

Politiche attive del lavoro in Regione Piemonte

Il caso del Buono Servizi Lavoro: attuazione ed effetti occupazionali

Gianfranco Pomatto, Luigi Nava, Samuele Poy, | 14 febbraio 2024

Il Buono per servizi lavoro (BSL) è una misura di politica attiva del lavoro della Regione Piemonte, tutt'ora in corso e avviata nel 2016 grazie alle risorse del Fondo Sociale Europeo 2014-2020[*note*]Il BSL non esaurisce l'impegno della Regione Piemonte sul fronte delle politiche attive. Sono previste infatti altre misure rivolte a diversi target: ad esempio, i Progetti di pubblica utilità e il Programma mettersi in proprio.[*note*]. L'intervento si caratterizza per l'impianto universalista e prevede, per le persone disoccupate che ne fanno richiesta, l'erogazione di un insieme di servizi del lavoro attuati da una estesa platea di operatori accreditati - for profit (agenzie per il lavoro) e non profit (agenzie formative, cooperative sociali e altri soggetti del Terzo Settore). I Centri per l'Impiego pubblici svolgono un'attività informativa circa la misura. Ciascun destinatario è titolare di un Piano di Azione Individuale che comprende una o più azioni di orientamento, di ricerca attiva del lavoro, inserimenti in impresa attraverso tirocini o contratti a tempo determinato fino a 6 mesi con l'affiancamento di un *tutor*, avviamenti al lavoro attraverso contratti a tempo determinato superiori ai 6 mesi o a tempo indeterminato.

Tra i diversi target dell'intervento, in questo contributo vengono presentati i principali risultati dell'attività di valutazione del BSL rivolto ai disoccupati da almeno 6 mesi[*note*]La valutazione è stata realizzata nell'ambito delle attività che l'IRES Piemonte svolge in qualità di valutatore indipendente degli interventi a valere sulle risorse del Fondo Sociale Europeo. Per ulteriori approfondimenti sull'attuazione e gli effetti del BSL si rimanda di seguito.[*note*].

L'attuazione

Attingendo ai dati di monitoraggio del BSL è possibile rilevare che il BSL è stato declinato in tre diverse varianti[*note*]I dati fanno riferimento a due annualità di finanziamento: per l'annualità 2016 i partecipanti alla misura sono 9.146 al 30 novembre 2017; per l'annualità 2020, invece, i partecipanti al 30 settembre 2022 sono 10.715. Si tratta complessivamente di 19.861 partecipanti, un sottoinsieme di quanti in diversi anni hanno beneficiato della misura.[*note*]. Gran parte dei destinatari - circa i tre quarti - ha beneficiato dei soli servizi di orientamento associati ad attività utili a favorire la ricerca del lavoro (prima variante). La rimanente quota di destinatari ha ottenuto, oltre a tali servizi, anche un inserimento in tirocinio (seconda variante) oppure un inserimento lavorativo con contratto di lavoro (terza variante).

La misura non prevede dei criteri formali cui i soggetti attuatori devono attenersi nel definire l'inserimento in tirocinio oppure l'inserimento lavorativo. Posto che le attività di orientamento sono rivolte a tutte le persone, gli altri due percorsi possono in linea generale dipendere dalla valutazione che il soggetto attuatore può fare del singolo caso (es. cosiddetta distanza dal mercato del lavoro, competenze consolidate e richieste dal mercato del lavoro) e dalle concrete opportunità del mercato del lavoro locale (es. disponibilità delle aziende ad ospitare esclusivamente tirocinanti vs presenza di offerta di lavoro, eventualmente solo per specifiche competenze).

Complessivamente la quota di utenti inseriti in azienda non è differente tra le due principali categorie di soggetti attuatori (for profit e non profit) ed è pari, in entrambi i casi, al 23,3% dei destinatari (Tabella 1).

Con riferimento al soggetto attuatore, una differenza più consistente riguarda, invece, la modalità utilizzata per favorire l'inserimento lavorativo. Gli enti *for profit*, cioè le agenzie per il lavoro private, hanno fatto in larga parte ricorso al contratto di lavoro (il 90,6% degli inserimenti), quasi sempre a contratti di lavoro a tempo determinato fino a 6 mesi e, in una quota molto limitata e pressoché trascurabile di casi, a contratti a tempo indeterminato. Nel caso invece delle agenzie formative e delle cooperative sociali (non profit), la modalità prevalente per favorire l'inserimento lavorativo è stata il tirocinio (il 58,9% degli inserimenti).

Tabella 1 - Gli inserimenti in azienda

	Quota di destinatari inseriti Modalità di inserimento utilizzata		
	in azienda	Contratto di lavoro	Tirocinio
Attuatori for profit	23,3%	90,6%	9,4%
Attuatori non profit	23,3%	41,1%	58,9%

Fonte: nostra elaborazione dati di monitoraggio annualità 2016 e 2020.

Sembra quindi che vi sia uno stretto legame tra la forma contrattuale utilizzata per l'inserimento lavorativo e il tipo di soggetto attuatore, legame che può essere spiegato alla luce di alcuni fattori. Il primo riguarda la possibilità delle agenzie per il lavoro private for profit di agire anche come agenzie di somministrazione di lavoro nei confronti delle aziende, stipulando direttamente con i partecipanti al BSL dei contratti di lavoro. Questa modalità è preclusa alle altre organizzazioni, e evidentemente può godere di un significativo gradimento da parte delle aziende che in questo modo sono sgravate dalla contrattualizzazione diretta.

Ulteriori fattori esplicativi sono poi riconducibili al diverso radicamento e al differente patrimonio di relazioni che i soggetti attuatori hanno nel tessuto economico e produttivo regionale; in linea generale i soggetti del Terzo settore possono far leva su di un radicamento minore rispetto alle agenzie per il lavoro di natura privata nei settori produttivi a più alto valore aggiunto (dall'industria, al terziario avanzato), mentre hanno relazioni più estese in ambiti di rilevanza sociale (come ad esempio il settore dei servizi alla persona e alla comunità), ma sono più deboli sotto il profilo economico e, verosimilmente, anche della cosiddetta capacità assunzionale.

Il minor ricorso al contratto di lavoro rispetto al tirocinio potrebbe poi legarsi anche al profilo dei destinatari che hanno usufruito del BSL al lavoro presso soggetti attuatori for profit rispetto ai destinatari dei soggetti attuatori for profit. Fra i primi vi è una quota superiore di circa 6 punti percentuali di donne (56,8% dei destinatari del non profit a fronte del 50,6% del profit) e di circa 2 punti percentuali di over 50 (25,3% dei destinatari del non profit a fronte del 23,5% dei destinatari del profit), mentre sono più limitate le differenze in merito alla quota di destinatari con basso o nessun titolo di studio (Tabella 2). Si tratta quindi di destinatari con caratteristiche diverse e che, nel caso delle donne e delle persone in età più matura, tipicamente hanno maggiori difficoltà di ingresso nel mercato del lavoro.

Tabella 2. Il profilo dei destinatari per tipo di soggetto attuatore

	Donne	Licenza media, elementare o nessun titolo di studio	Over 50
Attuatori for profit	50,6%	49,7%	23,5%
Attuatori non profit	56,8%	50,8%	25,3%
Media generale	53,7%	50,3%	24,4%

Fonte: nostra elaborazione dati di monitoraggio annualità 2016 e 2020.

Questa diversa distribuzione dei destinatari può essere ipoteticamente spiegata dal concorso di almeno due fattori: da un lato, come il frutto della cosiddetta "scrematura" dei destinatari - fenomeno ampiamente noto in letteratura - che consiste nel selezionare i disoccupati che offrono maggiori garanzie di un esito positivo nel mercato del lavoro - così da massimizzare l'ingresso delle premialità derivanti dal risultato occupazionale - a discapito della presa in carico delle persone con maggiori difficoltà (Greer *et al.* 2018); dall'altro per il legame che, in misura più intensa rispetto alle agenzie per il lavoro, gli enti del Terzo settore possono avere con l'insieme degli attori che operano nell'alveo delle politiche sociali, e che quindi rappresentano un bacino di utenza particolarmente fragile cui attingere nell'ambito degli interventi di politica attiva del lavoro. In ultima analisi, la diversa distribuzione dei destinatari può essere anche il frutto della loro libera scelta a fronte di un'offerta di servizi - erogati da soggetti del Terzo settore oppure da privati - ampiamente diffusa sul territorio regionale ma non sempre uniforme.

Gli effetti occupazionali

Gli effetti occupazionali sono stati stimati tramite metodi di analisi controfattuale (abbinamento statistico) confrontando la condizione occupazionale di un gruppo di destinatari della misura con un gruppo di controllo opportunamente selezionato e composto dai soggetti che, pur avendo analoghe caratteristiche socio-demografiche (es. età, genere, titolo di studio, residenza, etc) e storia lavorativa pregressa, non hanno usufruito del BSL. Si presentano i risultati riferiti alle 8.125 persone prese in carico nel 2017, seppur conclusioni analoghe sono state rilevate anche in considerazione di altre coorti (es. 2018 e 2019).

A distanza di 24 mesi dalla partecipazione al BSL, il tasso di occupazione rilevato nel gruppo di disoccupati coinvolti nel BSL è mediamente più alto di 8,4 punti percentuali rispetto a chi non ha partecipato. L'effetto è stato particolarmente consistente per il sottoinsieme dei destinatari che hanno usufruito di un inserimento con contratto di lavoro – 25,9 punti percentuali dopo due anni – o con tirocinio – 21,3 punti percentuali dopo 24 mesi. L'effetto è invece più contenuto, ma comunque rilevabile, anche tra chi ha usufruito esclusivamente dei servizi di orientamento e di sostegno alla ricerca attiva del lavoro: circa 5 punti percentuali dopo 24 mesi.

L'impatto occupazionale è positivo per tutte le fasce di età, ma relativamente meno ampio per le persone anagraficamente più mature; questa tendenza si modifica almeno parzialmente nel lungo periodo (soprattutto nel caso dei tirocini e degli inserimenti diretti). Tra le caratteristiche associate a una diversa efficacia del programma rientra anche la durata della disoccupazione: il BSL risulta complessivamente meno efficace per le persone provenienti da una disoccupazione di più lunga durata (2 anni e più) e per gli inoccupati (in cerca di prima occupazione). Alcune caratteristiche di più spiccata fragilità (età più avanzata, disoccupazione di lunga durata o ricerca di prima occupazione), quindi, sono associate a difficoltà più marcate nel favorire effetti positivi.

La percentuale delle persone straniere coinvolte è limitata (circa il 15% del totale). Se si considerano solo i beneficiari delle azioni di orientamento e di attivazione l'effetto occupazionale è più ampio di circa 2 punti percentuali per le persone di origine straniera rispetto agli italiani. Per i primi, quindi, sembra che i soli servizi per il lavoro siano riusciti a risultare più efficaci. In relazione all'inserimento in tirocinio oppure con l'avviamento diretto al lavoro, invece, l'impatto occupazionale stimato è analogo per italiani e stranieri. Ciò sembra richiamare l'importanza della "personalizzazione" degli interventi, plausibilmente più efficaci quando è più probabile siano in grado di "fare la differenza" per il destinatario. Indizi in questo senso si rilevano anche distinguendo la stima degli effetti sulla base del titolo di istruzione: per i laureati che hanno beneficiato delle sole attività di orientamento non stimiamo effetti positivi, per loro la partecipazione è probabilmente servita meno. In modo interessante, il tirocinio si dimostra, invece, essere un dispositivo ugualmente efficace in considerazione dei diversi livelli di istruzione considerati.

Infine, l'impatto occupazionale delle sole azioni di orientamento è più elevato se la presa in carico è a cura dei soggetti for profit. Tuttavia, come visto nel paragrafo precedente, gli utenti dei soggetti for profit si caratterizzano per migliori condizioni di partenza nel mercato del lavoro e quindi il risultato potrebbe essere almeno in parte in relazione a questo. Si segnala, inoltre, che nel caso dei tirocini e, soprattutto, nel caso degli inserimenti diretti al lavoro, è tra gli utenti dei soggetti non profit che si rilevano effetti occupazionali più elevati nel medio termine.

Conclusioni

Il BSL è declinato in tre diverse varianti: un intervento "leggero", imperniato sull'attività di orientamento e attivazione nella ricerca del lavoro, e un intervento più articolato, con l'inserimento in azienda tramite un tirocinio oppure con un contratto di lavoro generalmente temporaneo. Il differente ricorso al tirocinio o al contratto di lavoro come modalità di inserimento nel mercato del lavoro si accompagna alla diversa natura del soggetto attuatore così come il profilo dei destinatari: tra i soggetti non profit è più alta l'incidenza delle persone che possono esprimere maggiori difficoltà nell'inserimento lavorativo (donne e over 50).

Gli effetti occupazionali, seppur parzialmente differenziati in funzione dell'incisività dell'intervento, delle caratteristiche degli utenti e del concreto comportamento dei soggetti attuatori, sono complessivamente apprezzabili – in media 8,4 punti percentuali rispetto a chi non ha partecipato all'intervento – e in linea con le principali esperienze internazionali e nazionali (Card *et al.* 2018; Scarano, 2021).

Per la quota (circa i tre quarti) di utenti che ha usufruito di un intervento "leggero" imperniato sull'attività di orientamento e attivazione nella ricerca del lavoro, l'effetto occupazionale a 24 mesi di circa 5 punti percentuali. Per chi ha usufruito di un intervento più articolato, con l'inserimento in azienda tramite un tirocinio o con un contratto di lavoro generalmente temporaneo, gli effetti sull'occupazione a 24 mesi sono consistenti, rispettivamente tra circa 21 e circa 26 punti percentuali. È per i destinatari più fragili e/o lontani dai mercati del lavoro (es. persone mature, disoccupate di lungo corso o inoccupate) che è risultato più difficile favorire effetti occupazionali positivi. Quale che ne siano le ragioni (legate alla persona o al mercato del lavoro) ciò sembra suggerire l'attenzione da rivolgere con le politiche del lavoro in modo particolare ai profili più fragili, magari con un insieme composito di misure (servizi al lavoro, ma anche di diverso tipo; di processi territoriali tra attori e con le imprese per favorire l'occupabilità). Il tema è legato alla personalizzazione degli interventi. Senza perdere una struttura generalista (verso tutti) dei servizi, una dose di flessibilità nell'erogazione dei servizi al lavoro è fondamentale. I risultati

sembrano suggerire da più punti di vista che per essere più efficaci è necessario calibrare il più possibile le politiche del lavoro alle necessità – invero persino poco classificabili sulla base di semplici caratteristiche socio-anagrafiche come fatto finora, ma al contrario da identificare di caso in caso – delle persone.

Bibliografia

- Card D., Kluve J. e Weber A., (2018), “What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations”, *Journal of the European Economic Association*, 16 (3), pp. 894-931.
- Greer I., Schulte L., Symon G. (2018), “Creaming and parking in marketized employment services; an Anglo-German comparison”, *Human relations*, n. 71(11), pp. 1427-1453.
- Scarano G. (2021), *Politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego. Tra miti e riforme*, Milano, Egea.

Per approfondire

- Aimo N. e Nava L. (2022), *L'attuazione del Buono servizi al lavoro per persone disoccupate. Il monitoraggio e i percorsi dei destinatari nell'edizione 2020*, [Contributo di ricerca 340/2022, IRES Piemonte](#).
- Poy S., (2020), *Nuove evidenze sull'effetto occupazionale del Buono per servizi al lavoro. Target persone disoccupate da almeno 6 mesi*, [Contributo di ricerca 313/2020, IRES Piemonte](#).
- Pomatto G., (2018), *L'attuazione del Buono per Servizi al Lavoro nella Regione Piemonte - 2017*, [Contributo di ricerca 269/2018, IRES Piemonte](#).
- Pomatto G., (2019), *Buoni per servizi al lavoro nella Regione Piemonte: qualità percepita dai destinatari e meccanismi dell'attuazione*, [Contributo di ricerca 279/2019, IRES Piemonte](#).
- Pomatto G., Poy S. e Aimo N., (2021), *Politiche attive del lavoro ed effetti occupazionali Il caso del Buono per servizi al lavoro della Regione Piemonte*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 16(2), pp. 259-293.