatari dispongono di una qualifica professionale, altri quattro hanno conseguito un diploma e uno la laurea. Due di essi hanno una esperienza professionale consistente come lavoratori autonomi impegnati in settori pesantemente colpiti dalla crisi economica nell'ultimo decennio. Altri

Tabella 7. I casi

N. caso	Genere	Età (anni)	Titolo studio	Nazionalità	Esperienza professionale pregressa	Condizione occupazionale in seguito all'utilizzo del Buono per servizi al lavoro
1	Uomo	53	Diploma	Italiana	28 anni, lavoro dipendente, operaio	Contratto a tempo determinato
2	Donna	34	Laurea	Italiana	5 anni, collaborazioni e lavoro dipendente, impiegata	Contratto a tempo determinato
3	Donna	44	Diploma	Italiana	12 anni, lavoro dipendente, impiegata	Contratto a tempo determinato
4	Uomo	46	Qualifica prof.	Italiana	25 anni, lavoro dipendente, operaio	Contratto a tempo indeterminato
5	Donna	55	Qualifica prof.	Italiana	26 anni, lavoro dipendente, impiegata/operaia	Collaborazione a chiamata
6	Donna	49	Diploma	Italiana	20 anni, lavoro dipendente e lavoro autonomo nell'ambito del turismo	Disoccupata
7	Donna	41	Diploma	Italiana	16 anni, lavoro dipendente come operaia e lavoro autonomo come piccolo esercente	Disoccupata

cinque hanno prevalentemente esperienze da lavoro dipendente o lavoro parasubordinato. Quattro destinatari hanno accumulato nel corso della loro vita una lunga esperienza lavorativa, oltre 20 anni; un destinatario, una esperienza limitata, pari a circa 5 anni; altri due destinatari, una esperienza intermedia, tra i 12 e i 16 anni di lavoro.

Per quanto riguarda la condizione occupazionale successiva alla conclusione della politica attiva del lavoro, i 7 casi possono essere divisi in due gruppi.

I primi quattro casi (caso 1, caso 2, caso 3 e caso 4) riguardano destinatari che in seguito alla conclusione del tirocinio nell'ambito del Buono per Servizi al Lavoro sono stati assunti come dipendenti con contratto a tempo determinato o a tempo indeterminato. Si tratta di casi che possono essere considerati di successo. Vediamoli uno ad uno.

Il caso 1 si caratterizza per una combinazione tra il meccanismo del cambiamento nel destinatario, con il meccanismo dell'incentivazione dell'impresa. Durante i colloqui l'orientatrice si rende conto che il destinatario sta già svolgendo da tempo un'autonoma ricerca dell'occupazione, senza successo. Il cambiamento che gli suggerisce di intraprendere riguarda sia la modalità di ricerca dell'occupazione sia il tipo di opportunità da ricercare: lo invita ad andare direttamente di persona presso le aziende più di quanto non abbia fatto fino a quel momento e a proporre alle aziende egli stesso l'opportunità del tirocinio, anziché premere per una assunzione immediata. Il destinatario inizialmente è decisamente ostile all'idea del tirocinio e molto scettico rispetto alla strada suggerita; tuttavia accetta di intraprenderla. In breve tempo incontra un'azienda che fa al caso suo. Nella disponibilità dell'azienda ad avviare un tirocinio sembra inoltre aver giocato un ruolo anche l'incentivazione economica offerta dal Buono per Servizi al Lavoro.

Il caso 2 si caratterizza per una diversa combinazione: il meccanismo del cambiamento della destinataria si associa al meccanismo che consiste nella capacità di intercettare una adeguata domanda di lavoro direttamente da parte del servizio per il lavoro attuatore della misura. E' cruciale il ruolo

svolto dall'agenzia per il lavoro nel proporre un'opportunità di inserimento in una grande azienda in espansione, in una mansione di carattere impiegatizio coerente con l'elevato titolo di studio posseduto. Si tratta di una azienda con cui l'agenzia per il lavoro aveva già stabilito rapporti di collaborazione in passato e che dunque, si può dire, facesse parte del proprio portfolio di relazioni consolidate sul territorio. Altrettanto importante si è rivelato il modo con cui la destinataria è riuscita ad affrontare il percorso di selezione dell'azienda, in cui si è trovata a dover competere con altri due candidati in tre colloqui con differenti figure aziendali. La capacità di affrontare in termini consapevoli e competenti i colloqui è stata rafforzata durante la fase di orientamento, come concordemente sottolineato sia dall'orientatrice, sia dalla destinataria e si può quindi considerare un utile cambiamento che ha facilitato l'inserimento lavorativo.

Nel caso 3 l'inserimento lavorativo si lega principalmente al primo meccanismo, intercettare una domanda di lavoro adeguata. Nonostante una assenza dal mondo del lavoro di alcuni anni, il destinatario si presenta come una persona competente, consapevole e determinata. L'intervento di politica attiva si è dunque prevalentemente orientato ad individuare una opportunità lavorativa che si è rapidamente concretizzata in una richiesta avanzata da un'azienda nella filiera alimentare con cui il soggetto attuatore, un'agenzia di formazione professionale, aveva relazioni preesistenti consistenti e proficue.

Il caso 4 è a sua volta diverso da ciascuno dei precedenti casi. La peculiarità consiste nel fatto che esisteva già un rapporto pregresso tra il destinatario del Buono per Servizi al Lavoro e l'azienda presso cui è stato attivato il tirocinio ed in seguito l'assunzione. E' in questo caso molto difficile dire se in assenza del Buono per Servizi al Lavoro l'azienda avrebbe, ad un certo punto, comunque trasformato il rapporto di collaborazione saltuario con il destinatario in una vera e propria assunzione a tempo pieno. E' comunque verosimile che la possibilità di ricorrere ad un tirocinio con il Buono per Servizi al Lavoro abbia agito da meccanismo incentivante per l'azienda, quanto meno accelerando un processo di progressiva integrazione tra il lavoratore e l'azienda che era già in atto.

Va inoltre considerato che durante l'orientamento il destinatario si era presentato in condizioni scarsamente adeguate sotto il profilo dell'aspetto e dell'igiene personale e che questo problema era stato esplicitamente affrontato da parte dell'orientatrice. Vista la delicatezza del tema, durante le interviste non sono emersi ulteriori elementi a questo proposito. Si può comunque segnalare che il destinatario intervistato direttamente sul posto di lavoro, si è presentato all'incontro in condizioni piuttosto adeguate, nonostante fosse impegnato in un lavoro manuale che richiede una certa fatica fisica. E' dunque possibile, anche se difficile da provare, che abbia effettivamente modificato in qualche parte il suo modo di presentarsi, anche sulla base delle sollecitazioni critiche che ha ricevuto durante l'orientamento.

Gli altri tre casi (caso 5, 6 e 7) riguardano destinatari che in seguito alla conclusione del tirocinio risultano essere nuovamente disoccupati o che hanno ottenuto solo un contratto di lavoro. Vediamoli più da vicino.

La destinataria del caso 5, oltre ad una consistente esperienza lavorativa pregressa, si caratterizza per un consistente impegno sociale e variegati interessi culturali. Ha svolto con impegno il tirocinio presso una cooperativa affrontando positivamente anche condizioni di lavoro non semplici, come riconosciuto dallo stesso tutor aziendale. La cooperativa, tuttavia, dopo la conclusione del tirocinio non è stata in grado di offrire alla destinataria un contratto di lavoro per un numero di ore

consistente perché non dispone del diploma, titolo di studio che è richiesto dai committenti della cooperativa per svolgere le mansioni maggiormente richieste. Sia il tutor aziendale, sia l'orientatrice hanno cercato di convincere la destinataria ad iscriversi ad un corso serale per ottenere il diploma, senza successo. In questo caso, dunque, l'intervento di politica attiva del lavoro non sembra essere stato sufficiente a determinare un cambiamento nella destinataria tale da superare il timore di iscriversi ad un corso di studi formalizzato e questo, al momento, costituisce un consistente ostacolo per un pieno inserimento lavorativo.

Il caso 6 mostra come talvolta il confine tra il successo nell'inserimento lavorativo e un insuccesso, quanto meno temporaneo, sia segnato da una linea molto sottile. Quando la destinataria si rivolge all'agenzia per il lavoro si trova in una condizione difficile anche sotto il profilo psicologico. L'inserimento in tirocinio costituisce una esperienza che è giudicata positivamente sia dai datori di lavoro sia da lei stessa e sembra offrire una buona opportunità di assunzione alla sua conclusione. La destinataria tuttavia decide di interrompere il tirocinio per accettare una proposta di lavoro che nel frattempo ha avuto da parte di una agenzia viaggi; si tratta di una proposta pienamente coerente rispetto alla sua esperienza pregressa e più remunerativa sotto il profilo economico. L'inserimento nell'agenzia viaggi è tuttavia destinato a fallire. La destinataria riferisce di aver più volte segnalato al suo responsabile un utilizzo improprio da parte dei colleghi del software che gestisce l'incasso dell'agenzia e, siccome non ottiene ascolto, decide di abbandonare il lavoro. Viene ricontattata dal responsabile un paio di mesi dopo: un collega si era effettivamente appropriato indebitamente di una somma di denaro dell'agenzia ed era dunque stato licenziato. La signora rientra quindi sul posto di lavoro. Ma il clima è per lei diventato insostenibile e decide nuovamente di abbandonare.

La storia di questa destinataria è decisamente ambivalente. In seguito all'orientamento sembra superare una condizione di sfiducia, accettando di impegnarsi in un tirocinio in un ambito per lei nuovo e continuando parallelamente la ricerca di un'occupazione il più possibile consona al suo profilo professionale. Sotto questo profilo sembra dunque attivarsi il meccanismo di cambiamento in grado di aumentare l'occupabilità. L'epilogo negativo presso l'agenzia viaggi può a sua volta essere interpretato come una fatalità che poco ha a che vedere con il comportamento e le competenze della persona. Allo stesso tempo può sollevare il dubbio che la destinataria continui ad essere un po' fragile sotto il profilo emotivo e relazionale e che quindi non riesca a tollerare contesti lavorativi particolarmente provanti, come sembra suggerire la stessa orientatrice che l'ha seguita.

Se si adotta questa seconda interpretazione si può concludere che l'intervento di politica attiva del lavoro ha aiutato la destinataria a fare un primo cambiamento, superando un atteggiamento iniziale di passività, ma non è riuscito a determinare un più profondo e difficile cambiamento sulla sua capacità di far fronte e resistere a situazioni di particolare stress emotivo sul posto di lavoro.

La destinataria del caso 7, come la destinataria del caso 6 ha lavorato molti anni in modo autonomo e quando le sembra presentarsi l'opportunità di un inserimento lavorativo in una mansione, commessa in un negozio di abbigliamento, coerente con la sua esperienza pregressa decide di interrompere il tirocinio prima della sua naturale conclusione. A differenza del caso precedente, in questo caso la destinataria vive l'inserimento in tirocinio in termini molto critici, percependolo come un demansionamento stigmatizzante. Tra la destinataria e l'orientatrice non si stabilisce un rapporto basato sulla fiducia e la trasparenza; lo dimostra il fatto che la destinataria non riferisce all'orientatrice di aver avuto un'offerta di lavoro se non a ridosso del presunto inizio del contratto. Offerta che in realtà svanisce non appena il tirocinio viene interrotto.

In definitiva in questo caso non sembrano essersi attivati né il meccanismo relativo all'intercettare una domanda di lavoro adeguata, né il meccanismo del cambiamento del destinatario. E' difficile attribuire precise responsabilità in capo alla destinataria o al soggetto attuatore, ma certamente l'inserimento in tirocinio non si è basato su un felice incrocio tra domanda di lavoro da un lato, competenze e disponibilità della destinataria dall'altro. La fase di orientamento inoltre non ha condotto la destinataria a qualche cambiamento rilevabile nelle modalità di ricerca del lavoro o nelle competenze in senso lato utili ad orientarsi nel mondo del lavoro: l'episodio della mancata assunzione presso il negozio semmai suggerisce che la destinataria continui a relazionarsi con i potenziali datori di lavoro con una certa ingenuità.

Disoccupati in condizione di particolare svantaggio

La Tabella 8 presenta sinteticamente il profilo degli 8 casi studiati in rapporto al target dei disoccupati in particolari condizioni di svantaggio. I casi sono ampiamente diversificati in merito alla condizione di svantaggio, alla nazionalità, all'età, al titolo di studio e all'esperienza professionale pregressa.

Quattro casi riguardano cittadini stranieri tra i 19 e i 23 anni richiedenti asilo o beneficiari di protezione internazionale, tutti di genere maschile. Tre di essi dispongono della licenza media, mentre uno di essi non dispone di alcun titolo di studio. La loro esperienza lavorativa è limitata, variando da nessuna esperienza documentabile ad una esperienza di circa 3 anni.

Due casi riguardano cittadini italiani, un uomo e una donna, già seguiti dai servizi sociali e caratterizzati da una condizione di grave emarginazione. Entrambi si collocano tra i 40 e i 50 anni e dispongono di un titolo di studio basso. La loro esperienza professionale pregressa è tuttavia notevolmente diversa: quasi inesistente in un caso (1 anno di esperienza), molto consistente nell'altro caso (29 anni).

Altri due casi riguardano due uomini di cittadinanza italiana, entrambi di 48 anni, con la licenza media e un'esperienza lavorativa consistente (tra i 20 e i 30 anni). Si differenziano per la condizione di svantaggio che in un caso consiste nell'essere sottoposto ad un provvedimento dell'autorità giudiziaria e in un altro caso consiste nell'essere affetto da una patologia di dipendenza.

Per quanto riguarda la condizione occupazionale successiva alla conclusione dell'intervento di politica attiva i primi quattro casi (caso 8, 9, 10 e 11) possono essere considerati casi di successo, in quanto i destinatari sono stati assunti con contratti a tempo determinato. Vediamoli uno ad uno.

Il caso 8 e il caso 9 riguardano due giovani richiedenti asilo, con limitate esperienze lavorative pregresse che in seguito al tirocinio con il Buono per Servizi al Lavoro sono stati assunti a tempo determinato da due cooperative che svolgono attività nel campo della ristorazione. In entrambi i casi si possono chiaramente vedere all'opera due meccanismi già discussi in rapporto al target dei disoccupati di lungo corso: la capacità di intercettare da parte dell'agenzia per il lavoro una domanda adeguata al destinatario; produrre qualche cambiamento nel destinatario che rafforza la sua occupabilità.

Tabella 8. I casi

N. caso	Genere	Età (anni)	Titolo studio	Nazionalità	Condizione di svantaggio	Esperienza professionale pregressa	Condizione occupazionale in seguito all'utilizzo del Buono per Servizi al Lavoro
8	Uomo	23	Licenza Media	Etiopese	Richiedenti o beneficiari di protezione internazionale	3 anni, aiuto cuoco	Contratto a tempo determinato
9	Uomo	19	Licenza Media	Egiziana	Richiedenti o beneficiari di protezione internazionale	Nessuna	Contratto a tempo determinato
10	Donna	43	Licenza Media	Italiana	Soggetti in condizione di grave emarginazione	1 anno, lavoro dipendente, operaia	Contratto a tempo determinato
11	Uomo	48	Licenza Media	Italiana	Soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria	30 anni, lavoro dipendente e lavoro autonomo, macellaio	Contratto a tempo determinato
12	Uomo	22	Licenza Media	Maliana	Richiedenti o beneficiari di protezione internazionale	Lavoro saltuario in ambito edile e agricolo	Contratto a chiamata
13	Uomo	48	Licenza Media	Italiana	Soggetti affetti da patologie di dipendenza	20 anni, lavoro dipendente, operaio	Tirocinio
14	Uomo	23	Nessuno	Gambese	Richiedenti o beneficiari di protezione internazionale	1 anno, tirocinante in ambito agricolo	Tirocinio
15	Uomo	48	Qualifica prof.	Italiana	Soggetti in condizione di grave emarginazione	29 anni, lavoro dipendente, operaio	Contratto di collaborazione di breve durata

In entrambi i casi l'inserimento in tirocinio è avvenuto in un contesto – due cooperative – che hanno nella loro stessa mission l'integrazione lavorativa di persone che presentano svantaggi. Si tratta quindi di un ambiente aziendale che si può considerare ben disposto e accogliente. In entrambi i casi l'agenzia per il lavoro aveva stabilito da tempo rapporti di collaborazione con queste cooperative e in entrambi i casi l'orientamento è stato utile per individuare i punti deboli dei destinatari ed avviare un percorso di apprendimento.

Il lavoro svolto dagli orientatori si è inoltre rivelato importante anche durante il tirocinio. In entrambi i casi infatti si sono verificati momenti di crisi nel rapporto tra il tirocinante e il tutor aziendale che avrebbero potuto portare al fallimento dell'esperienza. Il ruolo di mediazione svolto informalmente dagli orientatori ha tuttavia facilitato il superamento delle crisi e ha costituito un fattore di apprendimento per i tirocinanti. Nel caso 8 il destinatario ad un certo punto minaccia di interrompere il tirocinio, dicendo al tutor aziendale e all'orientatrice di aver trovato un'altra

opportunità di lavoro. Come emerge dalle interviste la minaccia di interruzione deriva da un momento di particolare tensione e sovraccarico di lavoro, più che legarsi a una solida alternativa esterna. L'orientatrice, interagendo bilateralmente sia con il tutor aziendale, sia con il tirocinante contribuisce a far rientrare la minaccia e a far sì che non abbia ripercussioni negative sulla prosecuzione dell'esperienza. Nel caso 9, durante la prima fase del tirocinio si verificano diversi episodi di conflitto tra il tutor aziendale e il tirocinante sul rispetto degli orari di servizio e sul comportamento da tenere nei confronti dei colleghi. L'orientatrice si attiva per far comprendere al tirocinante quali sono i comportamenti adeguati da adottare sul posto di lavoro sia parlando direttamente con lui, sia stimolando un intervento di mediazione di carattere informale da parte di un dipendente della cooperativa con la stessa nazionalità del tirocinante.

Il caso 10 evidenzia come talvolta percorsi di politica attiva che non si concludono con l'assunzione da parte della stessa azienda presso cui il destinatario ha svolto il tirocinio possono essere comunque utili nel rafforzarne l'occupabilità.

Per la destinataria il tirocinio, svolto in una azienda agricola, è stata un'esperienza molto faticosa e sgradevole, che l'ha indotta a numerose assenze e a considerare l'ipotesi di abbandonare prima della sua conclusione. Anche in questo caso l'attività di tutoraggio svolto dall'orientatrice si è rivelata utile a contenere le assenze e a motivare la destinataria a non interrompere prematuramente l'esperienza. Il fatto che la destinataria nonostante le difficoltà, riesca a condurre a termine il tirocinio ristabilisce il rapporto di fiducia con l'orientatrice che era stato messo a rischio dalle assenze ingiustificate. A distanza di qualche tempo la stessa orientatrice le propone un inserimento in un altro tirocinio attivato con fondi di carattere comunale, in un contesto lavorativo, la ristorazione, che la destinataria considera più coerente con le sue capacità e aspirazioni. In seguito alla conclusione di questo secondo tirocinio la signora riesce a trovare autonomamente un lavoro, sempre nel campo della ristorazione. In questo caso si può concludere che l'esperienza del Buono per Servizi al Lavoro è stata utile a indurre alcuni cambiamenti nella destinataria, rafforzando la sua capacità di trovare autonomamente un'occupazione e di superare le difficoltà all'interno degli stessi contesti lavorativi.

Nel caso 11 si possono vedere all'opera due principali meccanismi: la capacità di intercettare una domanda adeguata e l'incentivazione nei confronti dell'azienda. L'agenzia per il lavoro a cui si è rivolto il destinatario ha infatti promosso il suo inserimento in tirocinio in un ruolo, il macellaio, perfettamente coerente con la sua lunga esperienza lavorativa pregressa, intercettando la domanda di lavoro da parte di una azienda con cui le relazioni erano proficue da tempo. Il consistente scoglio da superare in questo caso era lo stigma che generalmente accompagna le persone, come in questo caso il destinatario dell'intervento, sottoposte a provvedimenti di carattere giudiziario. Il ruolo svolto dall'agenzia per il lavoro in questo senso è stato importante; la stessa disponibilità del tutoraggio esercitato dall'agenzia per il lavoro lungo tutto il percorso di tirocinio ha verosimilmente costituito un incentivo che ha aiutato l'azienda a superare le perplessità iniziali.

Gli altri quattro casi (caso 12, 13, 14 e 15) sono maggiormente problematici: nessuno di essi è stato assunto con un contratto di lavoro dipendente; due di essi hanno avviato un ulteriore tirocinio, altri due hanno continuato a lavorare in modo saltuario con contratti di collaborazione a tempo parziale. Vediamoli più nel dettaglio.

Nel caso 12 il tirocinante sta proseguendo a lavorare presso l'azienda agricola impegnata nell'apicoltura dove ha svolto il tirocinio con un rapporto di lavoro a chiamata, concentrato in alcune

parti dell'anno; si tratta infatti di una piccola azienda che non ha la forza economica di sostenere una vera e propria assunzione.

Nel caso 13 la cooperativa presso cui è stato inserito il destinatario durante il Buono per Servizi al Lavoro sta attraversando una fase di notevole difficoltà dovuta all'insuccesso in una gara di appalto, per cui al momento non appare in grado di assumerlo, ma solo di prorogare il tirocinio fino al limite massimo consentito dalla normativa.

Nel caso 14 l'azienda agricola in cui è stato inserito il destinatario è una piccola attività di carattere familiare che integra le altre fonti di reddito dei titolari (un lavoro dipendente part time e una pensione) e non ha la possibilità, al termine del periodo di tirocinio massimo consentito dalla normativa, di assumere il destinatario, se non con un impegno decisamente parziale e una remunerazione che sarà inferiore a quella percepita durante il tirocinio.

Anche in questi casi si è in qualche misura attivato il meccanismo del cambiamento del destinatario. E' tuttavia difficile dire come evolveranno queste storie in futuro, vista la fragilità delle persone e la precarietà dei contesti, ma non si può escludere che l'esperienza fatta con il Buono per Servizi al Lavoro costituisca un passo importante a cui ne seguiranno altri, in altre collocazioni organizzative.

Il caso 15 individua il caso più critico tra quelli studiati.

L'esperienza condotta in tirocinio è stata positiva: il destinatario si è inserito bene ed ha svolto la sua mansione in termini soddisfacenti. Tuttavia l'azienda presso cui ha svolto il tirocinio con il Buono per Servizi al Lavoro e che gli ha garantito successivamente alcuni altri mesi di collaborazione non è in realtà in grado di assumerlo. Durante l'intervista il tutor aziendale ha affermato di averlo chiaramente esplicitato al destinatario, al tempo stesso indicandogli un'altra opportunità di inserimento occupazionale presso un'azienda simile che tuttavia il destinatario non avrebbe voluto prendere in considerazione. La versione del destinatario è molto diversa: sostiene infatti che l'azienda presso cui ha svolto il tirocinio gli abbia prospettato la possibilità di un'assunzione.

Per quanto non sia possibile affermare con certezza quale delle due versioni sia quella più vicina alla realtà, il racconto del tutor aziendale è piuttosto credibile, in quanto ben circostanziato e coerente con quanto sostenuto anche dall'orientatrice. Se si presta credito, come ragionevole, a quanto affermato dal tutor aziendale e dall'orientatrice, il principale problema del destinatario sembra consistere nella sua limitata capacità di interpretare in termini realistici le opportunità offerte dai contesti lavorativi in cui si trova ad essere inserito o con cui entra in contatto. Problema che non sembra essere stato superato attraverso l'utilizzo del Buono per Servizi al Lavoro. In altre parole, in questo caso è mancato un cambiamento nel destinatario utile a renderlo realmente più capace di intercettare le opportunità più promettenti che si presentano lungo il suo percorso, distaccandosi allo stesso tempo dai contesti che non offrono reali possibilità.

6. Conclusioni

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

particolari svantaggi) ha svolto attività di orientamento associate ad attività di ricerca attiva del lavoro (primo trattamento). La rimanente quota di destinatari ha ottenuto oltre al servizio di orientamento e di ricerca attiva del lavoro un inserimento in tirocinio (secondo trattamento) oppure un inserimento lavorativo vero e proprio attraverso un contratto di lavoro (terzo trattamento). I dati di monitoraggio hanno inoltre fatto emergere che, in particolar modo in rapporto ai disoccupati di lungo periodo che hanno ottenuto il secondo o il terzo trattamento, il tipo di servizio erogato è stato soggetto a consistenti variazioni in rapporto al tipo di soggetto attuatore: i destinatari seguiti dalle agenzie di somministrazione sono stati inseriti in azienda prevalentemente attraverso contratti di lavoro a tempo determinato, mentre i destinatari seguiti dagli altri soggetti attuatori sono stati prevalentemente inseriti in tirocini. D'altro canto l'analisi ha dimostrato che le agenzie di somministrazione hanno avuto tra i propri destinatari una quota inferiore alla media di donne, di persone con basso titolo di studio e con età superiore ai 50 anni, sollevando il dubbio che questi soggetti attuatori abbiano attuato una scrematura all'ingresso dei soggetti più difficilmente occupabile più incisiva rispetto agli altri soggetti attuatori.

Gli studi di caso hanno condotto un approfondimento su un gruppo di destinatari che ha usufruito del secondo o del terzo trattamento, aprendo la "scatola nera" del processo di attuazione e facendo emergere tre diversi meccanismi: intercettare una adeguata domanda di lavoro da parte dell'agenzia per il lavoro attuatrice dell'intervento; produrre cambiamenti nei destinatari; incentivare le imprese.

La comparazione dei casi di successo suggerisce che il buon esito nell'inserimento occupazionale può legarsi a uno di questi meccanismi o a diverse loro combinazioni: in un caso (caso 10) è il meccanismo del cambiamento del destinatario ad aver giocato un ruolo prevalente; in tre casi il meccanismo del cambiamento si è associato al meccanismo riguardante la capacità di intercettare una domanda di lavoro adeguata da parte del soggetto attuatore (casi 2, 8 e 9); in altri due casi si è associato al meccanismo dell'incentivazione (casi 1 e 4); in un altro caso ancora è stato il meccanismo dell'intercettazione della domanda a combinarsi al meccanismo dell'incentivazione (caso 11). Il meccanismo riguardante il cambiamento dei destinatari è in ogni caso quello più ricorrente nei casi di successo. I casi problematici si possono a loro volta ricondurre a due categorie: casi in cui alcuni cambiamenti del destinatario potenzialmente utili a rafforzarne l'occupabilità non sono stati realizzati o non lo sono stati in termini adeguati (casi 5, 6, 7 e 15); casi in cui alcuni promettenti cambiamenti sono stati avviati, ma che non sono stati sufficienti, da soli, a garantire il successo nell'inserimento lavorativo (casi 12, 13 e 14).

L'analisi dei casi permette anche di precisare i caratteri e i contenuti dei tre meccanismi. Per quanto riguarda il primo meccanismo, i casi evidenziano chiaramente che la capacità di intercettare una domanda adeguata si lega al radicamento dei soggetti attuatori sul territorio, ai rapporti di fiducia e collaborazione che hanno stabilito spesso da lungo corso con aziende ed operatori economici di specifici settori (casi 2, 3, 8, 9 e 11). Per quanto riguarda il secondo meccanismo, i casi mettono in luce come il cambiamento che i destinatari affrontano possono riguardare vari aspetti: comportamenti, ad esempio i modi con cui effettuano la ricerca del lavoro o le aspettative che nutrono in merito al tipo di mansione e di contratto di lavoro (caso 1); specifiche capacità, ad esempio utili ad affrontare un colloquio di lavoro (caso 2) o a tollerare fasi di particolare stress sul posto di lavoro (casi 8 e 9); il modo di presentarsi (caso 4). Per quanto riguarda il terzo meccanismo, lo studio suggerisce che l'incentivazione per le imprese ha due componenti. Ha una componente economica, legata al totale o parziale rimborso del tirocinio (caso 1); ha anche una componente di carattere immateriale, che è legata al complesso delle azioni svolte dagli orientatori delle agenzie per il

lavoro impegnate nell'attuazione della misura che possono rivelarsi preziose nel favorire il superamento di stigmatizzazioni negative molto diffuse in particolare nei confronti di specifiche categorie di destinatari (caso11).

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

La valutazione di processo ha poi consentito di far emergere i principali problemi del processo di attuazione: l'impossibilità per i destinatari di rivolgersi ad un altro soggetto prima di tre mesi dall'apertura formale di un Piano di azione individuale da parte di un primo soggetto attuatore, anche in assenza di servizi effettivamente erogati; una procedura di accreditamento dei case manager eccessivamente rigida; l'impossibilità di realizzare le attività di orientamento per i detenuti; la mancanza di alcuni rilevanti servizi integrativi. In merito alle prime tre questioni la Regione ha introdotto per la seconda annualità alcune modifiche: ha ridotto da tre mesi ad un mese il periodo passato il quale i destinatari possono rivolgersi ad un altro soggetto attuatore, ha abolito l'obbligo di associare i case manager a specifiche sedi operative e ha concordato con le istituzioni carcerarie la possibilità di svolgere le azioni di orientamento all'interno delle loro sedi.

A partire da questi esiti mi sembra possibile condurre qualche riflessione di carattere più generale sulle potenzialità e i limiti della valutazione di processo.

La valutazione di processo può portare un contributo significativo al policy making, su tre diversi livelli: il livello della teoria dell'intervento, il livello del disegno e il livello dell'attuazione.

In linea con quanto sostenuto dai valutatori di matrice realista, la valutazione di processo può effettivamente contribuire a sviluppare le teorie su cui si basa l'intervento, anche definite teorie di medio raggio, confermando, precisando, modificando o addirittura sostituendo la teoria causa-effetto utilizzata come riferimento nella fase di formulazione della politica. Nel caso del Buono per Servizi al Lavoro, i meccanismi individuati attraverso gli studi di caso sostanzialmente confermano le ipotesi su cui si fondano le politiche attive del lavoro e precisano alcuni dettagli.

Il disegno dell'intervento può a sua volta trarre un utile contributo dalla valutazione di processo. Capire cos'è effettivamente successo durante l'attuazione aiuta i decisori a modificare, anche in termini significativi, il disegno della politica, ad esempio eliminando previsioni che i fatti dimostrino

sostanzialmente disattese, introducendo nuove regole che provino a ridurre le distorsioni che si sono manifestate o generalizzando buone pratiche che siano state attuate solo in alcuni territori in modo spontaneo. Nel caso del Buono per Servizi al Lavoro, il rischio di scrematura all'ingresso degli utenti più difficili che è stato sollevato dalla valutazione di processo può ad esempio sollecitare i decisori ad introdurre un sistema strutturato di *profiling* dei destinatari che limiti la discrezionalità dei soggetti attuatori nella fase iniziale dell'intervento.

La stessa attuazione dell'intervento può ricevere dei benefici dalla valutazione di processo, attraverso l'adozione di modifiche incrementali in corso d'opera su alcune regole o procedure di dettaglio. E' quanto già successo nel caso del Buono per Servizi al lavoro in merito alle regole di chiusura del Piano di Azione Individualizzato, all'accreditamento dei case manager e alle azioni di orientamento per il target dei detenuti: le modifiche sono state introdotte a cavallo tra la prima e la seconda annualità, senza variare il disegno della politica nei suoi tratti fondamentali.

Il caso piemontese fa emergere tuttavia anche i limiti tipici della valutazione di processo.

In primo luogo quasi sempre le evidenze empiriche raccolte attraverso la valutazione di processo hanno un carattere indiziario e hanno una solidità variabile. Talvolta permettono di sviluppare interpretazioni credibili e sufficientemente fondate: ne sono esempi l'interpretazione del Buono per Servizi al Lavoro non come un unico trattamento, ma come tre tipi di trattamento differenziati o la ricostruzione dei meccanismi che si possono attivare grazie al suo impulso. Altre volte consentono di elaborare interpretazioni ragionevoli, ma solo tratteggiate a grandi linee e a livello impressionistico, come nel caso dei tre macro-target di destinatari per cui il Buono per Servizi al Lavoro si rivela utile, insufficiente o superfluo. Altre volte ancora sono in grado di sollevare dubbi e far emergere ipotesi, senza tuttavia poter esibire prove circostanziate e conclusive: è ad esempio il caso della scrematura dei destinatari; lo studio suggerisce che è una pratica verosimilmente adottata da parte dei soggetti attuatori e sulla base di alcuni indizi solleva l'ipotesi che sia adottata più intensamente da una determinata categoria di attuatori (le agenzie di somministrazione), ma riconosce che non dispone a questo proposito di evidenze sufficientemente solide.

In secondo luogo la valutazione di processo non può produrre una stima degli effetti. Può riuscire a riconoscere in termini argomentabili alcuni effetti su un numero limitato di casi oggetto di approfondimento e a identificare i meccanismi che hanno generato quegli effetti. Su questa base può produrre argomentazioni, più o meno strutturate e condivisibili, a sostegno o critiche verso l'intervento, così come avanzare proposte di modifica. Non si tratta di un contributo di scarso rilievo e per molte politiche pubbliche che consistono in pacchetti di interventi eterogenei e al tempo stesso interconnessi può essere poco realistico andare molto oltre a questo, in linea con quanto sostengono Buseti e Dente (2018) in un recente lavoro riguardante l'Esposizione Universale di Milano. E tuttavia è doveroso riconoscere che, quando ci sono le condizioni, la valutazione di impatto di carattere controfattuale costituisce una insostituibile integrazione della valutazione di processo. E' questo il caso del Buono per Servizi al Lavoro. La valutazione di impatto potrebbe infatti stimare l'efficacia delle tre diverse varianti del Buono (i tre trattamenti) nel favorire l'occupazione dei destinatari; potrebbe inoltre stimare la sua efficacia in funzione dei diversi soggetti attuatori e in funzione di diverse categorie di destinatari. Gli esiti di questa valutazione aiuterebbero i decisori a capire meglio su quale target di destinatari è più opportuno concentrarsi, con quale tipo di trattamento e con quali soggetti attuatori, aprendo eventualmente la strada a modifiche mirate nel disegno della politica.

In conclusione vorrei aggiungere un'ultima riflessione. La comunità scientifica e professionale che si occupa di politiche pubbliche è attraversata da anni da un dibattito sui diversi approcci alla valutazione che talvolta assume toni aspri e mutualmente escludenti. Allo stesso tempo un crescente numero di studiosi e professionisti ritiene che i diversi approcci alla valutazione, anziché antitetici e alternativi, possano essere complementari e talvolta integrabili (Wollman 2007). Si tratta di una prospettiva in cui mi riconosco. Il caso che ho illustrato in questo articolo è un tipico esempio di una politica in cui la valutazione di processo si può pienamente integrare con la valutazione di impatto di carattere controfattuale e costituisce un piccolo tentativo di contribuire in termini costruttivi ad una discussione nel merito sulle condizioni di realizzabilità e sulla portata euristica dei diversi approcci alla valutazione delle politiche.

Bibliografia

- Bardach E. (1977), *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Busetti S. e Dente B. (2018), *EXPOst. Le conseguenze di un grande evento*, Bologna, Il Mulino.
- Hjern B. e Porter D. O. (1981), «Implementation structures: A new unit of administrative analysis», *Organization Studies*, 2(3), pp. 211-227.
- Hill M. e Hupe P. (2002), *Implementing Public Policy*, Londra, Thousand Oaks, New Delhi, Sage Publications.
- Hupe, P. Hill, M. e Buffat, A. (2015), *Understanding street-level bureaucracy*, Bristol, Bristol University Press.
- Lipsky M. (1980), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation.
- March J. C. E Olsen J. P. (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press.
- Martini, A. e Sisti, M. (2009), *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
- Mazmanian D. A. e Sabatier P. A. (1983), *Implementation and Public Policy*, Glenview, Ill., Lexington Books.
- Mohr L. B. (1995), *Impact Analysis for Program Evaluation*, Beverly Hills, CA, Sage Publications.
- Neveu E. (2015), *Sociologie politiques des problèmes publics*, Paris, Armand Colin.
- Pawson, R. e Tilley, N. (1997), *Realistic evaluation*, Londra, Sage.
- Pressman, J. L. E Wildavsky, A. (1973). *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, Berkeley, University of California Press.
- Shadish, W., Cook, T. e Campbell, D., (2002) *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Generalized Causal Inference*, Boston, MA, Houghton-Mifflin.
- Strauss, A. (1978), *Negotiations: Varieties, Contexts, Processes and Social Order*, San Francisco, CA, Jossey Bass.
- Van Meter, D. e Van Horn C. (1975), «The policy implementation process: A conceptual framework», *Administration and Society*, 6(4), pp. 445-488.

Vino, A. (2018), *L'attuazione delle politiche pubbliche. Dalla decisione politica all'efficacia sociale*, Roma, Carocci.

Winship, C. e Morgan, S., (2007), *Conterfactuals and Causal Inference. Methods and Principles for Social Research*, Cambridge, Cambridge University Press.

Weiss, C. (1997), «How Can Theory-Based Evaluation Make Greater Headway?», *Evaluation Review*, 21 (4), pp. 501-524.

Werner, A. (2004), *A Guide to Implementation Research*, Washington, DC, The Urban Institute Press.

Winter, S. (2003), «Implementation. Introduction», in B. G. Peters e J. Pierre (a curadi), *Handbook of Public Administration*, Londra, Sage, pp. 205-211.

Wollman, H. (2007), «Policy Evaluation and Evaluation Research», in Fischer, F., Miller, G.J. e Sidney, M.S. (a cura di), *Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*, Boca Raton, London-New York, CRC Press, pp. 393-402.