

Lezioni da una politica attiva co-progettata per disoccupati fragili

Eliana Baici*

Università del Piemonte Orientale

Giovanni Cuttica

Università del Piemonte Orientale

Samuele Poy

Università del Piemonte Orientale

La customizzazione degli interventi di politica attiva è al centro del dibattito scientifico e politico. In particolare, vi è molto interesse nel capire se esistono modelli efficaci per il reinserimento dei cosiddetti disoccupati fragili. In questo articolo, si discutono gli esiti di una politica attiva del lavoro co-progettata realizzata nel Novarese, rivolta a disoccupati fragili beneficiari di 'buono spesa'. L'analisi evidenzia le peculiarità dell'approccio e ne discute gli esiti anche in relazione a fattori interni all'organizzazione ed esterni, incidenti sui medesimi. I risultati possono essere di interesse per policy maker interessati a realizzare interventi su target fragili.

The customization of active labor market policies is at the heart of the current scientific and political debate. In particular, the interest in understanding whether there are effective ways for the reintegration in the labor market of the so-called fragile unemployed. In this article, we discuss the characteristics of a local co-designed policy implemented in the Novara area aimed at involving fragile unemployed beneficiaries of 'shopping vouchers'. In the text we highlight the peculiarities of the proposed approach and discuss its outcomes in relation to some internal and external factors affecting them. The results of the study may be of interest to policy makers concerned in carrying out interventions involving fragile unemployed.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2022-02-2

Citazione

Baici E., Cuttica G., Poy S. (2022), Lezioni da una politica attiva co-progettata per disoccupati fragili, *Sinappsi*, XII, n.2, pp.20-37

Parole chiave

Lavoratori fragili
Lotta alla disoccupazione
Politiche attive del lavoro

Keywords

Fragile workers
Tackling unemployment
Active labour market policies

Introduzione

Le politiche attive del lavoro sono un importante strumento con il quale favorire il reinserimento lavorativo di persone disoccupate. Come dimostrato da diverse review sistematiche e meta-analisi, il beneficio in termini occupazionali della partecipazione a tali misure è generalmente

positivo, specie nel medio-lungo periodo (Card *et al.* 2010 e 2018; Vooren *et al.* 2019). Le politiche attive, come è stato discusso anche di recente da Bertheau *et al.* (2022), generano tuttavia conseguenze molto diverse in termini di occupazione futura e livelli di retribuzione – tra Paesi – in funzione delle loro caratteristiche e della qualità degli interventi. Molte

*Corresponding author: eliana.baici@uniupo.it

L'articolo è parte di un lavoro di ricerca realizzato dagli Autori – per conto dell'Università del Piemonte Orientale – nell'ambito del progetto Reti per il Futuro finanziato con fondi europei dalla Regione Piemonte con il bando Bando We.Ca.Re.: Welfare cantiere regionale - Strategia di Innovazione sociale (CUP: J81E17001080006). Gli Autori desiderano ringraziare l'Editor e i revisori anonimi per i commenti ricevuti. Un vivo ringraziamento va anche a CISA Ovest Ticino, Comune di Trecate (in particolare lo Sportello Lavoro) e cooperativa Elios per la fattiva collaborazione.

esperienze, implementate a livello locale a seguito delle grandi crisi economiche degli ultimi decenni, si connotano per un elevato grado di innovazione sociale anche grazie al coinvolgimento di enti di varia natura, pubblici e/o del privato sociale (Busso *et al.* 2021).

In molti casi il target è rappresentato da persone disoccupate che possono definirsi 'fragili', aventi cioè caratteristiche che contribuiscono a decretarne la marcata distanza dal mercato del lavoro e un grado di occupabilità particolarmente basso¹. In questi casi, risulta più incerto il buon esito degli interventi (Martin 2014; Pasquini *et al.* 2019; Scarano 2020; Lauringson e Lüske 2021) e, come dimostrato da alcuni studi (per il contesto italiano si veda, ad esempio, Donato *et al.* 2018 e Poy *et al.* 2022), le politiche attive possono comportare effetti relativamente limitati a causa di un mix di fattori, tra cui le difficoltà dei servizi per il lavoro di individuare strumenti funzionali; i profili degli utenti che li rendono faticosamente re-impiegabili; l'interazione con le politiche passive; nonché le caratteristiche della domanda di lavoro.

In Italia il dibattito pubblico recente sull'efficacia delle politiche attive per i target fragili è stato a lungo cannibalizzato dalla discussione intorno a programmi di stampo nazionale come il Reddito di cittadinanza (RdC), una misura che combina su scala universale elementi di politica attiva e passiva del lavoro. Tuttavia, come suggerito da diverse analisi (tra gli altri, Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza 2021; Gallo e Raitano 2019; Sgritta 2020; Armando 2021; Inapp *et al.* 2022), i beneficiari del RdC si caratterizzano per povertà di varia natura, non solo economiche, che possono minare l'efficacia degli interventi volti al loro reinserimento nel mercato del lavoro. Si stima che meno di un terzo dei beneficiari si trovi nelle condizioni di poter essere inserito/a nei Patti per il lavoro e quindi di ricevere servizi per il lavoro. Nell'ambito del RdC, come discusso da Chiara Saraceno (2021), il ritardo nell'implementazione

delle politiche attive a favore dei beneficiari è comunque una delle principali criticità della misura. Per questo motivo, al momento poco si può desumere riguardo all'efficacia delle politiche attive da questa specifica recente esperienza.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) ha destinato molte risorse alle politiche del lavoro, che insieme ai fondi del React-EU e al fondo complementare, ammontano a circa 13 miliardi di euro inerenti all'asse Inclusion e coesione (PNRR²). Ciò ha indotto una ridefinizione degli assetti e degli strumenti di policy di origine pubblica, con il contributo degli enti locali nella realizzazione del nuovo piano Garanzia occupabilità dei lavoratori (GOL) e del Piano nazionale nuove competenze. Tra gli obiettivi, va segnalato quello di erogare servizi personalizzati sulla base delle caratteristiche degli utenti. Nel maggio 2022 (Delibera n. 5 del 9 maggio) l'Agenzia nazionale politiche attive (Anpal) ha aggiornato le linee guida per la profilazione dell'utenza, indicando gli strumenti quali-quantitativi per individuare i percorsi del programma GOL più idonei ai potenziali beneficiari: percorsi di reinserimento lavorativo, *upskilling*, *reskilling*, oppure percorso lavoro e inclusione. La personalizzazione degli interventi, sulla base del profilo degli utenti, rappresenta una declinazione delle modalità di intervento verso i più fragili, nell'ottica di favorire percorsi di attivazione maggiormente efficaci, perché calibrati sui bisogni e sulle condizioni individuali.

In un panorama in divenire e poche evidenze disponibili a livello nazionale, un interessante patrimonio informativo, circa l'architettura ottimale delle politiche attive del lavoro per disoccupati fragili, si può desumere dai casi studio implementati a livello locale. Il nostro articolo si pone esattamente in questa logica, perché pone un focus su un programma (chiamato Reti per il Futuro) realizzato tra il 2019 e il 2021 nella provincia di Novara nel territorio del Consorzio CISA Ovest Ticino³ e finanziato con le risorse della Strategia per l'innovazione sociale (We.Ca.Re.) della Regione Piemonte. L'intervento era rivolto a

1 Basso livello di istruzione, lunga durata della disoccupazione, situazioni familiari complesse, età matura, residenza in aree periferiche, grado di attivazione limitato ecc.

2 PNRR disponibile al link: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

3 A cui aderiscono i seguenti ventisette comuni: Trecate, Cameri, Cerano, Galliate, Romentino, Sozzago, Biandrate, Borgolavezzaro, Caltignaga, Casalbeltrame, Casaleggio, Casalino, Casalvolone, Castellazzo Novarese, Garbagna Novarese, Granozzo con Monticello, Landiona, Mandello Vitta, Nibbiola, Recetto, San Nazzaro Sesia, San Pietro Mosezzo, Sillavengo, Terdobbiato, Tornaco, Vespolate, Vicolungo.

disoccupati beneficiari di politiche pubbliche di carattere erogativo (il 'bonus spesa' comunale durante la crisi pandemica del 2020), a cui sono stati offerti servizi per il lavoro, quali l'orientamento di base, corsi e laboratori, un tirocinio retribuito. I percorsi formativi e le esperienze di lavoro proposte sono state frutto di una triangolazione tra agenzia formativa, imprese e persone disoccupate, che, con la collaborazione degli autori di questo contributo, ha portato a definire percorsi co-progettati. L'azione ha rappresentato un tentativo di combinare politiche di sostegno al reddito con politiche attive, coinvolgendo target fragili con misure personalizzate e processi innovativi di policy.

Gli obiettivi dell'articolo sono i seguenti: 1) descrivere le caratteristiche del programma Reti per il Futuro, fortemente innovativo dal punto di vista dell'implementazione (co-progettazione multi-attore); 2) analizzare gli esiti dell'esperienza in relazione alle caratteristiche del target, per valutare gli aspetti positivi e negativi di questa esperienza in funzione del ruolo assunto dai fattori interni (es. organizzazione della partnership) ed esterni (congiuntura) al progetto; 3) discutere ciò che si è appreso e individuare utili insegnamenti da trasferire in altri contesti.

La ricerca beneficia dell'osservazione partecipante degli autori e utilizza informazioni di stampo qualitativo (es. diari di bordo degli utenti e interviste in profondità con operatori) combinati con altri dati di carattere quantitativo raccolti con questionari somministrati agli utenti prima della partecipazione all'intervento.

L'articolo è strutturato nel modo seguente. Nel paragrafo 1 si discutono le caratteristiche del caso studio con riferimento alle fonti di finanziamento, agli attori coinvolti, ai processi attivati e ai dispositivi scelti. Nel paragrafo 2 se ne presentano gli esiti, identificando i punti di forza e di debolezza dell'intervento. L'ultimo paragrafo conclude discutendo i principali elementi di apprendimento nell'ottica di generalizzabilità dell'esperienza ad altri contesti.

1. Reti per il Futuro

Tra il 2016 e 2017 quattro assessorati della Regione Piemonte hanno ideato una strategia denominata Welfare Cantiere Regionale (We.Ca.Re.) per stimolare progetti di innovazione sociale, grazie alla disponibilità di risorse del Fondo sociale europeo (FSE) e del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), distribuite su quattro Assi (o Misure), per una dotazione complessiva di 20 milioni di euro. La Misura 1 Sperimentazione di azioni innovative di welfare territoriale⁴, che ha finanziato Reti per il Futuro, è stata avviata nel 2019 con una dotazione di circa 6 milioni di euro, per sostenere in Piemonte progetti proposti da enti gestori dei servizi socio-assistenziali con due obiettivi: rinnovare il sistema di welfare locale e rafforzare la governance dei servizi socio-assistenziali. L'intervento ha stimolato gli enti a progettare azioni volte a ripensare il tradizionale modello di welfare chiamando a collaborare enti pubblici e del privato sociale (in particolare gli enti del Terzo settore). I 22 progetti approvati dalla Regione sono risultati molto eterogenei sia per tipologia di attività che per grado di innovazione sociale. Sotto il profilo della tipologia, gli interventi finanziati erano tesi al (re)inserimento socio-lavorativo; al sostegno di minori, anziani e soggetti non autosufficienti; nonché all'emergenza abitativa. La maggior parte di questi ha proposto azioni 'classiche' al fine di rafforzare i locali servizi di welfare, ideando interventi solo parzialmente innovativi (Aimo *et al.* 2021).

Tra i progetti più innovativi va citato Reti per il Futuro proposto dal Consorzio intercomunale per la gestione dei servizi socio-assistenziali dell'Ovest Ticino (in seguito CISA Ovest Ticino), nella veste di capofila, che ha coinvolto, come partner, il Comune di Trecate con lo Sportello Lavoro⁵, la Cooperativa sociale Elios⁶ e l'Università del Piemonte Orientale. Ad esso la Regione ha assegnato 200.800 euro a cui si sono aggiunti 41.000 euro di cofinanziamento mobilitato dalla partnership. I partner sono stati individuati sulla base della loro specifica

4 Misura 2 Progetti di innovazione sociale per il Terzo settore; Misura 3 Promozione del welfare aziendale; Misura 4 Rafforzamento di attività imprenditoriali che producano effetti socialmente desiderabili.

5 Lo Sportello Lavoro nasce nel 1999 con quattro Comuni convenzionati, che arrivano a dieci alla data del 2020. L'attività nel 2016 riceve l'accreditamento regionale per servizi al lavoro e nasce dalla necessità di intercettare bisogni di persone disoccupate, non coperti per zona territoriale di riferimento e/o tipologia di target (soggetti relativamente più deboli) dai centri per l'impiego e/o agenzie per il lavoro.

6 Nata nel 1994 a Novara da un gruppo di operatori sociali per favorire la promozione umana e l'integrazione sociale di tutti i cittadini. Si occupa principalmente di disabilità, psichiatria, minori e famiglie, housing sociale, per quanto, la prossimità ai bisogni delle persone, spesso, ha portato gli operatori a confrontarsi con programmi, laboratori di comunità e temi legati al lavoro.

esperienza affinché i servizi offerti ai disoccupati fragili potessero risultare più efficaci, grazie alla co-progettazione di azioni di welfare generativo⁷. Il progetto è stato avviato nei primi mesi del 2020, ma a seguito dello scoppio della pandemia, ha subito delle ricalibrature.

La partnership ha scelto fondamentalmente due strumenti per realizzare l'obiettivo del progetto:

- a. i tavoli tematici multi-attore;
- b. l'empowerment dei disoccupati fragili beneficiari di misure di politica attiva⁸.

Il tavolo multi-attore sul lavoro

Il territorio su cui opera il CISA Ovest Ticino vede la presenza di numerose attività imprenditoriali, che spesso si sono avvalse dei servizi dello Sportello Lavoro del Comune di Trecate e/o avevano stretto rapporti di collaborazione con l'Università del Piemonte Orientale (UPO). Il progetto, facendo perno sulle relazioni preesistenti, ha cercato di rafforzare la collaborazione estendendola anche ad altri attori del territorio tramite l'organizzazione di incontri (tavoli tematici) su specifici temi di interesse. L'intento è stato quello di ampliare la rete di attori ad enti pubblici, privati e del Terzo settore, capaci di co-progettare interventi per rispondere ai bisogni della comunità locale.

Sul tema del lavoro⁹, nel luglio 2020, i partner del progetto hanno organizzato un primo incontro cui hanno partecipato dieci tra le più importanti associazioni di categoria (rappresentanti dei sindacati dei lavoratori e delle imprese¹⁰), alcune agenzie formative e altri stakeholder¹¹. L'obiettivo del tavolo, in questa prima convocazione, era riflettere sulle condizioni del mercato del lavoro locale, nella prospetti-

va del reinserimento lavorativo di disoccupati fragili. I partner di Reti per il Futuro hanno ascoltato gli interlocutori per potersi porre nelle condizioni di declinare azioni funzionali all'obiettivo del progetto. La sfida è stata accolta positivamente dai partecipanti, che hanno accreditato questa come una buona prassi da utilizzare.

Tra le organizzazioni datoriali e i rappresentanti dei lavoratori ben sette hanno evidenziato come principale necessità quella di formare le figure professionali maggiormente carenti nel territorio¹². Il metodo segnalato per superare il problema del mismatch tra domanda e offerta di lavoro, secondo la maggioranza degli intervenuti (6 su 10), è quello di creare reti di attori locali. Peraltro, in linea con la letteratura sul tema (Poy e Scaratti 2021), molte delle persone intervenute al tavolo hanno sottolineato che anche le soft skill sono necessarie per il reinserimento lavorativo e hanno suggerito che, nei percorsi di riattivazione di soggetti fragili, si lavorasse per potenziarle. È emersa inoltre la necessità di riflettere sul significato del lavoro come esperienza fondamentale di auto-realizzazione e socializzazione (sviluppo di solidarietà, cooperazione, condivisione). Da ultimo, anche se non meno importante, è stata evidenziata la necessità di sfruttare le opportunità offerte dagli strumenti digitali per l'intermediazione domanda-offerta di lavoro (figura 1).

Grazie agli elementi emersi dal dibattito del tavolo, la partnership ha deciso di porre alla base della progettazione l'individuazione delle professionalità più richieste dal territorio, nonché una serie di interventi per favorire il reinserimento lavorativo dei potenziali beneficiari.

Tra luglio e settembre 2020 le operatrici

7 Capace ossia di "rigenerare e far rendere le risorse (già) disponibili, per aumentare il rendimento degli interventi delle politiche sociali, a beneficio degli aiutati e dell'intera collettività" (Fondazione Zancan 2013).

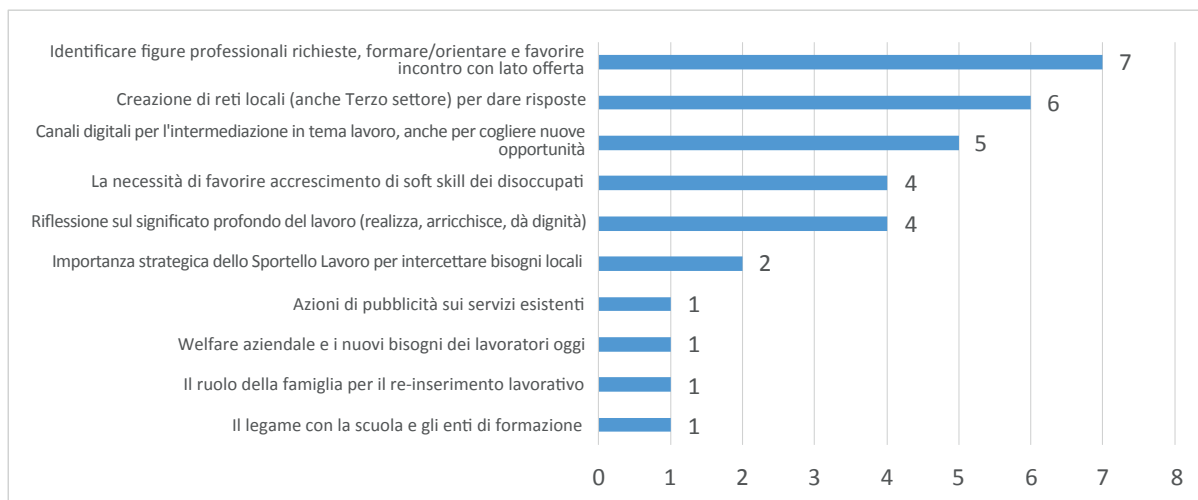
8 Il target delle attività del progetto è stato circoscritto ai disoccupati fragili, inizialmente identificati come i percettori del Reddito di cittadinanza o individui conosciuti dallo Sportello Lavoro e dal CISA Ovest Ticino. A seguito della diffusione del Covid-19 e le conseguenti misure di contenimento del virus, i partner hanno deciso di ricalibrare la platea dei possibili beneficiari virando sui beneficiari dei buoni spesa comunali, distribuiti durante i primi mesi di pandemia nei ventisette Comuni del Consorzio.

9 Con il progetto doveva essere realizzato anche un tavolo sull'innovazione, pensato per riunire gli enti pubblici partner del progetto (CISA, Sportello Lavoro del Comune di Trecate) e realtà del territorio come scuole e aziende. Non si sono però riscontrati risultati rilevanti durante i mesi di attuazione. Sono stati fatti dei tentativi da parte del coordinatore, un operatore della Cooperativa Elios, di avviare delle sperimentazioni riguardanti progetti di sensibilizzazione ambientale, ma senza risultati effettivi.

10 Confartigianato Imprese Piemonte Orientale; CNA Piemonte Nord; Confindustria Vercelli-Novara-Valsesia; API Novara e VCO; Confcooperative Piemonte Nord; CISL Novara; Lega Coop Piemonte.

11 Agenzie per il lavoro; rappresentanti dei Comuni, alcune delle principali imprese del territorio.

12 A livello nazionale nel 2022 il 37% dei datori di lavoro dichiara di sperimentare difficoltà nell'assumere personale (Manpower 2022).

Figura 1. I bisogni del territorio secondo il parere degli enti partecipanti al tavolo di lavoro

Nota: nella figura è indicato il numero di enti (su un totale di 10 partecipanti) che hanno menzionato i diversi temi.
Fonte: elaborazione degli Autori su informazioni raccolte durante il tavolo di lavoro

dello Sportello Lavoro del Comune di Trecate hanno contattato telefonicamente 240 nuclei famigliari residenti nel territorio del Consorzio CISA, offrendo ai disoccupati (senza sostegno da parte di un navigator, se beneficiari di Reddito di cittadinanza) la possibilità di partecipare a un programma di politica attiva del lavoro che prevedeva l'accompagnamento personalizzato per la ricerca del lavoro, azioni specifiche in tema di bilancio delle competenze, sostegno motivazionale, verifiche periodiche sull'andamento del percorso di riattivazione, proposte di lavoro sulla base della disponibilità fornita dalle imprese locali e del tipo di fabbisogno, tirocinio sostenuto economicamente e monitoraggio durante il medesimo.

Da segnalare che, a fronte di 240 nuclei famigliari contattati, solo 63 persone hanno mostrato interesse alla proposta. Ipotizzando un valore medio per la dimensione del nucleo famigliare pari a 2 (la media nazionale è di 2,3 nel 2020; dati Istat, *Popolazione e Famiglie*) sono risultati disponibili solo il 13% degli individui, benché l'offerta provenisse dallo Sportello Lavoro di Trecate, riconosciuto (e riconoscibile) sul territorio per la qualità dei servizi offerti¹³. Tale esito è sostanzialmente in linea con i

risultati di Pomatto *et al.* (2020), che evidenziano una scarsa capacità delle politiche attive del lavoro di raggiungere la platea dei potenziali beneficiari, invero piuttosto restii a recepirne le opportunità¹⁴. Nell'ambito del primo contatto, a fronte della disponibilità di essere inseriti in percorsi di riattivazione, le operatrici hanno raccolto informazioni utili a delineare le caratteristiche dei 63 potenziali beneficiari¹⁵ (tabella 1), che risultano in maggioranza uomini; per il 71,4% italiani; in larga parte (85,7%) conviventi; con un'età media di 46 anni, anche se il 40% circa ha più di 50 anni. Il titolo di studio è per il 34,9% del collettivo la licenza media, ma il 27% è in possesso di un titolo di livello inferiore. Solo 1/4 delle persone dichiara di ricevere il Reddito di cittadinanza, mentre il 60% sostiene di non godere di alcuna forma di sostegno economico oltre il buono spesa. Per quanto ciò possa, almeno in parte, dipendere dal criterio di selezione (non sono stati ritenuti infatti candidabili al percorso le persone con Reddito di cittadinanza già seguiti da un navigator per evitare duplicazioni di interventi), il dato suggerisce che il target intercettato è particolarmente fragile sotto il profilo reddituale. La quasi totalità delle persone ha esperienze di

13 In sede di raccolta dei dati non è stato possibile registrare informazioni sulle motivazioni del mancato interesse a partecipare al progetto Reti per il Futuro.

14 Gli Autori stimano per il Piemonte un grado di copertura dei potenziali destinatari, in relazione a tutti gli interventi di politica attiva – nazionali e/o locali – censiti (numero di partecipanti ad almeno una politica attiva del lavoro sul totale dei disoccupati), pari al 12%.

15 Si noti che il questionario non è stato somministrato a chi non si è dichiarato disponibile a partecipare al percorso di politica attiva.

Tabella 1. Alcune caratteristiche dei beneficiari

<i>Genere</i>	
Uomini	63,5
<i>Età</i>	
Meno di 30 anni	4,8
31-49 anni	57,1
50 anni e più	38,1
<i>Cittadinanza</i>	
Italiana	71,4
<i>Situazione familiare</i>	
Single	14,3
Convivenza	85,7
<i>Titolo di studio</i>	
Nessuno o licenza elementare	27,0
Scuola media inferiore	34,9
Qualifica professionale o diploma	38,1
<i>Sostegno al reddito</i>	
Indennità di disoccupazione	15,9
Reddito di inclusione o Reddito di cittadinanza	25,4
Nessun rilevante sostegno	58,7
<i>Esperienze pregresse di lavoro</i>	
Sì	96,8
<i>Durata della disoccupazione</i>	
Meno di 1 anno	42,9
1-2 anni	19,0
2 anni e più	38,1
<i>Nell'ultimo anno ha sostenuto colloquio di lavoro</i>	
Sì	49,2
Numero di persone	63
Fonte: elaborazione degli Autori su dati di monitoraggio del progetto Reti per il Futuro	

lavoro pregresse. Il 42,9% è disoccupato da meno di un anno, ma una quota sostanzialmente analoga è disoccupata da più tempo (due anni e oltre). La metà circa delle persone ha sostenuto almeno un

colloquio di lavoro nell'ultimo anno, dimostrandosi quindi attiva nella ricerca di lavoro.

Durante la telefonata di primo contatto, le operatrici dello Sportello Lavoro hanno raccolto anche altre interessanti informazioni riguardo, ad esempio, all'atteggiamento verso il lavoro e alla percezione sul possesso di alcune competenze trasversali (figura 2).

I rispondenti in larga parte ritengono il lavoro come un'esperienza che necessita di impegno personale (il grado di accordo con tale affermazione è, in media, di 8,6 su 10); ne riconoscono il ruolo fondamentale per costruire progetti di vita solidi (8,5); ne vedono l'utilità per partecipare allo sviluppo della società (8,5); per la propria realizzazione (8,4); come una tra le più importanti esperienze della vita (8,4). In generale, dunque, sembra emergere una visione non compromessa dell'esperienza del lavoro, che appare utile alla realizzazione della persona. Tuttavia, emergono anche giudizi piuttosto critici in relazione ad alcune dimensioni del lavoro. In particolare, la possibilità che esso rappresenti esclusivamente una fonte di reddito (grado di accordo pari a 5,9 su 10) e significhi sostanzialmente fatica (5,7 su 10).

In tema di auto-percezione del possesso di alcune soft skill, emerge un quadro eterogeneo tra le competenze che le persone dichiarano di possedere e quelle di cui si sentono più carenti (figura 3).

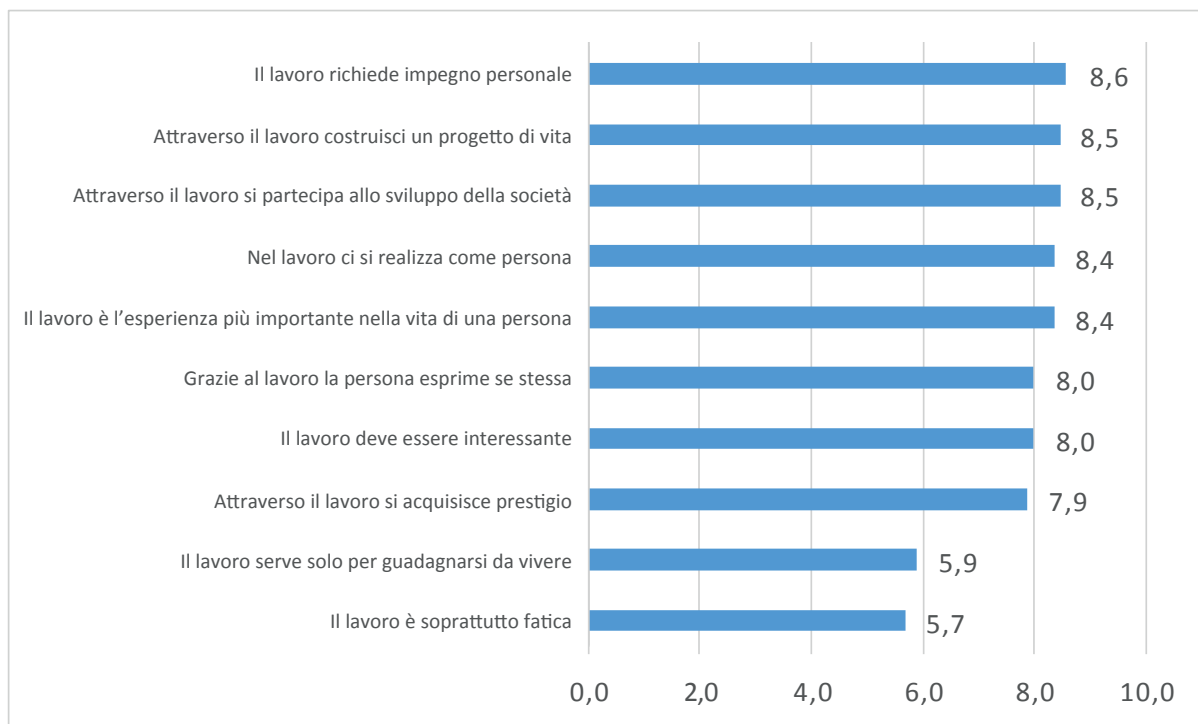
Si osserva, in particolare, un'elevata percezione circa il possesso di abilità di problem solving (8,1 su 10), autostima (7,9), capacità di comunicazione (7,7) e grinta (7,6).

I rispondenti sembrano essere poco propensi a rimettersi in gioco, in quanto, in media, è pari a 7,1 su 10 il grado di accordo con l'affermazione "penso di avere tutte le competenze che servono per trovare un lavoro", con una visione del sé piuttosto cristallizzata.

Le risposte segnalano, inoltre, una limitata fiducia negli altri, relativamente bassa inclusione sociale e soddisfazione di vita, suggerendo una condizione individuale percepita, almeno in parte, come critica dal punto di vista relazionale e del rapporto con gli altri e con la comunità di riferimento.

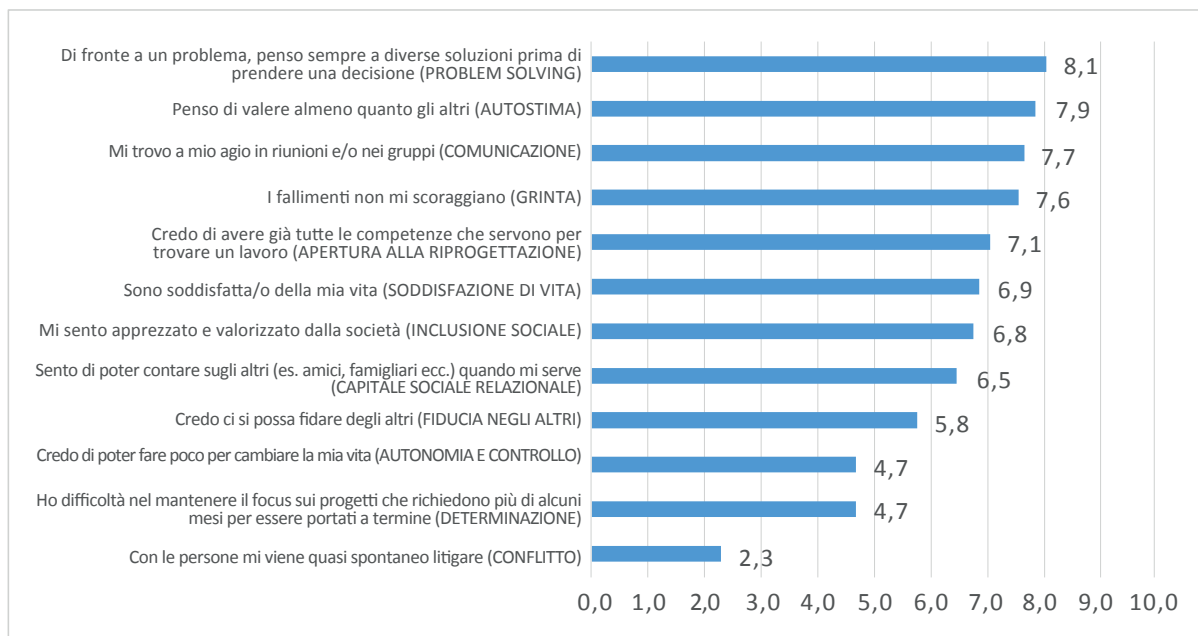
La visione circa la possibilità di incidere fattivamente sulla propria condizione di vita (autonomia e controllo) e la determinazione con cui si cerca di raggiungere gli obiettivi sembrano altresì essere competenze meno diffuse nel collettivo investigato.

Figura 2. L'atteggiamento verso il lavoro



Nota: l'indicatore mostra (in media sui 63 rispondenti) il grado di accordo con le diverse affermazioni in una scala da 1 a 10.
 Fonte: elaborazione degli Autori su dati di monitoraggio del progetto Reti per il Futuro

Figura 3. La percezione sul possesso di alcune soft skill



Nota: l'indicatore mostra (in media sui 63 rispondenti) il grado di accordo con le diverse affermazioni in una scala da 1 a 10.
 Fonte: elaborazione degli Autori su dati di monitoraggio del progetto Reti per il Futuro

La co-progettazione dei percorsi per il reinserimento lavorativo

La ricerca dei potenziali beneficiari del

progetto si conclude a settembre 2020. A seguire viene riconvocato il tavolo sul lavoro nella stessa composizione del luglio 2020 per definire nel

dettaglio le azioni del progetto. L'incontro ha lo scopo di condividere le informazioni raccolte riguardo alle caratteristiche dei potenziali beneficiari (le 63 persone intercettate); analizzare i bisogni delle imprese in termini di professionalità richieste (anche nuove, a seguito della pandemia); segnalare che nel frattempo il CISA Ovest Ticino aveva individuato nel proprio bilancio alcune risorse da destinare al progetto per finanziare i tirocini (600 euro mensili, per sei mesi per ciascuna persona eventualmente avviata al lavoro)¹⁶; raccogliere attraverso le associazioni datoriali le potenziali disponibilità a ospitare tirocinanti da parte delle imprese loro associate.

All'incontro è seguito un iter che ha visto la cooperativa Elios contattare le imprese possibili host dei percorsi lavorativi e proporre loro lo sviluppo di prassi innovative di co-progettazione ex ante dei tirocini. Per parte sua la cooperativa Elios si impegnava a mettere in campo azioni formative per favorire l'incontro tra le aspettative delle persone disoccupate e i bisogni delle imprese anche con attività di tutoraggio dei tirocinanti, per consentire il superamento di eventuali criticità che fossero emerse durante il tirocinio.

A distanza di meno di due mesi dal primo contatto telefonico, lo Sportello Lavoro di Trecate ha ricontattato le persone che si erano dichiarate disponibili e 37 su 63 hanno riconfermato la disponibilità ad un primo colloquio conoscitivo, gestito dalla cooperativa sociale Elios. In seguito solo 21 hanno effettivamente fornito la documentazione necessaria per entrare a pieno titolo nel percorso. Tutti i 21 disoccupati (un terzo di coloro che si erano inizialmente dichiarati disponibili) sono stati inseriti in un percorso formativo e di accompagnamento al reinserimento lavorativo; non tutti però hanno scelto di beneficiare dell'intera gamma dei servizi per cui avevano inizialmente manifestato interesse. Tutte le persone hanno usufruito di tre incontri volti a monitorare e supportare il percorso di reinserimento lavorativo attraverso l'aiuto alla compilazione del CV, l'attività di

preparazione ai colloqui di lavoro e al supporto nella ricerca attiva; tuttavia solo 8 hanno dato la disponibilità a tre ulteriori incontri di formazione orientativa alla preparazione dei colloqui con le aziende¹⁷. L'esito finale ha comportato l'avvio di due tirocini co-progettati tra gli operatori della cooperativa Elios, l'azienda e il lavoratore. Questi due tirocinanti, alla conclusione del progetto, sono stati confermati con contratto stabile.

Il progetto è risultato innovativo rispetto ad alcune delle dimensioni che la letteratura da tempo suggerisce come cruciali per il successo dei programmi di politica attiva: ascolto dei bisogni del territorio; sviluppo di servizi *tailor made*; creazione di una rete multi-attore a supporto della co-progettazione condivisa dei percorsi formativi. Quanto descritto in precedenza segnala, tuttavia, le difficoltà nell'intercettare (prima) e nell'inserire (poi, e nel medio termine) le persone disoccupate in percorsi lavorativi. Cosa possiamo dunque apprendere da questa esperienza, che per quanto innovativa ha portato risultati trascurabili? Quali sono i fattori che hanno facilitato oppure ostacolato l'implementazione e quindi gli esiti dell'intervento? Nel paragrafo successivo proviamo a rispondere a questi interrogativi a fini di apprendimento.

2. Apprendimenti dall'implementazione e dagli esiti

Questa analisi è realizzata combinando un mix di fonti, in particolare: l'osservazione partecipante degli autori nell'intero processo; l'analisi dei diari di bordo sui partecipanti (tenuti dai formatori durante il percorso formativo); l'analisi di dati raccolti con il questionario ai beneficiari. Per la rilettura dell'implementazione e degli esiti del progetto a fini di apprendimento si sceglie di evidenziare i fattori che, a nostro avviso, hanno contribuito in senso positivo (facilitanti) oppure negativo (ostacolanti) a quanto osservato. Tali elementi sono messi in relazione con la loro origine riferibile a fattori interni all'organizzazione (partnership) oppure originati dal contesto generale (esterno) (tabella 2).

16 Il capofila ha utilizzato risorse diverse da quelle della strategia We.Ca.Re. perché questa non ammetteva il finanziamento dei tirocini.

17 Tra gli utenti, 4 hanno partecipato anche a un corso di educazione finanziaria, a cura di professionisti formatori e finanziato con le risorse del progetto, con l'obiettivo di renderli più consapevoli nella gestione delle proprie risorse economiche, anche rispetto a possibili incrementi di reddito a seguito dell'avvio di periodi lavorativi.

Tabella 2. Una rilettura dei fattori incidenti sull'implementazione del progetto

Fattori	Facilitanti	Ostacolanti
Interni	<ul style="list-style-type: none"> • Solide relazioni pregresse tra enti proponenti, riconoscibilità e autorevolezza della partnership • Abitudine dell'agenzia formativa a lavorare con target fragili • Coinvolgimento ampio degli enti verso obiettivi di fondo che vanno ben oltre la singola progettualità 	<ul style="list-style-type: none"> • Elevati costi di coordinamento • Necessità di definire un ruolo guida forte e trainante • Autoselezione del target fragile entro i più fragili • Sfiducia e preconcetti verso i servizi al lavoro
Esterni	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoraggio dei bisogni del territorio nel tempo come fattore positivo a prescindere dalla congiuntura 	<ul style="list-style-type: none"> • Fabbisogni di personale fortemente legati al ciclo economico e revisione delle aspettative • Iper-valorizzazione da parte dei disoccupati dell'oggi' a scapito di una visione di medio-lungo termine (specie in relazione a redditi alternativi)

Fattori facilitanti di tipo interno

Il progetto fin dalla sua ideazione ha inteso offrire un servizio innovativo che coinvolgesse professionalità diverse per poter sostenere al meglio i percorsi di reinserimento lavorativo in un'ottica di rete multi-attore. Il Tavolo sul lavoro ha prodotto un confronto positivo tra imprese, enti del Terzo settore e servizi pubblici, raramente coinvolti in riflessioni e progettualità condivise. L'ampia adesione da parte delle associazioni di categoria, agenzie formative ecc. ha poggiato sulla disponibilità dei partner di mettere a sistema la propria rete di relazioni, coinvolgendo numerosi stakeholder. Il concetto di rete, oltre ad aver indirizzato le modalità di progettazione, ha permesso di strutturare l'intervento in funzione delle esigenze del territorio grazie alla conoscenza dei bisogni dei disoccupati, ma anche delle caratteristiche della domanda di lavoro proveniente dal tessuto produttivo. La capacità di calibrare l'intervento rispetto ai bisogni e alle opportunità è uno degli aspetti maggiormente positivi dell'intervento, interessante in un'ottica di promozione di politiche del lavoro *place based*, solitamente gestite a livello regionale o nazionale.

Per quanto riguarda le competenze in possesso delle realtà coinvolte, si sottolinea il ruolo della cooperativa Elios abituata a lavorare con target fragili. Questo ha aiutato gli operatori durante i percorsi di accompagnamento nei quali sono spesso emerse (come si dirà più avanti) difficoltà legate alla riattivazione dei beneficiari. Altro aspetto positivo, il lavoro dello Sportello Lavoro di Trecate che, grazie alle proprie competenze e riconoscibilità, ha svolto un ruolo insostituibile nell'intercettare i potenziali

beneficiari del progetto. Infine, l'Università ha contribuito offrendo metodo, coadiuvando il capofila nella governance, monitorando e valutando gli esiti delle azioni poste in essere dalla partnership e mettendo a disposizione la propria rete di relazioni. Per la realizzazione di processi territoriali quali quello in esame, risultano fondamentali le competenze, la riconoscibilità e l'autorevolezza degli attori che la realizzano.

La consapevolezza del fatto che si stava sviluppando un modello innovativo di welfare territoriale ha stimolato inoltre la creatività della partnership. Un esempio in questo senso è legato alle risorse economiche per i tirocini, che l'ente capofila ha mobilitato attingendo a fonti diverse, nell'ottica di collegare tra loro più dispositivi di policy. Ma lo stesso vale per l'organizzazione dei tavoli tematici, la cui convocazione necessita di un esteso tessuto relazionale per provare a 'condividere un percorso' tra attori dalle esigenze anche molto diverse.

Fattori facilitanti di tipo esterno

Il progetto ha preso avvio a metà del 2020 in un momento in cui si iniziavano a intravedere alcuni segnali di ripresa economica come sottolineato dalla relazione annuale della Banca d'Italia per l'anno 2021 (Banca d'Italia 2022). Questa tendenza è durata pressoché fino ai primi mesi autunnali generando aspettative positive tra i vari operatori economici e di conseguenza favorendo anche l'offerta di tirocini. Nel medesimo periodo, sono emerse esigenze di nuovi lavori per persone con basse competenze, come servizi di cura e assistenza familiare; a livello regionale si è registrato un aumento di circa il 40%

nelle assunzioni a tempo pieno tra il 2019 e il 2020 (Ires Piemonte 2021)¹⁸. Dalle riflessioni del Tavolo sono emerse diverse esigenze anche in termini di personale per lavori di pulizia e cura in strutture sanitarie e di assistenza, insieme anche alla richiesta di lavoratori per il settore logistico.

Fattori ostacolanti di tipo interno

Una criticità nell'implementazione del progetto ha riguardato le possibilità dell'ente capofila di coordinare efficacemente le attività dei partner, anche per le difficoltà di comunicazione legate al non poter operare in presenza durante i primi mesi di pandemia. Una rete multi-attore, per essere operativa ed efficiente, ha solitamente bisogno di alcune realtà nevralgiche che sappiano trainare la rete verso gli obiettivi comuni (Provan e Kenis 2008). L'importanza del coordinamento è un tema centrale nell'attuazione e nella buona riuscita delle politiche attive del lavoro, questo è anche dimostrato in via preliminare dal ruolo, a volte troppo poco incisivo, dei centri per l'impiego nel RdC (Busilacchi *et al.* 2021).

Un ulteriore aspetto critico della rete ha riguardato l'informalità delle collaborazioni con gli attori esterni alla partnership del progetto: da un lato si è riusciti a riunire realtà diverse pronte a collaborare, dall'altro non essendoci vincoli formali da rispettare (ad esempio per l'offerta di tirocini) molte imprese, inizialmente rese disponibili, si sono poi tirate indietro, riducendo la gamma delle opzioni e quindi anche il numero dei disoccupati interessati ad aderire al programma. Questo tipo di progettazione che parte 'dal basso' (ascolto dei bisogni) sembra quindi non poter prescindere da alcuni accordi più formali con le imprese.

Un ulteriore fattore limitante l'esito del progetto risiede nelle caratteristiche specifiche del target: come atteso, i beneficiari risultano, lungo diverse dimensioni, particolarmente fragili. A questo proposito è interessante analizzare anche il tipo di auto-selezione che si è realizzata nell'ambito dell'implementazione del progetto tra i potenziali beneficiari. Infatti, a fronte di 63 persone che si erano

inizialmente rese disponibili a partecipare, molte non hanno accettato di iniziare effettivamente il percorso proposto. Purtroppo non è possibile elaborare maggiormente su questo punto perché non sono state raccolte informazioni sulla motivazione di tale scelta. Di seguito sono spiegate, almeno in parte, queste decisioni utilizzando informazioni censite sulle caratteristiche dei due gruppi.

Nella tabella 3 si riportano le caratteristiche socio-anagrafiche e di storia lavorativa delle persone disoccupate, distinguendo il collettivo (21 persone) che ha goduto almeno dei servizi di orientamento come politica attiva del progetto, dal gruppo di coloro (42) che alla fine si sono dichiarati indisponibili a partecipare. Con riferimento all'atteggiamento verso il lavoro e le soft skill, i dati raccolti sull'intero collettivo di rispondenti in relazione ai vari item (si vedano le figure 2 e 3) permettono di ricondurre ad alcuni fattori latenti (analisi fattoriale) la variabilità. Le analisi, presentate per completezza in Appendice, mostrano come gli item riferiti al lavoro siano riconducibili ad un solo fattore, che chiamiamo "atteggiamento positivo verso il lavoro"; mentre, quelli riferibili alle competenze trasversali sono riconducibili a tre fattori, la "visione positiva del sé", "l'orientamento all'obiettivo" e "l'inserimento sociale"¹⁹. In tabella 3 si mostra la differenza standardizzata, come misura (che non dipende dalla dimensione dei collettivi) per testare la significatività statistica del differenziale tra i due gruppi (valori per la differenza standardizzata superiori a 0,25 suggeriscono differenziale significativo in media tra i due gruppi; Imbens e Wooldridge 2009). I risultati segnalano che il gruppo di quanti hanno iniziato i percorsi di riattivazione si caratterizza per un'età più matura, un livello di istruzione molto basso, una maggiore durata del periodo di disoccupazione e un minor attivismo sul mercato del lavoro.

L'implementazione della misura ha visto dunque la partecipazione delle persone più fragili di un collettivo già fragile. A ciò si deve aggiungere che i partecipanti sembrano possedere un atteggiamento particolarmente positivo verso il lavoro ma una, forse

18 Questo dato probabilmente è stato influenzato anche da dinamiche di stabilizzazione di rapporti precedentemente irregolari.

19 Nello specifico, a seguito dell'analisi fattoriale dei vari item riferiti alle soft skill (figura 3): autostima, soddisfazione di vita, problem solving, inclusione sociale, grinta, comunicazione e apertura alla progettazione contribuiscono in modo particolare alla componente che denominiamo "visione positiva del sé"; determinazione, autonomia e controllo e conflitto alla componente "orientamento all'obiettivo"; capitale sociale relazionale e fiducia negli altri nella componente "inserimento sociale".

Tabella 3. Le caratteristiche dei partecipanti alle attività progettuali (coinvolti) e di quanti, pur dichiaratisi inizialmente disponibili, hanno infine rifiutato (non coinvolti)

	Non coinvolti	Coinvolti	Differenza standardizzata
<i>Genere</i>			
Uomini	66,6	57,1	0,19
<i>Età (media)</i>			
	44,8	48,0	0,28
<i>Cittadinanza</i>			
Italiana	69,0	76,1	0,15
<i>Situazione familiare</i>			
Convivenza	85,7	85,7	0,00
<i>Titolo di studio</i>			
Nessuno o licenza elementare	21,4	38,1	0,36
Scuola media inferiore	33,3	38,1	0,09
Qualifica professionale o diploma	45,2	23,8	0,45
<i>Sostegno al reddito</i>			
Indennità di disoccupazione	16,7	14,3	0,06
Reddito di inclusione o Reddito di cittadinanza	26,2	23,8	0,05
Nessun rilevante sostegno	57,1	61,9	0,09
<i>Durata della disoccupazione</i>			
Meno di 1 anno	47,6	33,3	0,28
1-2 anni	21,4	14,2	0,18
2 anni e più	30,9	52,3	0,43
<i>Nell'ultimo anno ha sostenuto colloquio di lavoro</i>			
Si	54,7	38,1	0,33
<i>Atteggiamento positivo verso il lavoro</i>			
	-18,1	36,3	0,60
<i>Soft skill</i>			
Visione positiva del sè	-19,0	38,0	0,65
Orientamento all'obiettivo	-4,2	8,4	0,13
Inserimento sociale	1,1	-2,2	0,04
Numero di persone	42	21	

Nota: i panel 'atteggiamento positivo verso il lavoro' e 'soft skill' si riferiscono a una misura di sintesi ottenuta come estrazione dei fattori (si veda l'Appendice per maggiori dettagli).

Fonte: elaborazione degli Autori su dati di monitoraggio del progetto Reti per il Futuro

eccessiva, visione positiva del sé e delle potenzialità del proprio profilo individuale. Il principale problema legato a questo tipo di (auto)selezione non è solo la problematicità del matching domanda-offerta (per quanto, naturalmente, possa risultare più complicato realizzare un abbinamento lavoratore-impresa nel caso di profili meno occupabili), quanto anche la possibilità di riuscire a coinvolgere e ingaggiare le persone in percorsi che possono creare valore, ma che necessitano di forte motivazione e disponibilità a rimettersi in gioco per essere realizzati. Fragilità più accentuate di partenza significano anche minori capacità di valutare appieno la sfida, e i possibili ritorni della medesima nel medio e lungo termine.

Con i diari di bordo raccolti dai formatori e riferiti ai percorsi formativi dei 21 beneficiari, è possibile analizzare in maggior profondità il comportamento dei beneficiari dopo l'avvio dei percorsi, alla luce delle peculiarità del target così come descritto. Cercando di sistematizzare i principali problemi emersi durante l'implementazione, notiamo come la criticità più frequente abbia riguardato le difficoltà comunicative tra il disoccupato e l'operatore del servizio di politica del lavoro. Ciò richiama prevalentemente la propensione di alcuni disoccupati a volersi 'sottrarre' all'aiuto offerto dagli operatori. Gli operatori hanno collegato questa dinamica alla scarsa motivazione e alla sfiducia, nonché scetticismo, nei confronti dei servizi al lavoro. È utile richiamare brevemente le connessioni tra atteggiamento e stato di disoccupazione di lungo periodo, caratteristica comune ai beneficiari del progetto. Il perdurare di questa situazione faciliterebbe infatti atteggiamenti di apatia nei confronti del mondo del lavoro (Jahoda *et al.* 1971) e di malessere psico-fisico generale, intaccando sensibilmente l'atteggiamento verso soluzioni, anche proattive, di uscita da questo stato (McKee-Ryan *et al.* 2005; Chen e Lim 2012; Wanberg *et al.* 2016). Questa dinamica risulta quindi aggravare la situazione di disoccupati fragili, spingendoli sempre di più in una spirale discendente dalla quale è difficile uscire. Di seguito si propongono alcuni estratti dai diari che rimarcano quanto qui descritto.

La Sig.ra S. ha manifestato un certo scetticismo e sfiducia, nel primo colloquio telefonico e durante la prima parte del primo colloquio in presenza, verso le proposte avanzate dall'operatore.

Successivamente le è stato proposto un nuovo incontro per pianificare insieme le azioni di ricerca attiva nel settore e nel territorio individuati. Purtroppo, la Sig.ra S. non si è presentata al secondo appuntamento e l'operatore ha più volte cercato di mettersi in contatto con lei, ma non è più riuscito a parlarle.

Estratto dal Diario interventi reinserimento lavorativo

La Sig.ra F. è apparsa sin dal primo colloquio in presenza poco motivata ad aderire al progetto e sfiduciata nei confronti di un aiuto esterno. Dopo una analisi delle sue competenze ed esperienze lavorative pregresse, l'operatore le ha proposto di partecipare ad un tirocinio presso un'azienda del settore tessile avente sede a Cameri. [...] Purtroppo, a poche ore di distanza dal colloquio di presentazione della tirocinante al titolare, la Sig.ra F., con un messaggio audio su Whatsapp, ha deciso di non cogliere questa opportunità, adducendo come motivazione il fatto che non era interessata a operare nel settore tessile. L'operatore ha provato a richiamare la Sig.ra F. ma non è più riuscito a mettersi in contatto con lei.

Estratto dal Diario interventi reinserimento lavorativo

L'operatore ha contattato più volte la Sig.ra G., riuscendo a parlarle solo in un'occasione. La Sig.ra G. è sembrata assumere un atteggiamento sospettoso verso le proposte in merito all'opportunità di intraprendere un percorso di accompagnamento al reinserimento lavorativo. [...] Purtroppo, la Sig.ra G. ha ribadito la grande sfiducia verso qualsiasi aiuto e un disarmante scoraggiamento e non ha fornito nei giorni successivi nessuna risposta relativa alle due proposte di appuntamento. Estratto dal Diario interventi reinserimento lavorativo

Con una serie di colloqui l'operatore ha provato a chiarire quale potesse essere la strada più adeguata da intraprendere, ma questo percorso è stato fortemente condizionato dal fatto che il Sig. B. non ha mai avuto nessun tipo di esperienza fino ad ora. Probabilmente la scarsa efficacia di questa attività esplorativa è stata condizionata da un deficit

motivazionale, dato che ha dichiarato di vivere di rendita delle proprietà che gli hanno lasciato i suoi genitori, deceduti entrambi l'anno scorso.

Estratto dal *Diario interventi reinserimento lavorativo*

L'operatore ha riscontrato sin dal primo colloquio con il Sig. B. molti ostacoli nel condurre un percorso in modo proficuo per entrambi, per problemi di natura relazionale e comunicativa. Appare molto scostante e sfuggente, si ha l'impressione di avere di fronte una persona che non racconta la verità, si ipotizza ci siano alla base problematiche legate all'abuso di sostanze.

Estratto dal *Diario interventi reinserimento lavorativo*

Queste testimonianze permettono di comprendere meglio alcune dinamiche avvenute durante i mesi di implementazione del progetto, che sottolineano in particolare il ruolo centrale dell'atteggiamento verso il lavoro. Dai questionari era emersa una sostanziale percezione positiva del lavoro da parte dei 21 beneficiari che non ha retto alla prova dei fatti, alimentando la seconda chiave di lettura del dato, ossia una probabile visione eccessiva del sé. Il tema della capacità di 'ingaggiare' proattivamente i disoccupati fragili e di convincerli della bontà dell'iniziativa non è da sottovalutare nella costruzione di questo tipo di policy e questo progetto ne ha mostrato limiti e difficoltà.

Fattori ostacolanti di tipo esterno

Una problematica riguardante ancora i beneficiari dell'intervento è la possibile preferenza dei disoccupati a mantenere altre forme di assistenza (ad es. RdC) o prediligere forme di lavoro meno strutturate. In questi casi, le persone hanno scelto di abbandonare il percorso di politica attiva di Reti per il Futuro anche se molto promettente in termini di possibile outcome lavorativo. Ciò richiama elementi ampiamente dibattuti in letteratura che riguardano il *trade-off* in capo ai beneficiari tra l'aderire a opportunità loro offerte (lavorative e/o di formazione) e lo status quo in cui il sussidio di sostegno al reddito gioca un ruolo importante. Come discusso dalla sociologa Chiara Saraceno (2022a e 2022b) il dibattito

pubblico intorno a questi temi – il suo riferimento è al Reddito di cittadinanza in Italia – è conflittuale e polarizzato tra posizioni distanti. In molti casi i detrattori della misura hanno argomentato il disincentivo ad accettare proposte di lavoro (una platea di persone 'sdraiate sul divano' al costo di non perdere il sussidio per guadagnare poco di più), cui è possibile si sommi il problema della combinazione di sussidio con reddito da lavoro irregolare (Baldini e Gori 2019). Il disegno della policy gioca un ruolo fondamentale e, nel caso del RdC, tra le note più critiche vi è l'elevata percentuale di detrazione dal beneficio (e l'inserimento nell'ISEE) dell'eventuale reddito da occupazione maturato dai beneficiari. Ciò può oggettivamente contribuire a scoraggiare l'accettazione di salari reputati non sufficientemente alti oppure quelli dalle prospettive incerte. Come discusso da Alfano *et al.* (2019), vi è una correlazione dal punto di vista territoriale tra numero di domande di RdC e dimensione del mercato del lavoro irregolare. Tale evidenza è intrinseca alla policy stessa in quanto il RdC vorrebbe servire a contrastare situazioni di povertà offrendo un'alternativa al lavoro nero, oltre al coinvolgimento dei beneficiari (o almeno alcuni di essi) in percorsi di riattivazione; le norme penali vogliono servire a scoraggiare chi usufruisce del sussidio cumulando lavoro nero.

Il Reddito di cittadinanza, così come molte delle politiche pubbliche implementate nel nostro Paese, è stato ideato su base universale senza studi preliminari di efficacia. Questi ultimi, grazie all'analisi di progetti 'pilota', avrebbero consentito di misurare, prima dell'attuazione, i possibili effetti positivi e/o negativi riferibili a vari outcome di interesse. Nel maggio 2022 il Comitato scientifico per la valutazione del RdC ha reso pubblico un progetto di ricerca per la valutazione controfattuale degli effetti della misura²⁰. L'auspicio è che, seppur in ritardo, tale analisi venga effettivamente realizzata. Per il momento, gli unici dati disponibili sono quelli descrittivi derivanti da indagini *ad hoc* oppure dai dati di monitoraggio. Tra questi, una recente indagine di Inapp (2022) suggerisce che circa la metà della platea complessiva dei beneficiari di RdC sia composta da lavoratori poveri (*working poor*), per i quali il sussidio serve a integrare redditi da lavoro generalmente molto bassi. Ciò sembrerebbe suggerire effetti limitati sulle scelte di partecipazione al mercato del lavoro. Per la metà della platea dei beneficiari di RdC la fruizione del sussidio non con-

20 Ci si riferisce al documento *Progetto di ricerca per la valutazione controfattuale dei percorsi di inclusione per i beneficiari del Reddito di cittadinanza*, <https://bit.ly/3etdh4k>.

sente di uscire da una situazione di povertà economica (si veda anche Anpal 2021). Sempre secondo l'indagine condotta da Inapp, solo il 40% di percettori di RdC è stato contattato dai centri per l'impiego e tra questi solo il 40% è risultato occupabile e ha quindi siglato il cosiddetto Patto per il lavoro. In relazione a tale collettivo, solo la metà ha ricevuto una proposta di lavoro, che nel 56% dei casi è stata rifiutata (in larga parte, oltre il 70%, a causa di offerte di lavoro non in linea con le competenze e/o il titolo di studio). A fronte di un acceso dibattito su questi temi, i dati attualmente disponibili permettono, dunque, considerazioni al più speculative sugli effetti (positivi o negativi) occupazionali associati alla partecipazione alla misura.

In questo articolo non è nostro obiettivo approfondire le diverse argomentazioni alla base del dibattito. Il progetto Reti per il Futuro finanziava percorsi di orientamento e formazione che, grazie alla co-progettazione, dopo l'esperienza di tirocinio, avrebbero plausibilmente potuto sfociare in un contratto di lavoro. Ciononostante, in molti casi l'opportunità non è stata colta. Grazie alla lettura dei diari dei beneficiari e alle interviste realizzate dagli operatori progettuali si può affermare che per diversi disoccupati il disincentivo al lavoro si sia effettivamente concretizzato nella scelta di abbandonare il percorso intrapreso per paura di perdere benefici di varia natura. Sembra, dunque, che, nonostante il coinvolgimento nel disegno della politica del lavoro, continui ad affiorare il tema della relazione con altri incentivi che condizionano le preferenze individuali. Come rimarcato da Anselmo *et al.* (2020), i target fragili non necessariamente reagiscono alla povertà economica ridimensionando le proprie aspettative sul mercato del lavoro. Una possibile spiegazione del fallimento rilevato risiede nella limitata fiducia sull'efficacia del percorso da intraprendere e in particolare dello strumento individuato per l'inserimento (il tirocinio), nonché sul livello di reddito nel primo periodo e in prospettiva. C'è da chiedersi cosa sarebbe successo – spesso la norma per molti servizi per il lavoro – con un approccio verso i beneficiari prettamente burocratico-formale in cui la presa in carico fosse risultata ancor meno personalizzata e finalizzata al reinserimento.

Il tema è complesso e dalle difficili soluzioni. L'analisi del caso di studio suggerisce che la partecipazione a politiche del lavoro per target fragili non esula da riflessioni esplicite in termini di costi-benefici. Ciò contribuisce a riflettere ulteriormente sul mito del *lazy poors* (Mostacci 2021) secondo cui la povertà è esclusivamente figlia

della cattiva volontà del disoccupato. Di converso, un'analisi più approfondita (e realistica) della condizione dei disoccupati fragili rammenta che, come tutti gli agenti economici, anche i senza lavoro fragili reagiscono a stimoli e incentivi. Lungo questa prospettiva, appare cruciale coinvolgere i partecipanti in percorsi di empowerment grazie ai quali favorire decisioni consapevoli, in virtù della disponibilità di un set informativo più ricco, in termini, ad esempio dei potenziali benefici (di lungo termine e non solo monetari) associati al reinserimento nel mercato del lavoro. Forse la sfida più importante per l'efficace presa in carico e l'accompagnamento delle persone disoccupate, specie quelle più fragili, è che i servizi al lavoro si dotino di professionalità che posseggano anche skill emotivo-psicologiche e sociali.

Quando sembravano esserci tutte le condizioni favorevoli ad avviare un'esperienza lavorativa in linea con le finalità del progetto Reti per il Futuro, il candidato si è tirato indietro. Il Sig. C. ha motivato il rifiuto facendo riferimento al basso compenso previsto (peraltro accettato in tutti i colloqui precedenti).

Estratto dal *Diario interventi reinserimento lavorativo*

Il Sig. O. ha raccontato che la sua famiglia si trova nel suo paese d'origine, ha tre figli e l'indennità ricevuta per la partecipazione al tirocinio non gli consente di aiutarli adeguatamente.

Estratto dal *Diario interventi reinserimento lavorativo*

Il Sig. F. è disoccupato da un paio di anni ormai, non ha la patente e questo è un grande problema per lui in quanto non riesce neanche a spostarsi con grande facilità. È invalido a causa di un infortunio sul lavoro che ha comportato una riduzione della mobilità di uno dei due piedi. [...] Di fronte alla concreta possibilità di iniziare un tirocinio il Sig. F. informa l'operatore di aver trovato un impiego stabile tramite un suo parente. In ben due casi racconta questa versione, inducendo l'operatore ad approfondire le motivazioni alla base di questo comportamento poco trasparente. Si scopre che in realtà il vero interesse del Sig. F. non è trovare un lavoro, bensì quello di continuare ad usufruire delle agevolazioni determinate dalla sua invalidità.

Estratto dal *Diario interventi reinserimento lavorativo*

Purtroppo il Sig. E. non si è presentato all'appuntamento e si è giustificato dicendo che per 600 euro al mese "non andava a spaccarsi la schiena" e che "lui quella cifra l'avrebbe tranquillamente guadagnata facendo attività di volontariato nel paese in cui vive". Successivamente ha dichiarato per iscritto di rinunciare al progetto.

Estratto dal *Diario interventi reinserimento lavorativo*

Da ultimo, un'altra minaccia di fatto imprevedibile all'avvio del progetto è stata la crisi pandemica. Questo shock esogeno ha di fatto bloccato molti percorsi di inserimento, accrescendo l'incertezza delle aziende e portando diverse realtà produttive, che all'inizio si erano rese disponibili ad accogliere dei tirocinanti, ad abbandonare il progetto. L'emergenza sanitaria peraltro ha posto degli ostacoli a tutti i progetti finanziati con We.Ca.Re. di fatto posticipandone l'attuazione e, in moltissimi casi, ricalibrandone l'attività verso interventi più soft e meno strutturati (Aimo *et al.* 2021). Per quanto riguarda Reti per il Futuro, l'avvio delle attività di inserimento lavorativo di persone fragili, già di per sé complessa, è risultato ancora più difficile in un contesto di incertezza.

Riflessioni conclusive

Nell'articolo è descritta, nei suoi caratteri fondamentali, l'esperienza di attuazione di una politica del lavoro co-progettata, multi-attore, indirizzata a disoccupati estremamente fragili e distanti dal mercato del lavoro. Il grado di innovatività del progetto risiede, da un lato nell'ascolto dei bisogni del territorio con riferimento alla domanda di figure professionali (domanda di lavoro locale), dall'altro nel mettere in relazione le imprese con persone disoccupate e difficilmente occupabili da coinvolgere in percorsi di riattivazione, ascolto e formazione che si concretizzino in opportunità lavorative consone alle loro aspirazioni e capacità con la possibile attivazione di tirocini retribuiti, sostenuti dal progetto e co-progettati. La tessitura sociale sperimentata, molto promettente, è stata testata nell'ambito di una progettualità caratterizzata da innovazione sociale nel territoriale piemontese. Questa iniziativa ha proposto nuove modalità per ridurre il mismatch tra domanda e offerta di lavoro, lavorando su target fragili e coinvolgendo imprese capaci di cogliere la sfida della co-progettazione,

a fronte della possibilità di beneficiare di servizi al lavoro più aderenti alle necessità specifiche e in assenza di costi per l'inserimento in azienda, per un periodo di sei mesi, delle persone reclutate. Per i disoccupati questo percorso di riattivazione ha rappresentato una sfida dagli esiti incerti. Il risultato, due tirocini avviati con successo, sembrerebbe essere un fallimento da cui è invece possibile imparare.

L'analisi della policy, della sua implementazione e dei suoi esiti, offre alcune chiavi interpretative utili ai decisori interessati a realizzare interventi di questo tipo. I risultati del progetto sono in chiaroscuro e fanno emergere elementi positivi che riguardano in particolare la capacità del territorio di attivarsi e sperimentare, con strumenti dedicati, nuove modalità di intervento (spesso invocate a più livelli) per incidere sul mismatch domanda-offerta, uno dei problemi più annosi del nostro mercato del lavoro. Si sono delineati processi territoriali virtuosi tra istituzioni pubbliche, servizi al lavoro, mondo della ricerca e delle imprese, in cui è emerso il desiderio di collaborare per rispondere ai bisogni specifici del territorio e delle persone.

Tuttavia, il caso studio ha anche reso evidenti diverse criticità riferibili al ruolo delle imprese (da ingaggiare in modo sostanziale nei percorsi) e all'atteggiamento delle persone (spesso poco propositivo). In alcuni casi i partecipanti hanno mostrato notevole diffidenza verso la proposta in occasione del primo contatto e del tentativo di inserimento nel percorso formativo.

Per quanto i risultati non siano facilmente generalizzabili, date le peculiarità del caso studio, vi sono apprezzabili elementi di apprendimento. La barriera da dover abbattere preliminarmente per favorire la riattivazione di persone fragili è innanzitutto la loro bassissima propensione a "investire su se stessi e per il proprio futuro" a causa di un mix di elementi tra cui emerge la scarsa fiducia nei servizi, la chiusura al nuovo, la cristallizzazione delle proprie posizioni, l'incapacità di progettare se stessi nel medio-lungo termine, anche per il fatto di non essere disposti a rinunciare a redditi saltuari e spesso incerti. Questa esperienza progettuale dimostra che, se non si incide preliminarmente su tali atteggiamenti, è complicato coinvolgere le persone in percorsi di politica attiva anche quando gli esiti si prospettano con buona probabilità positivi, infatti entrambi i tirocini avviati, al termine, sono stati convertiti in posizioni lavorative stabili.

Appendice

Tabella A1. Autovalori della matrice di correlazione. Visione del lavoro

	Autovalore	Differenza	Proporzione	Cumulativa
Factor 1	4,42985	3,44752	0,7712	0,7712
Factor 2	0,98233	0,60696	0,171	0,9422
Factor 3	0,37537	0,07387	0,0654	1,0076
Factor 4	0,30151	0,05817	0,0525	1,0601
Factor 5	0,24334	0,18759	0,0424	1,1024
Factor 6	0,05575	0,15111	0,0097	1,1121
Factor 7	-0,09536	0,0285	-0,0166	1,0955
Factor 8	-0,12386	0,03062	-0,0216	1,074
Factor 9	-0,15448	0,116	-0,0269	1,0471
Factor 10	-0,27048		-0,0471	1

Nota: matrice di correlazione policorica. Variabili standardizzate con media 0 e varianza 1.
Fonte: elaborazione degli Autori su dati di monitoraggio del progetto Reti per il Futuro

Tabella A2. Autovalori della matrice di correlazione. Soft skill

	Autovalore	Differenza	Proporzione	Cumulativa
Factor 1	3,57498	1,99281	0,5387	0,5387
Factor 2	1,58216	0,42357	0,2384	0,7771
Factor 3	1,15859	0,65595	0,1746	0,9516
Factor 4	0,50265	0,25982	0,0757	1,0274
Factor 5	0,24283	0,05322	0,0366	1,064
Factor 6	0,18961	0,11089	0,0286	1,0925
Factor 7	0,07872	0,04216	0,0119	1,1044
Factor 8	0,03656	0,15381	0,0055	1,1099
Factor 9	-0,11725	0,02102	-0,0177	1,0922
Factor 10	-0,13827	0,04367	-0,0208	1,0714
Factor 11	-0,18193	0,11001	-0,0274	1,044
Factor 12	-0,29195		-0,044	1

Nota: matrice di correlazione policorica. Variabili standardizzate con media 0 e varianza 1.
Fonte: elaborazione degli Autori su dati di monitoraggio del progetto Reti per il Futuro

Tabella A3. Autovettori. Soft skill

	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Unicità
Autostima	0,6871	-0,2278	-0,2333	0,4216
Soddisfazione di vita	0,6211	0,108	0,4057	0,438
Problem solving	0,8019	-0,066	-0,3355	0,24
Inclusione sociale	0,6704	0,0852	0,2275	0,4915
Capitale sociale relazionale	0,443	0,1347	0,5526	0,4803
Fiducia negli altri	0,386	0,2511	0,4571	0,579
Grinta	0,7343	0,0548	-0,2028	0,4167
Determinazione	0,1077	0,6643	-0,2389	0,4901
Autonomia e controllo	-0,0267	0,5788	-0,276	0,5881
Conflitto	-0,2991	0,7276	0,0797	0,3748
Comunicazione	0,6542	-0,1421	-0,1418	0,5318
Apertura alla riprogettazione	0,4588	0,3113	-0,2452	0,6325

Nota: matrice di correlazione policorica. Variabili standardizzate con media 0 e varianza 1.
Fonte: elaborazione degli Autori su dati di monitoraggio del progetto Reti per il Futuro

Bibliografia

- Aimo N., Cuttica G., Nava L., Pomatto G. (2021), Innovazione sociale e welfare locale: il caso di We.Ca.Re. della Regione Piemonte, *Autonomie locali e Servizi sociali*, n.3, pp.513-530
- Alfano V., Cicatiello L., Maffettone P. (2019), Giano trifonte. Il Reddito di Cittadinanza: universal basic income, sussidio di disoccupazione o incentivo ad andar sommerso?, *Rivista economica del Mezzogiorno*, 33, n.3-4, pp.871-891
- Anpal (2021), *Reddito di cittadinanza. Condizione occupazionale dei beneficiari RdC*, Collana Focus Anpal n.125, Roma, Anpal <<https://bit.ly/3fWViDL>>
- Anselmo M., Morlicchio E., Pugliese E. (2020), Poveri e imbroglioni. Dentro il Reddito di cittadinanza, *il Mulino*, 69, n.1, pp.53-63
- Armando V. (2021), La scomparsa dei poveri. Una prima valutazione di policy sul Reddito di Cittadinanza, *Politiche sociali*, n.3, pp.525-544
- Baldini M., Gori C. (2019), Il reddito di cittadinanza, *il Mulino*, 68, n.2, pp.269-277
- Banca d'Italia (2022), *Relazione annuale. Anno 2021*, Roma, Banca d'Italia <<https://bit.ly/3ez0WM7>>
- Bertheau A., Acabbi E., Barceló C., Gulyas A., Lombardi S., Saggio R. (2022), *The unequal cost of job loss across countries*, NBER working paper n.29727, Cambridge (MA), NBER
- Busilacchi G., Gallo G., Luppi M. (2021), Qualcosa è cambiato? I limiti nella implementazione del Reddito di cittadinanza e il vincolo della path dependency, *Politiche sociali*, n.3, pp.553-578
- Busso S., Gori C., Martelli A., Meo A. (2021), Misure economiche di contrasto alla povertà alla prova della pandemia. Tre chiavi di lettura, *Politiche sociali*, n.3, pp.531-552
- Card D., Kluve J., Weber A. (2018), What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations, *Journal of the European Economic Association*, 16, n.3, pp.894-931
- Card D., Kluve J., Weber A. (2010), Active labour market policy evaluations. A meta-analysis, *The economic journal*, 120, n.548, pp.F452-F477
- Chen D.J.Q., Lim V.K.G. (2012), Strength in adversity. The influence of psychological capital on job search, *Journal of Organizational Behavior*, 33, n.1, pp.811-839
- Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza (2021), *Relazione del Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza. Ottobre 2021*, Roma, MLPS <<https://bit.ly/3qclBI2>>
- Donato L., Poy S., Migliore M.C. (2018), Employment effects of vocational training: an evaluation using propensity score matching, *Politica economica*, n.3, pp.273-296
- Fondazione Zancan (2013), *Rigenerare capacità e risorse. La lotta alla povertà. Rapporto 2013*, Bologna, il Mulino
- Gallo G., Raitano M. (2019), Reddito di Cittadinanza: caratteristiche, beneficiari e prime valutazioni, in Cnel, *XXI Rapporto sul Mercato del Lavoro e sulla Contrattazione Collettiva*, Roma, Cnel, pp.277-298
- Imbens G.W., Wooldridge J.M. (2009), Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation, *Journal of Economic Literature*, 47, n.1, pp.5-86
- Inapp, Bergamante F., De Angelis M., De Minicis M., Mandrone E. (2022), *Reddito di cittadinanza: evidenze dall'indagine INAPP-Plus*, Inapp Policy Brief n.27, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3SWnW6T>>
- Ires Piemonte (2021), *Relazione Annuale 2021. Rigenerare il Piemonte: prospettive di cambiamento e politiche per il futuro*, Torino, Ires Piemonte
- Jahoda M., Lazarsfeld P.F., Zeisel H. (1971), *Marienthal: the sociology of an unemployed community*, New York, Routledge
- Lauringson A., Lüske M. (2021), *Institutional set-up of active labour market policy provision in OECD and EU countries: Organisational set-up, regulation and capacity*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, n.262, Paris, OECD
- Martin J.P. (2014), *Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness*, IZA Policy Paper n.84, Bonn, IZA
- Manpower (2022), *Il Talent Shortage in Italia*, Milano, ManpowerGroup
- McKee-Ryan F.M., Song Z., Wanberg C.R., Kinicki A.J. (2005), Psychological and physical well-being during unemployment: A meta-analytic study, *Journal of Applied Psychology*, 90, n.1, pp.53-76
- Mostacci E. (2021), Il reddito di cittadinanza, oltre la retorica del lazy poor, *il Mulino*, 18 dicembre <<https://bit.ly/3TjGkWQ>>
- Pasquini A., Centra M., Pellegrini G. (2019), Fighting long-term unemployment: Do we have the whole picture?, *Labour Economics*, 61, issue C
- Poy S., Coda Moscarola F., Pomatto G., Aimo N. (2022), Valutare per migliorare: evidenze da una politica attiva del lavoro (Formazione per la Mobilità Professionale), *Rassegna Italiana di Valutazione*, n.78, pp.11-38
- Poy S., Scaratti G. (2021), Sviluppo delle competenze e politiche per l'occupabilità dei giovani. Buone pratiche da un caso studio, *Impresa Sociale*, n.1, pp.82-91
- Pomatto G., Poy S., Aimo N. (2020), Le politiche attive del lavoro in Piemonte, in *Il programma Formazione per la Mobilità Professionale (FMP) della Compagnia di San Paolo. Una valutazione degli effetti occupazionali*, Torino, Ires Piemonte, pp.10-22

- Provan K.G., Kenis P.N. (2008), Modes of network governance. Structure, management, and effectiveness, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, n.2, pp.229-252
- Saraceno C. (2022a), Dieci domande e risposte per conoscere il Reddito di cittadinanza, *Lavoce.info*, 18 luglio <<https://bit.ly/3eqsiE2>>
- Saraceno C. (2022b), Federica, l'invisibile, scrive a Chiara, la presidente. A proposito di divani e Reddito di cittadinanza, *Menabò*, n. 174, 14 giugno <<https://bit.ly/3VITSTD>>
- Saraceno C. (2021), Quali sono i veri limiti del reddito di cittadinanza, *Lavoce.info*, 16 novembre <<https://bit.ly/3RXXJh2>>
- Scarano G. (2020), Alternative models of activation policies: the experience of public oriented services, *International Journal of Sociology and Social Policy*, 40, n.3/4 pp.382-408
- Sgritta G.B. (2020), Politiche e misure della povertà: il reddito di cittadinanza, *Politiche sociali*, n.1, pp.39-56
- Vooren M., Haelermans C., Groot W., Maassen van den Brink H. (2019), The effectiveness of active labor market policies: a meta-analysis, *Journal of Economic Surveys*, 33, n.1, pp.125-149
- Wanberg C.R., Kanfer R., Hamann D.J., Zhang Z. (2016), Age and reemployment success after job loss: An integrative model and meta-analysis, *Psychological Bulletin*, 142, n.4, pp.400-426

Eliana Baici

eliana.baici@uniupo.it

Professore ordinario di Politica economica presso il Dipartimento per lo Sviluppo sostenibile e la transizione ecologica dell'Università del Piemonte Orientale. La sua attività di ricerca verte sui temi dell'Economia del lavoro, e in particolare sull'Economia dell'educazione e sul ruolo del capitale umano e sociale nello sviluppo economico e sociale.

Giovanni Cuttica

Ricercatore junior. Tra il 2020 e il 2022 ha collaborato con il Dipartimento di studi per l'Economia e l'impresa dell'Università del Piemonte Orientale, nell'ambito di una borsa di studio per la valutazione di programmi di innovazione sociale e reinserimento lavorativo. Dal 2018 collabora parallelamente con l'Istituto di Ricerche economiche e sociali (IRES) all'interno del gruppo di lavoro sulla valutazione dei Fondi strutturali europei (FSE e FESR) della Regione Piemonte.

Samuele Poy

samuele.poy@uniupo.it

Ricercatore in Politica economica presso il Dipartimento per lo Sviluppo sostenibile e la transizione ecologica dell'Università del Piemonte Orientale. Nelle sue ricerche si occupa principalmente di analisi e valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche.