



fondo  
sociale europeo

# RISULTATI E LEZIONI APPRESE DALL'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA FONDO SOCIALE EUROPEO 2014-2020

## RELAZIONE COMPLESSIVA

Giugno 2024



REGIONE  
PIEMONTE

per una crescita intelligente,  
sostenibile ed inclusiva

[www.regione.piemonte.it/europa2020](http://www.regione.piemonte.it/europa2020)

INIZIATIVA CO-FINANZIATA CON FSE

## Indice

1. IL CONTESTO DELLA PROGRAMMAZIONE.....	3
1.1 La popolazione piemontese: composizione, integrazione e forze lavoro.....	3
1.2 L'andamento dell'economia piemontese .....	11
2. APPROFONDIMENTI DI INDAGINE A SUPPORTO DELLA PROGRAMMAZIONE .....	18
2.1 La mobilità con l'estero dei piemontesi .....	18
2.2 Il capitale sociale nelle province piemontesi.....	20
2.3 Analisi del sistema dell'istruzione e della formazione professionale .....	23
2.4 Rete scolastica e mobilità studentesca .....	34
2.5 La domanda di lavoro online in Piemonte .....	38
2.6 La domanda di lavoro intermediata dai servizi pubblici per l'impiego piemontesi .....	42
2.7 Rilevazione delle competenze per profili professionali emergenti .....	44
2.8 Insicurezza lavorativa e vulnerabilità' .....	45
3. L'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA .....	50
3.1 Stato di avanzamento fisico e finanziario .....	50
3.2 Rimodulazioni e piano operativo complementare .....	51
4. LA VALUTAZIONE DEGLI INTERVENTI.....	53
4.1 Gli effetti occupazionali della formazione professionale .....	53
4.2 Il sistema regionale di orientamento .....	58
4.3 Il buono per servizi al lavoro.....	79
4.4 La certificazione delle competenze da apprendimenti non-formali e informali .....	86
4.5 Imprenditorialità e lavoro autonomo: il programma mettersi in proprio (MIP) .....	96
4.6 I Progetti di Pubblica Utilità – PPU.....	100
4.7 Il programma WE.CA.RE.....	107
4.8 L'inclusione delle persone senza dimora .....	121
4.9 L'inclusione delle vittime di tratta .....	127
4.10 Valutazione delle politiche per l'assistenza familiare.....	132
5. IL FONDO SOCIALE EUROPEO 2014-2020: GLI APPRENDIMENTI .....	142
5.1 Le principali evidenze dalle valutazioni .....	142
5.2 Considerazioni conclusive .....	152

## **Autori**

Questa relazione è frutto del lavoro interdisciplinare di vari gruppi di ricerca dell'IRES Piemonte impegnati nella valutazione del POR FSE 2014-2020.

Autori:

Capitolo 1: Maria Cristina Migliore, Carla Nanni, Alessandro Sciullo ed Elisa Tursi

Capitolo 2: Luisa Donato, Maria Cristina Migliore, Carla Nanni, Alessandro Sciullo, Elisa Tursi, Giorgio Vernoni, Renato Cogno

Capitolo 3: Alessandro Sciullo

Capitolo 4 e Capitolo 5: Niccolò Aimò, Stefania Cerea, Luisa Donato, Daniela Leonardi, Maria Cristina Migliore, Carla Nanni, Luigi Nava, Samuele Poy, Gianfranco Pomatto, Martina Sabbadini, Giorgio Vernoni, Augusto Vino

Curatori: Alessandro Sciullo e Gianfranco Pomatto

# 1. IL CONTESTO DELLA PROGRAMMAZIONE

In questo capitolo si descrivono le principali dinamiche che caratterizzano il contesto socio-economico piemontese, i suoi percorsi evolutivi recenti. Nel paragrafo 1.1 si riportano i principali indicatori relativi alla struttura demografica piemontese con attenzione posta alla mobilità dei residenti in entrata e in uscita, al consolidamento della componente straniera e ad alcuni indicatori riferiti all'inclusione sociale, nonché alla composizione della forza lavoro. Nel paragrafo 1.2 l'attenzione si sposta sui principali indicatori economici e sui percorsi di ripresa in uscita dall'emergenza pandemica<sup>1</sup>.

## 1.1 LA POPOLAZIONE PIEMONTESE: COMPOSIZIONE, INTEGRAZIONE E FORZE LAVORO

La popolazione residente in Piemonte al 1 Gennaio 2024 è di 4.252.581 abitanti, di cui 2.077.406 uomini (48,9% del totale) e 2.175.175 donne, 51,1% del totale. Si contano 1.230 persone in più rispetto all'anno precedente. Un dato positivo e che evidenzia una situazione di sostanziale stabilità ma che sarebbe forse prematuro indicare come un'inversione di tendenza di un saldo demografico di medio periodo che rimane negativo se si considera che prendendo a riferimento il 2010 la popolazione piemontese è diminuita del 3,5% ovvero di 158.306 unità (ISTAT e Demos Piemonte).

Nel seguito del paragrafo si scende nel dettaglio di alcune delle principali dinamiche demografiche per come sono state ricostruite da approfondimenti di analisi dedicati fino al Dicembre 2022.

### La dinamica demografica della popolazione piemontese

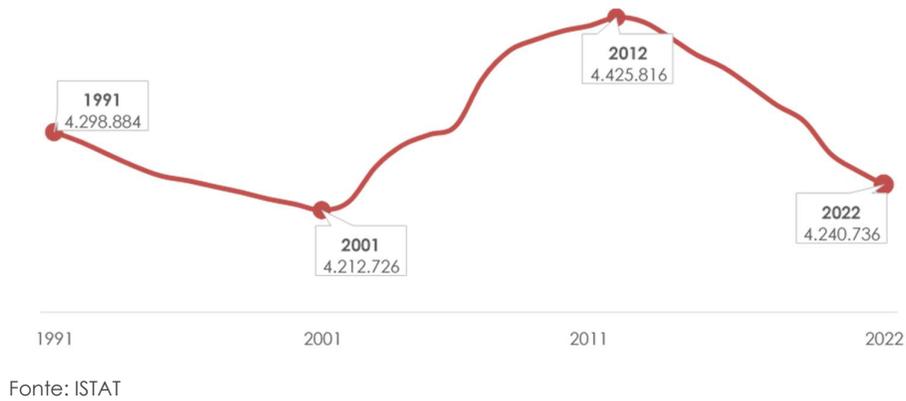
La popolazione piemontese, dopo la diminuzione nel corso degli anni Novanta, aveva ripreso a crescere nel primo decennio del secolo per effetto di sostenuti flussi migratori dall'estero e una lieve ripresa del tasso di fecondità (in parte indotto proprio dalla presenza di residenti con cittadinanza straniera) (Nanni 2023).

Al termine dell'anno 2022 il Piemonte conta 4.240.736 abitanti. Rispetto all'anno precedente perde 15.600 residenti, con una variazione negativa del 3,7‰, meno della metà di quanto registrato nell'anno pandemico 2020 (-8,8‰). Il calo della popolazione si deve ad un pesante saldo naturale negativo (-32.902 unità di popolazione con i decessi che si attestano oltre il doppio delle nascite, 58.817 contro 25.915) solo in parte compensato da un saldo migratorio positivo (+17.288) e in lieve crescita.

---

<sup>1</sup> Si è utilizzata come fonte la Relazione Socio-Economica 2023 dell'IRES Piemonte.

**Figura 1.1 Andamento della popolazione piemontese nel periodo 1991 - 2022**

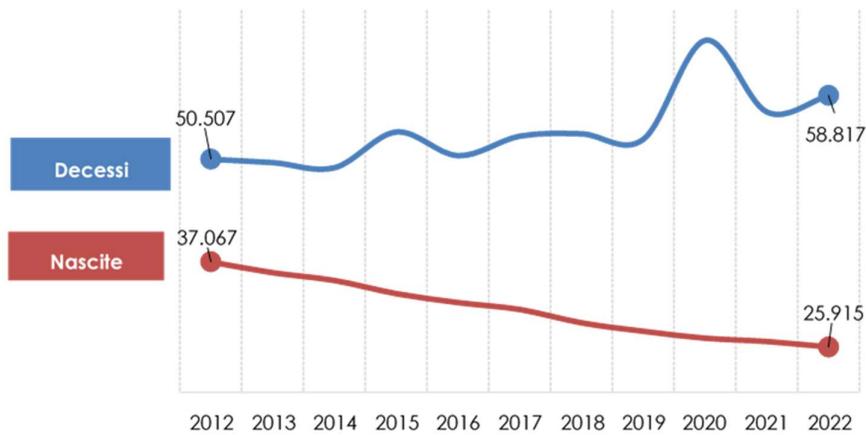


Il numero dei residenti si è avvicinato ai 4.426mila nel 2012, dopodiché, la diminuzione delle nascite, l'assottigliarsi dei flussi migratori dall'estero e, in anni recenti, la crisi pandemica hanno prodotto un progressivo calo della popolazione, tuttora in corso. Nel seguito si forniscono alcuni elementi di dettaglio riferiti a queste dinamiche

Riguardo il saldo naturale, nel quinquennio 2015-2019 in Piemonte si registrava una media annua di 53mila decessi. Con la pandemia, nel 2020, il numero dei decessi si impenna (66.054) e il tasso di mortalità sale a 15,5 per mille abitanti (si attestava a poco più del 12‰ negli anni precedenti). Dopo il calo registrato nel 2021, nel 2022 i decessi tornano ad aumentare: sono oltre 58.800, con un tasso di mortalità al 13,8‰. Questo andamento si osserva anche a livello nazionale: da un lato, per il persistere di una coda di effetti del Covid-19 nei primi tre mesi del 2022, dall'altro, per un surplus di mortalità nel periodo estivo dovuto al caldo eccessivo, che ha colpito in misura maggiore la popolazione anziana.

A fronte di questi andamenti dei decessi, prosegue ininterrotto il calo delle nascite che segna un nuovo record: nel 2022 i nati sono 25.915, con una variazione negativa del 2,7% (700 nati in meno) rispetto all'anno precedente e di -27% nel decennio. Il calo è il prodotto di un insieme di fattori: la popolazione femminile in età fertile è in diminuzione come conseguenza della forte denatalità a partire dalla seconda metà degli anni settanta che ha prodotto coorti di donne sempre meno numerose ( nel 2021 le donne in età fertile 15-49enni sono 801mila, dieci anni prima erano 133mila in più); il ritardo nella transizione allo stato adulto contribuisce a deprimere il numero dei nati: si studia più a lungo e si entra nel mercato del lavoro più tardi, spesso con occupazioni precarie e salari bassi, si rimane più a lungo ad abitare con la famiglia di origine; lo stato di "permacrisi", ovvero, le difficoltà e incertezze indotte dal susseguirsi di continue crisi (dalla crisi economica del 2008, alla pandemia) hanno pesato negativamente sui progetti di formazione della famiglia e su quelli riproduttivi. Con la crescita dei decessi e l'ulteriore contrazione dei nati quindi il saldo naturale negativo piemontese peggiora e giunge alla cifra record di -32.900 unità nell'ultimo anno disponibile. In termini relativi, il Piemonte perde per la sola dinamica naturale 7,7 residenti ogni mille abitanti.

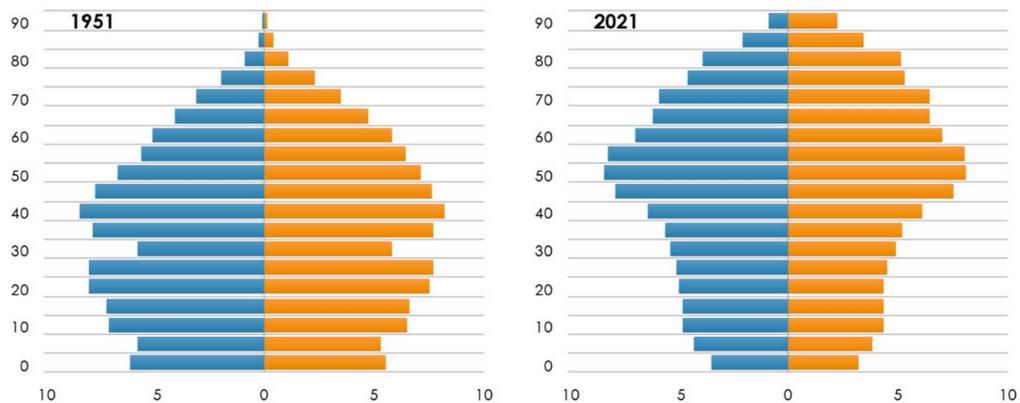
**Figura 1.2 Andamento del saldo naturale piemontese nel periodo 2012 - 2022**



Fonte: ISTAT

Il Piemonte si conferma una regione anziana in cui si assottiglia la componente giovane, cresce il numero di anziani e sale l'età media (quest'ultima in Piemonte ha raggiunto, nel 2021, 47,6 anni). Tale processo è ben visibile dal confronto della piramide di età della popolazione piemontese a metà del secolo scorso e nel 2021. La piramide di età ha assunto l'aspetto di una punta di lancia a causa dell'assottigliarsi delle classi di età più giovani e la crescita di quelle anziane. La quota di persone con 65 anni e più si attesta nel 2021 al 26% (era all'11% nel 1951) al di sopra della media italiana al 23,8%, anch'essa in crescita costante. Si segnala in particolare la crescita degli ultraottantenni (che nel 2021 rappresentano l'8,8% della popolazione), una fascia di età più fragile e bisognosa di servizi, in primis, quelli sanitari.

**Figura 1.3 Piramide di età della popolazione piemontese, confronto 1951 e 2021**



Fonte: ISTAT

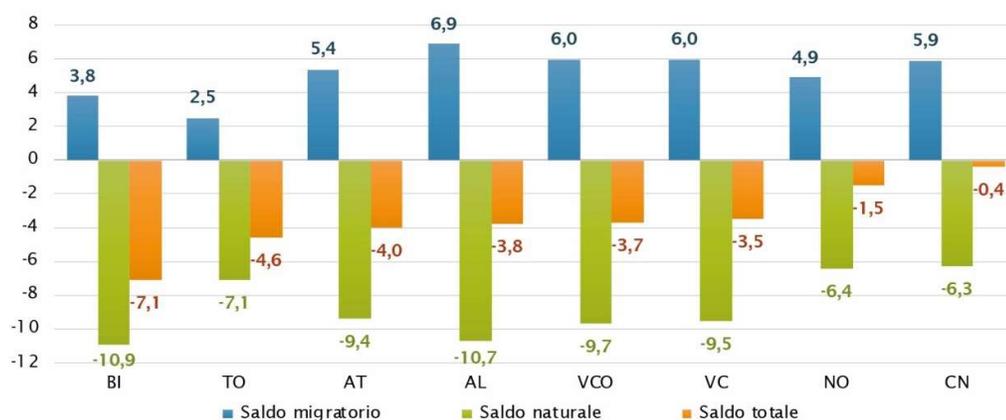
Nota: in ascissa l'ammontare della popolazione è in percentuale sul totale; in ordinata l'età quinquennale, l'ultima classe di età è 90+. Per il 1951 la popolazione complessiva del Piemonte è quella risultante al censimento (4 novembre, 3.518mila abitanti), per il 2021 la popolazione è al 31 dicembre.

Diversamente dal saldo naturale, quello migratorio è positivo e in aumento nel 2022. Durante il periodo pandemico con le chiusure delle attività (lockdown) i numeri dei trasferimenti di residenza si sono ridotti al minimo e il saldo migratorio si è attestato su valori bassi (0,6%). Nel

2022 il saldo migratorio torna a crescere e si colloca al di sopra dei livelli pre-pandemici: il Piemonte acquisisce per la dinamica migratoria 4 residenti ogni 1000 abitanti e contribuisce a bilanciare, anche se solo in parte, il pesante effetto negativo del saldo naturale. I movimenti interni sono in valori assoluti i più consistenti: gli iscritti in anagrafe da altro comune sono 132mila e i cancellati per altro comune sono 128mila: tuttavia il saldo interno si mantiene basso e sostanzialmente stabile (+1‰). Diversamente il numero di coloro che si spostano da e per l'estero è più contenuto in valori assoluti (30mila iscritti e 11mila cancellati) ma genera un saldo positivo più elevato, pari al 4,4‰, che influenza quello complessivo.

Tutte le province piemontesi sono interessate da una costante riduzione del numero dei residenti, tuttavia si confermano importanti differenze tra i territori. In tutte le province il saldo naturale è fortemente negativo, mentre quello migratorio risulta ovunque positivo. È dal bilanciamento di questi due aspetti che deriva l'intensità del calo della popolazione.

**Figura 1.4 Saldo migratorio, naturale e totale nelle province piemontesi nel 2022 (valori per mille abitanti)**



Fonte: ISTAT, dati provvisori

Nota: in ordine decrescente per saldo totale negativo della popolazione.

Il quadrante Sud Est (Asti e Alessandria), Vercelli e il Verbano Cusio Ossola presentano un saldo naturale negativo importante tra -9 e -11‰, ma con un saldo migratorio sostenuto (tra il 5 e il 6‰) riescono a contenere il calo della popolazione complessiva tra il 3,5‰ e il 4‰, livelli comunque intensi. Sono territori caratterizzati da un grado di invecchiamento più alto della media regionale: il rapporto tra gli anziani (65+) e i giovani (0-14 anni) si attesta tra 234 e 269. All'opposto, le province di Cuneo e Novara sono le zone con il saldo naturale negativo relativamente più contenuto (-6‰) e gli spostamenti di residenza generano un saldo positivo che permette di contenere la perdita di popolazione ad appena -0,4‰, per la prima, e a -1,5‰ per la seconda. Sono anche le aree relativamente più "giovani": con un indice di vecchiaia a 194 per Cuneo e 201 per Novara. Torino si pone in una posizione particolare: alla fine del 2022 il calo della popolazione è più ampio rispetto alla media regionale (-4,6‰), soprattutto per un saldo migratorio positivo ma tra i più contenuti (+2,5‰). Infine, Biella si conferma l'area con il calo di residenti più ampio, mancano all'appello 7 abitanti ogni mille, per un saldo naturale fortemente negativo (quasi -11‰) poco compensato dai movimenti di residenza; inoltre, mostra un grado di invecchiamento elevato: ci sono quasi 3 anziani con "65 anni e più" ogni giovane tra gli 0 e i 14 anni.

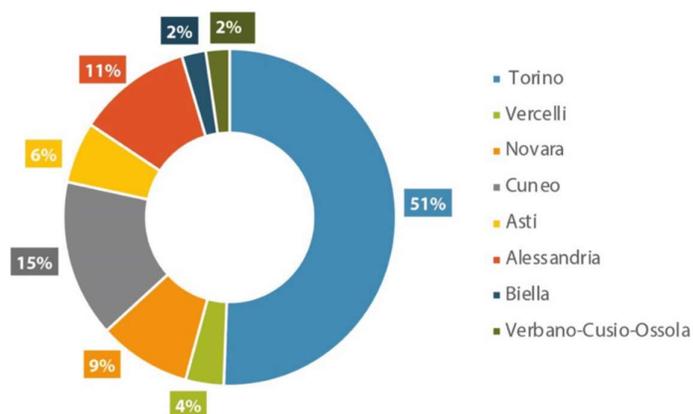
Un aspetto del fenomeno dell'invecchiamento riguarda il cambiamento del rapporto tra le diverse componenti della popolazione. L'*indice di vecchiaia*, che mette in rapporto la popolazione anziana con quella più giovane, è in costante crescita: al termine del 2021 ha raggiunto il valore di 220, ovvero, vi sono più di 2 persone con "65 anni e più" per ogni minore tra gli 0 e i 14 anni. Il Piemonte si colloca tra le regioni italiane con l'indice di vecchiaia più squilibrato, con in testa la Liguria (267). L'*indice di struttura della popolazione in età attiva*, calcolata come rapporto numerico tra la fascia di età più giovane (15-39enni) e quella più matura (40-64enni), è anch'esso in crescita. Ancora all'inizio degli anni novanta vi erano più persone giovani che persone mature, ma già alla fine di quel decennio il rapporto si inverte. Il processo di cambiamento nella composizione della popolazione in età lavorativa è stato particolarmente rapido negli ultimi anni. Nel 2007 in Piemonte vi erano 120 persone più mature ogni 100 persone più giovani in età lavorativa; nell'ultimo anno disponibile le persone più mature su 100 giovani sono salite a 152,6.

## La popolazione straniera in Piemonte

La componente straniera della popolazione è sostanzialmente stabile negli ultimi anni. Al 1° gennaio 2023 le persone straniere in Piemonte sono 414.239 (202.228 maschi e 212.011 femmine), circa 3.000 in più rispetto al 2022 (quando avevamo assistito ad un calo dei nuovi arrivi in seguito alla pandemia). La percentuale sul totale dei residenti ha mostrato un leggero aumento tra il 2019 e il 2023, passando dal 9,5% al 9,8% (la media nazionale è dell'8,6%), perché è diminuita la popolazione piemontese, in costante calo dal 2019. Continuano ad aumentare le acquisizioni di cittadinanza italiana: dalle 11.660 unità del 2021 alle 12.948 del 2022.

La presenza straniera è diffusa sul territorio regionale. In quattro province (Cn, No, At e Al), infatti, l'incidenza degli stranieri sui residenti è più elevata della media regionale, superando quella della provincia di Torino (9,5%). I gruppi nazionali si distribuiscono invece in modo diverso nelle province. I nuovi arrivati seguono infatti catene migratorie e comunità già presenti sul territorio. Romania, Marocco, Albania e Cina sono le prime quattro nazionalità rappresentate a livello regionale e nelle province di Torino, Cuneo, Vercelli e Alessandria; mentre a Novara al terzo posto si colloca la comunità Ucraina, che è al primo posto nel VCO. I cinesi sono superati, in provincia di Asti, dai macedoni e, in provincia di Biella, da filippini e ucraini.

**Figura 1.5 Presenza straniera diffusa sul territorio regionale**



Fonte: elaborazione IRES Piemonte

In Piemonte, come in Italia, la popolazione straniera è più giovane, ma aumentano gli anziani e diminuiscono i nuovi nati. Gli stranieri si concentrano nelle fasce di età tra i 20 e i 50 anni; tra gli stranieri nella fascia 30-39 anni, la concentrazione è più del doppio di quella degli italiani. I minori stranieri, inoltre, costituiscono il 14,3% della popolazione regionale appartenente alla stessa fascia d'età. Si nota inoltre una percentuale più alta di stranieri uomini tra i ventenni, mentre le donne sono prevalenti tra gli stranieri con un'età compresa tra i 50 e i 70 anni. Negli ultimi dieci anni è raddoppiato il numero di persone straniere oltre i 60 anni e sono costantemente diminuiti i nuovi nati: dai 7.350 nel 2012 ai 4.777 al 2022, il 35% in meno.

Gli stranieri in Piemonte provengono per la maggior parte da paesi europei (55%), di cui il 67% da paesi dell'Unione Europea. La maggior parte degli stranieri non comunitari (61%) ha un permesso di soggiorno di lungo periodo. Tra i permessi a termine, il primo motivo è quello familiare (43%), seguono lavoro (34%) e asilo (15%). Al 31 marzo 2023, in Piemonte sono 862 i minori stranieri non accompagnati, il 4,4% del totale degli accolti in Italia.

Riguardo infine il sistema dell'accoglienza, nella città metropolitana di Torino, sono 329 le strutture di accoglienza straordinaria (CAS), di cui ben 296 al di sotto dei 20 posti: qui è accolto il 50% delle persone (e dei nuclei familiari). Solo quattro strutture hanno più di 100 posti disponibili (dove viene accolto il 20% dei richiedenti asilo e titolari di protezione), quattro hanno tra i 50 e i 100 posti (che accolgono il 9% delle persone) e 25 hanno tra i 20 e i 50 (qui risiedono il 22% degli accolti). Da inizio gennaio a fine marzo 2023, le nuove domande di protezione internazionale presentate in Piemonte sono state 2.379.

Nel corso del 2022 la Rete regionale contro le discriminazioni in Piemonte, istituita dalla Regione ai sensi della legge regionale n. 5/2016, ha proseguito la sua attività di presidio antidiscriminatorio. La sua centralità come soggetto-chiave della strategia di prevenzione e contrasto delle discriminazioni è stata confermata nel nuovo Piano triennale contro le discriminazioni 2022-2024.

L'attività si è concentrata in particolare sul consolidamento delle attività degli 8 Nodi territoriali e sul coinvolgimento di nuovi soggetti a livello locale che attualmente garantiscono la presenza di oltre 160 Punti informativi<sup>3</sup>. I Nodi hanno, tra i loro compiti fondamentali, quello di accogliere le persone che segnalano le discriminazioni, gestire i casi e monitorare il fenomeno sul proprio territorio di competenza. Nel 2022 la Rete regionale ha rilevato 343 segnalazioni di cui 301 pertinenti<sup>4</sup>. Si conferma la tendenza in crescita delle segnalazioni rilevate: i casi erano 4 nel 2016, 28 nel 2017, 96 nel 2018, 158 nel 2019, 179 nel 2020, 272 nel 2021.

Sebbene i fenomeni discriminatori restino in larga parte sommersi e i numeri rendano conto solo di ciò che emerge e non del fenomeno nel suo complesso, il dato 2022 conferma la

---

<sup>2</sup> Il Piano triennale contro le discriminazioni 2022-24 è stato approvato dalla Giunta regionale con delibera n.1-5994 del 25/11/2022, il cui testo completo è consultabile sul sito:

[http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2022/50/attach/dgr\\_05994\\_1050\\_25112022.pdf](http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2022/50/attach/dgr_05994_1050_25112022.pdf)

<sup>3</sup> Gli 8 Nodi territoriali, 1 per ciascun territorio provinciale, sono attualmente attivati e gestiti dalle Province di Alessandria, Biella, Novara, Vercelli e Verbano Cusio Ossola, dalla Città metropolitana di Torino e dai Comuni di Asti e Cuneo. La lista completa dei Punti informativi è consultabile sul sito <https://www.piemontecontrolediscriminazioni.it/rete-regionale/punti-informativi>

<sup>4</sup> I dati sulle segnalazioni trattate dalla Rete sono raccolti dai Nodi territoriali ed elaborati dall'IRES Piemonte nell'ambito del ruolo di monitoraggio del fenomeno discriminatorio che è stato affidato all'Istituto dalla Regione Piemonte. Sono considerate pertinenti le segnalazioni che riguardano situazioni di discriminazione.

costante crescita della capacità della Rete di intercettare situazioni discriminatorie, che è il risultato di un processo di rafforzamento e di progressiva attivazione ed espansione della Rete stessa su diversi territori provinciali. I principali ambiti in cui si sono verificate le discriminazioni rilevate dalla Rete si confermano essere anche nel 2022 il lavoro (24%) e la casa (18%), con una lieve crescita rispetto all'anno precedente. Seguono gli ambiti relativi a vita pubblica (13%), scuola e istruzione (11%), servizi pubblici (10%) e tempo libero (7%).

Complessivamente le discriminazioni istituzionali, quelle cioè attribuite ad una pubblica amministrazione o ad esercenti di pubblici servizi, rappresentano il 32% delle discriminazioni registrate. Rispetto ai diversi fattori di cui si occupa la Rete, i casi rilevati riguardano prevalentemente le discriminazioni fondate su origine etnica, colore della pelle e nazionalità (38%, erano il 36% nel 2021), disabilità (25%, erano il 31% nel 2021), orientamento sessuale e identità di genere (17%, erano il 12% nel 2021) e sesso (16%, erano il 12% nel 2021).

## Le forze di lavoro in Piemonte nel 2022

Dalla prospettiva dell'offerta di lavoro, il 2022, primo anno solare successivo all'emergenza pandemica, si è concluso in maniera moderatamente positiva. In confronto al 2021, gli occupati risultano in aumento dell'1% (circa 18.000 in più) fino a quota 1.785.000, mentre le persone in cerca di occupazione, ossia disponibili a lavorare e alla ricerca di un impiego, sono diminuite dell'11% (circa 15.000 in meno). Calano in maniera consistente (-30%) anche le forze di lavoro potenziali, ossia le persone disponibili a lavorare o alla ricerca di un impiego, anche se una parte di queste è transitata nel consistente insieme degli altri inattivi in età da lavoro (+2,6%). Da una prospettiva di genere, la dinamica di breve termine è più favorevole alla componente femminile, che però sconta un maggiore ritardo rispetto al 2019 per la penalizzazione sofferta durante la pandemia. Nel complesso, le forze di lavoro (occupati+disoccupati) risultano in contenuto aumento, mentre gli adulti inattivi sono in diminuzione, per cui è possibile constatare che la marcata tendenza alla disattivazione volontaria o involontaria rilevata nei due anni precedenti si è quantomeno ridimensionata.

**Tabella 1.1 Popolazione e forze di lavoro per condizione**

Popolazione per condizione	Media 2019			Media 2021			Media 2022			Variazione 2022/2021 (%)			Variazione 2022/2019 (%)		
	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T
Occupati	1.009	804	1.813	984	783	1.767	988	797	1.785	0,4	1,8	1,0	-2,0	-0,8	-1,5
In cerca occupazione	68	81	149	64	75	139	62	62	124	-3,6	-17,7	-11,2	-8,8	-24,2	-17,2
Forze di lavoro	1.077	885	1.962	1.049	858	1.906	1.050	859	1.909	0,1	0,1	0,1	-2,5	-3,0	-2,7
Forze di lavoro potenziali	43	61	103	58	75	133	38	56	93	-34,7	-25,5	-29,5	-11,6	-7,6	-9,3
Altri inattivi	251	403	654	249	399	648	256	408	665	3,0	2,4	2,6	2,0	1,4	1,6
Inattivi in età di lavoro (15-64 anni)	294	463	757	306	474	780	294	464	758	-4,1	-2,0	-2,8	-0,0	0,3	0,2
Minori fino a 14 anni	274	259	533	264	249	513	260	245	505	-1,6	-1,6	-1,6	-5,4	-5,3	-5,4
Adulti di 65 anni e oltre	436	595	1.031	439	593	1.032	448	594	1.042	2,0	0,1	0,9	2,7	-0,1	1,1
Inattivi non in età di lavoro	710	854	1.564	702	842	1.545	707	839	1.546	0,7	-0,4	0,1	-0,4	-1,7	-1,1
TOTALE	2.081	2.202	4.282	2.057	2.174	4.231	2.051	2.162	4.213	-0,3%	-0,5	-0,4	-1,4	-1,8	-1,6

Fonte: Rilevazione sulle Forze di Lavoro ISTAT (nuova rilevazione)

In questo quadro, i dati a cui occorre prestare attenzione per interpretare correttamente le informazioni disponibili sono quelli relativi alla popolazione. Nel 2022 si rileva un'ulteriore contrazione dei residenti e una prospettiva di intensificazione del fenomeno, salvo politiche molto incisive. Le persone che partecipano o potrebbero partecipare al mercato del lavoro, ossia la somma delle forze di lavoro e degli inattivi in età da lavoro, risultano anch'esse in calo, senza significative differenze tra uomini e donne (circa il 2% in meno rispetto al 2019). Questa contrazione va tenuta in conto per interpretare correttamente gli indicatori standard internazionali sul mercato del lavoro – i tassi di attività, occupazione e disoccupazione – nell'elaborazione dei quali sia il fenomeno osservato (il numeratore), sia l'universo di riferimento (il denominatore) sono condizionati dall'andamento della popolazione sottostante. È per questa ragione che nel 2022 il tasso di attività ossia il rapporto tra le forze di lavoro e la popolazione nella stessa classe di età, risulta tornato al livello del 2019, circa il 76% in totale e il 69% tra le donne, pur a fronte della diminuzione delle forze di lavoro di 53.000 unità. La stessa considerazione vale per il tasso di occupazione in modesto aumento rispetto al 2019 al 71% (64% tra le donne) perché la popolazione nella stessa classe di età è diminuita più degli occupati. L'unico indicatore a migliorare per effetto del fenomeno osservato è il tasso di disoccupazione, in calo all'6%, perché le persone attivamente alla ricerca di un impiego sono effettivamente diminuite più delle forze di lavoro. La contrazione è (finalmente) più evidente tra i giovani di 18-29 anni, dal 18% del 2019 al 15% del 2022, che specularmente vedono migliorare anche il tasso di occupazione (dal 46% al 48%).

**Figura 1.6 Tassi di attività, occupazione e disoccupazione**



Fonte: Rilevazione sulle Forze di Lavoro ISTAT (nuova rilevazione)

Nel complesso gli indicatori standard segnalano in Piemonte il ritorno a una condizione di equilibrio complessivo e un moderato miglioramento per la componente dei 18-29enni, favorita dalla tendenziale contrazione dell'offerta, anche se va sottolineato che la partecipazione giovanile al mercato del lavoro regionale resta inferiore a quella rilevata nelle regioni benchmark e nelle regioni europee assimilabili al Piemonte.

Il fenomeno che sta caratterizzando il mercato del lavoro non solo piemontese in questa fase è dunque l'invecchiamento e la progressiva contrazione della popolazione in età da lavoro. Si evidenzia il significativo aumento degli occupati in vista della pensione (ossia di 60 anni e oltre), passati dal 5% al 9% nel giro di un decennio, e l'ancor più consistente aumento tra i dipendenti, cresciuti tra il 2011 e il 2020 di oltre tre volte fino al 6,3%, con profonde implicazioni

in termini di ricambio del tessuto imprenditoriale e dei datori di lavoro, di difficoltà di reperimento e di posti vacanti presso le imprese, peraltro con il rischio concreto di tensione tra settori. Guardando invece alla componente straniera dell'offerta, si rileva prevedibilmente una quota di dipendenti in vista della pensione inferiore, circa il 4,5% contro il 6,5% degli italiani, ma con una variazione tra il 2011 e il 2020 più consistente tra i lavoratori provenienti dall'UE. Queste ultime informazioni indicano come questa componente della popolazione piemontese non sia da sola sufficiente a compensare il processo in atto, stante anche il disallineamento tra le caratteristiche settoriali e professionali del fabbisogno di ricambio, sbilanciato verso posizioni più qualificate (circa il 60% del totale) e la concentrazione dell'occupazione straniera in posizioni a medio-bassa qualificazione (92% del totale). Guardando invece alla qualità dell'occupazione generata si è evidenziata la significativa contrazione del ricorso al lavoro part-time (-13,6% rispetto al 2019), anche nella sua componente involontaria, e la diminuzione dell'occupazione a tempo determinato (-5,8% rispetto al 2019), sebbene non si registri ancora una proporzionale diminuzione degli occupati in posizioni a termine da più di cinque anni, stabili all'11%.

Nel primo anno successivo all'emergenza sanitaria, si rileva quindi un quadro occupazionale in moderato miglioramento dal punto di vista quantitativo e la permanenza di alcuni "equilibri disfunzionali" – ampia area dell'inattività, perdurante mismatch tra domanda e offerta per competenze e livello di qualificazione, solo parziale valorizzazione delle componenti femminile, giovanile e straniera – in atto da lungo tempo. Questo quadro, però, appare ora messo in discussione dalla manifestazione degli effetti della crisi demografica anche nella struttura delle forze di lavoro, un fenomeno destinato a condizionare la società e l'economia piemontesi nel decennio a venire e che imporrà, molto probabilmente, di sciogliere i nodi ancora irrisolti.

## 1.2 L'ANDAMENTO DELL'ECONOMIA PIEMONTESE

Il Rapporto di valutazione ex ante degli strumenti finanziari PR FESR (IRES Piemonte 2023) presenta una sintetica ricostruzione delle principali dinamiche economiche piemontesi in uscita dal periodo pandemico che ci sembra utile riproporre in questo capitolo di ricostruzione del contesto socio-economico.

Il Rapporto evidenzia come la recessione nel 2020 sia stata, in termini quantitativi, profonda quanto la crisi finanziaria del 2007-2008: il Pil del Piemonte in quel biennio si contraeva del 10,4%, nel 2020 si ebbe una contrazione del 9,4% che si sommava alla dinamica, seppur di poco, già recessiva del 2019. Le intensità della precedente e della corrente recessione sono confrontabili, ma la recessione del 2020 se ne discostava totalmente per cause, effetti ed anche – auspicabilmente – per prospettive future. Va anzitutto notato come il persistere di ondate epidemiche successive, anche nel 2021, non abbia provocato effetti paragonabili allo shock della primavera 2020. Ciò anche per una maggior capacità di adattamento della produzione alle nuove condizioni, ad esempio attraverso un più diffuso utilizzo di tecnologie digitali per consentire operazioni a distanza e il ricorso al lavoro agile. Rispetto alle precedenti crisi, soprattutto, i tempi di reazione delle politiche – anticicliche – sono stati rapidi, con una serie di misure di sostegno messe in atto pressoché contestualmente al verificarsi della caduta dell'attività. Le misure di sostegno, che hanno raggiunto un volume pari al 6,6% del Pil nel 2020 (a cui si aggiungono le misure adottate nella prima parte del 2021) hanno supportato le attività produttive, soprattutto attraverso interventi sulla fiscalità, ristori per perdite di fatturato e garanzie al lavoro, in particolare attraverso integrazioni salariali, agli enti territoriali, per

garantire il funzionamento delle funzioni essenziali a fronte della riduzione delle entrate, alla sanità, per l'acquisto straordinario di beni e attrezzature e per il supporto alle reti ospedaliere e territoriali e assistenza domiciliare, oltre a interventi a favore delle famiglie, del settore dell'istruzione e dei trasporti.

Le prospettive di rilancio dopo la pandemia sono state fortemente sostenute da politiche economiche espansive a livello internazionale, fra questi spicca l'ingente pacchetto di incentivi negli Stati Uniti che ha contribuito in maniera significativa a trainare la domanda esterna, e il Next Generation EU (NGEU) europeo. Nello scenario programmatico del Governo italiano, presentato nell'aprile 2022, si stimava che, grazie alla spinta di quest'ultimo, si sarebbero potute raggiungere il tasso di crescita di medio termine (2025) convergente verso il tasso di crescita 'potenziale' dell'economia italiana, stimato pari all'1,4 per cento.

In Piemonte la dinamica della produzione nel 2020 risultava più negativa rispetto al livello nazionale. Gli investimenti avevano subito una contrazione forte (-8%) ma inferiore alle attese, concentrati nella fase iniziale della pandemia per poi riprendere in misura sensibile nella parte restante dell'anno. Una buona disponibilità di credito, attraverso le politiche di sostegno (sostegno finanziario e seguito della deroga al divieto degli aiuti di stato decisi dalla Commissione europea fino a tutto il 2021), ha consentito anche nella nostra regione di mantenere adeguati livelli di liquidità e contribuito a contenere i costi in presenza di riduzioni dei fatturati e sostenendo la redditività. Quest'ultima ha dimostrato una minor compressione rispetto alle precedenti crisi congiunturali.

Nel 2021, gli effetti del rilassamento delle misure di contenimento per Covid-19, dell'estensione della copertura vaccinale e della ripresa della domanda interna, sostenuta dalle misure di sostegno governative, e della domanda estera, hanno influito sui comportamenti di imprese e consumatori, consentendo una vigorosa ripresa dei livelli di attività e un parziale riassorbimento degli occupati ai livelli pre-pandemici.

Il 2021 si è caratterizzato quindi per una robusta ripresa del prodotto regionale, nonostante nell'ultima parte del 2021 si siano indebolite alcune componenti della domanda, quali i consumi privati e le esportazioni, complice l'incertezza legata alla crescita dei prezzi e all'indebolimento della domanda estera. La crescita su base annua del prodotto è stata pari a +7,5% nel 2021, con un significativo rimbalzo dopo il crollo del 2020.

I consumi, che nel 2020 avevano subito una profonda contrazione, una caduta superiore a quella del prodotto, hanno visto una ripresa nel 2021 superiore al 5%, ma ancora non in linea con la ripresa delle altre componenti della domanda, al netto della componente dei consumi pubblici. Questi ultimi nel 2021 hanno visto una crescita pari allo 1,1% dopo il calo del 2020 (-1%).

Gli investimenti si sono distinti per una robusta ripresa nell'anno 2021 (17,3%), confermando una tendenza all'espansione anche nell'ultima parte del 2021, supportata dal contributo degli investimenti in costruzioni. Può essere utile sottolineare come la ripresa che caratterizza il periodo post-pandemico sia caratterizzata da un rimbalzo significativo degli investimenti fissi, con una dinamica espansiva mai vista a seguito delle precedenti recessioni, a conferma del peculiare impatto dello shock Covid-19 sull'economia nazionale e regionale. D'altra parte, va sottolineato come la spinta agli investimenti abbia riportato il livello dei flussi in conto capitale a valori reali a un livello comparabile a quello che caratterizzava il periodo pre-2008.

Le esportazioni totali in volume sono cresciute del 2021 del 15% circa, superando i livelli pre-covid (2019). Nell'anno 2021 il valore aggiunto regionale vede i settori dell'industria in senso stretto (+13%) e delle costruzioni (+23% circa) crescere in maniera più robusta, mentre i servizi crescono del 4,8%, una dinamica insufficiente a riportarne il livello aggregato a quello del 2019, ovvero il periodo pre-Covid. Nonostante la crisi abbia colpito in maniera intensa il settore industriale durante il 2020, con un rimbalzo intenso nell'anno successivo, il valore aggiunto nel 2021 ha praticamente recuperato i livelli pre-Covid, con una dinamica lievemente superiore a quella media nazionale. Il valore aggiunto del settore delle costruzioni, trainato dall'espansione delle agevolazioni per l'edilizia residenziale, sembra essere tornato ai livelli antecedenti al 2012.

Alcune criticità continuavano a pesare nel 2021 sul recupero dei livelli di attività pre-pandemici. Nonostante il supporto statale per le attività del settore e l'allentamento delle restrizioni Covid-19, come abbiamo indicato in precedenza il valore aggiunto in volume nei servizi non era ancora tornato al livello del 2019, rimanendo inferiore a quest'ultimo del 5% circa. Nel 2021 continuava a pesare l'incertezza nei servizi di intrattenimento, commerciali, di ristorazione e accoglienza, in relazione a una incerta ripresa dei consumi privati e dei flussi turistici. Per i servizi si indica una ripresa delle unità di lavoro totali ancora non in grado di recuperare i livelli di occupazione pre-pandemici. La recrudescenza dei contagi nell'ultima parte dell'anno 2021 avrebbe ulteriormente indebolito la ripresa nel settore.

Le unità di lavoro totali dopo una caduta nel 2020 pari a circa -12%, sono cresciute a un tasso prossimo all'8% nel 2021. La dinamica aggregata non ha consentito un superamento dei livelli pre-Covid. Solo nel settore delle costruzioni il livello delle unità di lavoro totali supera il livello pre-Covid già nel 2021. Nel 2021 la crescita delle unità di lavoro in questo settore è stata del +17% circa, dopo una caduta nel 2020 pari a -7,1%. Nel 2021 la dinamica dell'occupazione nell'industria non ha consentito alle unità di lavoro totali di tornare a livelli comparabili a quelli pre-covid (Tabella 1), ma, a differenza del settore dei servizi, che nell'anno appena trascorso dovevano ancora recuperare 7 punti percentuali per tornare ai livelli pre-Covid, il distacco non è molto ampio.

Ma la crisi del 2020 ha anche innescato processi del tutto inusuali rispetto alle due precedenti crisi recessive. Da un lato un recupero molto intenso della domanda negli Stati Uniti, che con il contributo delle politiche di sostegno alle famiglie e delle ampie riserve di risparmio accumulate durante la pandemia ha surriscaldato l'economia in maniera rilevante e influenzato quella globale, con un innalzamento del livello dei prezzi che già alla fine del 2020 cominciava a palesarsi, e dall'altro il cronicizzarsi dei "colli di bottiglia" alle catene di fornitura internazionali avviate dalla chiusura Covid, in particolare in Cina, con il conseguente innalzamento dei prezzi dei beni intermedi essenziali per le produzioni americane e europee. Le tendenze all'innalzamento dei prezzi, che hanno contagiato altri paesi usciti dal lockdown come quelli europei, sono state intensificate dalla crisi energetica esacerbata dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia nel febbraio del 2022. L'effetto di amplificazione, scatenato dall'invasione russa in Ucraina, dello shock energetico, che segue una dinamica dei prezzi che vedeva una crescita significativa già nella seconda parte del 2021 ha modificato profondamente le aspettative di crescita in Europa, con la conseguente spinta inflattiva derivante dall'innalzamento dei costi per il gas e il petrolio importato. Questa dinamica ha assestato un colpo rilevante alle prospettive di crescita nazionali e regionali. Già a partire dal 2021, prima la banca centrale statunitense e poi quella europea hanno avviato manovre monetarie restrittive per raffreddare la spinta inflattiva ed evitare che le aspettative di famiglie e imprese sulla crescita dei prezzi si

rilevassero fuori controllo. I prezzi delle fonti fossili più importanti, quali il gas naturale, sembrano avviate verso un livello strutturalmente più elevato nel breve e medio termine.

## La congiuntura in Piemonte nel 2022

Nel 2022 in Piemonte si rileva una crescita del 3,4%, di tre decimi di punto inferiore alla media nazionale, e una dinamica che, nel confronto territoriale, appare lievemente inferiore alla crescita delle regioni benchmark (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Toscana). La crescita del 2022 ha consentito al prodotto regionale di tornare a un livello praticamente pari a quello del 2019, prima dello scoppio della pandemia. Le esportazioni piemontesi hanno segnato nel 2022 una variazione in valore pari a +18,5%, che a prezzi costanti è stata pari +6,8%. Lo scarto rilevante è il riflesso delle dinamiche dei prezzi e dell'elevato peso della crescita dei costi intermedi. Ma, nonostante tale impatto, il 2022 ha mantenuto un profilo positivo per le nostre esportazioni, inferiore di un punto e mezzo circa a quello nazionale (8,2% a prezzi costanti). È quindi proseguita la crescita delle nostre esportazioni di merci, nonostante l'incertezza dovuta alla guerra in Ucraina, al rialzo dei prezzi dell'energia, e alle crescenti tensioni geopolitiche tra blocco cinese e statunitense, a un tasso che contribuisce a posizionare la nostra regione ai primi posti tra le regioni maggiormente esportatrici italiane.

I consumi delle famiglie piemontesi nel 2022 hanno segnato una crescita del 5,5%, dopo la robusta crescita del 2021, ma erosa dall'impennata dei prezzi. Non si erano ancora rilevati nel 2022 gli effetti del rallentamento degli acquisti che segue all'impennata inflattiva, e le contrazioni in volume più intense si sono segnalate solo a partire dai primi mesi del 2023. I consumi pubblici nel 2022 hanno continuato a crescere ma a tassi inferiori al 2021, e gli investimenti fissi lordi si sono distinti per una ulteriore robusta ripresa nell'anno 2022 (10%, dopo il +19,2% del 2021), confermando una tendenza all'espansione anche nell'ultima parte dell'anno appena trascorso, supportata dal contributo degli investimenti in costruzioni.

La crescita del valore aggiunto nel settore dell'industria in senso stretto si è arrestata (-0,1%) dopo il rimbalzo del 2021, mentre quello delle costruzioni ha continuato a crescere (+9,6%). I servizi hanno segnato un +4,6% nel 2022, e il livello ha superato i valori pre-pandemici. Il valore aggiunto nelle costruzioni supera del 9% circa il livello che aveva nel 2012, in due anni riportando il livello del valore aggiunto a quello che generava il settore prima del "perduto" decennio.

In Piemonte il valore aggiunto del 2022 per il manifatturiero non è ancora tornato ai livelli del 2019. Tra le regioni benchmark, solo la Toscana non ha ancora recuperato i livelli di attività pre-pandemici, mentre Veneto e Lombardia hanno compensato il calo del 2020 e in Emilia Romagna il valore aggiunto del manifatturiero nel 2022 ha superato il livello raggiunto nel 2019.

Le unità di lavoro totali dopo una caduta nel 2020 pari a -11%, erano cresciute nel 2021 dell'8%. Nel 2022 la crescita totale è pari al 2,6%, inferiore alla crescita media nazionale (3,5%). Una criticità che pesa sulla ripresa del 2022 è costituita dalla contrazione delle unità di lavoro totali nell'industria in senso stretto, che cadono del 3% (cfr. paragrafo mercato del lavoro). Crescono le unità di lavoro nei servizi (4,1%) e nelle costruzioni, con un robusto +5,7%, in linea con il persistente recupero del settore nello scorso anno grazie agli intensi aiuti forniti dal governo. Il calo delle unità di lavoro nel 2022 nel settore manifatturiero è in Piemonte in contro tendenza rispetto alle dinamiche positive in Veneto (+1,7%), Lombardia (+2,5) e Emilia Romagna (+1,8%).

Per quel che riguarda il settore dei Servizi, è opportuno sottolineare come le prime informazioni derivanti dai dati sulle forze lavoro Istat confermino che la crescita nei servizi nel 2022 è maggiormente concentrata nei servizi non legati al Commercio, Alberghi e Ristoranti. Questi ultimi settori invece faticano a trovare un sentiero di crescita più intenso dopo la pandemia.

**Tabella 1.2 Evoluzione dell'economia in Piemonte. Anni 2015-2022 (variazioni % a prezzi costanti)**

	2015-2018	2019	2020	2021	2022
Pil	1,6	-0,5	-9,7	7,1	3,4
Consumi famiglie	1,6	0,4	-11,4	5,2	5,5
Consumi collettivi	0,3	0,4	0,6	1,5	0,5
Domanda interna	1,7	0,0	-8,5	7,4	5,6
Investimenti fissi lordi	3,2	-1,6	-7,1	19,2	10,0
Esportazioni	2,4	-3,5	-12,0	15,6	6,8
Valore aggiunto					
Agricoltura	-0,4	-3,1	-6,6	-7,0	3,0
Industria in senso stretto	3,6	-2,6	-13,1	11,4	-0,1
Industria costruzioni	0,3	2,1	-4,8	19,4	9,6
Servizi	1,1	0,2	-8,1	5,1	4,6
Totale	1,6	-0,5	-9,1	7,0	3,7
Unità di lavoro					
Agricoltura	2,4	3,7	-10,7	3,9	-0,7
Industria in senso stretto	0,5	-0,8	-11,5	9,8	-3,0
Industria costruzioni	-0,1	-1,0	-6,4	15,9	5,7
Servizi	0,6	-0,1	-11,2	7,0	4,1
Totale	0,6	-0,1	-11,0	8,0	2,6
Tasso di disoccupazione*	9,2	7,6	7,6	7,3	6,5
Redditi da lavoro dipendente**	3,0	2,2	-4,7	7,7	5,7
Risultato lordo di gestione**	2,0	-0,4	-4,2	4,8	6,0
Redditi da capitale netti**	-1,0	-1,2	-15,8	4,2	11,6
Imposte correnti**	2,3	3,9	-2,0	8,8	3,6
Contributi sociali**	2,9	2,6	-3,6	7,5	9,3
Prestazioni sociali**	1,8	3,3	11,7	0,0	4,2
Reddito disponibile**	1,7	0,7	-1,9	3,3	5,7
Deflatore dei consumi	0,4	0,4	0,1	1,5	6,9

Fonte: elaborazioni su dati Istat e Prometeia (\* media di periodo, \*\* calcolato su valori a prezzi correnti per abitante)

## Le esportazioni piemontesi nel periodo 2019-2022

L'interscambio commerciale dell'Italia verso il mondo nel periodo 2019-2022 aumenta per entrambi i flussi, esportazioni e importazioni; in valore assoluto, a prezzi correnti, le esportazioni aumentano da 480 miliardi di euro nel 2019 a 624 miliardi di euro nel 2022, con una variazione percentuale positiva (+30%). Il totale importato nel 2019 ammonta a 424 miliardi di Euro, nel 2022 sale a 655 miliardi di euro (+55% circa). Il saldo della bilancia estera dei beni tuttavia peggiora significativamente dal 2021, in ragione del peggioramento dei termini di scambio con l'estero determinato dagli eccezionali incrementi della bolletta energetica. La dinamica dei prezzi all'esportazione e all'importazione influenza in maniera rilevante le dinamiche in valore: nel 2022, a livello nazionale, la variazione a prezzi costanti delle esportazioni è pari a poco più dell'8%, mentre la variazione delle importazioni a poco meno del 7%.

Oltre il 70% del flusso complessivo di beni destinati all'esportazione originato in Italia si concentra in cinque regioni: Lombardia (26% sul totale nel 2022), Emilia-Romagna (14% circa),

Veneto (13%), Piemonte (10% circa) e Toscana (9%). Se si confrontano le quote del 2022 con l'anno pre-pandemico 2019 si evince come l'incidenza complessiva di queste regioni sul totale italiano sia rimasta sostanzialmente costante. Le regioni del Mezzogiorno sembrano confermare nel 2022 la strutturalmente debole propensione all'export e la difficoltà dei loro sistemi produttivi ad agganciare la domanda internazionale.

**Tabella 1.3 Esportazioni e importazioni in Italia e in Piemonte (mld euro)**

		2019	2020	2021	2022	Var. % 2019-2020	Var. % 2020-2021	Var. % 2021-2022	Var. % 2019-2022
ITALIA	Importazioni	424,2	373,4	480,4	655,4	-12,0	-22,3	36,4	54,5
	Esportazioni	480,4	436,7	520,8	624,7	-9,1	-16,1	20,0	30,1
	Saldo	56,1	63,3	40,3	-30,7	12,8	56,9	-176,2	-154,7
PIEMONTE	Importazioni	32,22	27,93	35,41	45,83	-13,34	26,79	29,43	42,22
	Esportazioni	46,90	41,11	49,82	59,03	-12,36	21,19	18,48	25,84
	Saldo	14,68	13,18	14,41	13,19	-10,21	9,31	-8,43	-10,11

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Nonostante la progressiva erosione della quota di export piemontese rispetto al totale nazionale, il ruolo del Piemonte appare ancora rilevante nella geografia dei territori italiani con propensione a esportare. La nostra regione mantiene con il 9,4% del totale export nazionale la quarta posizione dopo Lombardia (26%), Emilia Romagna (13,5%) e Veneto (13,1%), precedendo la Toscana (8,8%).

Il 2021 ha rappresentato l'anno della ripresa per le esportazioni piemontesi, dopo la contrazione del 2020, con valori superiori a quelli del 2019. Nel 2022 la ripresa si consolida ampiamente. Nel periodo 2019-2022 la variazione positiva delle esportazioni, in valore e a prezzi correnti, è stata pari a +25% circa; nello stesso periodo le importazioni sono aumentate in misura nettamente superiore (+42%). La crescita delle esportazioni è stata meno intensa di quella osservata nel periodo in Lombardia (+28% circa), ma pressoché allineata alla performance di Emilia-Romagna (+26%) e Veneto (+26%). Una quota elevata della crescita a valori correnti è determinata dalle oscillazioni dei prezzi; a valori costanti la dinamica piemontese (+8,7%) delle esportazioni è in linea con quella delle regioni di confronto Emilia-Romagna e Veneto, ancorché al di sotto alla media nazionale (+11,7%), alla Lombardia e alla Toscana.

I settori che hanno guidato l'export del Piemonte nel 2022 sono i Mezzi di Trasporto (22% circa del totale, in forte espansione nell'ultimo anno) e le Macchine e Apparecchi meccanici (21%); a seguire il settore Food (Prodotti Alimentari e Bevande) con una quota del 14% circa, in continua crescita, e i prodotti della chimica (quota superiore al 9%), in lieve crescita anche rispetto al 2019. Il settore dei prodotti tessili e abbigliamento, che pesa per una quota di poco inferiore al 5,5%, e la gomma e plastica, con una quota superiore al 5%, sono anch'essi risultati in crescita, ma non hanno ancora superato i livelli pre-Covid. I settori a maggiore crescita delle esportazioni tra il 2019 e il 2022 sono i mezzi di trasporto (+48% circa in valore a prezzi correnti), i prodotti in metallo (+48%), la Chimica (+35% circa) e il Food (+33% circa). I settori con una riduzione in valore sono stati il tessile-abbigliamento, la gomma-plastica e gli altri prodotti delle industrie manifatturiere (tabella 7). Per la gomma-plastica, il calo si concentra nel 22 (-1%), indicando un possibile effetto della crescita dei prezzi alla produzione. Anche il settore dei prodotti in metallo ha rallentato la dinamica tra il 2021 e il 2022, ma nonostante la sensibilità di questo settore alle oscillazioni dei prezzi degli energetici ha mantenuto una crescita in valore superiore al 15% nel 2022.

Nel 2022 tre province hanno coperto oltre il 70% delle esportazioni totali del Piemonte: Torino (45%), Cuneo (17% circa) e Alessandria (12% circa). Le altre province partecipano all'export con quote minori. Analizzando il periodo 2019-2022 emerge come ad eccezione dell'anno della pandemia (2020) si registri una ripresa generalizzata delle esportazioni in valore e nel 2022 tutte le province hanno ripreso o superato i livelli del 2019; nel caso della provincia di Torino i livelli pre-Covid sono stati superati in maniera significativa. Le dinamiche in valore delle esportazioni più deboli nel periodo 2019-2022 si indicano nelle province di Biella (8.3%) e Alessandria (6.4%), positivi a prezzi correnti ma in lieve flessione a prezzi costanti.

## 2. APPROFONDIMENTI DI INDAGINE A SUPPORTO DELLA PROGRAMMAZIONE

In questo capitolo si riportano gli esiti di alcuni studi e approfondimenti di analisi previsti nella Linea A del Piano di Valutazione FSE e dedicati alla comprensione dei principali fenomeni e processi socio-economici che rappresentano il campo di intervento prioritario e privilegiato per le politiche finanziate dal FSE. A complemento dell'analisi delle dinamiche demografiche il capitolo si apre con una focalizzazione sui movimenti migratori che interessano, in entrata e in uscita, il territorio e i cittadini piemontesi (Par. 2.1) e con una proposta di definizione e misurazione del capitale sociale e della sua distribuzione sul territorio regionale e tra le province piemontesi (Par. 2.2). L'attenzione si sposta quindi sul sistema dell'istruzione e della formazione (Par. 2.3) e al tema della mobilità studentesca casa-scuola (Par. 2.4). Gli altri paragrafi sono dedicati ad indagini riguardanti il mondo del lavoro: la domanda di lavoro intermediata dalle piattaforme web (Par. 2.5) e dai CPI (Par. 2.6), le competenze per profili professionali emergenti (Par. 2.7), l'insicurezza lavorativa e la vulnerabilità (Par. 2.8).

### 2.1 LA MOBILITÀ CON L'ESTERO DEI PIEMONTESI

I movimenti migratori sono una componente determinante del bilancio demografico piemontese, soprattutto a fronte del noto fenomeno della denatalità e del processo di invecchiamento della popolazione, che rischiano di compromettere il delicato equilibrio di ricambio e sostenibilità. A partire dal 2019 si inizia ad osservare un aumento del numero di persone di origine piemontese che sceglie di rientrare in Piemonte e una parziale riduzione di piemontesi che scelgono di trasferire la propria residenza all'estero. I rimpatri sono influenzati da molteplici fattori, principalmente economici e legati alla ricerca di un'occupazione soddisfacente, ma anche dalla possibilità di rientrare nel proprio paese d'origine pur mantenendo il proprio lavoro all'estero. Se nel 2019 alcune misure legislative hanno incentivato il rientro degli italiani, nel 2021 il trend prosegue, probabilmente sostenuto anche dai cambiamenti organizzativi nei luoghi di lavoro, in particolare la maggiore diffusione del lavoro agile.

L'Osservatorio demografico territoriale del Piemonte nel 2023 ha condotto un approfondimento che consente di delineare caratteristiche e intensità dei flussi dei cittadini italiani che scelgono di rientrare in Piemonte dall'estero, secondo alcune variabili come età, titolo di studio e background migratorio, per mettere in luce i nuovi trend migratori che emergono dai dati disponibili a partire dal 2015 fino 2021.

Dal 2015 fino al 2018 tali movimenti non subiscono fluttuazioni e mantengono un trend costante, al contrario nel 2019 si osserva un importante cambio di passo, poi interrotto dalla pandemia, ma che riprende nel 2021. Nel 2019 diminuisce anche il numero di piemontesi che scelgono di emigrare all'estero: si contano poco meno di 7mila persone residenti in Piemonte che iscrivono la propria residenza all'estero, con un calo del 22% rispetto all'anno precedente, quando erano quasi 9mila. Allo stesso tempo si assiste ad un forte incremento di italiani che rientrano dall'estero: oltre 5mila unità, con un aumento del 65% rispetto all'anno precedente. Il significativo aumento dei rimpatri è stato verosimilmente influenzato dall'emanazione di norme di natura fiscale che hanno reso molto vantaggioso il ritorno in Italia per coloro che erano in possesso della cittadinanza italiana.

Il 2019, dunque, presenta un significativo cambio di passo della mobilità dei piemontesi: il saldo migratorio con l'estero misura -1.800 unità circa, a fronte di -5.700 nel 2018, in altre parole il Piemonte "guadagna" circa 4mila cittadini che scelgono di non emigrare. Tale variazione ha come primo effetto quello di ridurre fortemente la perdita di popolazione nello scambio con l'estero. Questa riduzione di perdite di popolazione si interrompe nel 2020 a causa da un lato della pandemia e dall'altro della Brexit (31 dicembre 2020). A differenza degli espatri, la pandemia ha scoraggiato il rientro degli italiani, infatti i rimpatri diminuiscono del 25% rispetto al 2019, passando da 5.143 a 3.816 unità. Oltre che sul numero, si presume che il periodo pandemico abbia inciso fortemente anche sulle caratteristiche dei soggetti rientrati in Italia, poiché i rientri hanno frequentemente avuto un carattere emergenziale e non lavorativo.

La medesima tendenza osservata nel 2019 è confermata anche nel 2021, in cui prosegue il calo degli italiani cancellati per l'estero (-17% rispetto al 2020) e si raggiunge il più alto numero di rimpatri osservati nel periodo considerato, 5.400 unità circa (+43% rispetto al 2020). Questi ultimi, probabilmente, sono stati influenzati da una recente modifica normativa, approvata in sede di Legge di Bilancio 2021, che rinnova e rinforza le misure sul radicamento e che rende economicamente vantaggioso il rientro in Italia. Tra i piemontesi che decidono di fare ritorno in regione, si tratta in gran parte di persone giovani e di giovani adulti, molto spesso con un titolo di studio terziario. Nel 2021 gli italiani che hanno scelto di rientrare in Piemonte dall'estero sono stati circa 5.400, in prevalenza uomini (55%). Oltre il 40% ha tra i 25 e i 44 anni, e circa il 30% è under 24enne. I protagonisti dei recenti rimpatri sono, pertanto, i giovani e i giovani adulti.

Rispetto al 2019, nel 2021 tra gli iscritti dall'estero è cresciuta la quota di giovani di età inferiore a 24 anni, che passa dal 25% al 30%. Tale incremento si deve, più probabilmente, all'interruzione del periodo di formazione all'estero indotta dall'emergenza sanitaria piuttosto che l'esito di un aumento di attrattività del territorio nei confronti di personale altamente qualificato. Se è vero che i rimpatri portano giovani e giovani adulti qualificati in Piemonte, è anche vero che continuano tuttavia i flussi in uscita di piemontesi giovani e con titoli di studio elevati. Infatti il Piemonte importa popolazione con titolo di studio medio-alto in misura inferiore di quanta ne esporti all'estero: tra i rimpatriati 25-44enni 4 su 10 possiedono un titolo terziario, mentre uno su 4 ha raggiunto al massimo la licenza media. Al contrario quasi la metà di coloro che si trasferiscono all'estero possiede almeno la laurea, e meno di 2 su 10 la licenza media. Ciò dunque determina negli scambi con l'estero una perdita di persone qualificate.

Per avere un quadro completo della mobilità del capitale umano e quindi della perdita e del guadagno di un territorio occorre considerare oltre ai movimenti con l'estero, anche i movimenti interni, tra le regioni italiane. Come è emerso in un precedente lavoro (Tursi 2021), il Piemonte attrae cittadini qualificati in misura maggiore di quanti ne perda, sia in valori assoluti che relativi, grazie agli apporti provenienti dalle regioni del Sud. In sintesi, il flusso di giovani qualificati, che si spostano dal Mezzogiorno in Piemonte, riesce a controbilanciare la perdita di giovani con lauree dovuta allo scambio con l'estero evidenziato nel paragrafo precedente. Nel 2019 a fronte di cancellazioni nette per l'estero di circa 1.400 25-44enni, il Piemonte riceve oltre 3.300 iscrizioni nette, provenienti dalle altre regioni italiane, principalmente dal Sud, segnando un guadagno di circa 2mila giovani. Inoltre, se osserviamo questi movimenti anagrafici sotto la lente di ingrandimento del titolo di studio, emerge come il 63% delle iscrizioni nette provenienti dalle altre regioni italiane possiede almeno la laurea, al contrario solo il 34% dei cancellati netti per l'estero è altamente qualificato. In misura analoga nel 2021 negli scambi anagrafici con altre regioni italiane il Piemonte conta un incremento netto di 1.439 residenti di 25-44 anni provenienti dalle altre regioni, di cui il 53% con un titolo terziario, principalmente

proveniente dal Sud. Invece, negli scambi con l'estero, nello stesso periodo, perde 1.349 giovani 25-44enni, di cui il 56% con titolo terziario: a fronte di 1.349 giovani "persi" nello scambio con l'estero, il Piemonte ne attrae 1.439, con un saldo positivo di 90 unità.

Interrogarsi sui fattori che facilitano i rientri in Piemonte di popolazione, in particolar modo giovane e di alto profilo, è rilevante sia da un punto di vista demografico, dati i noti svantaggi dell'invecchiamento della popolazione e della denatalità, sia rispetto al potenziale sviluppo della Regione. I dati presentati sopra mostrano un elevato flusso di rimpatri nel 2019, principalmente a seguito del DL 34/2019 che ha rafforzato le agevolazioni fiscali, unite a misure per il radicamento permanente, rivolte ai lavoratori che trasferivano la residenza nuovamente in Italia. La Legge di Bilancio 2021 segue la medesima traiettoria, estendendo le misure sul radicamento anche ai lavoratori rientrati in Italia prima del 2020. Se è indubbio che tali misure abbiano incentivato fortemente il rientro degli italiani dall'estero, allo stesso tempo le trasformazioni dell'organizzazione del lavoro, causate dalla pandemia, hanno rafforzato tale spinta. In particolare si fa riferimento alla digitalizzazione delle attività lavorative, ovvero al lavoro agile o "smart working". Il forte impulso e l'implementazione del lavoro da remoto, come strumento per contrastare il diffondersi del Covid-19, ha permesso di riconsiderare alcune attività lavorative, affrancandole dai vincoli di spazio e di tempo. La prossimità tra luogo di residenza e sede di lavoro per alcune professioni è venuta meno, e questo ha permesso di conciliare le aspettative professionali e retributive con il desiderio di avvicinarsi alle proprie reti familiari/affettive. In altre parole il lavoro agile ha consentito di mantenere il proprio lavoro presso un'azienda estera e di trasferire la residenza in Italia. Tale cambiamento ha riguardato principalmente le cosiddette professioni della conoscenza, per le quali la digitalizzazione è stata più semplice. È inoltre probabile che parte di questa popolazione si contraddistingua per l'elevato capitale umano e culturale costruito in percorsi professionali e in contesti internazionali e che possa essere una risorsa per i territori in termini di potenzialità per lo sviluppo locale.

Monitorare il fenomeno dei rimpatri negli anni a venire permetterà sia di valutare l'efficacia delle politiche messe in atto al fine di attrarre popolazione, principalmente giovane e qualificata, sia di provare a comprendere quali sono i fattori più significativi che favoriscono il ritorno delle persone nei territori, come ad esempio la digitalizzazione delle attività lavorative.

## 2.2 IL CAPITALE SOCIALE NELLE PROVINCE PIEMONTESE

Il capitale sociale si presenta come un concetto multidimensionale e sfaccettato, costituito dalle caratteristiche della struttura sociale che hanno la capacità di influenzare e coordinare i comportamenti individuali, favorendo l'azione collettiva (Camoletto, 2022). Le scienze sociali ed economiche hanno fatto ampio ricorso al concetto per le sue potenzialità analitiche che consentono di descrivere ed indagare in modo versatile, dal livello micro a quello macro, gli aspetti relazionali, l'importanza delle istituzioni e delle reti fiduciarie per la crescita socio-economica a livello locale e sovralocale.

Tuttavia, è proprio la sua complessità ad aver ritardato una definizione condivisa del concetto. Nell'ambito dell'analisi condotta dall'IRES Piemonte, il Capitale Sociale è identificato, nei termini di

Coleman<sup>5</sup>, non dalla forma dei suoi elementi, ma dalla loro funzione nel consentire agli attori di perseguire i propri interessi e realizzare i propri obiettivi.

Nell'analisi sono state considerate tre funzioni principali:

- relazionale o strutturale, ovvero la funzione che riguarda l'insieme di rapporti di relazione e di scambio che legano tra di loro i diversi individui nel contesto di riferimento. Tale dimensione è relativa alla dotazione complessiva di legami tra i vari individui all'interno della società e può essere definita e descritta principalmente attraverso le reti o network;
- normativa: riguarda i meccanismi di regolazione delle interazioni, i meccanismi di governance delle relazioni che sono radicati nei legami tra individui, ovvero quel tipo di norme che favoriscono la cooperazione fra gli individui di una collettività quali la fiducia, la reciprocità, la tolleranza e la solidarietà;
- cognitiva: riguarda l'insieme di conoscenze condivise e di informazioni possedute circa i fenomeni che gli attori si trovano a dover interpretare ed affrontare e comprende quegli elementi dell'organizzazione sociale che consentono ai membri di una società di pervenire ad una rappresentazione condivisa della propria comunità.

A causa della mancanza di un indicatore unico e condiviso che possa rappresentare il capitale sociale e, data la difficoltà di pesare e mediare diversi aspetti socio-economici, lo studio ha adottato differenti indicatori, ciascuno rappresentativo di differenti aspetti caratterizzanti le tre dimensioni considerate.

Più in dettaglio:

- la dimensione relazionale è stata misurata in termini di le organizzazioni no profit, la partecipazione elettorale e il rapporto con i vicini;
- la dimensione normativa è stata misurata in termini di clima di fiducia istituzionale ed interpersonale, la presenza di donne in politica, la raccolta differenziata di rifiuti urbani, i donatori di sangue, i protesti degli assegni e le cause civili;
- la dimensione cognitiva è stata misurata in termini di indice di domanda culturale ai musei, alle associazioni sportive e agli spettacoli culturali

Le figure 2.1, 2.2 e 2.3 riportano i valori delle variabili associate alle diverse dimensioni del capitale sociale per le 8 Province Piemontesi. Merita richiamare che questo approfondimento di analisi è stato di supporto all'analisi di valutazione dell'attuazione della misura 1 del programma We.Ca.Re in Piemonte di cui si dà conto nel paragrafo 4.7 della presente Relazione.

---

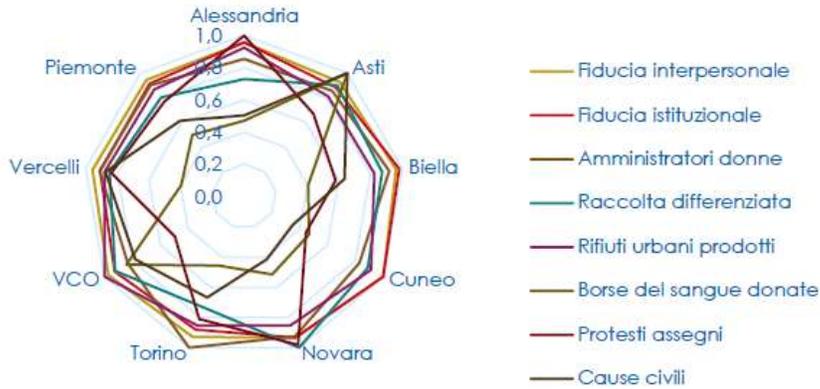
<sup>5</sup> L'autrice fa riferimento alla definizione di Coleman, in quanto è "funzionale" cioè costruita sulle funzioni del capitale sociale (Camoletto, 2022), ed è quindi utile ai fini della presente ricerca per far luce sulle sue funzioni /dimensioni principali (relazionale, normativa, cognitiva) che guideranno la definizione del capitale sociale nella ricerca empirica.

Figura 2.1 La dimensione relazionale del Capitale Sociale nelle Province Piemontesi



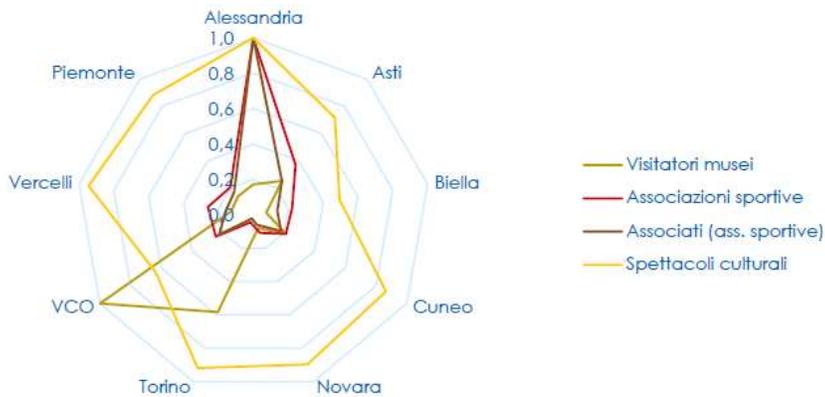
Fonte: elaborazioni IRES Piemonte su dati ISTAT e SISREG

Figura 2.2 La dimensione normativa del Capitale Sociale nelle Province Piemontesi



Fonte: elaborazione IRES Piemonte su dati ISTAT, IRES, ISPRA, AVIS, TAGLIACARNE

Figura 2.3 La dimensione cognitiva del Capitale Sociale nelle Province Piemontesi



Fonte: elaborazione IRES Piemonte su dati ISTAT, IRES Piemonte, ISPRA, AVIS, TAGLIACARNE

Dando uno sguardo di insieme ai grafici, in termini generali, sembrerebbe che le province di Cuneo e del VCO presentino almeno sotto due aspetti (dimensioni relazionale e normativa) più alti livelli di capitale sociale con dati molto simili rispetto ai buoni "rapporti con i vicini", gli alti livelli di "fiducia interpersonale", bassi valori rispetto ai "protesti sugli assegni". Cuneo e il VCO sono anche province accomunate dalla scarsa presenza di donne in politica, elemento che potrebbe denotare un capitale sociale caratterizzato da valori e cultura di tipo tradizionale. È bene inoltre considerare che nel VCO i livelli di "partecipazione elettorale" e di "fiducia istituzionale" sono molto bassi e, inoltre, come spiegato nel paragrafo precedente, il dato di affluenza ai musei, come anche quello sulla raccolta differenziata, sono da leggere con cautela, in quanto potrebbero dipendere non tanto dalla *civicsness* degli *stakeholders* locali quanto, piuttosto, da precise scelte politiche. Considerando quindi anche la rilevanza di indicatori quali quello relativo alla partecipazione elettorale e la fiducia, possiamo affermare che, complessivamente, Cuneo è la provincia che possiede più alti livelli di capitale sociale.

Per quanto riguarda la provincia di Torino, è possibile ipotizzare che i più bassi livelli di capitale sociale siano il frutto di percorsi storici che hanno comportato importanti processi di industrializzazione nel Secondo Dopoguerra, uniti a dinamiche migratorie non trascurabili dal Sud Italia e poi internazionali nel primo decennio del nuovo secolo che possono aver prodotto ricchezza di tradizioni diverse, ma anche – in mancanza di meccanismi di inclusione e coesione sociale – frammentazione culturale. A questo si aggiungono processi di riconversione post-industriale che hanno o stanno tentando di ricostruire nuovi percorsi di sviluppo socio-economico per l'ex capitale del Triangolo Industriale. Per quanto la struttura del capitale sociale in provincia di Torino meriterebbe ulteriore attenzione ed approfondimento, è possibile ipotizzare che il grado di "apertura" della provincia nei confronti di manodopera proveniente da altre regioni italiane e, più recentemente, le dinamiche, seppur timide, di inclusione di manodopera proveniente dall'Est Europeo e dal Nord Africa, unita ai processi di riconversione post-industriale, abbiano influito sulla struttura del capitale sociale. Questa ipotesi è riconducibile soprattutto alla dimensione cognitiva del capitale sociale, non essendoci, a differenza di altre province piemontesi, un sostrato culturale omogeneo con marcate caratteristiche culturali, politiche e produttive. Resta da interrogarsi ed indagare alcuni aspetti macro-istituzionali quali il generale decremento della partecipazione elettorale, normalmente considerato un elemento fondamentale per l'analisi e i suoi possibili effetti sulla consistenza del capitale sociale.

## **2.3 ANALISI DEL SISTEMA DELL'ISTRUZIONE E DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE**

Dal 2017 l'analisi del sistema di istruzione e formazione – e loro relazioni con il mercato del lavoro – è realizzata dall'IRES Piemonte per la programmazione e valutazione delle attività finanziate dal Fondo Sociale Europeo nel periodo 2014-20. Il monitoraggio dei diversi segmenti del sistema, a partire dal livello prescolare fino all'educazione degli adulti, confluisce in un rapporto annuale, *l'Osservatorio Istruzione e Formazione professionale Piemonte (Rapporto IFP)* e in altre pubblicazioni di sintesi. Le analisi si pongono come quadro di riferimento conoscitivo da cui desumere indicazioni su entità e intensità dei problemi da affrontare e come strumento di monitoraggio per comprendere quanta strada si stia compiendo nelle direzioni auspicate dalle azioni finanziate.

L'obiettivo è monitorare quanto il nostro "sistema della qualificazione" riesca ad elevare la preparazione culturale e professionale della popolazione piemontese, nelle diverse fasce d'età e condizioni occupazionali, sia per accrescere le opportunità di valorizzazione delle persone sia per alimentare uno sviluppo economico di miglior qualità: più inclusivo e più competitivo.

## La rete scolastica

La Regione Piemonte predispose annualmente un piano di dimensionamento della rete scolastica, con il compito di assicurare la copertura del servizio (con attenzione alle aree disagiate), la distribuzione ottimale dell'offerta formativa nel secondo ciclo e una adeguata ampiezza in termini di numerosità dell'utenza delle istituzioni scolastiche.

La distribuzione sul territorio dei punti di erogazione del servizio scolastico è differenziata nei diversi livelli di scuola. La scuola dell'infanzia e la scuola primaria si caratterizzano per un numero elevato di sedi (nel 2021/22, rispettivamente 1.644 e 1.346) e una presenza capillare in due terzi dei comuni piemontesi. Le sedi della secondaria di I grado sono 622, meno della metà rispetto a quelle della primaria. Sebbene in modo meno capillare, sono presenti in maniera distribuita sul territorio in 411 comuni. Le sedi della scuola secondaria di II grado sono concentrate, invece, in 88 comuni. La rete del secondo ciclo si completa con i percorsi di qualifica e diploma di istruzione e formazione professionale (IeFP) realizzati in agenzie formative. Nei percorsi iniziati nel 2021 si contano 99 sedi distribuite in 55 comuni.

La scuola statale è organizzata in istituzioni scolastiche autonome che comprendono al loro interno più sedi di scuola: nel 2021/22, si contano 528 istituzioni scolastiche autonome, a cui si aggiungono 12 autonomie *Centri provinciali per l'educazione degli adulti* (CPIA). Le autonomie scolastiche sono progressivamente diminuite di numero mentre sono cresciute in "capienza" come numero di studenti, al contempo si è modificata la loro composizione interna, si è consolidata la costituzione di *istituti comprensivi*, ovvero autonomie che accorpano verticalmente scuole dell'infanzia e del primo ciclo.

## Il sistema integrato 0-6 anni

Nel 2017, la riforma che delinea il *Sistema educativo integrato 0-6 anni*<sup>6</sup> comprende nei suoi obiettivi strategici l'aumento della copertura dei servizi educativi sul territorio e la generalizzazione della frequenza della scuola dell'infanzia per i bambini dai 3 ai 5 anni. La partecipazione al livello prescolare è da tempo riconosciuta come tassello importante per garantire pari opportunità, concorrere alla riduzione degli svantaggi culturali e sociali e, al contempo, favorire la conciliazione per le famiglie tra i tempi del lavoro e i tempi di cura. I servizi educativi per bambini 0-2 anni sono programmati e coordinati dalla Regione che definisce tipi dei servizi, criteri di autorizzazione e standard minimi strutturali e organizzativi.

Nell'anno educativo 2021/22 in Piemonte sono autorizzati 1.070 punti di erogazione dei servizi educativi 0-2 per un totale di 27.033 posti. La maggior parte è offerta da asili nido, 15.224 posti, pari al 56% del totale, a cui si aggiungono oltre 5.700 posti nei micronidi (21%) e oltre 2.100 in sezioni primavera (8%). I servizi integrativi offrono 3.475 posti in baby parking e 470 in nidi in famiglia.

Nel 2021/22, il tasso di copertura dei servizi educativi in Piemonte sfiora l'obiettivo europeo (almeno il 33% di posti rispetto ai bambini 0-2 anni) e raggiunge il 32,8%, in miglioramento per il forte calo dei residenti in quella fascia di età.

---

<sup>6</sup>D.L. 13 aprile 2017, n. 65 Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita ai 6 anni.

Nel 2021/22 hanno frequentato la scuola dell'infanzia oltre 91.300 bambini. Si segnala un rallentamento del calo degli iscritti rispetto all'anno precedente (-1,5%). Si tratta di un recupero di iscrizioni rispetto al forte calo registrato nel 2020/21 (-6%) prodotto, oltre che dalla denatalità, anche dalle difficoltà indotte dalla crisi sanitaria. Il tasso di scolarizzazione nel 2021/22 è in ripresa ma non raggiunge ancora i valori pre-pandemici. Per i bambini con 4 anni di età il tasso sale al 93,9%, ancora distante dalla partecipazione registrata 2 anni prima che sfiorava l'obiettivo europeo al 96%.

Il sistema integrato 0-6 anni persegue tra i suoi obiettivi il superamento degli anticipi in favore della diffusione delle sezioni primavera: queste, infatti, prevedono una programmazione educativa specifica per la fascia di età 24-36 mesi e un rapporto educatrici/bambini più contenuto, aspetti che non possono essere assicurati adeguatamente nelle sezioni standard della scuola dell'infanzia. L'obiettivo è ancora distante anche se i dati sembrano muoversi nella direzione auspicata: nel 2021/22 gli anticipi nelle sezioni standard sono 3.200, in lieve diminuzione, mentre i bambini nelle sezioni primavera sono ancora "solo" 1.400, ma in crescita.

## Iscrizioni e partecipazione nel primo e secondo ciclo

L'anno scolastico 2021/22 è un anno di transizione tra i due precedenti, pesantemente condizionati dalla pandemia, e il ritorno ad una sostanziale normalità. Si è assicurato il più possibile lo svolgimento in presenza delle lezioni fermo restando l'attenzione alle misure di prevenzione (distanziamento, mascherine ecc.). Al di là della contingenza pandemica, l'onda bassa demografica indotta dal calo delle nascite ha iniziato a far sentire i suoi effetti sulla scuola primaria con un progressivo calo degli iscritti dalla seconda metà degli anni Dieci; il calo della popolazione nella fascia di età 6-10 anni e i suoi effetti sulle iscrizioni, secondo le previsioni ISTAT, durerà fino alla fine degli anni Venti; per la scuola secondaria di I grado l'arrivo delle coorti meno numerose di adolescenti ha iniziato ad avere effetto sulle iscrizioni dall'inizio degli anni Venti, effetto che secondo le previsioni ISTAT proseguirà fino a metà degli anni Trenta.

## Primaria e secondaria di I grado

Nel 2021/22 prosegue il calo degli iscritti nella primaria, investita in pieno dal calo demografico dei residenti in età per frequentare: gli allievi scendono a 173.200 unità, pari a -2,9% rispetto all'anno precedente. Il calo degli iscritti produce una lieve ma progressiva diminuzione del rapporto medio del numero di allievi per classe che si attesta a 18,8 nelle classi (standard) a fronte del 19,7 nel 2011.

I bambini con cittadinanza straniera sono 27.353, stabili rispetto all'anno precedente. Tuttavia, la quota di stranieri sul totale iscritti (15,8%) è ancora in crescita per il forte calo dei bambini con cittadinanza italiana.

Si conferma l'aumento delle pluriclassi che giungono a 586, pari al 6,2% del totale classi nella primaria, 33 in più rispetto all'anno precedente. Sale anche il numero di bambini che le frequentano, 8.403, e l'incidenza sul totale allievi raggiunge il 4,9%.

Più della metà degli iscritti (52,6%) nelle scuole primarie piemontesi frequenta classi che seguono le lezioni nell'orario del tempo pieno, con forti disparità territoriali: la provincia di Torino mantiene il primato con oltre 7 allievi su 10. In tutte le altre province la diffusione del tempo pieno si attesta al di sotto della media regionale.

Le famiglie possono anticipare l'ingresso nella scuola primaria per i bambini che compiono il sesto compleanno entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di iscrizione. Nel 2021/22 hanno scelto l'ingresso anticipato le famiglie di 974 bambini in linea con i livelli registrati prima della pandemia: il Piemonte si colloca tra le regioni italiane in cui l'anticipo è meno diffuso.

L'onda bassa demografica ha raggiunto anche la secondaria di I grado che nel 2021/22 è frequentata da 116.100 allievi. Rispetto all'anno precedente si osserva una diminuzione complessiva di oltre 1.100 iscritti (-1%). Gli allievi con cittadinanza straniera sono oltre 16.600, in lieve diminuzione in valori assoluti, mentre l'incidenza percentuale sul totale allievi si mantiene stabile al 14,3%. Con la stabilizzazione delle famiglie immigrate, cresce il numero di allievi di seconda generazione: ogni 100 studenti con cittadinanza straniera 72 sono nati in Italia, dieci anni prima erano appena 33.

## Secondo ciclo di istruzione e formazione: iscritti ancora in crescita, solo gli istituti professionali perdono allievi

Nel 2021/22 il secondo ciclo di istruzione e formazione conta poco più di 194.600 iscritti tra percorsi diurni e serali della secondaria di II grado e percorsi di istruzione e formazione professionale (leFP) nelle agenzie formative. La partecipazione degli adolescenti 14-18enni nel 2021/22 ai percorsi di istruzione e formazione si attesta, nel complesso, al 94,9. Il tasso è composto per il 2% da studenti che si trovano ancora nella secondaria di I grado come ripetenti, per l'85,6% dagli iscritti nella secondaria di II grado e per il 7,3% dagli allievi dei percorsi leFP in agenzie formative.

Riguardo la Scuola secondaria di II grado, i percorsi diurni degli indirizzi liceali, 89.245 iscritti, permangono in crescita: +0,7% rispetto all'anno precedente. L'indirizzo che raccoglie il maggior numero di allievi si conferma il liceo scientifico con oltre 40.400 iscritti, pari al 45,3% del totale liceali. Gli studenti del percorso ordinamentale calano al di sotto delle 19.400 unità, all'opposto, continuano a crescere gli iscritti all'opzione scienze applicate (18.111 allievi) e all'opzione sportivo (quasi 2.950 allievi).

Nel 2021/22, i percorsi diurni degli istituti tecnici oltrepassano i 57.300 iscritti, con un incremento dell'1,2%. Il settore economico raccoglie il 34% degli studenti iscritti negli istituti tecnici (19.550 allievi), in calo rispetto all'anno precedente (-1,3%). Il settore tecnologico, conta quasi 37.800 studenti e registra una crescita del 2,6%. Questo settore comprende 9 indirizzi, tra cui spiccano, per numerosità di iscritti: *informatica e telecomunicazioni* con 9.980 allievi; *meccanica, meccatronica ed energia* (7.200); *elettronica ed elettrotecnica* (oltre 4.700 allievi); e *chimica, materiali e biotecnologie*, più di 4.500 iscritti.

Nel 2021/22 prosegue la diminuzione degli iscritti nei percorsi diurni degli istituti professionali, frequentati da poco più di 27.500 allievi, con una variazione negativa di -2,1%. Gli indirizzi con il maggiore appeal si confermano *enogastronomia e ospitalità alberghiera* (pari al 35,3% del totale allievi), *manutenzione e assistenza tecnica* (17,3%) e *servizi per la sanità e l'assistenza sociale* (16,8%).

Nel 2022/23 i Percorsi di istruzione e formazione professionale (leFP) sono frequentati da 15.300 iscritti. Negli anni attraversati dalla pandemia - 2020/21 e 2021/22 - si era registrata una flessione della numerosità dei partecipanti; con il 2022/23 gli allievi tornano a crescere (+2,6% rispetto all'anno precedente) ma senza raggiungere ancora i livelli pre-pandemici. L'offerta leFP prevede percorsi di qualifica triennali (84% degli iscritti complessivi leFP), percorsi biennali di qualifica con crediti in ingresso (5%), un'annualità post qualifica per ottenere il diploma professionale (10%), infine percorsi di diploma quadriennali, novità del 2022/23 (sono partite 6 classi prime, per un totale di 128 allievi).

## Indicatori di performance: esiti e apprendimenti

Gli esiti della partecipazione ai percorsi scolastici e formativi sono rilevati da indicatori "classici" di performance, come tassi di bocciatura, ripetenza e ritardo. A questi si aggiungono analisi sui livelli di apprendimento dell'indagine INVALSI e sui livelli di competenze dell'indagine OCSE-PISA, che

forniscono ulteriori informazioni sulle *performance* di studenti e studentesse, da un punto di vista più qualitativo. Questi dati e il loro andamento danno conto del funzionamento del sistema e della sua capacità di generare conoscenza e inclusione, indicando le aree di maggiore debolezza su cui indirizzare le politiche.

## Più in difficoltà i maschi, gli allievi con cittadinanza straniera e gli iscritti in ritardo

Gli indicatori di insuccesso scolastico si attestano su valori minimi nella primaria, aumentano nella secondaria di I grado e crescono ulteriormente nella scuola superiore. Nel complesso, si segnala, nell'ultimo decennio, un progressivo e costante miglioramento dei valori degli indicatori di insuccesso scolastico, che si attestano su livelli più bassi rispetto al passato. Si mantengono tuttavia disparità rispetto al genere (le ragazze hanno performance scolastiche migliori dei loro coetanei), alla cittadinanza, alla regolarità della frequenza e, nella scuola superiore, all'ordine di scuola frequentato. Gli effetti di questi profili sono comuni ai diversi gradi scolastici seppure di intensità differente in base al grado.

Nella scuola secondaria di I grado la quota di respinti si attesta, nel 2021/22, a 2,2%, con differenze contenute, ma già evidenti, tra maschi e femmine (2,6% e 1,7%). I maschi più frequentemente incappano in una bocciatura e ripetono l'anno, pertanto, anche il ritardo colpisce in modo diseguale: l'8,2% dei maschi frequenta una classe di corso più bassa rispetto alla sua età, contro il 5,6% delle ragazze. Si conferma un progressivo contenimento di questi indicatori sia per i maschi sia per le femmine e una diminuzione, seppur lenta, del gap. Più difficile tracciare l'interruzione di frequenza: viene in aiuto un indicatore fornito dal Ministero dell'istruzione attraverso i dati individuali dell'Anagrafe Nazionale Studenti. L'indicatore esprime, ogni 100 iscritti, la quota di coloro che abbandonano in corso d'anno o non si ritrovano più nell'anno scolastico successivo (in corso se promossi o come ripetenti se bocciati). Per il Piemonte, l'interruzione di frequenza complessivo tra gli anni 2019/20 e 2020/21 risulta pari allo 0,48%, in linea con la media italiana. Il contenimento dell'interruzione di frequenza rispetto agli anni precedenti è influenzato dalla valutazione straordinaria introdotta dal Ministero per il Covid (che aveva prodotto nel 2019/20 una forte riduzione delle bocciature e, nel 2020/21, quella delle ripetenze). Si tratta di poco più di 550 adolescenti di cui si perdono le tracce, con una quota di abbandoni per genere sostanzialmente simile, mentre differenze più sostanziose si osservano per cittadinanza: con gli italiani su livelli decisamente bassi (0,25%) rispetto a coloro che hanno cittadinanza straniera (1,92%).

Nella secondaria di II grado nel 2021/22 si torna alla normalità dopo gli effetti delle norme straordinarie sulla valutazione per il Covid: nei corsi diurni, ogni 100 allievi scrutinati 78 sono promossi a giugno, 6 sono respinti<sup>7</sup> e 16 sono rimandati al test di settembre (giudizio sospeso). Gli allievi non ammessi allo scrutinio costituiscono l'1,9% degli iscritti, in aumento rispetto all'anno precedente, così come gli allievi in ritardo (18%) e i ripetenti che salgono al 4,2%.

Per tutti gli indicatori di insuccesso scolastico le ragazze mostrano valori meno elevati. Le differenze di *performance* tra maschi e femmine tendono ad essere più ampie nei professionali e tecnici, più contenute nei licei: la quota di allieve in ritardo è più bassa di 9 punti percentuali rispetto ai maschi negli istituti professionali, di 3 p.p. negli istituti tecnici, mentre nei licei è sostanzialmente simile,

---

<sup>7</sup> I respinti sono calcolati come differenza tra gli ammessi alla valutazione e i promossi. In quinta classe si conteggiano i respinti all'esame di maturità. Non sono compresi gli studenti che si sono presentati agli scrutini finali come privatisti. Sono esclusi i percorsi serali.

appena 1 p.p. in meno. Si confermano differenze di *performance* tra gli studenti dei diversi ordini di scuola: tassi di bocciatura e ripetenze risultano più alti negli istituti professionali e negli istituti tecnici rispetto alle quote dei licei. La presenza di allievi in ritardo mostra differenze ancora più ampie tra istituti professionali, al 39% del totale iscritti, istituti tecnici e licei (21,4% e 9,4%).

Le differenze di performance sono influenzate da un intreccio di fattori derivanti dal contesto sociale e familiare in cui vive l'allievo, oltre che dalle personali inclinazioni. Per gli istituti professionali si aggiunge un effetto di selezione in entrata: infatti più di altre scuole, si fanno carico di adolescenti con maggiori difficoltà scolastiche e una minore propensione verso lo studio teorico; inoltre, è in questo tipo di percorsi che si registrano quote più elevate di allievi con handicap e allievi con cittadinanza straniera con carriere scolastiche più accidentate rispetto agli autoctoni

## Gli apprendimenti nella rilevazione INVALSI 2022

Quando gli studenti non raggiungono livelli di apprendimento adeguati si parla di dispersione implicita e si misura come quota di *low performer* (coloro che non raggiungono il livello 2 - su una scala di 5 - nei risultati ai test Invalsi). L'analisi sulla dispersione implicita mostra come la quota di *low performer* cresca in presenza di svantaggio socioeconomico. A livello nazionale, sia in Italiano che in Matematica, i ragazzi e le ragazze che concludono il primo ciclo con carenze importanti nella loro preparazione risultano 3 su 5 se provengono da famiglie in difficoltà. Queste disparità costituiscono un segnale dall'allarme da non sottovalutare nel periodo post pandemico. Infatti, emerge come target verso cui attivare specifiche attività di sostegno per il recupero degli apprendimenti.

Diversamente dagli anni precedenti, emergono in Piemonte situazioni di particolare criticità all'inizio della primaria. Nella classe II la quota di studenti *low performer* mostra un aumento statisticamente significativo di coloro che si posizionano nei livelli insufficienti (dal 25% del 2019 al 35% del 2022 in italiano e dal 26% del 2019 al 34% del 2022 in matematica). Le analisi sui dati INVALSI della classe II della primaria confermano in Piemonte l'importanza della partecipazione al sistema educativo pre-scolastico per ridurre i divari di apprendimento, associati allo svantaggio socioeconomico, che si manifestano in particolare al termine del primo ciclo di scuola.

Nella scuola secondaria di I grado il Piemonte si colloca tra le regioni in cui i risultati 2022 si posizionano al di sopra della media italiana. Tuttavia la quota di *low performer* in uscita dal primo ciclo risulta elevata: 36% in italiano e del 39% in matematica.

Nella secondaria di II grado si registrano in Piemonte punteggi al di sopra della media Italiana in entrambi gli ambiti oggetto della rilevazione, sia all'inizio (classe II) che al fine del percorso (classe V). Anche al termine del secondo ciclo i *low performer* risultano in forte aumento: dal 24% del 2019 al 40% del 2022 in italiano e dal 31% del 2019 al 40% del 2022 in matematica. Nel 2022, in Piemonte, l'effetto negativo della pandemia sui risultati degli studenti più fragili si arresta. Il passaggio dal 2019 al 2021 aveva visto raddoppiare la quota di studenti coinvolti (dal 3% nel 2019, al 6% nel 2021), per ridursi al 5% nel 2022.

## Diplomi e qualifiche nel 2022

Nell'estate del 2022 hanno ottenuto il diploma al termine del primo ciclo 38.549 studenti, di cui il 5,7% in scuole non statali (poco più di 2.200 diplomi). I percorsi del secondo ciclo hanno prodotto, nell'estate del 2022, oltre 38.300 titoli di studio, gran parte dei quali diplomi quinquennali della secondaria di II grado (83%). Le qualifiche leFP costituiscono il 14% dei titoli complessivi, tra agenzie formative (9,8%) e istituti professionali (4,1%). Infine, il 3% dei titoli è costituita dai diplomi professionali leFP rilasciati dalle agenzie formative.

## La formazione professionale regionale

La Regione Piemonte, attraverso le risorse del Fondo Sociale Europeo e altri finanziamenti di fonte statale, propone un'offerta di corsi di formazione professionale dedicati a target molto differenti tra loro: ragazzi e ragazze che devono assolvere l'obbligo d'istruzione e formazione, giovani che hanno abbandonato gli studi senza aver ottenuto una qualifica o un altro titolo secondario, giovani e adulti interessati a corsi di specializzazione post-diploma professionalizzanti, adulti occupati e disoccupati, giovani a rischio, detenuti, disabili e immigrati stranieri. La Regione disciplina l'articolazione, le caratteristiche, la fase autorizzativa e il finanziamento delle iniziative formative attraverso apposite Direttive o altri provvedimenti. L'attuazione delle iniziative formative è poi demandata ad agenzie formative, che partecipano ai bandi pubblicati dalla Regione presentando proposte e piani formativi aderenti alle richieste.

Rispetto ai dati sulla Istruzione e Formazione Professionale merita ricordare che il 2021 rappresenta un anno di cesura rispetto al recente passato, sotto il profilo dell'analisi dei dati sugli iscritti ai corsi di formazione professionale in Piemonte. È cambiato il modo di conteggiare gli allievi, per dare conto di tutte le attività promosse e finanziate dalla Regione, sono state approvate nuove direttive regionali, si stanno facendo strada concetti quali l'*upskilling* e il *reskilling*. È stato necessario rivedere la stessa classificazione in categorie e segmenti formativi, utilizzata per le analisi, che iniziava ad essere obsoleta.

Fatta questa precisazione, nel 2022 le allieve e gli allievi iscritti ai corsi di formazione professionale, finanziati o riconosciuti dalla Regione Piemonte, sono oltre 83mila, un dato in deciso aumento rispetto all'anno precedente, quando gli iscritti erano 66mila. Si conferma la vasta articolazione di proposte formative della Regione Piemonte, diverse per obiettivi, destinatari, settore professionale, durata e contenuti dei corsi. Nel 2022, accanto a studenti iscritti a corsi regolati da Direttive o Bandi, iniziano a essere presenti allievi che seguono iniziative finanziate con fondi PNRR, come quelle legate al programma GOL della Regione Piemonte. Accanto a questo elemento, sempre nel 2022, è da valutare positivamente il nuovo avvio di corsi IFTS, tassello importante per completare la filiera formativa di tipo professionale a disposizione dei giovani.

Nel 2022, tutte le categorie formative registrano un incremento del numero degli allievi iscritti rispetto al 2021; quelle che raccolgono il maggior numero di studenti sono i corsi della formazione iniziale e le iniziative legate all'apprendistato.

Rispetto al profilo di genere, i maschi rappresentano il 56% del totale degli oltre 83mila iscritti confermando così un elemento strutturale della formazione regionale; vi è prevalenza maschile soprattutto in alcuni segmenti (formazione iniziale, formazione superiore, apprendistato), mentre prevalgono le allieve nella formazione socio-assistenziale, nella formazione continua, nei corsi riconosciuti.

Vi sono poi grandi differenze tra le categorie sotto il profilo anagrafico dei destinatari: mentre i corsi della formazione iniziale, dell'alta formazione e, in buona parte, delle iniziative legate all'apprendistato, sono frequentate da allievi giovani o molto giovani, le iniziative della formazione continua e della formazione socio-assistenziale sono appannaggio, per buona parte, di allievi adulti. Differenze di rilievo si rilevano anche sotto il profilo della condizione occupazionale: gli iscritti alla formazione iniziale sono tutti studenti; al contrario, sono occupati gli apprendisti (come conseguenza del contratto da essi stipulato) e la totalità degli allievi della formazione continua. I disoccupati sono concentrati soprattutto nella formazione per l'inclusione e nella formazione per il lavoro.

Si riscontra anche un'elevata eterogeneità dei percorsi sotto il profilo della durata: si va da esperienze formative della durata di qualche decina di ore, fino a corsi di durata pluriennale, a tempo pieno. Le esperienze legate all'apprendistato e alla formazione continua sono quasi sempre di durata inferiore alle 80 ore, i corsi della formazione iniziale (fatta eccezione per le forme di sostegno e di tutoraggio) e quelli della formazione superiore hanno durata pluriennale. Fra questi due estremi, sono numerosi i corsi di durata intermedia, soprattutto nella formazione per l'inclusione, nella formazione per il lavoro, nella formazione socio-assistenziale.

Resta confermato, anche nella più recente analisi, condotta sugli studenti che hanno concluso percorsi di formazione professionale nel 2019, un effetto occupazionale positivo rispetto a chi, pur avendo caratteristiche molto simili, non ha fruito delle medesime opportunità formative. A 12 mesi dal termine del corso, il differenziale nel tasso di occupazione è pari a 4,1 p.p.; a 18 mesi sale a 7,1 p.p. L'elemento più interessante dell'analisi è il fatto che le stime confermino l'efficacia dei percorsi formativi anche in condizioni congiunturali complesse, come quelle relative all'evento pandemico.

## La mappatura del sistema della formazione professionale a regia regionale

Questa attività di ricerca è stata condotta nel 2023 e ha avuto l'obiettivo di conoscere meglio l'eterogeneo insieme degli enti di formazione accreditati dalla Regione Piemonte. Sono stati utilizzati dati amministrativi e sottoposto un questionario che ha indagato le caratteristiche istituzionali, il personale impiegato, le dotazioni infrastrutturali, le metodologie adottate e i rapporti con il territorio.

Il settore è ampio e articolato: le organizzazioni differiscono tra loro per natura giuridica, scopi perseguiti, dimensioni, collocazione geografica e molte altre caratteristiche. Nonostante questa eterogeneità, si possono individuare due macro-tipi di organizzazioni:

- gli enti che fanno (soprattutto) formazione iniziale e formazione per il lavoro
- gli enti che fanno (soprattutto) formazione continua e formazione a libero mercato.

Le organizzazioni che offrono formazione iniziale e formazione per il lavoro, nella maggior parte dei casi, sono enti o associazioni del terzo settore, non hanno fini di lucro, sono di ispirazione religiosa o di derivazione datoriale o sindacale, sono di medio-grandi dimensioni. Sono dotate di numerose postazioni in laboratorio per studenti. Questi enti partecipano assiduamente ai bandi della Regione e si finanziano con le risorse messe a disposizione da questi bandi. Oltre alla formazione iniziale e alla formazione per il lavoro, gli enti del terzo settore svolgono numerose altre attività formative.

Le organizzazioni che offrono formazione continua e a libero mercato sono società che hanno scopo di lucro, sono nate a seguito di iniziative private, sono spesso (ma non sempre) di piccole o piccolissime dimensioni, si finanziano con risorse private. Al contrario del caso precedente, le società sono focalizzate sulle loro attività principali.

I due macro-tipi di organizzazioni non hanno la stessa diffusione territoriale:

- in provincia di Torino prevalgono le società dedite alla formazione continua e a libero mercato. Questo tipo di organizzazioni tende ad avere una minore connessione con gli altri attori del territorio. Questa caratteristica si ripercuote nel sistema di formazione professionale della provincia;
- nelle province agro-industriali (AL, AT, CN, VC) prevalgono gli enti del terzo settore e i consorzi, senza fini di lucro, dedicati alla formazione iniziale e per il lavoro. Questi enti dichiarano di sviluppare una collaborazione con gli altri attori del territorio più diffusa e sistematica;

- le altre province industriali (NO, BI), a cui si aggiunge il VCO, si collocano in una posizione intermedia, in cui vi è un'elevata presenza di enti senza fini di lucro, dediti alla formazione iniziale o per il lavoro, e una presenza di società inferiore solo a quella di Torino. Anche la collaborazione con il territorio si colloca in una posizione intermedia.

La ricerca ha suggerito l'esistenza, nei territori, di reti di relazioni, di diverso tipo e intensità, in cui gli enti di formazione sono uno dei soggetti della rete. Se si guarda a questo fenomeno dal punto di vista della formazione, si può parlare di "ecosistemi formativi territoriali". Questi possono essere considerati come "una trama di relazioni che si sostanziano a livello territoriale e locale tra istituzioni formative, imprese, parti sociali, che collaborano alla co-progettazione di percorsi di apprendimento condivisi. La conoscenza non è più appannaggio di uno solo di questi enti, ma tutti collaborano, in una logica paritetica, alla sua co-costruzione».

## Le analisi della domanda di diplomati e qualificati

La rilevazione del Sistema informativo Excelsior (Anpal-Unioncamere) monitora annualmente le intenzioni di assunzione delle aziende private in Piemonte. L'analisi delle informazioni raccolte permette di avere indicazioni sui possibili sbocchi lavorativi per coloro che ottengono un titolo del livello secondario (qualifiche e diplomi).

In Piemonte, nel 2022, la distribuzione delle intenzioni di assunzione per titolo di studio risulta in linea con quella nazionale. Si cercano: laureati nel 17% dei casi, diplomati ITS nell'1%, diplomati nella secondaria di II grado nel 28%, qualificati nel 36%, infine, figure con una formazione scolastica di base nel 17% dei casi.

Aumenta la richiesta di laureati (+2 p.p. nel 2021) e diminuisce lievemente quella dei diplomati (-2 p.p.) e qualificati (-5 p.p.). Infine, cresce la domanda rivolta a persone con la scuola dell'obbligo (+3 p.p.) che conferma i dati sulla dinamica positiva del tasso di occupazione della popolazione a bassa istruzione registrati in Piemonte nel 2022.

## Quasi un terzo delle intenzioni di assunzione per diplomati sono rivolte all'indirizzo amministrativo, finanza e marketing

L'indagine Excelsior registra in Piemonte 71.120 intenzioni di assunzione di diplomati nel 2022, in aumento di oltre 4.500 unità rispetto al 2021. Il diploma più richiesto riguarda *amministrazione, finanza e marketing* (29,6%), seguito da *meccanica, mecatronica ed energia* (14,1%) e da *turismo, enogastronomia e ospitalità* (13,3%).

Se si aggregano i titoli per indirizzo di diploma emerge come quelli della formazione tecnico-industriale pesino di più nella domanda di lavoro rispetto all'indirizzo amministrativo commerciale (35% rispetto a 29,6%). Questo gruppo comprende diversi diplomi: tra i più richiesti segnaliamo il già citato *meccanica, mecatronica ed energia* (14,1%), a cui segue *elettronica e elettrotecnica* (6,5%), *informatica e telecomunicazioni* (3,5%), *costruzioni, ambiente e territorio* (3,3%). La maggior parte dei titoli dell'indirizzo tecnico-industriale risulta in aumento rispetto al 2021.

Il raggruppamento relativo agli indirizzi terziari (i servizi), corrisponde al 30% del totale dei diplomati richiesti in Piemonte. Questo gruppo comprende tre indirizzi: *Turismo, enogastronomia e ospitalità* (13,3%), *socio-sanitario* (10,9%) e *trasporti e logistica* (5,6%). Rispetto al 2021, la richiesta di personale con il titolo socio-sanitario risulta in calo (-2 p.p.).

L'ultimo raggruppamento include gli indirizzi liceali prevalentemente rivolti a studenti che intendono proseguire gli studi per conseguire un titolo di livello terziario. Tra loro i più richiesti sono i diplomati del liceo artistico, seguiti dai diplomati dei licei scientifici, classico, delle scienze umane e del linguistico.

## La domanda di personale con qualifica si conferma rivolta all'indirizzo ristorazione

Anche nel 2022, la qualifica più richiesta si conferma *ristorazione* (16,8%), segue *meccanica* (15,9%), *agroalimentare* (11%), *edile* (8,6%), *elettrico* (7,9%), *servizi di promozione e accoglienza* (6,5%) e *servizi di vendita* (5,9%). Altri indirizzi che caratterizzano la domanda di qualificati in Piemonte sono quelli relativi a: *benessere, sistemi e servizi logistici, amministrativo segretariale, impianti termoidraulici e riparazione dei veicoli a motore*. Nel 2022, l'intenzione di assunzione rivolte a qualificati dell'indirizzo *benessere* (5,3%) registra un miglioramento (+3 p.p.) dopo il forte calo per il blocco delle attività dovuto alla pandemia, tuttavia si mantiene ancora molto al di sotto dei livelli pre-Covid (era al 15% nel 2019).

## Settori e professioni per cui sono richiesti diplomati e qualificati in Piemonte nel 2022

Dall'analisi dei dati emergono consistenti differenze tra diplomati e qualificati rispetto ai settori che offrono posizioni professionali.

Ai diplomati si rivolgono, in ordine decrescente di numerosità delle posizioni aperte, i settori:

- industria, al cui interno si articola una domanda orientata ad artigiani e operai specializzati ma anche a professioni tecniche in campo scientifico,
- servizi avanzati e operativi alle imprese, per figure a medio - alta qualificazione,
- commercio, per figure professionali sia a maggiore che minore qualificazione,
- turismo, per figure professionali qualificate nelle attività ricettive e di ristorazione,
- servizi alle persone, per figure qualificate nei servizi sanitari e sociali e di cura della persona.

Ai qualificati si rivolgono, in ordine decrescente di numerosità delle posizioni aperte, i settori:

- turismo, per figure professionali qualificate nelle attività ricettive e di ristorazione,
- industria, per figure di artigiani e operai specializzati, semi-qualificati e operai specializzati in industria alimentare,
- commercio, per figure a medio-bassa qualificazione,
- costruzioni, con riferimento ad artigiani e operai specializzati,
- altri servizi, in particolare conduttori di veicoli,
- servizi alla persona, professioni qualificate nei servizi di pulizia e alla persona,
- servizi operativi all'impresa, impiegati addetti ai movimenti di denaro e all'assistenza.

Dalle analisi 2022 si può concludere che nell'insieme delle posizioni offerte ai diplomati il 44% del totale siano per professioni in profili a medio-alta qualificazione presenti nell'industria e nel settore servizi alle imprese, il 19% riguarda profili qualificati nel settore commercio, l'11% profili qualificati nel turismo e l'8% riguarda profili qualificati nel settore servizi alla persona. Il diploma risulta quindi il titolo preferenziale per accedere a posizioni professionali con un certo grado di complessità e che richiedono una base di competenze tecniche ma anche capacità relazionali e di gestione, sempre più necessarie a molte professionalità, in particolare, nell'industria e nell'amministrazione delle imprese.

Per i qualificati, invece, sono le professioni offerte nel settore turismo a metter a disposizione maggiori opportunità di occupazione, seguite dal settore industria, dal commercio e dalle costruzioni. La qualifica nel 2022, si presenta come un titolo intermedio che consente, in particolare al genere

maschile, di inserirsi in professioni rivolte, sempre più, a profili qualificati e specializzati nei settori turismo e industria.

## Diritto allo studio scolastico

Per diritto allo studio scolastico si intendono gli interventi monetari finalizzati a sostenere le famiglie meno abbienti nella spesa per l'istruzione e la libera scelta educativa dei figli, nei gradi d'istruzione scolastici. Alcuni interventi sono previsti e finanziati dallo Stato (contributo statale per libri di testo e borsa loStudio), altri sono attuati autonomamente dalla Regione Piemonte (voucher).

Nel 2021/22, la spesa per i voucher regionali ammonta a 19,1 milioni di euro, di cui 7,2 milioni di euro dal trasferimento statale per contributi per libri di testo. A queste risorse vanno aggiunti gli oltre 2,4 milioni di euro delle borse statali loStudio, trasferiti dal Ministero dell'istruzione direttamente agli studenti.

## Voucher regionali

Il voucher regionale è un aiuto economico a favore degli studenti iscritti a scuole di ogni ordine e grado, o a percorsi leFP, con ISEE non superiore a 26.000 euro. Vi sono due tipi di voucher, di importo differente e non cumulabili:

- Tipo A: per pagare le rette di *iscrizione e frequenza* (per iscritti a scuole paritarie);
- Tipo B: per affrontare le spese di *libri di testo, materiale didattico, dotazioni tecnologiche funzionali all'istruzione, piano dell'offerta formativa (POF) e trasporto scolastico* (per iscritti a scuole statali).

Nel 2021/22, aumentano i richiedenti ammessi al *voucher tipo B per libri, POF e trasporti* (quasi 94.600) a fronte di una lieve flessione dei voucher finanziati (47.600). Pertanto, la forbice tra il numero di aventi diritto e beneficiari si è ampliata: il 46% degli ammessi ne ha beneficiato.

Diversamente tutti gli aventi diritto al *voucher tipo A iscrizione e frequenza*, circa 3.800, ne sono stati beneficiari.

Il 10% degli studenti iscritti nel sistema scolastico ha percepito il voucher: il 17% degli studenti delle scuole paritarie e il 9,5% degli iscritti alle scuole statali; l'importo ottenuto dai primi è anche nettamente più consistente (il quintuplo, per gli iscritti alle scuole secondarie di II grado).

## La borsa loStudio

Al fine di contrastare il fenomeno della dispersione scolastica, nel 2017 è stato istituito dallo Stato il "Fondo unico per il welfare dello studente e per il diritto allo studio". Questo Fondo ha la finalità di finanziare borse di studio, destinate esclusivamente a studenti iscritti presso istituti secondari di II grado, per coprire le spese finalizzate all'acquisto di libri di testo, trasporto, o per l'accesso a beni e servizi di natura culturale. La Regione Piemonte, a partire dal 2019/20, eroga il contributo prioritariamente agli studenti ammessi al voucher di tipo B ma non beneficiari. La scelta, in altre parole, è quella di fornire un contributo economico innanzitutto agli studenti rimasti esclusi dal sostegno regionale: nel 2021/22, si tratta di studenti con ISEE compreso tra 6.664 euro e 15.748,78 euro. Nel 2021/22 la borsa loStudio ammonta a 200 euro ed è stata percepita da quasi 12.200 iscritti alla scuola secondaria di II grado (quasi il 7% del totale). Questo intervento presenta però diverse criticità, tra cui l'erogazione tardiva: la borsa, infatti, a metà giugno 2023, non è ancora stata erogata dal Ministero dell'Istruzione e del Merito.

## 2.4 RETE SCOLASTICA E MOBILITÀ STUDENTESCA

In questo paragrafo si riportano gli esiti di un'analisi quantitativa e qualitativa sulla mobilità studentesca in Regione Piemonte intesa come insieme degli spostamenti quotidiani casa-scuola degli studenti piemontesi di ogni ordine e grado. Due obiettivi orientano lo studio: i) la ricostruzione dei flussi di mobilità sul territorio regionale; ii) l'individuazione di alcune problematiche associate a questi spostamenti e le possibili soluzioni per mitigarne gli effetti, così come emergono dalle interviste a testimoni privilegiati. L'ambizione è quella di fornire una base di conoscenza utile ad alimentare la riflessione sulla configurazione della rete scolastica regionale, in considerazione della domanda di istruzione proveniente dai territori e dell'offerta di servizi di trasporto che hanno un ruolo cruciale nella sua soddisfazione.

La Regione Piemonte predispose, infatti, annualmente un piano di dimensionamento della rete scolastica la cui revisione ha il compito di assicurare la copertura del servizio, la distribuzione ottimale dell'offerta formativa dei percorsi della scuola superiore e una adeguata ampiezza in termini di numerosità dell'utenza delle Istituzioni scolastiche autonome. Più che altri ambiti della vita sociale, la mobilità studentesca è stata poi drammaticamente investita dall'emergenza pandemica per la convergenza delle dirompenti misure di mitigazione che hanno coinvolto tanto il sistema scolastico quanto quello dei trasporti. Se gli effetti dell'emergenza nel perdurare della situazione di eccezionalità sono noti (negli aa.ss. 2019/2020 e 2020/2021), le sue ricadute di medio e lungo periodo sono ancora incerte nella loro intensità e direzione.

L'IRES Piemonte, su incarico della Direzione Istruzione, Formazione e Lavoro, ha quindi avviato un'attività di ricerca che si propone di rispondere a tre principali domande:

1. con riferimento agli spostamenti, qual è la dimensione e la geografia dei flussi generati dagli spostamenti casa-scuola degli studenti?
2. con riferimento alla loro gestione, quali strumenti e strategie sono e possono essere impiegati dalle scuole e dagli altri attori del territorio per monitorare, governare e facilitare gli spostamenti casa-scuola e l'accesso a scuola degli studenti?
3. in questo senso, cosa ha rappresentato l'emergenza pandemica in termini di impatto diretto, necessità di adattamento e innovazione organizzativa?

Per trovare risposta a queste domande, nel lavoro sono stati utilizzati dati provenienti da diverse fonti. Per la parte di analisi quantitativa, ci si è avvalsi di dati di fonte regionale per ricostruire la geografia degli spostamenti casa-scuola degli studenti e delle matrici di distanza intercomunale dell'ISTAT per fornire un dimensionamento dei flussi di mobilità generati sul territorio. La parte dedicata all'esplorazione delle problematiche e alla individuazione delle soluzioni adottate si basa invece su interviste discorsive rivolte a un insieme di testimoni privilegiati, nello specifico dirigenti scolastici e docenti di otto istituti scolastici piemontesi, scelti con l'intento di acquisire una pluralità di voci e punti di vista.

### Dimensione e geografia dei flussi generati dagli spostamenti casa-scuola degli studenti

Riguardo la prima domanda, merita innanzi tutto segnalare che non inaspettatamente la morfologia degli spostamenti casa-scuola degli studenti è fortemente influenzata dal grado scolastico e dalle conseguenti caratteristiche della popolazione studentesca. Nell'a.s. 2021/22, se infatti la quasi totalità dei bambini delle scuole dell'infanzia e della primaria e la maggioranza degli iscritti della secondaria di I grado va a scuola nel proprio comune di residenza (rispettivamente l'86% e il 78%)

questa percentuale diminuisce notevolmente per gli studenti della secondaria di II grado (42%) e dei percorsi di istruzione e formazione professionale (34%). In termini di autocontenimento degli spostamenti nella zona di residenza, quasi la totalità degli studenti di tutti i gradi scolastici trovano all'interno della propria provincia di residenza i servizi scolastici necessari. Rispetto ai bacini dei Centri per l'impiego (di seguito CPI), quasi tutte le scuole del primo ciclo e dell'Infanzia sono raggiungibili senza spostarsi sul territorio di un altro CPI, mentre per le scuole secondarie vi è una riduzione dell'autocontenimento a circa 3/4 della popolazione studentesca, un livello inferiore a quello delle agenzie formative (82%). Queste proporzioni si trovano, ribaltate, a livello di Ambiti di integrazione territoriale (di seguito AIT) dove, stante la pressoché totale copertura riguardo all'Infanzia e al primo ciclo, i 3/4 degli iscritti delle agenzie formative trovano la propria scuola nell'AIT di residenza, a fronte dell'82% degli iscritti alla secondaria di II grado. Se è vero che queste proporzioni non mutano nel decennio (se non di poco) mutano però, ed è quello che interessa in chiave di mobilità, i numeri assoluti degli studenti che devono spostarsi in un altro comune tutti i giorni per andare a scuola, ovvero i flussi inter-comunali generati: nell'a.s. 2021/22, 169.818 persone devono spostarsi quotidianamente in un altro comune per andare a scuola, circa 11.500 in più rispetto all'a.s. 2012/13.

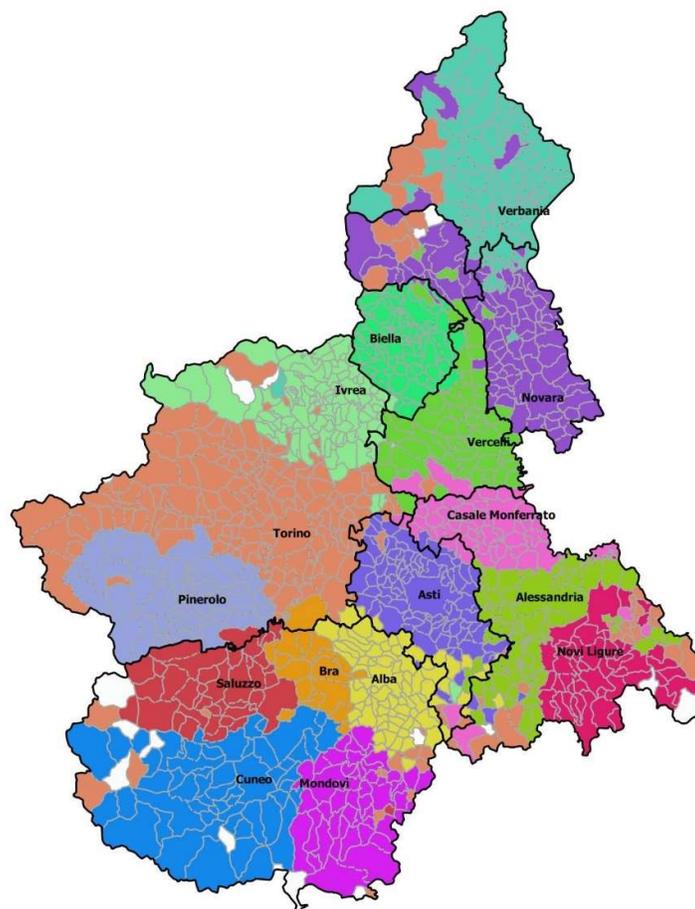
**Tabella 2.1 Gli spostamenti degli iscritti alle scuole di ogni ordine e grado in Piemonte: livelli di autocontenimento, flussi generati e variazione nel decennio**

Livelli scolastici	A.S.	Totale	Spostamenti casa scuola auto-contenuti							
			nel comune di residenza		nell'AIT di residenza		nel CPI di residenza		nella provincia di Residenza	
			N	%	N	%	N	%	N	%
Infanzia	2012/13	115.487	102.034	88,4	112.986	97,8	112.598	97,5	114.573	99,2
	2021/22	91.327	78.685	86,2	89.239	97,7	88.648	97,1	90.699	99,3
Primaria	2012/13	189.581	168.449	88,9	186.027	98,1	184.753	97,5	188.323	99,3
	2021/22	173.208	149.194	86,1	169.137	97,6	167.677	96,8	172.017	99,3
Secondaria I grado	2012/13	118.131	94.281	79,8	114.397	96,8	113.147	95,8	116.982	99,0
	2021/22	116.101	90.583	78,0	111.897	96,4	110.447	95,1	114.818	98,9
Secondaria II grado	2012/13	165.743	69.961	42,2	135.675	81,9	124.516	75,1	155.410	93,8
	2021/22	180.145	75.596	42,0	147.869	82,1	135.038	75,0	169.479	94,1
IeFP in agenzie formative	2012/13	13.709	4.530	33,0	10.180	74,3	11.454	83,6	12.854	93,8
	2021/22	14.918	5.075	34,0	11.221	75,2	12.246	82,1	13.911	93,2

Fonte: Rilevazione Scolastica e Database Monviso Regione Piemonte, Elaborazioni IRES Piemonte

Sono soprattutto gli studenti del secondo ciclo, a dover sostenere per lo spostamento costi più elevati in termini economici e di tempo e, in alcuni casi, ad avere difficoltà a rispettare gli orari in entrata e in uscita dalla scuola. Queste difficoltà possono, poi, interferire nella definizione dell'offerta didattica ed extra-didattica della scuola stessa. Anche in questo caso, la connettività del territorio offerta dalla rete dei trasporti, per la residenza degli studenti e per la sede scolastica, giocano un ruolo determinante e sono le aree più lontane dai grossi agglomerati urbani ad essere, ovviamente, più esposte ad eventuali criticità. In ragione di questa evidenza è stato dedicato un approfondimento di analisi alla definizione dei *bacini della mobilità scolastica* per studenti delle secondarie di II grado con un'analisi dei flussi complessivi derivati dai dati della Rilevazione Scolastica e dal database Monviso. In esito a questa procedura sono stati individuati 16 principali attrattori di mobilità studentesca, tra cui si confermano, non inaspettatamente, gli 8 capoluoghi di provincia

Figura 2.4 I grandi attrattori dei flussi di spostamenti casa-scuola: bacini di mobilità scolastica in Piemonte, a.s. 2021/22



La "forza di attrazione" degli attrattori cambia in maniera consistente da bacino a bacino. Rispetto al totale degli iscritti residenti del bacino, Torino ne intercetta "solo" il 43%, una quota più contenuta rispetto ai valori più elevati dei bacini riferiti a Cuneo (74,7%), Biella (75,8%), Mondovì (69,6%) o, nel torinese, Pinerolo che concentra il 63,6% degli studenti in uscita dai comuni del bacino. Questi valori evidenziano che il potenziale attrattivo di un comune sede di scuole secondarie è determinato oltre dalla quantità e varietà dell'offerta anche dai fattori contestuali (geografici e infrastrutturali) che attribuiscono alle esigenze di mobilità un ruolo importante nella scelta degli indirizzi e delle sedi di studio.

### Strumenti e strategie per monitorare, governare e facilitare gli spostamenti casa-scuola e l'accesso a scuola degli studenti

Per indagare le problematiche legate alla mobilità degli studenti, passando alla seconda domanda, si è fatto ricorso ad interviste discorsive che hanno coinvolto un gruppo di dirigenti scolastici e docenti piemontesi. L'attenzione è posta tanto alla morfologia locale del fenomeno negli specifici contesti didattici e territoriali quanto alle iniziative intraprese dalle organizzazioni scolastiche per governare il fenomeno, mitigarne le eventuali criticità in particolare con riferimento all'eccezionalità della situazione pandemica che ha investito in maniera profonda il mondo della scuola. I casi non

sono stati scelti con l'intento di offrire una miniatura del sistema scolastico piemontese quanto piuttosto per intercettare le principali differenze che lo attraversano. La scelta dei casi pertanto ha tenuto conto di tre ordini di eterogeneità: il tipo di istituto scolastico autonomo, ovvero se Istituto Comprensivo (con i livelli di scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di I grado) o Istituto di istruzione secondaria di II grado (scuole del secondo ciclo); la dislocazione nei quadranti del territorio piemontese; il tipo di contesto territoriale di insediamento dell'istituto scolastico in ragione, dell'ampiezza demografica del comune e la sua collocazione altimetrica (pianura, collina o montagna).

La morfologia del fenomeno della mobilità studentesca, e il livello di complessità che lo caratterizza, dipende da due principali fattori: il contesto territoriale in cui hanno sede gli istituti scolastici, che ne determina il grado di accessibilità e l'ampiezza del bacino; il grado di istruzione, che si associa alle diverse caratteristiche anagrafiche della popolazione mobile e alle diverse esigenze di gestione degli spostamenti. L'interazione di questi due fattori configura una situazione di eterogeneità tale per cui si può affermare che 'andare a scuola in Piemonte' è un'attività quotidiana che può significare cose molto diverse nelle diverse aree del territorio regionale, sia per i più piccoli degli istituti comprensivi che per i ragazzi delle secondarie.

I principali punti di attenzione emersi dalle interviste sono tre: nel primo ciclo, i problemi sono relativi alla difficoltà di conciliare gli orari scolastici con i tempi di vita delle famiglie e, in particolare, gli orari di lavoro dei genitori e, in alcune zone più marginali, la non piena adeguatezza del servizio di trasporto; nel secondo ciclo, i problemi principali risultano dalla interazione della dislocazione periferica degli istituti e del loro livello di attrattività. In molti casi gli studenti devono affrontare quotidianamente lunghi viaggi su linee di trasporto non sempre efficienti e concepite per soddisfare altre domande di mobilità, o in competizione con esse; infine, fattore comune ad entrambi i cicli, è la sfida dell'allineamento tra servizi didattici e servizi di trasporto, due settori di intervento pubblico che sono per ovvie ragioni non facili da integrare in quanto rimandano a contesti decisionali diversi per competenza amministrativa, obiettivi, logiche organizzative, attori pubblici e privati coinvolti.

A fronte di queste problematiche, sulla base delle interviste è stato possibile delineare un variegato campionario di iniziative adottate dagli istituti scolastici per facilitare l'accesso a scuola degli studenti che si possono utilmente ricondurre a due macro-categorie: interventi di adattamento, per la gestione ordinaria di eventuali problematiche e interventi di tipo strutturale orientati, invece, al contrasto dei meccanismi generativi che le determinano.

Tra gli interventi di adattamento, i più diffusi sono il ricorso al rilascio di permessi di entrata posticipata e uscita anticipata, la flessibilizzazione dell'orario scolastico per allinearsi con l'orario dei trasporti pubblici e la promozione di attività extra-didattiche (pre-scuola o dopo-scuola) per consentire, in particolare agli studenti del primo ciclo, di attendere in ambiente protetto il rientro a casa.

Tra gli interventi di tipo strutturale, che passano dall'adozione di un coordinamento più o meno intenso e formalizzato con gli altri attori del territorio, hanno particolare importanza: il coordinamento con le amministrazioni locali, per condividere decisioni strategiche e promuovere la costruzione di rete con altri soggetti quali le aziende di trasporto; il coordinamento interscolastico per la ricerca di soluzioni condivise dal sistema degli istituti che insistono sul territorio; la proposta di un'offerta di residenzialità locale in prossimità degli istituti, attraverso la promozione di servizi residenziali quali ostelli o foresterie oppure attraverso il coinvolgimento delle famiglie disponibili a mettere a disposizione stanze e posti letto.

Merita richiamare che gli interventi di adattamento si riferiscono ad azioni messe in campo dagli istituti scolastici singolarmente, gli interventi strutturali si riferiscono invece ad azioni 'di rete', a conferma che a problemi di sistema, che coinvolgono diverse categorie di attori, diversi territori e diversi processi, si può solo rispondere attraverso un approccio di sistema in grado di coinvolgere gli attori per attivare e coordinare le risorse economiche, relazionali, amministrative e di competenze distribuite sui territori.

## L'emergenza pandemica: impatto, adattamento e innovazione organizzativa

La definizione e attuazione degli interventi di contrasto alle problematiche relative alla mobilità studentesca riportati nel paragrafo precedente sembra oggi poter contare su un quadro di competenze in parte mutato grazie ad un processo di apprendimento organizzativo eredità del periodo pandemico. Nella cornice di specifici piani adottati dal Ministero dell'Istruzione e del lavoro di tavoli di coordinamento realizzati dalle istituzioni a livello regionale, le scuole hanno reagito all'emergenza COVID-19 adottando una serie di interventi riconducibili a due macro-categorie:

- gestione degli ingressi e delle uscite degli studenti, dentro cui si raggruppano soluzioni adottate per evitare gli assembramenti, dall'adeguamento degli orari, alla differenziazione delle entrate e delle uscite nello spazio (diversi punti di accesso) e nel tempo (scaglionamento),
- utilizzo delle tecnologie digitali sia per l'erogazione del servizio didattico (Didattica a Distanza - DAD), sia per l'interazione scuola – famiglie sia per il supporto alle attività ordinarie e straordinarie di gestione degli istituti.

Riguardo le ricadute e le eredità di questa esperienza, entrambe le categorie di interventi sono in qualche misura precipitate in innovazioni organizzative. La differenziazione dei punti di accesso e lo scaglionamento dell'orario hanno evidenziato i benefici di semplici, ed economiche, soluzioni o buone pratiche e pertanto punti di accesso multipli e lievi modificazioni dell'orario rappresentano elementi di flessibilità nell'utilizzo delle strutture che possono costituire altrettante buone pratiche replicabili, con i dovuti adattamenti, in diversi contesti scolastici. L'organizzazione della didattica a distanza (DAD) ha invece accelerato la digitalizzazione, in termini di dotazione, competenze e utilizzo delle ICT degli istituti scolastici e ha trainato l'incremento di competenze e di utilizzo da parte del personale scolastico per cui si riscontra una diffusa (e nuova) adozione della modalità telematica per la gestione degli organi collegiali (primo tra tutti il Consiglio di Istituto che si compone di un elevato numero di membri) così come dei rapporti ordinari con le famiglie. Se queste eredità possono avere un impatto sugli spostamenti casa scuola, merita infine ricordare, sulla base delle testimonianze, anche un'importante ricaduta – più generale - dell'esperienza pandemica in termini di incremento della fiducia nella propria capacità di agire e reagire, come individui e come collettivo. Aver dimostrato prontezza e flessibilità nel gestire una situazione tanto eccezionale quanto improvvisa e drammatica, sembra aver rafforzato la cosiddetta *self-efficacy* ovvero la consapevolezza del poter fare la differenza, con tutte le ovvie conseguenze che questo può significare in termini di attitudine e capacità di un'organizzazione nel risolvere i problemi ordinari e straordinari che possono pregiudicare l'efficacia nel perseguimento dei propri obiettivi istituzionali.

## 2.5 LA DOMANDA DI LAVORO ONLINE IN PIEMONTE

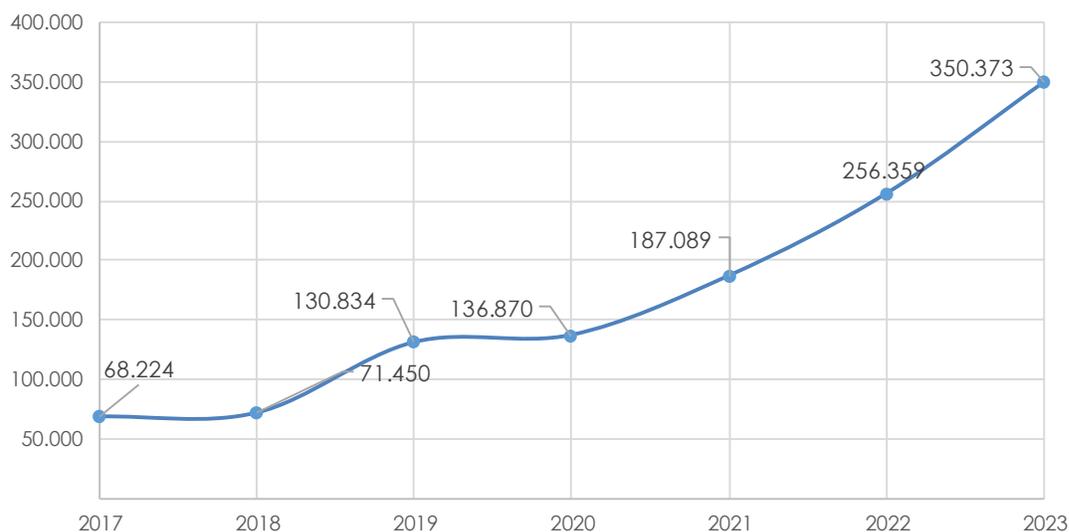
### Profili e competenze più richiesti in Piemonte (2017-2023)

Un ulteriore angolo di osservazione sulla domanda di lavoro in Piemonte, arriva dalle analisi svolte annualmente (dal 2017 al 2023) sulla domanda di lavoro 'online' che offrono informazioni

sull'evoluzione delle esigenze professionali espresse dalle imprese, così come sulle competenze richieste tramite questo canale di reclutamento. Ciò avviene grazie ai dati raccolti nel sistema Lightcast – Osservatorio del mercato del lavoro - che elabora e rappresenta le informazioni derivanti dagli annunci di ricerca di personale pubblicati dalle imprese sui principali siti web dedicati. Gli annunci su piattaforme online rappresentano una delle modalità con cui i datori di lavoro cercano personale ed è bene ricordare che tramite questo canale transitano soprattutto alcune specifiche professioni, in alcuni settori più che in altri. Tuttavia conoscere questo segmento della domanda di lavoro è significativo in quanto il canale online occupa uno spazio sempre più consistente nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Le analisi mostrano, in Piemonte, un costante aumento nell'utilizzo del web per attività di reclutamento del personale. Nel 2017 gli annunci online erano 68.224, nel 2023 arrivano a 350.373, sono, dunque, più che quintuplicati nel periodo. La regione è superata solo da Lombardia (oltre 1.022.300), Veneto (515.693) ed Emilia-Romagna (481.147). Rispetto ai 256.359 del 2022 si rileva un tasso di crescita del 37%, terzo dopo le Marche (+75%) e l'Abruzzo (+45%).

**Figura 2.5 Evoluzione della domanda di lavoro online in Piemonte dal 2017 al 2023**



Fonte: Lightcast, elaborazione IRES Piemonte

Nel periodo considerato si assiste al transito della richiesta online da professioni nel settore Industria a professioni nel settore Servizi, invertendo, dal 2020, le posizioni relative. I settori che, nel 2023, più utilizzano il canale online per ricerca di personale sono i Servizi (45%), l'Industria (34%) e il Commercio (9%).

Diversamente dall'ultimo triennio (anni 2020, 2021, 2022), in cui l'insieme di profili più richiesti faceva capo alle professioni scientifiche e intellettuali, nel 2023 la maggior richiesta è per profili nelle professioni non qualificate. L'andamento delle richieste online negli anni della pandemia si è orientata verso profili utili a creare e gestire i sistemi digitali (sviluppatori di software, analisti di sistema). Ora, ad essere più richieste sono le professioni che utilizzano i sistemi digitali per la produzione e la distribuzione di beni e servizi.

In prevalenza sono professioni nel settore logistica e pesano il 20% sul totale degli annunci piemontesi (addetti allo spostamento e spedizione merci). Le professioni tecniche intermedie pesano per il 16%. Seguono le professioni intellettuali e scientifiche scese al 15,8%, le professioni nelle attività

commerciali e nei servizi con 13,8%, gli artigiani e operai specializzati con il 13,1%, gli impiegati d'ufficio con il 9,9%. Chiudono con il 6,6% i conduttori di impianti e addetti al montaggio e con, il 4,8%, i dirigenti.

**Figura 2.6 Piemonte: le professioni più richieste online nel 2023**



Fonte: Litghcast, elaborazione IRES Piemonte

Più in dettaglio:

- tra le professioni non qualificate i profili più richiesti sono quelli di addetti allo spostamento e alla spedizione delle merci (con 29.092 annunci) e il personale non qualificato nelle attività industriali (19.831 annunci);
- tra le professioni tecniche intermedie al primo posto troviamo i segretari addetti a mansioni amministrative ed esecutive (con 8.654 annunci), seguiti dai disegnatori industriali, dai rappresentanti di commercio, dai responsabili degli acquisti;
- tra le professioni intellettuali e scientifiche, in testa si trovano gli specialisti in ingegneria (con 8.148 annunci), seguiti da analisti di sistema, specialisti della pubblicità e marketing e sviluppatori di software. Merita rilevare che nel 2023, tra le prime 10 professioni intellettuali e scientifiche, non appare più il personale sanitario, presente nelle richieste a partire dal 2020. La novità è la richiesta di profili nell'assistenza sociale e nell'orientamento.

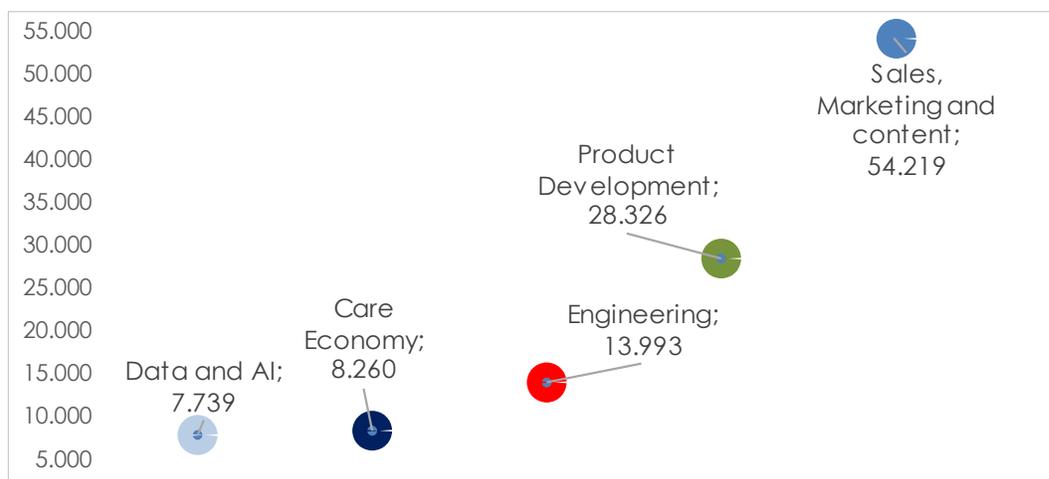
La banca dati permette anche di individuare quali conoscenze, competenze e abilità sono richieste per ciascuna professione. A tutte le tre professioni più richieste in Piemonte nel 2023 (addetti allo spostamento e spedizione merci, segretari amministrativi e specialisti in ingegneria) viene richiesto di saper gestire il tempo, elaborare informazioni e avere un'alfabetizzazione digitale, ossia la capacità di utilizzare nuovi strumenti ICT al fine di poter partecipare in modo attivo ad una società sempre più digitalizzata. L'analisi delle skills richieste online offre alcuni importanti spunti di riflessione:

- alcune professioni evolvono nelle proprie caratteristiche più velocemente delle classificazioni standard (addetti allo spostamento e spedizione merci);
- l'alfabetizzazione digitale è la competenza più richiesta per tutti i profili, sarebbe quindi utile inserirla nei percorsi di studio e formazione, come suggerito anche dai più recenti risultati della rilevazione internazionale sulle competenze dei 15-enni scolarizzati (OCSE-PISA);
- le competenze relazionali assumono un peso importante per rispondere alla domanda dei datori di lavoro.

Riguardo i contratti offerti, le modalità più frequenti sono due: da definire o temporanei. I primi in particolare rivolti agli specialisti in ingegneria (59%), profili verso cui la domanda online propone la tipologia di contratto dopo una prima selezione dei candidati basata sulle skills e sull'esperienza; i secondi agli addetti allo spostamento e alla spedizione di materiali e merci (58%), più soggetti all'andamento della domanda di prodotti e servizi. I contratti permanenti sono offerti a una quota limitata di posizioni: un 6% agli specialisti in ingegneria, un 6% ai segretari addetti a mansioni amministrative ed esecutive e solo un 2% agli addetti allo spostamento e spedizione merci.

È stata, inoltre, aggiornata la ricognizione delle opportunità che caratterizzano le professioni del futuro, presenti nel territorio regionale, in base alla classificazione per cluster professionali individuati dal 'World Economic Forum' nello studio sui "Jobs of Tomorrow" (2020)<sup>8</sup>. Il cluster 'Sales, Marketing and Content' conferma anche nel 2023, come nelle analisi svolte a partire dal 2019, il maggior numero di annunci (54.219), ma il maggior incremento di domanda è per quello del 'Product Development' (+38% rispetto al 2022).

**Figura 2.7 Opportunità in Piemonte per nuovi cluster professionali, 2023**



Fonte: Litghcast, elaborazione IRES Piemonte

Le professioni del cluster 'Sales, Marketing and Content', si riferiscono a professioni legate alla vendita, al Commercio e ai contenuti. Segue il cluster relativo al 'Product Development' con 28.326

<sup>8</sup> World Economic Forum, (2020), Jobs of Tomorrow. Mapping Opportunity in the New Economy, Platform for Shaping the Future of the New Economy and Society, Cologne/Geneva, Switzerland.

annunci, in cui disegnatori industriali, ingegneri meccanici, analisti della gestione e dell'organizzazione, ingegneri industriali e gestionali, dirigenti nel settore ricerca e sviluppo, addetti ai Servizi statistici e finanziari e tecnici meccanici assumono un ruolo centrale. Anche il cluster relativo all'Engineering' è presente (13.993 annunci), ne fanno parte i profili professionali relativi agli sviluppatori di software, ai tecnici delle scienze fisiche e ingegneristiche e agli specialisti in ingegneria. A seguire appare il cluster relativo alle professioni della 'Care Economy', in cui sono comprese le professioni in ambito sanitario e educativo. Chiude il cluster 'Data and AI', il più innovativo, che in Piemonte ha visto più che triplicare gli annunci dedicati a professioni che rientrano in questo nuovo gruppo professionale passando dai 2.568 del 2019 ai 7.739 del 2023. Tra loro i tecnici per l'assistenza agli utenti delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, gli analisti di sistema, gli amministratori di sistema.

Ciò che emerge dall'analisi è che per rispondere alla crescente domanda di lavoro online, espressa dalle aziende nel territorio piemontese e classificata tramite i cluster professionali, assumono e assumeranno sempre più un ruolo chiave i percorsi di istruzione e formazione di livello terziario (lauree accademiche, diplomi ITS e lauree professionalizzanti), che formano quegli specialisti i cui profili sono orientati a soddisfare le richieste di personale con elevate competenze nella creazione e nell'utilizzo degli strumenti di comunicazione digitale.

## **2.6 LA DOMANDA DI LAVORO INTERMEDIATA DAI SERVIZI PUBBLICI PER L'IMPIEGO PIEMONTESE**

L'obiettivo principale dell'indagine, realizzata in collaborazione con l'Agenzia Piemonte Lavoro, consiste nell'analisi delle ricerche di personale gestite dai Servizi pubblici per l'impiego piemontesi (SPI), al fine di desumerne delle informazioni utili alla programmazione della formazione professionale e al complessivo sistema delle politiche del lavoro a regia regionale. Il rapporto contiene anche un'analisi dell'assetto dei principali canali di incontro domanda/offerta messi a disposizione dagli SPI, per rappresentarne la specializzazione in rapporto a diverse tipologie di utenti e per derivarne delle evidenze utili alla loro gestione, anche utilizzando la leva della formazione professionale.

L'analisi si è rivolta innanzitutto alla definizione delle caratteristiche delle ricerche di personale gestite dai principali canali di intermediazione degli SPI piemontesi in termini di settore di appartenenza dei soggetti committenti e di contenuto professionale. A questo primo obiettivo di ricerca hanno fatto seguito l'approfondimento del livello di qualificazione delle posizioni ricercate e dei profili più richiesti, l'individuazione delle differenze, complementarità e sovrapposizioni tra le vacancy gestite attraverso i diversi canali di intermediazione e in relazione a diverse tipologie di committenti e la proposta di alcuni spunti per le policy per favorire il raccordo della formazione ai servizi di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Sono state analizzate 48.000 ricerche di personale intermedie dai Centri per l'Impiego e dalla job fair IOLAVORO tra il 2016 e il 2021 in Piemonte, analizzando le informazioni in esse contenute relative al datore di lavoro, al profilo professionale ricercato e al numero di posizioni offerte. Inoltre, l'analisi è stata articolata in base alle due principali tipologie di soggetti committenti – imprese e agenzie per il lavoro autorizzate alla somministrazione – che utilizzano maggiormente i servizi pubblici di incontro domanda/offerta.

Lo studio evidenzia che sono due le tipologie di soggetti committenti a ricorrere maggiormente ai servizi pubblici di incontro domanda/offerta: le imprese e le agenzie per il lavoro autorizzate alla

somministrazione. Il 23% delle richieste di personale intermedie dai Centri per l'impiego piemontesi proviene da imprese industriali, mentre il 63% delle offerte di lavoro messe a disposizione da IOLAVORO derivano dal settore dei servizi, il 18% dal commercio. L'analisi più dettagliata indica inoltre che la specializzazione di IOLAVORO si gioca principalmente nei servizi alle imprese (20%), in quelli sanitari e personali (31%) e nell'ICT (8%), mentre i Centri per l'impiego presidiano, oltre all'industria, anche il commercio (16%) e le costruzioni (10%). L'analisi degli stessi dati per qualifica indica verso quali gruppi professionali sono orientati gli annunci di imprese e agenzie per il lavoro nei due canali di intermediazione. Le imprese si rivolgono a IOLAVORO per reclutare principalmente profili tecnici (43%) e professioni nel commercio e nei servizi (37%), mentre utilizzano maggiormente i Centri per l'impiego per cercare profili qualificati nel commercio e nei servizi (25%), impiegati esecutivi (16%) e operai specializzati (18%), a cui si affiancano quote significative di tecnici (10%), e conduttori di macchinari e conducenti di veicoli (10%).

La lettura complessiva dei risultati di questa prima analisi della domanda di lavoro intercettata dai servizi pubblici per l'impiego piemontesi restituisce un quadro articolato e stabile degli strumenti di incontro domanda/offerta messi a disposizione delle imprese e delle persone. Da una parte, la rete dei Centri per l'Impiego emerge come un'infrastruttura a supporto dei sistemi locali del lavoro, in particolare le piccole e medie aziende della manifattura, del commercio e dell'edilizia, attraverso un'azione mirata indicata dal numero limitato di posizioni offerte per ogni annuncio. D'altra parte, IOLAVORO nella configurazione adottata negli ultimi anni anche grazie al lancio della piattaforma "IOLAVORO Virtual", ha assunto le caratteristiche del servizio permanente. Si tratta di un canale prevalentemente orientato verso il settore dei servizi, con un'evidente vocazione per quelli del turismo e dell'intrattenimento, e con una capacità di attrazione che travalica i confini regionali sia in termini di imprese che offrono lavoro sia di persone che lo cercano. Se l'obiettivo di questa iniziativa era ampliare il presidio degli SPI nel mercato del lavoro regionale senza sovrapporsi ai Centri per l'Impiego, questo obiettivo è stato raggiunto.

Certamente emergono in entrambi i canali dei margini di ulteriore crescita. Dal lato dei CPI appare auspicabile aumentare il livello di qualificazione della domanda di lavoro intercettata, ad esempio potenziando la capacità di intermediazione nei richiestissimi mestieri qualificati nell'industria: installatori, manutentori, impiantisti, operai qualificati nella lavorazione dei metalli, ma anche tecnici della produzione. Dal lato di IOLAVORO sarebbe invece utile una verifica degli effettivi contenuti professionali delle posizioni offerte sulla piattaforma: se è vero che la domanda intermedia risulta dal punto di vista classificatorio più qualificata, è evidente che la maggiore qualificazione è determinata soprattutto da annunci per profili dell'intrattenimento e del turismo, spesso orientati al lavoro stagionale, di cui è necessario verificare le caratteristiche e gli esiti sostanziali.

Risulta invece limitata l'interazione con le agenzie per il lavoro autorizzate alla somministrazione, in particolare nel canale gestito dai CPI. D'altra parte, le APL si caratterizzano per la marcata specificità dei segmenti di mercato del lavoro a cui si rivolgono (talvolta in rapporto a singoli grandi clienti) e presidiano a loro volta il territorio con i loro network di agenzie, sebbene su logiche di mercato molto diverse da quelle istituzionali dei CPI. Tuttavia, il consistente volume di assunzioni – e quindi di opportunità di inserimento e reinserimento lavorativo – generato dalla somministrazione potrebbe essere orientato verso gli altrettanti numerosi disponibili al lavoro in carico ai CPI, attraverso iniziative di raccordo pubblico/privato.

Dal punto di vista dei fabbisogni professionali, l'analisi dei settori prevalenti, dei livelli di qualificazione e dei profili professionali più richiesti fornisce un primo quadro organico utile alla programmazione dell'offerta formativa che potrebbe integrarsi ai servizi di incontro D/O degli SPI, così come della

formazione a regia regionale nel suo complesso. Al netto della positiva specializzazione dei due canali lo Lavoro e CPI, va detto che i risultati non destano sorprese – e non potrebbe essere diversamente stante la natura generalista dei CPI – perché, come in tutto il mercato del lavoro, la gran parte della domanda riguarda una trentina di profili ricorrenti. Si tratta pertanto di stabilire a quali obiettivi potrebbero essere orientate delle attività formative integrate all'incontro domanda/offerta. Un'opzione sostenibile potrebbe utilizzare la leva della formazione come strumento per rafforzare il posizionamento degli SPI nelle direzioni auspiccate, ad esempio verso i profili qualificati nella manifattura nel canale CPI o per favorire l'inserimento stabile nei servizi nel canale lo Lavoro.

Gli auspicabili sviluppi di questa indagine potranno essere orientati in due direzioni: dal lato dei servizi, ricostruendo e analizzando le attività di ricerca e preselezione realizzate dagli SPI regionali (ove previste) in risposta alle ricerche di personale intermedie; dal lato delle persone e delle imprese rilevando gli effettivi esiti occupazionali in termini qualitativi e di coerenza. Entrambe queste ipotesi potranno essere considerate nella prossima riprogrammazione delle attività di valutazione del POR FSE.

## **2.7 RILEVAZIONE DELLE COMPETENZE PER PROFILI PROFESSIONALI EMERGENTI**

L'attività ha sperimentato i metodi della Didattica Professionale per analizzare situazioni di lavoro al fine di identificare i contorni di alcune nuove competenze di certi profili professionali. Scoprendo il gap esistente tra lavoro prescritto e lavoro reale, queste tecniche di indagine permettono di scoprire i saperi taciti in uso, di esaminarli e di giungere ad una descrizione delle conoscenze e abilità (competenze) necessarie per svolgere determinati nuovi compiti. I compiti presi in esame, e considerati nuovi in quanto non ancora presenti nel Repertorio degli standard formativi della Regione Piemonte, sono i seguenti: a) produzione di alimenti senza glutine e b) confezionamento per l'asporto e la consegna di alimenti. I primi afferiscono al profilo professionale di pasticciere e il secondo a quello di ristoratore. Sono state esaminate alcune situazioni di lavoro in cui si svolgono questi due tipi di attività. In particolare l'analisi dell'attività b) rappresenta – a nostra conoscenza - il primo caso studio in Italia.

Il lavoro di ricerca ha permesso di conseguire diversi risultati:

- l'aggiornamento e l'integrazione dei profili professionali presenti all'interno della Vetrina degli standard Professionali della Regione Piemonte, con nuove competenze-obiettivo;
- l'aggiornamento di alcuni profili tramite l'utilizzo di un approccio teorico-metodologico afferente alla didattica professionale, capace di far emergere le attività sul posto di lavoro e i saperi taciti del lavoratore competente nelle situazioni di lavoro reali;
- l'integrazione delle dimensioni di abilità minime ed essenziali e della competenza, con ulteriori abilità e conoscenze necessarie per gestire la diversità, variabilità e complessità degli eventi che caratterizzano le situazioni di lavoro;
- la possibilità per le Agenzie Formative di progettare percorsi formativi più aderenti alle esigenze effettive di competenze del sistema economico-produttivo;
- la corretta progettazione del percorso di progressione degli apprendimenti dei discenti, dalle situazioni più semplici a quelle più complesse;

- la possibilità di aumentare l'efficacia del lavoro delle Commissioni Tecniche per la definizione dei nuovi bisogni formativi, attraverso brevi indagini qualitative sulle imprese maggiormente performanti del territorio, basate sulla metodologia della Didattica Professionale.

## 2.8 INSICUREZZA LAVORATIVA E VULNERABILITA'

Il lavoro atipico è un fenomeno articolato e sfuggente sia dalla prospettiva della domanda di lavoro (i datori di lavoro), sia da quella dell'offerta di lavoro (i lavoratori). A partire dagli anni '90, il lavoro "atipico" si è diffuso in Italia e in Piemonte in modo costante, passando da fattispecie residuale rispetto al lavoro "tipico" – a tempo indeterminato e full-time – a condizione diffusa. Secondo le stime prodotte dalla Rilevazione sulle Forze di Lavoro, anche applicando una definizione stringente di lavoro atipico, che ricomprenda solo i lavoratori a termine e/o part-time (tralasciando quindi altre condizioni come, ad esempio, il luogo di svolgimento della prestazione), alla fine del 2020 i lavoratori atipici in Piemonte corrispondevano al 25% degli occupati totali.

Le ragioni che hanno spinto il legislatore a non ostacolare e, in alcuni casi, a favorire la diffusione del lavoro atipico sono diverse. Da parte datoriale, una pressante richiesta di maggiore "flessibilità", sospinta dalla diffusione di modelli organizzativi segmentati (outsourcing, just-in-time, lean production), appunto più flessibili rispetto all'impresa verticale fordista. Da parte dei lavoratori, il riconoscimento del lavoro atipico come opportunità di apprendimento e inserimento lavorativo e come soluzione per favorire l'equilibrio vita/lavoro o una maggiore autonomia nella prestazione lavorativa. Le istituzioni hanno accettato queste motivazioni esplicite, identificando nel lavoro atipico una possibile soluzione ai problemi di lungo termine del mercato del lavoro italiano: disoccupazione elevata, in particolare giovanile e femminile, e lavoro sommerso.

Alla prova del tempo questi obiettivi virtuosi risultano solo in parte raggiunti. Se è senz'altro vero che molti percorsi di lavoro atipico sono approdati a un lavoro standard (dipendente o indipendente) soddisfacente, sia in termini di contenuti della prestazione che di reddito, nello stesso tempo si è assistito alla diffusione di fenomeni di cronicizzazione e "intrappolamento" in percorsi frammentati, incoerenti e "insicuri", con rilevanti implicazioni in termini di autonomia economica (e non solo), accesso al welfare e previdenza.

Per esplorare questi temi e derivarne coerenti ed utili indicazioni di policy, nel seguito si riportano gli esiti di un'analisi qualitativa e quantitativa svolta nel contesto del progetto Europeo Except<sup>9</sup> che attraverso un approccio qualitativo (principalmente interviste) e comparativo (le rilevazioni sono state condotte in diversi paesi europei), svela le sfaccettate implicazioni dell'insicurezza lavorativa e, più in generale, delle differenti configurazioni del mercato e delle istituzioni del lavoro nei paesi europei.

Gli esiti dello studio, contenuti nel volume "Social exclusion of youth in Europe: the multifaceted consequences of labour market insecurity", sono stati oggetto della discussione durante un seminario organizzato da IRES Piemonte nell'autunno del 2022 e si organizzano intorno a tre nuclei principali: (1) il rapporto trainsicurezza lavorativa, accesso al credito e autonomia abitativa, quali

---

<sup>9</sup> Il progetto Except (<https://www.except-project.eu/>) è stato finanziato dal programma Horizon 2020 dell'Unione Europea: research and innovation programme under grant agreement No. 649496, call 1 YOUNG-1-2014 Early job insecurity and labour market exclusion. Vi hanno preso parte nove università europee ed è stato coordinato da Marge Unt e Michael Gebel. Le autrici dei contributi hanno fatto parte del team italiano.

simboli della transizione alla vita adulta; (2) le implicazioni dell'insicurezza lavorativa sull'autonomia psicologica e il benessere individuale e (3) le percezioni e opinioni dei giovani intervistati sul sistema dei servizi e delle politiche attive del lavoro a loro destinati.

## Il rapporto tra insicurezza lavorativa, accesso al credito e autonomia abitativa

Il desiderio di autonomia e l'aspirazione alla vita adulta è centrale anche per i giovani italiani, ma si manifesta più tardi rispetto ai coetanei di altri Paesi europei. I giovani in Italia continuano a considerare un lavoro stabile e la disponibilità economica prerequisiti per l'autonomia, inclusa quella abitativa. L'incertezza reddituale derivante da contratti instabili, in un contesto di scarse politiche passive per i giovani, dalle quali sono spesso esclusi non avendo maturato i prerequisiti per accedervi (ad esempio, i sussidi di disoccupazione), li costringe a una scarsa capacità di previsione del futuro e li induce a rimandare le loro scelte di autonomia abitativa.

Le due dimensioni di autonomia – abitativa ed economica – spesso poi non coincidono: i) vivere «fuori casa» non esclude forme di sostegno e dipendenza economica dai genitori; ii) vivere «in casa» non comporta necessariamente la percezione di essere privi di autonomia dal punto di vista economico. Il welfare state (macro livello) può mediare non solo l'insicurezza lavorativa oggettiva, ma anche la percezione dell'insicurezza lavorativa. Il contesto istituzionale italiano non sembra però in grado di svolgere questo ruolo di mediatore in quanto i giovani spesso sono esclusi dalle politiche del lavoro o perché i criteri li escludono indirettamente (ad esempio, il sostegno nella ricerca del primo impiego) o perché il modo di comunicarle non li raggiunge. In questo quadro, appaiono particolarmente deludenti le misure di facilitazione dell'accesso al credito recentemente intraprese nel contesto del PNRR ed esplicitamente rivolte ai giovani per garantire l'accesso al credito per stipulare mutui per l'acquisto dell'abitazione, utilizzando un Fondo di garanzia per l'apertura mutui prima casa. La parzialità di questo intervento rispetto al rafforzamento dell'autonomia economica e abitativa dei giovani risiede nell'errata assunzione di poter aiutare quei giovani che non sono economicamente autonomi perché scontano problemi strutturali del mercato del lavoro, quali i bassi salari e la discontinuità contrattuale, favorendo il loro indebitamento. In altre parole, è poco utile guardare solo al credito, se non si tiene conto delle condizioni di svantaggio che i giovani affrontano sul mercato del lavoro, di quanto siano spesso sottovalutati dal sistema di welfare, nonché poco agevolati nel mercato immobiliare.

## Le implicazioni dell'insicurezza lavorativa sull'autonomia psicologica e il benessere individuale

L'autonomia psicologica può essere definita come il desiderio di auto-organizzare l'esperienza e il comportamento e di avere un'attività concordante con il proprio sé; le persone sono quindi più autonome quando agiscono in accordo con i loro interessi autentici, con i loro valori e desideri. Essa è un'esigenza fondamentale nell'età adulta ed è legata al benessere.

Nelle parole e nelle storie dei giovani intervistati il tema dell'autonomia soggettiva, come essenza del "sentirsi autonomi", emerge come elemento indispensabile, confermando come, anche in quest'epoca di instabilità e incertezza, dove frequente è la sensazione di "essere in balia" di un contesto incontrollabile, l'autonomia rimanga un bisogno psicosociale di base. L'autonomia è descritta, dai giovani, anzitutto come prendersi cura di sé stessi da soli, pienamente, senza il supporto di altri. Si tratta di essere capaci di pensare a sé stessi, nella quotidianità e non solo nelle grandi decisioni della vita.

Dalle interviste emerge un legame forte tra percezione della propria situazione occupazionale, in particolare tra la cosiddetta insicurezza lavorativa soggettiva (la paura cioè di perdere il lavoro o una parte significativa di esso) e autonomia psicologica. L'autonomia si lega al divenire adulti e rappresenta un elemento importante nel processo di costruzione identitaria dei giovani: significa poter disporre della propria vita, seguendo i propri desideri in modo concreto, senza rinunciare alla dimensione volitiva. In linea con alcune teorie sul benessere psicologico nella vita adulta l'autonomia sembra rappresentare una componente fondamentale nella definizione di una condizione di equilibrio di vita e di benessere complessivo. In questa dinamica, il lavoro non è però considerato solo nella sua dimensione di sostentamento economico, ma come occasione di espressione identitaria il cui valore di "autonomia" si lega anche alla possibilità di un'occupazione che riflette interessi e valori, che consente di esprimere capacità.

## Le percezioni e opinioni dei giovani intervistati sul sistema dei servizi e delle politiche attive del lavoro a loro destinati

Nelle interviste si è evidenziata una richiesta di servizi di orientamento mirati per sostenere la ricerca e la preparazione al mondo del lavoro, servizi intesi non solo come sportelli virtuali o vetrine di strumenti online ma anche come spazi reali di incontro e scambio fattivo. Molti fra gli intervistati rilevano quanto sia complesso ottenere una buona e soprattutto tempestiva conoscenza di opportunità disponibili, per esempio corsi gratuiti, possibilità di realizzare tirocini aziendali, vere e proprie offerte di lavoro. Emerge con forza l'idea che siano solo le relazioni informali, il passaparola e quindi la rete sociale più o meno ricca di ciascuno a fare la differenza, con rischi più elevati di esclusione per chi parte già da una condizione di marginalità. Il divario è ancora più ampio se si guarda alla conoscenza delle normative, ed ulteriormente ampliato dalle difficoltà dei servizi pubblici per l'impiego nel comunicare correttamente con la propria utenza.

Per quanto riguarda la percezione e la valutazione delle politiche attive, il primo aspetto che emerge è una diffusa sfiducia nella capacità degli enti pubblici e del privato sociale di intervenire sul tema. Quest'ultimo elemento spesso è collegato a un "sentito dire" che diffonde e amplifica le esperienze negative di amici e conoscenti, sulla scorta, probabilmente, di un pregiudizio negativo che soffoca l'immagine dei servizi pubblici. Pressoché tutti gli intervistati hanno avuto opportunità di istruzione o formazione professionale. Molti meno sono invece coloro che hanno sperimentato azioni per migliorare la propria occupabilità: occasioni di collegamento tra scuola e mondo del lavoro, iniziative di orientamento mirato, servizi di incontro tra domanda e offerta. Se negli anni interessanti esperienze sono state realizzate per migliorare questi aspetti, le interviste evidenziano forti limiti delle politiche e dell'azione del pubblico per contrastare la disoccupazione.

In sintesi, è certo difficoltoso distinguere la vera radice di tali critiche: politiche che non mettono al centro dell'attenzione il sostanziale accesso al lavoro, scarsa efficienza delle strutture esistenti, ma anche il mancato raggiungimento della posizione sperata per fattori personali o esterni.

## Considerazioni sulla programmazione delle politiche del lavoro destinate ai lavoratori "insicuri"

A fronte delle implicazioni sociali legate all'insicurezza lavorativa evidenziate nei paragrafi precedenti, le politiche del lavoro propongono soluzioni solo in parte efficaci. Molta attenzione è stata posta al tema dell'adeguamento delle competenze dei lavoratori attraverso la leva della formazione, e, a partire dagli anni '10, si è tentato a più riprese di correggere alcune contraddizioni nella disciplina della contrattazione individuale. Sono invece mancati interventi dedicati ai lavoratori atipici e insicuri sia sul fronte delle politiche passive che mantengono un'impostazione

assicurativa e non universalistica che privilegia i lavoratori "standard", sia sul fronte delle politiche attive, attraverso iniziative finalizzate a sostenere l'agency delle persone. Sul fronte delle misure non strettamente lavoristiche, come quelle a sostegno dell'accesso al credito, sono state poi sperimentate soluzioni contraddittorie come l'attivazione di fondi di garanzia che, senza risolvere le cause del problema (un reddito insufficiente e/o incostante o l'incapacità del sistema creditizio di valutare la solvibilità dei lavoratori atipici), hanno agito soltanto sui suoi effetti, addirittura incentivando l'indebitamento.

Le ragioni di questa difficoltà di risposta da parte delle politiche risiedono probabilmente in una sola parziale comprensione dei molteplici fattori che concorrono all'insicurezza lavorativa, oltre alla mera condizione contrattuale (avere o non avere un lavoro stabile), e delle implicazioni di questa insicurezza. Il primo e probabilmente più importante spunto consiste nella sollecitazione ad ampliare lo sguardo sulla complessità del lavoro insicuro. Non si tratta soltanto uno status contrattuale, ma di un fenomeno più ampio che trae origine da fattori regolatori e istituzionali di livello nazionale (la contrattazione individuale e collettiva, il sistema degli ammortizzatori sociali, l'assetto dei servizi per il lavoro) e da fattori di carattere organizzativo presso i datori, dove il ricorso al lavoro atipico è sovente predeterminato. Guardando poi ai fattori di tipo soggettivo, è necessario andare oltre la dimensione delle capacità e competenze e rafforzare le reti di relazioni personali e familiari, la conoscenza del quadro normativo, dei servizi e, in generale delle opportunità offerte dal contesto. Non dimenticando il rischio di natura psico-sociale per cui la prolungata permanenza in percorsi lavorativi insicuri può produrre un ridimensionamento delle aspettative e delle ambizioni aumentando la difficoltà dell'inserimento.

Le considerazioni espresse dagli intervistati in merito ai servizi e alle politiche attive del lavoro, seppure intese ad ampio spettro, sembrano rimarcare un approccio poco articolato e selettivo rispetto alla pluralità dei fattori alla base del lavoro insicuro e molto sbilanciato sulla leva del rafforzamento delle competenze professionali. Servirebbero anche altre competenze strumentali alla piena cittadinanza nel mercato del lavoro – ad esempio la conoscenza delle "regole del gioco" (la normativa, ma anche le regole e il linguaggio dell'interazione con i datori di lavoro) e dell'articolazione dei diversi canali di reclutamento formali e informali – e, soprattutto, degli strumenti finalizzati ad agevolare l'accesso alle opportunità di lavoro in un mercato meno statico che in passato (principalmente per effetto della crescita del tasso di ricambio della popolazione attiva), ma ancora molto segmentato e polverizzato.

Un'ultima considerazione riguarda la necessità di giungere a una profilatura dei percorsi di lavoro atipico e dei lavoratori atipici eventualmente "insicuri" più articolata di quella corrente, in grado di far emergere i diversi livelli di intensità dell'insicurezza lavorativa e, soprattutto, le cause prevalenti, ad esempio distinguendo tra quelle oggettive, riconducibili a fattori di contesto, normativi e organizzativi, e quelle soggettive, effettivamente riconducibili a debolezze personali. A questi diversi profili di "insicuri", "instabili" o "precarie" potranno corrispondere mix di misure e servizi diversi e più riconoscibili da parte degli utenti.

## Lavoratori vulnerabili e sfruttamento

Un ulteriore approfondimento di indagine è stato dedicato alla vulnerabilità lavorativa a partire dalle forme di lavoro diverso da quello standard -a tempo indeterminato, a tempo pieno e con una relazione diretta tra lavoratore e datore- coinvolgono oggi quasi un quarto degli occupati piemontesi. Si sono diffuse negli ultimi vent'anni e consentono flessibilità organizzativa per datori di lavoro: ad esempio sulla quantità della manodopera impiegata alla possibilità e relativi orari di

lavoro, o nella possibilità di fornire lavoratori esterni ad un'impresa per alcune fasi produttive. La normativa sul lavoro ha seguito il processo, definendo e regolando i contratti di lavoro, le durate, le forme dell'intermediazione di manodopera, le tutele per i lavoratori, la previdenza.

Il report delinea in primo luogo le varie forme che può assumere il lavoro atipico, cioè a carattere non permanente e con minor intensità lavorativa. I contratti di lavoro a termine, quelli stagionali, il lavoro in somministrazione e quello intermittente, presentano tutti la prima caratteristica, la non stabilità di una occupazione. Il secondo aspetto è il reddito conseguito da un'occupazione, il cd lavoro povero: il lavoro part time, e in particolare quello involontario, consente un minor reddito; tuttavia conta anche il tipo di contratto applicato: la retribuzione oraria risulta inferiore in alcuni contratti, come quello per il lavoro domestico, oppure con le pratiche di sub appalto di attività ad alta intensità di lavoro a operatori che ricorrono a contratti meno pagati e tutelati. Emerge il labile confine tra legalità delle forme contrattuali e abusi delle stesse.

Il report continua la disamina su altri aspetti che definiscono la qualità di un'occupazione:

- la sicurezza sul luogo di lavoro e la sua salubrità;
- il mancato rispetto delle norme lavoristiche, contributive e previdenziali.

L'insicurezza sul luogo di lavoro e l'insalubrità, dipende da vari fattori. Vi sono evidenze che riguardano la diversa rischiosità sul lavoro in alcuni settori economici (come le costruzioni, alcuni servizi di logistica) e l'esposizione a specifici rischi per le malattie professionali. Ma conta molto la consapevolezza da parte dei datori e dei lavoratori di quei rischi, che richiede un'adeguata formazione oltre che alle dovute misure di protezione e di sicurezza. Di fatto per molte occupazioni insicure e insalubri, così come nei lavori gravosi o usuranti, i gruppi sociali più frequenti sono nuovamente quelli considerati svantaggiati: stranieri, giovani e persone over 50 a bassa istruzione.

L'irregolarità assume varie forme: dal mancato rispetto della normativa del lavoro, quella contributiva e assicurativa, all'abuso fraudolento di forme contrattuali, all'intermediazione illecita di manodopera e sfruttamento. Economia sommersa e lavoro irregolare sono presenti nella regione, con frequenza maggiore in alcuni settori: i servizi domestici e alla famiglia, le costruzioni, la logistica, i servizi di alloggio e ristorazione.

Questi aspetti (discontinuità e bassa intensità di lavoro, abuso delle forme contrattuali per finalità di elusione fiscale o riduzione dei costi, inosservanza della normativa sulla sicurezza, evasione contributiva e fiscale, lavoro in nero e altri comportamenti illeciti), singolarmente o sovrapponendosi nella stessa posizione occupazionale, definiscono le occupazioni di bassa qualità. Ad esse accedono soprattutto persone che hanno qualche svantaggio: bassa istruzione, impellenza del bisogno di reddito, precarietà dello status giuridico (permesso di soggiorno in scadenza o mancante). E di fatto espongono questi lavoratori – soprattutto alcuni gruppi - a rischi: povertà dei nuclei familiari, povertà previdenziale dovuta alla discontinuità contributiva, segregazione occupazione, scarsa mobilità professionale e sociale, abusi e ricattabilità, sfruttamento lavorativo.

## 3. L'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA

### 3.1 STATO DI AVANZAMENTO FISICO E FINANZIARIO

Per quanto riguarda l'attuazione del POR FSE 2014-2020, occorre rilevare che i bandi attivati hanno sostanzialmente saturato la dotazione complessiva del Programma. A maggio 2024 le operazioni sostenute risultano complessivamente 6.009, per un importo complessivo di spesa certificato pari a oltre 774 milioni di euro.

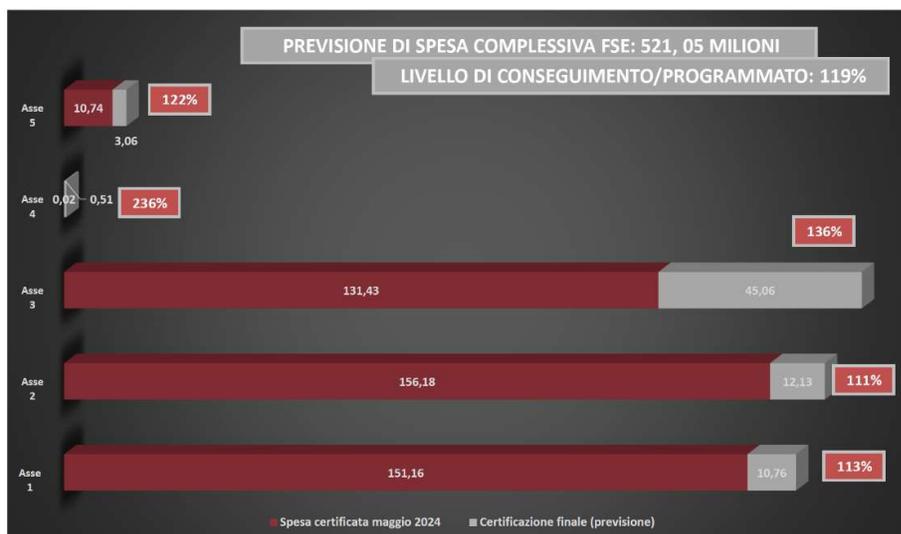
Per un'analisi più articolata si fa riferimento ai dati presentati e approvati dal Comitato di Sorveglianza del Programma il 29 Maggio 2024.

**Tabella 3.1 Avanzamento fisico e finanziario del programma per asse, Maggio 2024**

Asse	Descrizione Asse	Finanziamento totale a	N° Operazioni Approvate b	Impegni Ammessi c	Pagamenti beneficiario d	Spesa Certificata f	Avanzamento relativo del Programma		
							c/a	d/a	f/a
1	Occupazione	287.548.740	3.003	315.645.715	311.195.491	289.107.708	110%	108%	101%
2	Inclusione sociale e lotta alla povertà'	302.186.470	1.098	235.515.911	250.101.610	225.829.631	84%	83%	75%
3	Istruzione e formazione	259.405.722	1.363	333.975.547	330.544.004	240.421.787	129%	127%	93%
4	Capacità istituzionale e amministrativa	450.688	458	1.065.201	1.065.201	42.688	236%	236%	9%
5	Assistenza tecnica	22.698.380	87	26.596.420	25.937.520	19.331.481	117%	114%	85%
Totale complessivo		872.290.000	6.009	930.798.793	918.843.825	774.733.300	107%	105%	89%*

(\*) Quota FSE: su 436, 14 milioni, certificati 449,53 milioni (103%)

**Figura 3.1 Previsione di spesa complessiva**



**Tabella 3.2 Indicatori di avanzamento fisico e finanziario del programma per asse, livello di conseguimento a Maggio 2024**

ASSE	INDICATORE	TARGET 2023	VALORE	LIVELLO DI CONSEGUIMENTO
1	PERSONE DISOCCUPATE	87.000	102.506	118%
	PERSONE INATTIVE	37.000	60.485	163%
	PROGETTI PER LA P.A.	30	29	97%
	MICRO, PICCOLE E MEDIE IMPRESE	2.050	2.341	114%
	SPESA CERTIFICATA	287.548.740	310.621.741	108%
2	TITOLARI DI UN DIPLOMA DI ISTRUZIONE PRIMARIA O SECONDARIA INFERIORE	9.300	12.431	120%
	PERSONE MIGRANTI	11.500	13.778	150%
	PERSONE DISABILI	5.500	6.311	115%
	PERSONE CON ALTRO SVANTAGGIO	3.700	3.987	108%
	PERSONE SUPPORTATE DA INTERVENTI COVID-19	78.093	78.093	100%
	SPESA CERTIFICATA	302.186.470	250.088.189	83%
3	PERSONE INATTIVE	245.000	279.797	114%
	PROGETTI PER LA P.A.	206	173	84%
	SPESA CERTIFICATA	259.405.722	330.544.004	127%
4	PERSONE OCCUPATE	1.850	9.733	526%
	SPESA CERTIFICATA	€ 450.688	€ 1.065.201	236%

### 3.2 RIMODULAZIONI E PIANO OPERATIVO COMPLEMENTARE

La rimodulazione più consistente del programma è stata indirizzata al supporto ad interventi di contrasto all'emergenza sanitaria. L'ultima rimodulazione, approvata con Decisione di esecuzione della Commissione C(2022)4680 del 29.6.2022 e recepita dalla Regione Piemonte con D.G.R. n. 11 – 5322 dell'8 luglio 2022, si è collocata nel solco della riprogrammazione effettuata nel 2020, con la quale le risorse residue della politica di coesione europea – pari a 124 milioni di euro - sono state reindirizzate verso interventi in grado di assicurare un contributo fattivo al contrasto degli effetti della pandemia da Covid-19 e, nello specifico, al pagamento della CIG in deroga a favore di quasi 80.000 persone che hanno visto sospesa la propria attività lavorativa in conseguenza dei provvedimenti governativi adottati per garantire la sostenibilità del sistema sanitario (Asse 2, Pdl 9.iv). Con quest'ultima rimodulazione si sono assicurate all'Asse 2 le risorse aggiuntive richieste dall'attuazione degli interventi di contrasto alla crisi indotta dalla pandemia, riallocandole dagli altri Assi in relazione alle rispettive capacità di assorbimento, ai fini del perseguimento della massima efficienza per il Programma.

**Figura 3.2 Distribuzione delle risorse nel POR-FSE a seguito dell'ultima rimodulazione di maggio 2022**



Il POC Piemonte è stato istituito con Delibera CIPESS n. 41 del 9 giugno 2021 e approvato con Delibera CIPESS n. 10 del 21 marzo 2024. A seguito di chiusura della rendicontazione negli anni contabili di riferimento della normativa la dotazione finanziaria complessiva ammonta a 402.838.821,21 euro così ripartiti:

- euro 103.184.262,70, risorse derivanti dalla rendicontazione delle spese emergenziali anticipate a carico dello Stato nell'ambito del POR FSE (art. 242 comma 2 del Decreto Legge 34/2020);
- euro 299.654.558,51, risorse del Fondo di rotazione, ex Legge 16 Aprile 1987, n. 183 che si sono rese disponibili in ragione dell'adesione al tasso di cofinanziamento UE al 100% per uno (POR FSE) / due (POR FESR) periodi contabili (art. 242 comma 3 del Decreto Legge 34/2020).

Il POC Piemonte si struttura in 9 assi di cui i primi tre riferiti ad interventi ex-FSE.

**Figura 3.3 Gli assi del POC Piemonte**

Asse	2023	2024	2025	2026	Totale
Asse 1 - OCCUPAZIONE	80.379.498,55	39.601.527,75			119.981.026,30
Asse 2 - INCLUSIONE SOCIALE E LOTTA ALLA POVERTÀ	24.618.410,41	9.615.764,59			34.234.175,00
Asse 3 - ISTRUZIONE E FORMAZIONE	593.911,32	13.522.688,68			14.116.600,00
Asse 4 - RICERCA, SVILUPPO TECNOLOGICO E INNOVAZIONE	29.321.235,06	27.528.001,70	5.756.185,14	-	62.605.421,90
Asse 5 - AGENDA DIGITALE	7.314.783,64	2.293.337,77	-	-	9.608.121,41
Asse 6 - COMPETITIVITÀ DEI SISTEMI PRODUTTIVI	20.849.701,25	8.851.127,99	-	-	29.700.829,24
Asse 7 - ENERGIA SOSTENIBILE E QUALITÀ DELLA VITA	20.341.081,00	26.608.062,41	15.486.097,69	3.928.266,02	66.363.507,12
Asse 8 - SVILUPPO URBANO E REGIONALE SOSTENIBILE	11.221.897,96	16.443.795,92	16.832.846,93	5.610.948,98	50.109.489,79
Asse 9 - ASSISTENZA TECNICA	9.954.150,16	4.394.030,29	1.360.000,00	411.470,00	16.119.650,45
<b>TOTALE</b>	<b>204.594.669,35</b>	<b>148.858.337,10</b>	<b>39.435.129,76</b>	<b>9.950.685,00</b>	<b>402.838.821,21</b>

Si individuano due proposte di pagamenti intermedi a seguito della certificazione della spesa ex POR FSE per totali 120.957.047,37 euro: 1° proposta euro 80.118.443,52; 2° proposta euro 40.838.603,85

## 4. LA VALUTAZIONE DEGLI INTERVENTI

### 4.1 GLI EFFETTI OCCUPAZIONALI DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE

Tra le politiche pubbliche realizzate per favorire il reinserimento lavorativo di persone disoccupate le attività di formazione sono state storicamente realizzate con più frequenza. L'idea è che sia possibile favorire il re-inserimento lavorativo di persone disoccupate agendo dal lato delle competenze tecniche-specialistiche in loro possesso. In ultima analisi, con i programmi si coinvolgono persone che ricadono fondamentalmente nella cosiddetta "disoccupazione strutturale", identificata in letteratura come esito del mancato incontro tra domanda e offerta di lavoro sulla base della discrasia tra le abilità in capo alle persone e quelle ricercate dal mercato. È, quindi, tramite l'investimento in formazione che si intende fornire alle persone disoccupate la possibilità di apprendere nuovi saperi con l'obiettivo di favorire l'approdo verso il mercato del lavoro.

Tra gli interventi formativi realizzati in Piemonte grande importanza assumono i corsi di formazione professionale finanziati con risorse FSE. Essi rappresentano, per varietà e capillarità degli interventi realizzati sul territorio, una grande opportunità per l'accrescimento delle competenze dei partecipanti. IRES Piemonte ha posto, con una serie di rapporti di ricerca (si vedano i riferimenti in bibliografia), attenzione alla valutazione degli esiti occupazionali dei corsi di formazione professionale per persone disoccupate realizzati nell'ambito della direttiva Mercato del Lavoro (MdL) in Piemonte.

I metodi utilizzati, di stampo quantitativo, hanno approfondito i seguenti temi:

- Stima dell'impatto occupazionale della formazione;
- Indicazioni di costo-efficacia;
- Prime analisi costi-benefici;
- Approfondimento sul tema della lunga disoccupazione e dell'inoccupazione, e del ruolo della formazione per tali *target* di persone.

In seguito sono presentati in modo sintetico i principali risultati ottenuti, con attenzione alla discussione dei risultati chiave, gli insegnamenti, i problemi aperti e le indicazioni di policy che gli approfondimenti hanno suggerito.

#### Stime dell'effetto occupazionale della formazione

Per attribuire a una causa (la partecipazione ai corsi di formazione) un esito (es. l'aver trovato lavoro grazie alle competenze maturate) è necessario ipotizzare un nesso di causalità, cioè di causa-effetto, tra la partecipazione alle azioni di politica attiva e la performance lavorativa seguente. Evidentemente, nel richiamare nessi di causalità (e non semplici correlazioni) chi svolge la ricerca si assume l'onere di supporre che la stima degli effetti sia basata su assunzioni empiriche robuste e credibili, capaci in particolare di escludere che altri fattori influenti sulla variabile obiettivo di interesse (l'occupazione di un soggetto in questo caso) abbiano ripercussioni dirette.

Dal punto di vista teorico, per valutare l'impatto della partecipazione ai corsi di formazione occorrerebbe confrontare una situazione osservata (lo stato occupazionale dei partecipanti) con una situazione non osservata né osservabile, che è la condizione occupazionale degli stessi nel caso in cui non avessero preso parte all'iniziativa (situazione controfattuale). I metodi statistici hanno negli

ultimi decenni fornito alcuni strumenti che possono essere utilizzati per stimare, sulla base di ipotesi, l'impatto dei programmi pubblici ricostruendo stime credibili della situazione controfattuale.

In una serie di report di IRES Piemonte riferiti a diverse coorti di partecipanti ai corsi di formazione professionale, qualificati nell'anno solare 2015 (Benati et al., 2018), anno 2016 (Donato et al., 2019), anno 2017 (Poy et. al, 2021), anno 2018 (Poy, 2021) e anno 2019 (Poy, 2022), al fine di ottenere stime dell'impatto occupazionale della formazione professionale sono stati utilizzati metodi di stampo controfattuale nella tecnica dell'abbinamento statistico. L'idea è quella di identificare un "gruppo di controllo" costituito da persone disoccupate molto simili, per una serie vasta di caratteristiche osservabili, al gruppo di persone "trattate" dagli interventi formativi. A tal fine, il sottoinsieme di persone oggetto della valutazione è stato composto da quelle iscritte presso i locali centri per l'impiego, al fine di selezionare persone plausibilmente attive nella ricerca del lavoro e ugualmente inserite nei canali dei servizi al lavoro. Quindi, sono state considerate una lunga serie di caratteristiche che richiamano aspetti socio-anagrafici (genere, età, cittadinanza, titolo di studio, provincia di residenza), storia lavorativa (stato occupazionale nei 18 mesi precedenti, qualifica contrattuale più alta raggiunta, settore del contratto più lungo, tipologia contrattuale più utilizzata), peculiarità dello stato di disoccupazione (data della Dichiarazione di Immediata Disponibilità al lavoro, oltre a una variabile che identifica le persone inoccupate), l'aver negli ultimi anni già frequentato corsi di formazione pubblica.

Tramite tecniche di abbinamento statistico si selezionano, infine, a partire dal numero ampio di persone iscritte ai Centri per l'Impiego non aventi svolto attività di formazione pubblica, persone molto simili ai partecipanti ai percorsi formativi aventi caratteristiche sopracitate analoghe. Si ha, quindi, la possibilità di paragonare due gruppi di persone costituiti da persone molto simili, dove un gruppo ha preso parte alla formazione, l'altro no. Assumendo che non permangano caratteristiche oltre a quelle rese comparabili che sistematicamente differenziano il gruppo dei trattati da quello di controllo è possibile stimare l'impatto della formazione professionale come differenza nel tasso di occupazione osservata nei due gruppi.

Il risultato principale degli studi è che la formazione professionale serve. Nell'ambito di tutte le coorti di partecipanti presi in esame si stima un impatto occupazionale positivo e crescente con il trascorrere del tempo dal termine dei corsi (a suggerire che serve qualche tempo prima che i benefici possano dispiegarsi appieno). A 18 mesi dal termine della formazione, per la coorte di partecipanti qualificati nel 2015 si stima un effetto occupazionale pari a 13,0 punti percentuali sul tasso di occupazione (con un livello del tasso di occupazione pari al 61,0% nel gruppo dei trattati rispetto al valore di 48% nel gruppo di controllo). La stima a 18 mesi è in media di 7,7 punti percentuali tra le persone qualificate nel 2016, di 8,9 punti percentuali tra gli utenti della formazione qualificati nel 2017, di 11 punti percentuali per i qualificati nel 2018, e di 7,1 punti percentuali per i qualificati nel 2019 (la cui carriera lavorativa è osservata in un periodo post-pandemia)

La comparazione della stima degli effetti tra coorti di partecipanti diverse va realizzata con cautela. Infatti, le difformità talvolta osservate con riferimento a diversi collettivi possono essere dovute a diversi fattori, tra i quali le caratteristiche delle persone incluse nei collettivi di analisi. Ma non solo, anche il tipo di congiuntura nel mercato del lavoro, diverso tra anni diversi, gioca un ruolo - favorevole o sfavorevole - capace di influire sulle stime d'impatto. Il messaggio principale suggerito

dagli studi condotti è quindi altro, cioè che la formazione professionale per persone disoccupate è utile, il vantaggio stimato è sostanziale<sup>10</sup>.

Sono stati presi in esame gli investimenti (per omogeneità lessicale rispetto alla letteratura in questo ambito è utilizzato in seguito il meno appropriato termine "costi") riconosciuti per la realizzazione dei corsi, i quali possono essere messi in relazione con la stima del numero di persone occupate "aggiuntive" che, cioè, sulla base delle stime prodotte, è plausibile ipotizzare non sarebbero risultate occupate senza formazione. Il semplice rapporto tra i costi e l'occupazione aggiuntiva favorita dalla formazione restituisce un'idea circa il ritorno dell'investimento tramite indicazioni di costo-efficacia. In media, si stima per le persone qualificate nel 2015 il costo di 1 posto di lavoro favorito dalla formazione (esistente a 18 mesi dal termine del corso) in circa 40 mila euro; lo stesso indicatore è di circa 70 mila euro in considerazione delle persone qualificate nel 2016, di circa 60 mila euro per quelle che hanno ottenuto la qualifica nel 2017, di 50 mila euro per quelle qualificate nel 2018, di circa 78 mila euro per i qualificati nel 2019.

Tali statistiche sottolineano l'esborso economico compiuto in funzione dei risultati occupazionali raggiunti. Le evidenze segnalano come un investimento stimato nell'intervallo tra i 40 e i 78 mila euro (stime riferite alle coorti di utenti della formazione qualificate tra il 2015 e il 2019) in formazione professionale possa servire a favorire 1 posto di lavoro che altrimenti non sarebbe stato osservato. Per ovvie ragioni, tali statistiche offrono solo una visione parziale del ritorno dall'accrescimento delle competenze delle persone formate, guardando al lato dei costi sostenuti, e vanno lette in tal senso. Ancor più ampie analisi, attualmente in corso, intendono considerare e quantificare anche i benefici di vario tipo (es. maggiori redditi da lavoro, gettito fiscale da imposte, risparmi da contenimento spesa pubblica, altri benefici intangibili e personali) associati all'incremento delle *chance* occupazionali delle persone e la loro rimessa in gioco<sup>11</sup>. Prime analisi di stampo costi-benefici hanno riguardato la coorte dei qualificati nel 2015 per i quali è stato possibile stimare l'effetto occupazionale della formazione professionale anche nel lungo periodo (fino a 6 anni dopo l'inizio dell'attività). Associando a ogni persona dati medi di popolazione (da indagine SHIW, Banca d'Italia) relativamente al reddito da lavoro conseguito e all'ammontare di imposte e contributi versati le analisi suggeriscono che, a seconda delle ipotesi (per maggiori informazioni si veda Poy et al., 2021), sia possibile che l'investimento per la realizzazione dei percorsi formativi (il costo) si "ripaghi" in un intervallo di tempo tra i 4 e i 6 anni (sulla base di diverse ipotesi) con i redditi da lavoro e le imposte e contributi versati, i quali rappresentano i principali benefici di stampo economico generati.

## Effetti differenziati

Si è fatto riferimento in precedenza a effetti medi, relativi all'intero campione di stima. Per valutare se l'impatto della formazione è differenziato sulla base di alcune caratteristiche dei destinatari, si è

---

<sup>10</sup> I risultati sono riferiti a corsi diversi da quelli per Operatori Socio Sanitari (OSS), per i quali si registrano tassi di occupazione a 18 mesi del termine del corso molto elevati (dell'80% circa) e che meno si prestano all'approccio statistico adottato. In questo caso la stima d'impatto è di 48 punti circa a 18 mesi (Benati et al., 2018).

<sup>11</sup> L'indagine costi-benefici, attualmente in corso presso il gruppo di ricerca di IRES Piemonte, in considerazione di tali elementi proverà a muovere passi conoscitivi dal bilanciamento più compiuto tra le poste in esame nel segnalare in quanti anni l'investimento è plausibilmente ripagato.

altresì condotto alcuni affondi di ricerca in cui sono considerate variabili socio-anagrafiche e/o di storia lavorativa delle persone qualificate, così come alcune caratteristiche dei corsi.

L'effetto della formazione professionale è più ampio in alcuni casi rispetto ad altri?

A parità di altre condizioni, i report valutativi realizzati nelle diverse annualità suggeriscono in genere che:

- l'effetto della formazione è positivo ma relativamente minore per le persone provenienti da periodi di disoccupazione più lunghi (da 2 anni e più) oppure in cerca di prima occupazione (inoccupati);
- si stimano effetti occupazionali maggiori per i corsi che dotano di competenze che trovano applicazione in settori quali la meccanica, macchinari e impiantistica – in particolare – oppure i corsi che dotano di abilità applicabili a più settori economici in modo trasversale. Viceversa, si rilevano effetti più bassi per corsi nell'ambito dei servizi turistici (per i quali in alcune annualità prese in esame non si rilevano effetti positivi) oppure nei servizi informatici e avanzati.

I risultati suggeriscono alcune evidenze che permettono alcune ulteriori riflessioni. Il primo tema sono "le fragilità" dei destinatari delle azioni di formazione. Questo è il caso, ad esempio, delle persone disoccupate di più lungo corso (2 anni e più) nonché del caso degli inoccupati (in cerca di prima occupazione). Tali target sono i più deboli dell'utenza intercettata. In Aimo et al. (2020) si è discusso del tema della lunga disoccupazione mostrando l'ampia quota di persone che versano in tale fattispecie specie in Piemonte rispetto ad altre regioni comparabili. Dal punto di vista delle caratteristiche individuali, le persone disoccupate da 2 anni e più che partecipano ai corsi di formazione professionale vedono una cospicua quota di persone relativamente giovani, che dopo esser uscite dai radar del mercato del lavoro si iscrivono ai percorsi formativi pubblici (alcuni di essi potrebbero essere giovani Neet). Come noto da molteplici ricerche in ambito sociologico e della psicologia del lavoro, l'essere ai margini del mercato del lavoro da più tempo è in generale in relazione con crescenti effetti negativi lungo svariate dimensioni personali, che richiamano le motivazioni e l'atteggiamento verso il lavoro, le soft skills, ma anche il depauperamento e/o l'obsolescenza di competenze dei quali le persone erano in possesso. Ugualmente, la prima transizione verso il mercato del lavoro (le persone in cerca di prima occupazione) per altri versi rappresenta un momento particolarmente delicato per le persone che frequentano i corsi pubblici di formazione professionale per agevolare l'inserimento lavorativo.

La valutazione d'impatto ha suggerito effetti positivi ma più bassi per i disoccupati di lungo periodo (2 anni e più) e per le persone inoccupate, risultato che suggerisce l'importanza di favorire una crescente personalizzazione degli interventi, incoraggiando l'esame scrupoloso delle fragilità più ampie degli utenti con strumenti dedicati ed eventualmente con servizi al lavoro potenziati e sempre più integrati per una rimessa in gioco piena delle persone. Esempi di questo tipo discussi in Aimo et al. (2020) sono programmi che introducono, con varie misure e intensità (in combinazione con altri strumenti), importanti elementi di formazione su competenze trasversali (soft skill) e sviluppo-disegno della proposta professionale in modo ampio con il coinvolgimento delle aziende.

Infine, altro risultato ricorrente rilevato è l'efficacia più alta della formazione professionale per i corsi che trasferiscono competenze spendibili nel settore della meccanica, oppure quelli che forniscono abilità applicabili in più settori in modo trasversale. Il risultato può essere letto chiamando in causa il lato della domanda di lavoro. Se, infatti, con la formazione si intende insistere sull'accrescimento delle competenze (lato dell'offerta di lavoro, che si vuole riqualificare), dall'altro il tema è

l'"assorbimento" della forza lavoro e la reazione della domanda di lavoro nell'attingere dal bacino di persone disoccupate formate. Non appare casuale che per le persone qualificate in corsi affini all'ambito della meccanica, macchinari e impiantistica siano stimati effetti occupazionali più elevati. Significa, in tutta probabilità, che imprese dell'ambito sono riuscite a trovare le competenze richieste in persone disoccupate formate, specie in un settore quale quello della meccanica in forte espansione negli ultimi anni.

Il tema è la "connessione" tra il sistema formativo e il lato della domanda di lavoro, leva fondamentale dalla cui calibrazione molto dipende circa l'efficacia degli interventi. Invero, il tema suggerito dalle evidenze può essere inteso in senso più ampio, e richiama la configurazione di percorsi formativi che tengano conto di preferenze, richieste, aspettative, di tutti gli attori in gioco (persone disoccupate e potenziali datori di lavoro). La formula della triangolazione nella co-progettazione di percorsi formativi tra agenzie formative-lavoratore-datore di lavoro è una delle prassi più promettenti nell'ambito delle politiche attive del lavoro correnti da considerare.

### Indicazioni di policy

Gli studi di valutazione degli effetti della formazione pubblica per persone disoccupate finanziata con risorse FSE (direttiva MdL) hanno permesso di sottolineare alcuni temi chiave sull'importanza della misura di politica del lavoro realizzata in Piemonte. Il primo risultato è che la formazione professionale è utile per le persone disoccupate, favorisce cioè l'occupabilità dei partecipanti, per valori tra i 7,1 e i 13,0 punti percentuali a 18 mesi dal termine del corso (per le coorti di persone qualificate nel 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019). Gli effetti occupazionali sono significativi e robusti dal punto di vista empirico, dimensionalmente in linea con quanto riscontrato nella letteratura empirica sull'esito di politiche del lavoro analoghe.

A fronte di risultati generalmente positivi in media, i risultati distinti per alcune caratteristiche socio-anagrafiche e/o di storia lavorativa delle persone qualificate, nonché per alcune caratteristiche dei corsi, consentono almeno due tipi di indicazioni di policy. La prima è l'attenzione alle fragilità. L'efficacia dei corsi pubblici di formazione professionale è positiva ma in genere meno ampia per le persone disoccupate di lungo corso (2 anni e più) e per le persone inoccupate. Ciò suggerisce l'importanza della personalizzazione degli interventi (*tailor-made*) in considerazione di una presa in carico piena delle persone, delle fragilità delle quali potrebbero essere portatrici con azioni di accompagnamento e supporto ampie, integrando misure diverse.

Altro tema cruciale è la relazione tra attori dei percorsi formativi, tutti portatori di interessi legittimi. I risultati valutativi, che segnalano effetti occupazionali più ampi per le persone qualificate in corsi affini ad alcuni settori rispetto ad altri, suggeriscono come il lato della domanda giochi un ruolo cruciale. Il risultato va letto in un'ottica ampia. Vere sfide nell'organizzazione delle politiche formative (e del lavoro, in generale) del futuro saranno favorire per quanto possibile una fattiva, credibile e rapida triangolazione tra legittime istanze di agenzie formative ed enti finanziatori da un lato, offerta di lavoro (esigenze ed aspettative di persone e loro famiglie) e domanda di lavoro dall'altro (richieste di competenze e figure professionali).

Una triangolazione tra le diverse istanze contribuisce a modellare le attività formative secondo le specificità territoriali e settoriali. A questo proposito ci si domanda se alla base dei limitati effetti occupazionali dei corsi in alcuni settori, possa nascondersi una difficoltà del sistema formativo a rispondere a fabbisogni professionali variegati e specifici, in continua trasformazione per inseguire e adattarsi ai cambiamenti tecnologici e competitivi del mondo produttivo. Le future analisi valutative potrebbero rivolgersi ad indagare come i diversi attori del sistema formativo, ivi comprese le imprese

viste come luoghi di apprendimento e sviluppo di competenze, si relazionano, per sollecitare un confronto su quali strumenti e metodi vengono adottati per avvicinare reciprocamente il mondo produttivo e quello della formazione. Gli effetti della pandemia potrebbero richiedere una tempestiva riflessione su questi aspetti di coordinamento, flusso conoscitivo e metodi di rilevazione all'interno del sistema formativo-produttivo.

## 4.2 IL SISTEMA REGIONALE DI ORIENTAMENTO

Il Sistema regionale di orientamento, coordina e realizza interventi di orientamento scolastico e professionale sul territorio piemontese. Le azioni previste nel sistema regionale promuovono iniziative a contrasto della dispersione scolastica, da perseguire attraverso la diffusione e la diversificazione di interventi di prossimità in grado di agire attivamente e preventivamente verso gli adolescenti e i più giovani, le famiglie e gli operatori. La finalità è sostenere gli adolescenti e i giovani a proseguire o riprendere il proprio percorso di studi e, in generale, a orientarsi nelle fasi di transizione tra i sistemi (istruzione-lavoro).

Il sistema ha come obiettivo la riduzione del fallimento precoce e della dispersione scolastica e formativa. Più in dettaglio, le azioni mirano alla riduzione e prevenzione dell'abbandono scolastico precoce, alla promozione della parità di accesso all'istruzione che consenta di riprendere percorsi di istruzione (compresi i percorsi IP eFP), al sostegno ai giovani per ampliare le occasioni di conoscenza del mondo del lavoro e, in prospettiva, al loro inserimento nel mercato del lavoro.

La Regione Piemonte avvia il primo triennio di programmazione (2016-2019) per l'orientamento a regia regionale a fine 2016 con atto di indirizzo sulle *'Azioni di orientamento finalizzate al successo formativo e all'occupabilità'* (D.G.R. n.32-2399 del 9/11/2015). L'iniziativa è finanziata con 4.5 milioni di euro provenienti dal Fondo Sociale Europeo e si rivolge ai giovani tra i 12 e i 22 anni che frequentano istituti scolastici o enti di formazione professionale, in cerca di lavoro oppure in dispersione scolastica. Ad aprile 2019, la Regione Piemonte approva il secondo triennio di programmazione del sistema a regia regionale tramite l'atto di indirizzo sul *'Sistema regionale di interventi per l'orientamento a supporto delle scelte e delle transizioni'* relativo al periodo 2019-2022 (D.G.R. n.21-8805 del 10/04/2019). L'iniziativa è finanziata con 7.4 milioni di euro provenienti dal Fondo Sociale Europeo e si rivolge ai giovani tra gli 11 e i 22 anni che frequentano istituti scolastici o enti di formazione professionale, in cerca di lavoro oppure in dispersione scolastica, alle loro famiglie e agli operatori del Sistema regionale di orientamento.

Le azioni del sistema regionale fanno capo a tre macro Misure:

- Misura 1 – Azioni di orientamento, accompagnamento e consulenza (intervento strutturale Obiettivo Orientamento Piemonte – OOP);
- Misura 2 – Azioni di sistema a regia regionale per lo sviluppo di competenze, metodologie e strumenti per il personale orientatore e tutti gli attori coinvolti nelle attività;
- Misura 3 – Azioni di sistema per il passaggio e il raccordo tra Istituti professionali (IP) e percorsi di Istruzione e Formazione professionale a titolarità regionale (IeFP) e viceversa.

Ciascuna Misura è articolata in specifiche azioni come riportato in Tabella 4.1.

**Tabella 4.1 Misure e azioni del sistema regionale di orientamento**

Misura 1	Azione 1 "Azioni di orientamento a finalità educativa, informativa, formativa, di accompagnamento e consulenza rivolte a adolescenti, giovani e famiglie"	Azioni di orientamento a supporto di giovani e famiglie, in particolare nei percorsi di scelta e transizione tra i sistemi (scuola secondaria 1° e 2° grado, formazione professionale, università, mercato del lavoro) e nei momenti di riprogettazione
	Azione 2 "Supporto alla gestione e animazione territoriale"	Azioni gestionali di analisi, ideazione, progettazione, pianificazione, coordinamento, monitoraggio a supporto degli interventi rivolti all'utenza e di animazione territoriale/partecipazione ad eventi.
Misura 2	Azione 1 "Supporto alle competenze di coloro che operano nel Sistema regionale di orientamento"	Azioni formative dirette a orientatori, insegnanti, operatori in rete locale a qualificazione del Sistema regionale di orientamento.
	Azione 2 "Sviluppo di metodologie, strumenti e strategie innovative per la comunicazione e la valorizzazione del sistema regionale e delle pratiche in tema di orientamento"	Azioni finalizzate all'aggiornamento e diffusione delle linee guida regionali in materia di orientamento e supporto alla sistematizzazione e valorizzazione del sistema di orientamento regionale e dei servizi dedicati ai ragazzi, con particolare riferimento alla realizzazione del KIT strumenti di orientamento e carta dei servizi, di report di monitoraggio, e follow up, della mappatura degli sportelli OOP
Misura 3	Azione 1 "Formulazione di indicazioni metodologiche e organizzative per la predisposizione delle Linee Guida regionali sui passaggi tra i percorsi di IP e di leFP e viceversa"	Azioni sperimentali in modalità anche laboratoriale a rafforzamento dell'efficacia delle azioni di supporto ai passaggi tra percorsi degli istituti professionali (IP) e del sistema leFP e del raccordo tra offerta formativa regionale e offerta sussidiaria correlata al rilascio delle qualifiche
	Azione 2 "Azioni formative e di accompagnamento"	

Fonte: D.G.R. n.21-8805 del 10/04/2019 integrata con D.G.R n.3-3118 del 23/04/2021

Gli interventi previsti nella Misura 1 (intervento strutturale Obiettivo Orientamento Piemonte – OOP) offrono servizi di accoglienza e colloqui individuali (anche tramite, sportelli informativi) e attività di gruppo negli istituti scolastici, con l'obiettivo di aiutare gli adolescenti e i giovani a proseguire o riprendere il proprio percorso di studi e, in generale, a orientarsi nelle fasi di transizione tra i sistemi.

Durante la prima fase dell'emergenza sanitaria, primavera 2020, l'intervento OOP ha attivato i servizi a distanza, sia individuali che di gruppo (D.D. n. 127 del 3 aprile 2020 e s.m.i.) e, a partire da giugno 2020, ripresa la possibilità di effettuare alcune attività in presenza, ha offerto una modalità mista, in presenza o a distanza, a seconda della funzionalità nell'erogazione del servizio.

Nel 2021, a seguito della procedura di affidamento del servizio di realizzazione e gestione delle azioni di sistema a regia regionale a supporto degli interventi di orientamento alle scelte e alle transizioni (DD 396/A1500A/2020) è stata avviata la Misura 2, centrata sullo sviluppo e qualificazione di un vero e proprio sistema regionale di orientamento permanente<sup>12</sup>. Le attività dell'Azione 1 della Misura 2 hanno previsto una rilevazione dei fabbisogni formativi, per fotografare le competenze di chi si occupa di orientamento in Piemonte e indagare il bisogno formativo<sup>13</sup> e, a seguire, l'attivazione di un corso di alta formazione dedicato alle "Competenze e alla co-progettazione territoriale per

<sup>12</sup> La procedura per l'affidamento è stata aggiudicata all'A.T.I.: CIOFS - FP PIEMONTE – CNOS FAP REGIONE PIEMONTE - ENAIP PIEMONTE - O.R.SO. Società Cooperativa Sociale - CENTRO STUDI PLURIVERSUM S.r.l. - UNIVERSITA' CATTOLICA DEL SACRO CUORE

<sup>13</sup> Analisi dei fabbisogni formativi della Regione Piemonte, a cura dell'Università Cattolica del Sacro Cuore.

l'orientamento". Le attività previste nell'Azione 2 della Misura 2 fanno, invece, riferimento ad azioni di ricerca, sviluppo e assistenza tecnica.

Con la Misura 3, rivolta ad azioni di sistema per il monitoraggio e il raccordo tra IP e leFP si propone di aumentare l'efficacia del sistema regionale di orientamento nel raccordo tra offerta formativa e offerta sussidiaria per il rilascio delle qualifiche, in particolare attraverso azioni sperimentali, in modalità anche di laboratorio, per rafforzare l'efficacia di azioni di supporto ai passaggi tra i percorsi dell'istruzione professionale e quelli dell'istruzione e formazione professionale e viceversa, in coerenza con l'evoluzione più recente del quadro normativo e dei conseguenti accordi sottoscritti a livello nazionale e regionale. La Misura 3 prevede 2 azioni<sup>14</sup>, la prima è un'azione di sistema, la seconda è relativa a forme di accompagnamento dei docenti attraverso attività formative, con una dotazione finanziaria pari a € 200.000. Nel luglio del 2021 è stato nominato il soggetto attuatore/affidatario dei servizi<sup>15</sup>, previsti in avvio nel 2022.

Nel seguito del capitolo l'attenzione è rivolta a struttura, attuazione e principali apprendimenti valutativi riferiti alla Misura 1, Azioni di orientamento, accompagnamento e consulenza (intervento strutturale Obiettivo Orientamento Piemonte – OOP) e alla Misura 2, Azioni di sistema a regia regionale per lo sviluppo di competenze.

## La struttura dell'intervento Obiettivo orientamento Piemonte

La prima azione della Misura 1 promuove interventi di orientamento a finalità informativa, formativa, di accompagnamento e di consulenza, rivolti ad adolescenti e giovani con età compresa tra 11 e 22 anni e alle loro famiglie.

Nell'ottica di una piena declinazione del concetto di orientamento permanente, è stata diversificata l'offerta delle singole azioni in base alle esigenze orientative e, al contempo, articolata per rendere disponibili percorsi strutturati in funzione di macro-obiettivi orientativi:

- educazione alla scelta;
- riprogettazione del percorso e tutoraggio individuale;
- sviluppo di competenze orientative;
- orientamento alla professionalità.

Le attività di orientamento, previste nella prima azione della Misura 1, sono articolate in tre funzioni orientative, rivolte ad individui o gruppi:

- informativa: comprende le attività di informazione per favorire una scelta consapevole al termine del primo e secondo ciclo. A queste si affiancano percorsi personalizzati di ri-motivazione e di eventuale ri-orientamento della progettualità individuale;

---

<sup>14</sup> Nel 2021 è stato emanato l'atto di indirizzo (D.G.R n.3-3118 del 23/04/2021) che modifica l'atto D.G.R. 21-8805 del 18/04/2019, introducendo, per la Misura 3, due azioni nell'"Oggetto delle Politiche" (modifica par. 3) anziché una come da precedente atto, a parità di dotazione finanziaria (par. 6). Inoltre, l'atto demanda alla Direzione Istruzione, Formazione e Lavoro la pubblicazione dell'Avviso per l'individuazione del soggetto attuatore (DD 210/A1500A/2021).

<sup>15</sup> DD 427/A1500A/2021 del 27/07/2021. Il servizio è stato affidato all'Associazione Temporanea di Scopo con capofila CNOS-FAP, costituita da Enaip Piemonte, CIOFS-FP Piemonte, Associazione scuole tecniche San Carlo, IIS Artom, IIS Gae Aulenti, IIS Cigna-Baruffa-Garelli, IIS Ferrari.

- formazione e accompagnamento a specifiche esperienze di transizione: attività di approfondimento dei bisogni orientativi del giovane, nell'ambito di un più stretto collegamento tra scuola, formazione e mondo del lavoro;
- consulenza orientativa: azioni rivolte ai giovani che frequentano o che hanno interrotto/terminato la frequenza nel sistema dell'istruzione, della formazione e dell'apprendistato.

**Tabella 4.2 Articolazione delle azioni per funzione, attività e tipo, Misura 1, Azione 1**

Funzione	Attività	Tipo	
		Individuale	Di gruppo
Informativa	Sportello informativo	x	
	Colloqui intervista	x	
	Seminari e/o incontri orientativi - giovani		x
	Seminari e/o incontri orientativi - famiglie		x
Formazione e accompagnamento a specifiche esperienze di transizione	Percorsi integrati di educazione alla scelta		x
	Percorsi di orientamento alla professionalità		x
	Tutoraggio individuale	x	
Consulenza orientativa	Bilancio motivazionale attitudinale	x	
	Colloqui orientativi	x	

Fonte: Regione Piemonte

Le azioni della Misura 1 (intervento OOP) si inseriscono nel quadro di una *governance* multilivello: a livello istituzionale opera la cabina di regia e monitoraggio, che assicura la programmazione e la gestione unitaria degli interventi, composta da: Regione, Città Metropolitana di Torino (CMTO), Ufficio Scolastico Regionale (USR-MI) e Agenzia Piemonte Lavoro (APL)-Centri per l'Impiego (CPI). Il compito della cabina di regia è dettagliare la pianificazione e l'organizzazione di servizi e percorsi di orientamento - affidati<sup>16</sup> e avviati nel 2019 - ai territori regionali nel periodo 2019/2022 e di promuovere lo sviluppo dell'impostazione delle *équipe territoriali*, innovazione introdotta nel nuovo triennio di Obiettivo Orientamento Piemonte.

Le 31 *équipe territoriali* coinvolgono non solo gli operatori degli enti accreditati che operano per Regione Piemonte, ma anche tutti gli altri attori del territorio, in una logica di co-progettazione e interconnessione per ottimizzare le opportunità attive sul territorio e renderle disponibili, maggiormente connesse e identificabili da adolescenti e giovani.

La ripartizione organizzativa, a livello territoriale, è suddivisa nelle seguenti aree di intervento:

- Astigiano e Alessandrino (Sud Est);

<sup>16</sup> Affidati con D.D. 19 settembre 2019, n. 1294 da Regione Piemonte e con D.D. n.85-10063 del 8 ottobre 2019 di CMTO e previsti nelle Linee Guida Regionali approvate con D.D. 9 luglio 2019, n. 963 e s.m.i. (Allegato B).

- Città metropolitana di Torino (CMTO);
- Cuneese (CN);
- Novarese, Vercellese, Biellese e Verbano Cusio Ossola (Nord Est).

In ciascuna area è individuato un Raggruppamento temporaneo (R.T.), per l'attuazione dei servizi. I R.T. sono composti da due tipi di operatori accreditati per l'orientamento: Enti con finalità statutaria di orientamento professionale<sup>17</sup> e Agenzie Formative<sup>18</sup>. Per la programmazione dell'erogazione integrata delle azioni di orientamento i R.T. fanno riferimento a reti territoriali, definite attraverso Partenariati<sup>19</sup> nel cui ambito sia incentivato un ruolo più attivo delle istituzioni scolastiche attraverso l'insediamento di sportelli territoriali a supporto/facilitazione dell'efficacia delle azioni di orientamento.

Per rispondere alla priorità adolescenti prevista nell'intervento strutturale OOP, le risorse per le azioni sono utilizzate, nelle seguenti proporzioni:

- almeno 70% per i soggetti con età compresa tra 12 e 15 anni (primo triennio), tra 11 e 15 anni (secondo triennio);
- al massimo 30% per i soggetti con età compresa tra 16 e 22 anni.

## Risorse e destinatari

La premessa alla definizione del sistema regionale di orientamento è che l'orientamento debba contribuire al raggiungimento degli obiettivi fissati dalla Commissione Europea nell'ambito della Strategia 'Europa 2020', con particolare riferimento al pilastro della 'crescita inclusiva', di riduzione del tasso di abbandono scolastico al di sotto del 10%. In sinergia con la strategia di intervento del POR FSE Piemonte 2014-2020<sup>20</sup>, ed in coerenza con quanto previsto dall'Asse 3 *Istruzione, Priorità di investimento 10.i, Obiettivo specifico n.10, Azione 1*, sono state individuate azioni di orientamento, continuità e sostegno alle scelte formative per gli adolescenti e i giovani piemontesi.

La Regione ha quindi stabilito che i giovani (12-15enni nel primo triennio di programmazione, 11-15enni nel secondo triennio) siano il target prioritario di intervento e che vi sia un risultato atteso per il loro coinvolgimento pari al 70% dei destinatari complessivamente coinvolti.

Il primo triennio di programmazione (2016-2019) è stato finanziato con 4.5 milioni di euro provenienti dal Fondo Sociale Europeo.

---

<sup>17</sup>Art. 5 L.R. n. 63 del 13/04/1995.

<sup>18</sup>Art. 11 lettere a) b) c) della L.R. n. 63 del 13/04/1995, inclusa Città Studi S.p.A.

<sup>19</sup>I Partenariati sono composti, oltre che da ulteriori soggetti appartenenti alle categorie degli operatori accreditati, da uno o più soggetti riferiti a: Comuni ed altri Enti Locali, Istituzioni scolastiche dell'Istruzione secondaria di primo e secondo grado, Centri per l'Impiego (Cpl) e Operatori accreditati per i Servizi al lavoro, Servizi socio e/o socioassistenziali, Associazioni di volontariato che operano nell'ambito educativo/formativo e nel recupero della dispersione, Associazioni imprenditoriali, Sindacali e Fondazioni bancarie che operano con iniziative sull'orientamento nelle specifiche aree territoriali.

<sup>20</sup> Programma operativo nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione" C(2014)9914, recepito con D.G.R. n. 57-868 del 29/12/2014.

Nel primo triennio l'intervento strutturale Obiettivo Orientamento Piemonte ha realizzato nel complesso quasi 20.700 azioni e coinvolto 166.500 partecipanti. Se si contano i partecipanti una sola volta - ciascun ragazzo o ragazza può aver partecipato a più azioni - le azioni regionali di orientamento hanno raggiunto nel triennio 131.800 residenti.

**Tabella 4.3 Obiettivo Orientamento Piemonte: numero di azioni e partecipanti, 2016/17-2018/19**

2016/17, 2017/18, 2018/19	Attività	Azioni		Popolazione raggiunta			
		Tipo*	N	12-15 anni	16-22 anni	Totale	% 12-15 anni
Funzione informativa	Colloqui Intervista	I	9.597	4.326	5.271	9.597	45,1
	Seminari/incontri	C	3.966	56.077	12.104	68.181	82,2
	Totale		13.563	60.403	17.375	77.778	77,1
Funzione accompagna mento a specifiche esperienze di transizione	Tutoraggio formativo individuale	I	275	59	216	275	21,5
	Percorsi di orientamento alla professionalità	C	952	2.465	12.492	14.957	16,5
	Percorsi integrati di educazione alla scelta	C	3.974	68.528	3.065	71.593	95,7
	Totale		5.201	71.052	15.773	86.825	81,8
Consulenza orientativa	Colloqui orientativi	I	1.742	421	1.321	1.742	24,2
	Bilancio motivazionale attitudinale	I	190	10	180	190	5,3
	Totale		1.932	431	1.501	1.932	22,3
Totale Obiettivo Orientamento Piemonte				20.696	34.649	166.535	79,2

Nota\*: I – Azione individuale; C – Azione collettiva; Fonte: Regione Piemonte

Rispetto alla copertura del servizio sulla popolazione target, l'intervento regionale OOP è riuscito a raggiungere il 29,3% degli adolescenti 12-15enni piemontesi. Il tasso è risultato più elevato nell'area intervento di Cuneo dove sfiora il 40%, raggiunge il 32% nelle aree di Asti-Alessandria e Novara-Vercelli-Biella-VCO, mentre risulta più contenuto nella Città Metropolitana di Torino, con il 25%. Da ricordare, in questo contesto, che l'intervento regionale si è affiancato nell'area metropolitana ad una storica attività di orientamento presente, durante il primo triennio, nel Comune di Torino.

Per i giovani 16-22enni le azioni di orientamento hanno coperto il 4,1%. La quota di popolazione raggiunta è più alta nei territori di Asti-Alessandria e Novara-Vercelli-Biella-VCO dove si registra il 6,3%, valore doppio rispetto a quello che si osserva nell'area della provincia di Cuneo e della Città metropolitana (rispettivamente al 3,3% e al 3%).

Rispetto all'obiettivo specifico della priorità adolescenti – almeno il 70% delle azioni dedicate agli adolescenti – l'intervento ha centrato l'obiettivo: nel triennio, ogni 100 partecipanti alle azioni di orientamento 79,2% sono adolescenti tra i 12-15 anni e il 20,8% sono giovani 16-22enni.

Nelle aree intervento la distribuzione dei partecipanti per fascia di età ricalca quella della media piemontese con lievi differenze. La quota di over-16 è più ampia nell'area Nord Est (23,6%) e nell'area di Asti-Alessandria dove raggiunge il 27,6%. All'opposto è nel Territorio di Cuneo che si osserva la quota più elevata di partecipanti nella fascia di età 12-15 anni: 83,1%.

**Tabella 4.4 Obiettivo Orientamento Piemonte: numero di azioni e partecipanti, 2019/20-2022/23**

2019/20 2022/21 2021/22 2022/23	Attività	Azioni		Popolazione raggiunta	
		Tipo (I / C)	N	Totale 11-22enni	Adulti famiglia
Funzione informativa	Seminari e/o incontri orientativi- Famiglia	C	747	-	9.321
	Seminari e/o incontri orientativi	C	5.219	90.693	-
	Colloqui intervista	I	17.029	17.029	-
	Totale		22.995	107.722	-
Funzione accompagnamento	Percorsi educazione alla scelta	C	9.375	168.094	-
	Percorsi orientamento alla professionalità	C	1616	26.490	-
	Tutoraggio individuale	I	730	730	-
	Totale		11.721	195.314	-
Consulenza orientativa	Bilancio motivazionale	I	473	473	-
	Colloqui orientativi	I	4.259	4.259	-
	Totale		4.732	4.732	-
Totale Obiettivo Orientamento Piemonte			39.448	307.768	9.321

Fonte: Regione Piemonte

Il secondo triennio di programmazione (2019 – 2022) è finanziato con 7.4 milioni di euro di risorse POR FSE 2014-2020 a valere sull'Asse 1 del Programma (OT 8, *Priorità di investimento 8.ii, Ob. Spe. 2*) relativo a interventi a sostegno dei giovani finalizzati al potenziamento e all'ampliamento delle occasioni di conoscenza del mondo del lavoro e, in prospettiva, al loro inserimento nel mercato del lavoro, sull'Asse 3 del Programma (OT 10, *Priorità di Investimento 10.i, Ob. Spe. 10 e 12*), con area di intervento prioritaria rivolta ad iniziative a contrasto della dispersione scolastica, da perseguire attraverso la diffusione e la diversificazione di interventi di prossimità che vedono nell'orientamento uno strumento centrale, nonché sull'Asse 5 (*Ob. Spe. 15*), per quanto concerne gli interventi previsti dal 'Piano di Comunicazione' del Programma.

**Tabella 4.5 Obiettivo Orientamento Piemonte: % partecipanti 11-15 anni, 2019/20-2022/23**

Funzione	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23
Funzione informativa	88	93	72	74
Funzione accompagnamento	87	83	77	77
Consulenza orientativa	35	34	32	32
Totale Obiettivo Orientamento Piemonte	88	79	74	75

Fonte: Regione Piemonte

Nel 2019/20, anno della pandemia di Covid-19 che ha causato l'interruzione delle attività in presenza da marzo 2020, i partecipanti sono stati 41.574. Rispetto all'anno 2018/19 si è registrato un calo del 30% dovuto all'impatto dell'emergenza sanitaria, in parte compensato dall'attivazione della modalità di erogazione a distanza delle attività nel periodo del *lockdown*. Le azioni di orientamento

hanno raggiunto 39.600 partecipanti individuali (ciascun partecipante può poi aver preso parte a più azioni). A questi si aggiungono oltre 1.000 partecipanti registrati nei seminari di orientamento dedicati alle famiglie. Nel 2019/20, il 72% ha usufruito di azioni della funzione informativa; il 27% ha svolto attività previste dalla funzione di accompagnamento a specifiche esperienze di transizione; l'1% le attività della consulenza orientativa. Rispetto al 2018/19 calano le azioni della funzione di accompagnamento e di consulenza orientativa, mentre risultano in lieve crescita le attività della funzione informativa (+1,9%).

Le azioni realizzate sono state 5.893. Le attività di orientamento sono distinte in base alla caratteristica di essere erogate tramite azioni individuali, attività di gruppo e attività per le famiglie. Nel 2019/20, sono state attivate 3.661 azioni individuali. La maggior parte hanno riguardato i colloqui intervista. Le attività di gruppo sono state complessivamente 2.150, soprattutto seminari/incontri orientativi (1.491). In buona parte organizzati in un momento dell'anno pre-pandemico. Si tratta, inoltre, di attività che la modalità a distanza non ha penalizzato, mostrando alcune potenzialità in termini di partecipazione. Le azioni rivolte alle famiglie, organizzate in forma seminariale sia in presenza che a distanza, sono state 82.

Con riguardo alle azioni individuali, durante e dopo il *lockdown* (dal 5 marzo al 18 maggio 2020), gli orientatori di OOP hanno seguito quasi 1.400 giovani 11-22enni, pari al 38% delle azioni individuali complessive nel 2019/20. Nel quadrante metropolitano sono stati raggiunti 769 tra giovani e adolescenti, oltre 300 nel quadrante Nord Est. Più contenuto il numero dei raggiunti nel quadrante Sud Est e nel Cuneese (rispettivamente 158 e 148). Le attività individuali sono state realizzate prevalentemente da maggio in poi, il picco si registra nel mese di luglio (a scuole chiuse) con quasi 600 persone raggiunte.

Nello stesso periodo, le azioni collettive a distanza hanno raggiunto 13.162 giovani 11-22enni. Le attività di gruppo, strettamente collegate alla programmazione scolastica, sono state realizzate in tutte le quattro aree intervento. Nel complesso, con 6.700 iscritti sono i percorsi di educazione alla scelta a registrare il numero più ampio di partecipanti nelle attività a distanza. I seminari/incontri sono stati frequentati da poco meno di 6.300 giovani. All'opposto, i percorsi di orientamento alla professionalità attivati hanno coinvolto 162 persone.

Rispetto alla copertura del servizio sulla popolazione target, l'intervento regionale OOP ha raggiunto il 18% degli adolescenti 11-15enni piemontesi. Se si escludono gli undicenni, per permettere il confronto con i dati di OOP dell'anno precedente, il tasso si attesta al 22,1%, con un calo di circa 7 punti percentuali rispetto al 2018 (erano 29,3%). Il tasso di partecipazione degli 11-15enni ai percorsi OOP è risultato più elevato nell'area intervento di Cuneo dove sfiora il 30%, si attesta attorno al 16% nelle altre aree. Per i giovani 16-22enni le azioni di orientamento, nel loro complesso, hanno raggiunto l'1,7% della popolazione in età, contro il 4,1% del 2018. La quota di popolazione raggiunta è più alta nei territori di Asti-Alessandria e Cuneo: 3,1% e 2,9%, più bassi i valori nel Nord Est (1,7%) e nella Città Metropolitana di Torino (1,1%).

Nel 2020/21, Obiettivo Orientamento Piemonte ha raggiunto 78.970 persone, tra adolescenti e giovani, a cui si aggiungono oltre 2.700 adulti che hanno partecipato ai seminari informativi dedicati alle famiglie, novità di questo secondo triennio di programmazione. Il 95% delle azioni riguarda attività iniziate nel corso del 2020/21 (88% dei partecipanti) mentre una piccola quota, pari al 4%, (9% dei partecipanti) è costituita da azioni che proseguono l'attività iniziata nell'anno scolastico precedente. Infine, l'1% delle azioni riguarda i seminari per famiglie che hanno coinvolto il 3% dei partecipanti complessivi.

Gli adolescenti 11-15enni hanno frequentato prevalentemente le azioni di orientamento di gruppo (51.800), mentre poco meno di 3mila hanno usufruito di un'azione individuale (5% del totale). Anche tra i giovani prevalgono le presenze nelle azioni collettive (13.900) ma con una relativa più forte componente di azioni individuali (2.900 persone, 17% del totale).

Nel 2020/21, le azioni individuali attivate sfiorano le 5.900 unità. La maggior parte, quasi 7 su 10, sono i colloqui intervista, a cui seguono per numerosità i colloqui orientativi (25%). Più contenuti i numeri del tutoraggio individuale e del bilancio motivazionale (rispettivamente 5% e 1%).

Le azioni di gruppo attivate sono state, complessivamente, 3.640, frequentate da 65.730 persone. La maggior parte dei partecipanti ha seguito un *percorso di educazione alla scelta* (63,2%), oltre un quarto è impegnato nei *seminari/incontri orientativi* (26,2%) e poco meno di 7mila in un *percorso di orientamento alla professionalità* (10,6%).

Tra i partecipanti alle azioni di gruppo OOP oltre 33.300 hanno usufruito delle attività di orientamento esclusivamente online, più di 12.600 hanno partecipato in modalità mista (sia in presenza sia online) e quasi 20.150 hanno seguito l'attività totalmente in presenza. La partecipazione alle attività individuali in modalità online ha riguardato quasi un quinto degli utenti raggiunti. Tra i territori è il quadrante Sud Ovest a registrare la quota più ampia di partecipanti in modalità online (29%), il quadrante Nord Est quella più contenuta (10,7%), mentre il quadrante metropolitano e il quadrante Sud Est si attestano su valori intorno alla media regionale.

Il tasso di copertura nella fascia di età 11-15 anni si attesta al 27%, + 11 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Tutti i quadranti sono in linea con la media regionale ad eccezione dell'area di Cuneo dove la copertura è maggiore: le azioni di OOP raggiungono un terzo degli adolescenti.

Le azioni di orientamento rivolte ai giovani 16-22enni, invece, hanno un tasso di partecipazione più contenuto pari al 5%, ma anch'esso in crescita rispetto al 2019/20 quando era al 2%. Cambia l'ordine tra i quadranti: il tasso di partecipazione è più elevato nel Nord Est con l'8% e nel Sud Est al 7,4%, coerentemente ad un maggiore numero di iscritti nelle azioni OOP in quella fascia di età. Cuneo mostra un valore più basso e in linea con la media regionale (5,4%), mentre il quadrante di Torino registra il tasso di partecipazione dei giovani più contenuto, pari al 3,7%.

Per dar conto della capacità di diffusione di OOP, si focalizza l'attenzione sulla partecipazione dei tredicenni, i più presenti nel sistema di orientamento regionale.

Nel complesso, le attività di OOP hanno raggiunto oltre metà dei tredicenni residenti in Piemonte, pari al 56%, in crescita rispetto al 2019/20 funestato dalla prima ondata pandemica (erano al 51%) ma anche rispetto al 2018/19 anno pre-Covid (53%).

Il quadrante di Cuneo mostra la copertura più ampia (65%), seguito di stretta misura dal Sud Est al 64%. Il quadrante Nord Est mostra un tasso di partecipazione dei tredicenni in linea con la media regionale, mentre la quota più contenuta, ancorché in aumento, si registra nel quadrante della Città metropolitana (52%).

Nel 2021/2022, Obiettivo Orientamento Piemonte ha raggiunto 95.500 persone: adolescenti e giovani che hanno partecipato alle attività di orientamento e adulti coinvolti nei seminari informativi per famiglie. Quasi il 90% delle azioni sono iniziate nel corso del 2021/22, pari al 78% dei partecipanti. Il 7,7% delle azioni sono iniziate l'anno precedente e proseguono le attività ancora nel 2021/22 (18% dei partecipanti), infine, il 2,9% delle azioni riguarda i seminari per famiglie che hanno coinvolto il 3,8% dei partecipanti complessivi (2.519 partecipanti).

La numerosità dei partecipanti alle azioni attivate nell'A.S. 2021/22 riflette la distribuzione della popolazione residente 11-22 anni, target del sistema, sul territorio piemontese. Su 100 partecipanti, 46 hanno frequentato le attività OOP nel quadrante della Città metropolitana di Torino (quasi 36mila), 24 nel quadrante del Nord Est (18.800), 16 nel quadrante Sud Est (12.200) e 13 nel quadrante Sud Ovest. Se si allarga lo sguardo al primo triennio di programmazione tutti i territori chiudono il 2021/22 con un numero di partecipanti superiore a quello registrato nell'anno di avvio dell'intervento di OOP (2016/17).

La copertura del servizio sulla fascia di età 11-15 anni si attesta al 35%, + 8 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Tutti i quadranti sono in linea con la media regionale ad eccezione dell'area di Cuneo dove la copertura è maggiore: le azioni di OOP raggiungono un terzo degli adolescenti (38%). Le azioni di orientamento rivolte ai giovani 16-22enni, invece, hanno un tasso di partecipazione più contenuto pari al 6,5%, ma anch'esso in crescita rispetto al 2019/20 quando era al 2%.

In Piemonte, le attività di OOP hanno raggiunto oltre 30.180 tredicenni, pari al 77% dei residenti in Piemonte, dato in crescita rispetto al 2020/21 in cui OOP ne aveva raggiunto il 56%. Il quadrante Sud Ovest ha coinvolto la maggior quota di tredicenni, oltre 9 su 10, seguito dal quadrante Sud Est con il 78%. Il tasso di partecipazione dei tredicenni è allineato alla media regionale nel quadrante metropolitano (76%), mentre è più basso nel quadrante Nord Est al 67%. Rispetto alla priorità adolescenti, nell'A.S. 2021/22 gli 11-15enni costituiscono il 74% di tutti i partecipanti e prevalgono nelle attività della funzione di accompagnamento (77%) e nella funzione informativa (72%).

Con l'emergenza sanitaria gli operatori OOP hanno sperimentato e messo a punto nuove modalità di erogazione dell'orientamento a distanza. Nel 2021/22, la pandemia entra in una nuova fase soprattutto per l'ampia copertura raggiunta dalla campagna vaccinale. L'analisi della modalità di partecipazione alle azioni OOP iniziate nel 2021/22 dà conto di questo progressivo rientro alla normalità: la stragrande maggioranza dei partecipanti ad azioni di gruppo, pari al 94%, ha seguito le attività in presenza, contro quasi il 31% dell'anno precedente.

Il forte calo delle modalità online ha caratterizzato anche le attività di orientamento individuali: la partecipazione ad attività a distanza ha raggiunto 428 persone, quasi il 6% del totale, un terzo di quanto si registrava l'anno precedente (18,9%). Durante la crisi sanitaria è emersa la consapevolezza che la modalità di erogazione delle azioni di orientamento a distanza non possa sostituire quella in presenza, in particolar modo laddove è necessaria una relazione educativa stretta. Tuttavia, si riconosce che in alcuni tipi di attività e casi possa essere un ulteriore strumento per avvicinare e coinvolgere l'utenza a questo servizio.

Nel 2022/23, il Sistema regionale di Orientamento ha coinvolto circa 94.200 persone tra adolescenti, giovani e adulti, nelle oltre 11.000 attività erogate dall'intervento Obiettivo Orientamento Piemonte (OOP):

- le persone coinvolte in azioni iniziate nell'anno scolastico precedente, proseguite nel 2022/23, sono 21.309;
- gli adolescenti e i giovani 11-22enni che le hanno iniziate nel 2022/23 sono 71.130. Tra loro, su 100 partecipanti 56 hanno seguito le attività della funzione di educazione alla scelta e accompagnamento, 43 quelle della funzione informativa e 2 le attività della consulenza orientativa;
- gli incontri informativi rivolti alle famiglie degli studenti hanno registrato 1.731 partecipanti in 164 eventi organizzati.

La distribuzione per età dei partecipanti nel 2022/23 è coerente con le priorità di target dell'intervento OOP che privilegia la fascia di età tra gli 11 e i 15 anni: pari al 75% del totale. I più numerosi tra i partecipanti sono i 12enni, quasi 26.970, pari al 38% del totale.

Gli adolescenti 11-15enni frequentano prevalentemente le azioni di orientamento di gruppo (94,3%). Anche tra i giovani (16-22enni) prevalgono le presenze nelle azioni collettive ma con una relativa più forte componente di azioni individuali (15% del totale).

Nel 2022/23, le azioni individuali attivate sono 5.713. La maggior parte è costituita da colloqui intervista: 4.471 persone, pari al 78% del totale azioni individuali. Alle azioni di gruppo hanno partecipato 65.417 persone in 3.910 incontri. La maggior parte dei partecipanti ad azioni di gruppo ha frequentato un percorso di educazione alla scelta: quasi 31.900 persone, pari al 49% del totale. Tra gli adolescenti 11-15enni la quota di partecipanti a tali percorsi sale al 57%.

I partecipanti per area intervento risultano così distribuiti, per ordine di grandezza:

- Città metropolitana di Torino, 33mila, pari al 46% del totale regionale;
- quadrante Nord Est, con oltre 16.900 partecipanti (24%);
- quadrante di Asti e Alessandria, con 11.500 iscritti (pari al 16%),
- quadrante di Cuneo che sfiora le 9.650 persone.

Il tasso di copertura nella fascia di età 11-15 anni si attesta al 35% a livello regionale, con contenute variazioni tra i territori: dal 39% di Cuneo al 32% del Sud Est. In particolare, la partecipazione dei 13enni arriva al 77% con quasi 30.300 adolescenti piemontesi raggiunti. Il quadrante di Cuneo raggiunge la quota più elevata di tredicenni: il 92%.

## L'analisi del processo di attuazione

La Valutazione del sistema regionale di orientamento ha riguardato il primo triennio di attuazione (A.S. 2016-17, 2017/18, 2018/19), il secondo triennio di programmazione (A.S. 2019/20, A.S. 2020/21, A.S. 2021/2022) e l'A.S. 2022/2023<sup>21</sup>.

## Primo triennio di attuazione del sistema regionale di orientamento

Per il primo triennio, oltre a ricostruire le modalità operative messe in campo per tradurre in azioni e servizi il mandato di policy e oltre a monitorare i numeri del sistema, è stata effettuata un'analisi di implementazione tramite interviste ai responsabili dell'intervento ai vari livelli di governo. Dalle interviste è emerso come elemento qualificante l'andamento dell'intervento il tema del coordinamento tra Obiettivo Orientamento Piemonte (OOP) e la scuola. In considerazione della fascia d'età dei destinatari delle azioni (12-15enni e 16-22enni) l'analisi si è concentrata sulla scuola secondaria di primo e secondo grado. Attraverso interviste con i responsabili lato scuola (dirigenti e referenti orientamento) e lato intervento OOP (coordinatori di bacino e orientatori) sono stati quindi ricostruiti alcuni studi di caso, utili ad integrare la valutazione con una migliore qualificazione dell'adattamento di OOP alle diverse realtà scolastiche. Gli ambiti di approfondimento e confronto degli studi di caso hanno riguardato:

---

<sup>21</sup> Il finanziamento della programmazione triennale di OOP 2019-2022 ha coperto l'anno solare 2022 fino al 31 dicembre. Per permettere la conclusione delle attività anche nel semestre gennaio-giugno 2023 (seconda parte dell'a.s. 2022/23) Regione Piemonte ha provveduto ad un ulteriore finanziamento riprogrammato in coerenza con le linee di indirizzo del triennio 2019/22.

- le modalità di incontro tra la scuola e l'intervento;
- come si realizza e si adatta la co-progettazione tra referenti orientamento delle scuole e gli orientatori OOP;
- il coinvolgimento della scuola (il grado e il senso della partecipazione degli insegnanti alle attività), confrontando il punto di vista dei referenti orientamento e degli orientatori.

I casi di studio sono stati selezionati in base a tre criteri:

- il grado scolastico (2 scuole secondarie di primo grado, 2 scuole secondarie di secondo grado);
- l'ubicazione di ciascuna scuola in una delle quattro aree di intervento;
- la dimensione urbana in cui si trova la scuola (grande centro, piccolo centro).

Le scuole individuate in base ai criteri di selezione sono state le seguenti:

1. Istituto Comprensivo Beinasco Gramsci – Scuola secondaria di primo grado Piero Gobetti – Via Mirafiori 25, Beinasco (TO)
2. Istituto Comprensivo “Federico Sacco” – Scuola secondaria di primo grado sede di Genola – Via San Ciriaco 18, Genola (CN)
3. Istituto Istruzione Superiore Saluzzo Plana Alessandria - Via E. Faà di Bruno 85, Alessandria
4. Liceo Galileo Galilei sede di Gozzano - Via Gentile 33, Gozzano (NO).

Per ciascuna scuola sono state individuate le referenti del sistema regionale OOP che hanno partecipato agli studi di caso alle scuole di riferimento.

L'analisi è stata poi integrata con il coinvolgimento di una scuola che non ha aderito all'intervento<sup>22</sup> in modo da indagare le ragioni della mancata adesione ed aiutare ad individuare eventuali raccomandazioni sulle strategie di implementazione dell'intervento regionale.

## Raccomandazioni emerse dall'analisi sul primo triennio di attuazione

Sulla base delle informazioni raccolte ai vari livelli di *governance* è stato possibile evidenziare le prime raccomandazioni utili alla programmazione. L'esercizio di sintesi delle esperienze è stato utile a individuare i principali ambiti di intervento che hanno caratterizzato l'implementazione della politica:

- comunicazione: mantenere una forte attenzione sul tema, anche tramite tutti gli strumenti messi a punto dal sistema OOP (come eventi, guide, cartoline, dépliant, newsletter e nuovi strumenti come il Kit didattico per l'orientamento precoce);
- formazione: includere la formazione degli orientatori, ma anche dei docenti e di tutti i soggetti che si interfacciano con l'orientamento di OOP tra le azioni di sistema gestite a livello regionale, ed erogate a livello di quadrante;
- offerta delle azioni rivolte alle famiglie: inserire delle azioni specifiche che prevedano il coinvolgimento delle famiglie tra quelle previste in OOP;
- offerta delle azioni erogate presso le scuole: attivare sportelli presso le scuole;

---

<sup>22</sup> Il caso in oggetto è l'Istituto Comprensivo Biella III.

- offerta delle azioni per gli over 16: inserire azioni di orientamento e ri-orientamento nel primo biennio delle superiori, annualità in cui si registra il picco del fenomeno dispersione, al fine di sostenere i ragazzi e le ragazze con colloqui, azioni di gruppo e percorsi riorientativi.

L'analisi delle interviste ha permesso poi di integrare la valutazione di sintesi e di qualificare meglio come l'intervento si sia adattato in base alle esigenze delle scuole in modo da delineare ulteriori ambiti di attenzione per l'implementazione della politica regionale.

Con particolare attenzione al coordinamento tra l'intervento e le scuole merita richiamare i seguenti ambiti di attività:

- la promozione e la riconoscibilità dell'intervento regionale, ancor più con la nuova programmazione che introduce il coinvolgimento delle famiglie;
- la creazione di uno strumento di comunicazione per i dirigenti scolastici sul trattamento e la responsabilità dei dati raccolti con l'intervento regionale;
- una formazione dedicata ai docenti prima delle attività svolte con gli orientatori in classe. In particolare nella secondaria di primo grado in cui il coinvolgimento attivo dei docenti risulta più intenso;
- la possibilità di ideare un percorso di orientamento individuale dedicato a ragazzi e ragazze con disabilità, che nel raccordo tra secondaria di primo e secondo grado possa accompagnarli verso possibili settori di impiego;
- il tema della continuità, sia rispetto alla possibilità di lavorare con gruppi stabili e ristretti di persone, sia a livello di sistema, rispetto a quella di mantenere a regime l'intervento;
- indicazioni su come regolare l'accesso agli sportelli per i colloqui individuali, considerando che la nuova programmazione prevede l'ubicazione dello sportello nella scuola. Negli studi di caso in cui tale possibilità è stata data già nel primo triennio si è registrata un'adesione molto elevata e di non semplice gestione, in particolare nella secondaria di secondo grado.

Tali indicazioni sono state accolte e inserite nella nuova programmazione dell'intervento, pubblicata nell'atto di indirizzo D.G.R. del 18 aprile 2019, n. 21-8805.

## Primo anno del secondo triennio di attuazione del sistema regionale di orientamento

Con riferimento al primo anno del secondo triennio l'analisi di implementazione ha approfondito il tema dell'innovazione nell'erogazione dei servizi per adattarsi alle speciali condizioni determinate dall'emergenza sanitaria.

Nell'anno scolastico 2019/20 l'intervento OOP ha erogato in presenza le azioni (individuali e di gruppo) fino alla sospensione delle attività del sistema di istruzione e formazione tra fine febbraio e inizio marzo 2020.

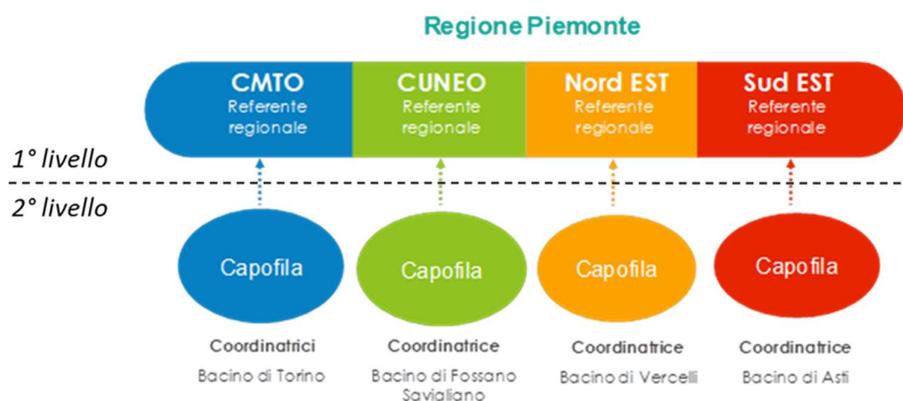
Il blocco imprevisto delle attività è stato, in un primo momento, un elemento di incertezza circa l'attuazione della politica di orientamento rivolta ai giovani piemontesi tra gli 11 e i 22 anni. I primi di aprile, tramite un unico provvedimento a livello regionale (D.D. n 127 del 3 aprile 2020), sono state approvate le indicazioni agli operatori del sistema regionale, ai cittadini e alle imprese nelle materie di competenza della Direzione regionale Istruzione, Formazione e Lavoro, disciplinando requisiti, termini e modalità per l'erogazione a distanza delle attività anche di orientamento, che garantissero le misure governative volte a tutelare la salute pubblica.

In questo contesto, l'intervento OOP si è organizzato per riavviare il servizio in modalità 'a distanza'.

L'analisi di implementazione, svolta tramite interviste in profondità con i responsabili della misura ai vari livelli di governo, ha avuto come obiettivo non solo capire come, nella contingenza, si sia affrontata l'innovazione ma anche per far luce sulle potenzialità dell'orientamento a distanza.

Il disegno di ricerca dell'analisi di attuazione della politica ha preso in considerazione tutti gli attori coinvolti ai due livelli del modello di governance delineato da Regione Piemonte. Nel primo livello, l'ambito regionale, i referenti per area intervento. Nel secondo livello, i quattro ambiti territoriali, i capofila dei raggruppamenti territoriali e quattro coordinatrici di bacino/orientatrici che hanno erogato i servizi a distanza in ognuno dei quadranti.

**Figura 4.1 I livelli di governance oggetto dell'analisi di attuazione della politica, anno 2019/2020**



Nota: Nord Est comprende le province di Vercelli, Novara, Biella e VCO; Sud Est comprende le province di Asti e Alessandria.

L'analisi ha previsto le seguenti interviste, svolte in modalità a distanza:

- 4 interviste con i referenti regionali delle aree intervento. Nel caso dei referenti regionali è stata approfondita, in particolare, l'utilità dei servizi a distanza, anche in una situazione non di emergenza;
- 4 interviste con i referenti capofila per area intervento. Nelle interviste con i capofila sono stati individuati gli strumenti messi in campo e ripercorsa la gestione della nuova modalità di erogazione dei servizi nei singoli quadranti;
- 4 interviste con coordinatrici di bacino/orientatrici. A livello territoriale sono state ascoltate le esperienze di un bacino per ciascuna area di intervento, per approfondire specifiche situazioni in ciascuna area. I criteri di selezione dei bacini rispondono alla possibilità di osservare cosa si è verificato in diversi contesti: dalla grande città ai comuni più piccoli e distribuiti sul territorio.

Le interviste, strutturate per approfondire temi specifici, hanno permesso di mettere a confronto il punto di vista dei diversi attori responsabili della politica, a diversi livelli di governo, in una medesima area intervento.

I temi, declinati a seconda del livello di governo dell'interlocutrice/ore, sono stati:

- l'avvio dei servizi a distanza;
- le azioni di implementazione del sistema regionale OOP;
- l'esperienza di OOP a distanza;
- la governance a distanza;
- gli strumenti digitali nella politica di orientamento.

L'analisi delle interviste ha seguito un taglio territoriale legato all'area intervento, in cui, per ciascun quadrante, è stata riportata l'esperienza specifica del bacino incluso nel disegno di ricerca. La scelta ha permesso di individuare caratteristiche, problematiche e potenzialità dei diversi territori.

## Raccomandazioni emerse dall'analisi sul primo anno del secondo triennio di attuazione

L'analisi dei dati relativi all'A.S. 2019/2020 e l'approfondimento dedicato all'innovazione organizzativa nell'erogazione dei servizi a distanza, restituiscono un quadro complesso e articolato di ciò che si è verificato sul territorio regionale durante lo scorso anno e, in particolare, nella prima fase dell'emergenza sanitaria. Come tutto il mondo educativo e formativo anche gli attori del sistema regionale OOP, a tutti i livelli, sono stati coinvolti in una grande sperimentazione a distanza, tanto inattesa quanto pervasiva nella sua realizzazione. Obiettivo Orientamento Piemonte ha risposto mettendo in campo le sue peculiarità: la regia strutturata, la rete territoriale, l'attività di comunicazione, l'identità di squadra e la capacità e creatività degli operatori.

Dalle informazioni raccolte ascoltando i responsabili e gli attuatori della misura ai vari livelli di governo, sono emerse alcune raccomandazioni utili all'implementazione del sistema dei servizi regionali di orientamento.

Gli ambiti verso cui puntare l'attenzione sono i seguenti:

- l'ambito organizzativo del lavoro: la possibilità di mantenere il coordinamento a distanza, emerge come il miglior ambito di applicazione degli strumenti digitali. I riscontri positivi, oltre alla possibilità di ridurre gli spostamenti, riguardano la tempestività, la frequenza, la possibilità di maggior confronto, condivisione di buone pratiche e la formazione, sia all'interno dei gruppi di lavoro, sia tra tutti gli operatori di OOP consentendo un *empowerment* a livello di sistema;
- la comunicazione: appare importante mantenere e mettere a sistema l'utilizzo di strumenti digitali, piattaforme, registri elettronici, siti e email per la diffusione delle informazioni. Nella sperimentazione, l'utilizzo massivo degli strumenti digitali ha consentito di aumentare la capillarità del sistema OOP e l'intenzionalità di beneficiari e famiglie di accedere ai servizi OOP, ovvero la richiesta dei servizi di orientamento - sollecitata dalle informazioni ricevute - senza necessariamente utilizzare il tramite della scuola;
- la sostenibilità dei servizi a distanza: come premessa ad un inserimento strutturato della modalità online nell'offerta di servizi di OOP risulta utile una ricognizione a livello regionale, di quadrante e di bacino dell'effettiva disponibilità di connessione e di strumenti digitali da parte di attuatori e beneficiari (famiglie);
- servizi individuali a distanza: è utile includere la possibilità di effettuare colloqui individuali a distanza, valutando i target di riferimento (per età dei beneficiari, come servizio alla famiglia,

per tipo di necessità individuale). L'esperienza suggerisce di puntare ad una modalità mista di offerta: è emerso dalle interviste come più idoneo un intervento prevalentemente in presenza nel caso di ragazzi a rischio di dispersione o per gli adolescenti più giovani, prevalentemente a distanza per gli over 16;

- azioni di gruppo a distanza: le azioni di gruppo hanno richiesto un maggior sforzo di ripensamento e riorganizzazione delle attività. La valutazione che ne emerge è positiva rispetto all'erogazione di attività di tipo informativo, anche nei percorsi di educazione alla scelta, e più complessa rispetto a quelle che prevedono un maggior coinvolgimento dei ragazzi. Gli strumenti a disposizione degli attuatori possono fare la differenza rispetto alla scelta di inserire nell'offerta azioni online di gruppo a carattere interattivo. L'esperienza ha mostrato come alcune idee operative messe in campo dagli operatori del sistema, abbiamo permesso di attivare con successo anche questa tipologia di azioni;
- azioni a distanza rivolte alle famiglie: si suggerisce di offrire la possibilità di erogare a distanza anche azioni di tipo informativo per le famiglie. Sono risultate attività utili alla sensibilizzazione e alla divulgazione delle informazioni, in un'ottica di coinvolgimento nel percorso orientativo dei figli. L'esperienza indica di coinvolgere le scuole nella pianificazione di azioni a distanza con le famiglie. A seconda del bacino di utenza della scuola, può essere più efficace proporre attività a distanza, che facilitano la partecipazione, oppure in presenza, in contesti di maggior disagio socioeconomico;
- attività di formazione a distanza (webinar): risulta utile mantenere attività di formazione degli orientatori a distanza. La possibilità di seguire i webinar ha aumentato la partecipazione degli operatori, la diffusione delle informazioni e delle esperienze, la condivisione di criticità e soluzioni, favorendo, inoltre, il riconoscimento del singolo all'interno di un sistema e del gruppo rispetto al sistema regionale OOP;
- attività di formazione delle competenze digitali (Misura 2); si raccomanda di predisporre attività, previste nella misura dedicata alla formazione degli orientatori – Misura 2, indirizzate all'utilizzo di strumenti e supporti dedicati alla modalità a distanza. Una delle ipotesi è investire in formazione per creare una figura professionale di orientatore del sistema, offrendo una specifica e ulteriore professionalità riconosciuta.

Tale ultima raccomandazione trova immediato riscontro nell'avvio della Misura 2 - ADI Orientamento "Azioni di supporto al sistema regionale di orientamento", a seguito dell'approvazione in via definitiva con D.D. n. 41/A1012A/2021 del 4/02/2021.

## Secondo anno del secondo triennio di attuazione del sistema regionale di orientamento

L'avvio della Misura 2 dedicata alle azioni di supporto alle competenze e sviluppo di metodologie, strumenti e strategie innovative in tema di orientamento, ha introdotto, nell'ambito della valutazione del Sistema regionale di orientamento, una riflessione sulla "Qualificazione del sistema regionale di orientamento" a cui è dedicata l'analisi di implementazione svolta da IRES Piemonte nel secondo anno del secondo triennio di attuazione. L'obiettivo della Misura 2 è la creazione di una "comunità professionale dell'orientamento", che offra una specifica e ulteriore professionalità riconosciuta a chi lavora nel sistema regionale. Era pertanto necessaria un'analisi che restituisse una prima immagine delle figure professionali presenti nel sistema regionale di orientamento, verso cui sono indirizzate le azioni formative. L'approfondimento svolto dall'IRES Piemonte ha quindi prodotto

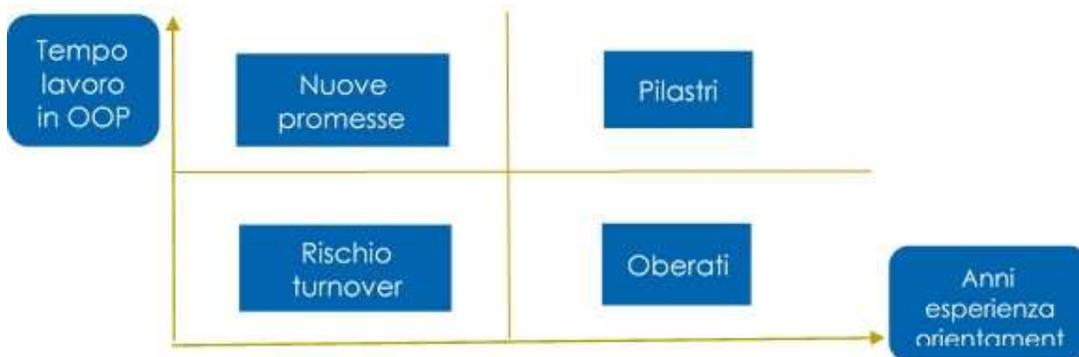
un'analisi dei profili di tutti gli operatori dell'intervento strutturale OOP (Donato, Nanni 2022), con una focalizzazione sui partecipanti ad un corso di alta formazione sull'orientamento, di cui una parte era costituita da orientatori attivi nell'intervento OOP.

L'analisi offre alcune raccomandazioni utili all'implementazione della politica in termini di target potenziali delle azioni formative previste nella Misura 2.

L'indagine ha raccolto le informazioni tramite due questionari online, uno rivolto a tutti gli operatori dell'intervento OOP (Misura 1) e un altro dedicato a chi era impegnato nel corso di alta formazione dedicato alle "Competenze e alla co-progettazione territoriale per l'orientamento", previsto nella Misura 2, frequentato da orientatori di OOP ma anche da insegnanti, operatori dei Centri per l'impiego e referenti della rete territoriale.

Per individuare i diversi profili si è utilizzata un'analisi delle risposte ai due questionari<sup>23</sup> che osserva la distribuzione incrociata del tempo lavoro dedicato all'intervento OOP con gli anni di esperienza nell'ambito dell'orientamento.

**Figura 4.2 Diagramma dei profili operatori OOP**



I profili identificati fanno riferimento a quattro *Idealtipi* di operatore OOP:

- 1) *i pilastrati*: coloro che dedicano la maggior parte del tempo lavoro a OOP ed hanno molti anni di esperienza;
- 2) *le nuove promesse*: coloro che sono molto ingaggiati come tempo lavoro in OOP ma hanno ancora pochi anni di esperienza;
- 3) *il rischio turnover*: chi dedica poche ore di lavoro in OOP ed ha poca esperienza, un profilo a rischio sostituzione per l'intervento;
- 4) *gli oberati*: coloro che hanno molti anni di esperienza, quindi con possibili ruoli complessi, ma che dedicano poco tempo lavoro a OOP.

Analizzata la distribuzione delle caratteristiche anagrafiche e lavorative rilevate durante le indagini è stata individuata la distribuzione dei profili identificati tramite gli *Idealtipi* (quota percentuale per ciascun profilo).

<sup>23</sup> Esclusi i rispondenti che hanno partecipato al corso di alta formazione ma non lavorano nell'intervento OOP.

L'analisi basata sugli idealtipi mostra come, tra gli operatori OOP che dedicano più del 50% del proprio tempo lavoro all'intervento, il 56% siano dei Pilastrini (molta esperienza e molto tempo lavoro). Nel 44% sono, invece, nuove promesse (esperienza in consolidamento e molto tempo lavoro). Tra coloro che dedicano una quota di tempo lavoro inferiore al 50% all'intervento, sono a Rischio Turnover (esperienza in consolidamento e poco tempo lavoro) il 60% degli operatori, e Oberati (esperienza consolidata e poco tempo lavoro) nel 40% dei casi.

**Figura 4.3 Tempo di lavoro in OOP per esperienza nell'ambito dell'orientamento**



Nota: le soglie per stabilire l'esperienza in consolidamento e consolidata sono calcolate in base alla distribuzione complessiva degli anni di esperienza tra i rispondenti. In consolidamento sotto la media, consolidata sopra media

Fonte: Questionario sui profili degli operatori OOP della Regione Piemonte, elaborazione IRES Piemonte

L'analisi restituisce un quadro sulle caratteristiche di chi opera nell'intervento e consente di individuare e comprendere le possibilità/opportunità di adesione al corso di formazione previsto nella Misura 2, mettendo in luce informazioni che aiutano a comprendere e indirizzare la formazione stessa.

### Raccomandazioni emerse dall'analisi sul secondo anno del secondo triennio di attuazione

Nei risultati delle analisi si registra un'elevata adesione alla rilevazione dedicata ai partecipanti al corso di alta formazione, sono l'80% degli iscritti: maggiore a Novara rispetto a Torino, Cuneo e Alessandria. Alla rilevazione rivolta agli operatori OOP ha, invece, aderito il 60% di chi opera nell'intervento. La distribuzione dei partecipanti vede una prevalenza di rispondenti nel quadrante della Città metropolitana di Torino, seguono il quadrante Nord Est, quello di Cuneo e di Asti-Alessandria.

In entrambe le rilevazioni emerge come questo ambito lavorativo sia popolato prevalentemente da donne e da persone con più di 44 anni.

Nella rilevazione sugli operatori OOP, 6 persone su 10 hanno risposto di avere intenzione di partecipare al corso di alta formazione. La scelta di iscriversi al corso deriva da preferenze personali e indicazioni del datore di lavoro sia per chi è già iscritto sia per gli operatori OOP. Le motivazioni della scelta si basano sul programma del corso e sulla prossimità della sede, per chi già frequenta. Per chi si iscriverà anche la calendarizzazione del corso, in base al periodo dell'anno, gioca un ruolo importante nella scelta di partecipazione.

Dall'analisi emergono alcune raccomandazioni utili all'implementazione del sistema regionale di orientamento:

- rafforzare la specializzazione nell'ambito dell'orientamento. Sia i partecipanti al corso di alta formazione che gli operatori OOP possiedono elevati titoli di studio. Tuttavia, solo il 16% di coloro che partecipano al corso di alta formazione e meno della metà degli operatori OOP (42%) dichiarano di aver frequentato corsi di specializzazione specifici sull'orientamento. Solo nel quadrante di Cuneo si registra una quota più elevata di operatori OOP che dichiara di aver partecipato a corsi di specializzazione dedicati all'orientamento. Le indicazioni emerse dalle analisi suggeriscono, sia per chi opera nel sistema regionale sia per chi lavora nell'intervento OOP, la necessità di rafforzare la specializzazione nell'ambito dell'orientamento. Questo l'obiettivo dei corsi di alta formazione attivati tramite l'azione 1 della Misura 2. Formare una "comunità professionale dell'orientamento" si conferma da indirizzare verso tutti coloro che operano nel Sistema regionale di orientamento;
- formazione per chi ha poca esperienza nell'ambito dell'orientamento. L'esperienza nell'ambito dell'orientamento è ciò che differenzia gli attuali partecipanti al corso di alta formazione dagli operatori OOP: quasi metà dei rispondenti iscritti al corso si occupa di orientamento da non più di tre anni (47%), più della metà dei rispondenti degli operatori OOP si occupa di orientamento da oltre 10 anni (56%). I corsi di alta formazione dovrebbero essere uno strumento da indirizzare verso chi entra nell'intervento strutturale OOP con pochi anni di esperienza nell'ambito dell'orientamento e verso chi opera nel sistema regionale nel complesso (insegnanti, operatori Centri per l'impiego, referenti della rete territoriale);
- formazione all'uso delle tecnologie digitali e di metodologie innovative. Le difficoltà imposte dal Covid hanno incrementato l'uso degli strumenti digitali per tutti. Sia tra gli iscritti che tra gli operatori OOP, 7 persone su 10 hanno partecipato a incontri per condividere informazioni, criticità e soluzioni per il lavoro a distanza; solo 4 su 10 hanno frequentato corsi per l'utilizzo di strumenti digitali come le piattaforme per videoconferenze e quasi 3 su 10 corsi per l'utilizzo di dispositivi digitali. La realizzazione di attività laboratoriali mirate al potenziamento delle attività di orientamento con l'utilizzo di tecnologie digitali e metodologie innovative (previste nell'Azione 1 della Misura 2) si conferma di interesse, come potenziale target di riferimento, per tutti gli operatori del sistema regionale di orientamento;
- approfondire la conoscenza dei fabbisogni di competenze manageriali dei coordinatori. Inoltre, tra gli operatori OOP che hanno partecipato alla rilevazione il 17% dichiara di svolgere un ruolo di coordinamento. Nei quadranti Nord Est e Cuneo si arriva a più del 20%. I coordinatori svolgono una funzione chiave di raccordo tra i diversi livelli della politica e l'attuazione della stessa. Comprovata l'elevata esperienza nell'ambito dell'orientamento di chi svolge un ruolo di coordinamento, sarebbe interessante approfondire l'analisi dei loro fabbisogni in termini di competenze manageriali (relazionali, gestionali, amministrative). I coordinatori potrebbero essere un target di riferimento della Misura 2 verso cui orientare specifiche azioni formative;
- implementare uno specifico sistema integrato di rilevazione delle azioni di OOP. È necessaria l'implementazione di uno specifico sistema integrato di rilevazione delle azioni di OOP che attualmente sono raccolte su due differenti sistemi di registrazione: uno per le azioni individuali e uno per le azioni di gruppo (si veda nota 15). Il sistema integrato dovrebbe essere parametrato all'utenza potenziale ed effettiva su cui impatta l'intervento strutturale (più di

40.000 utenti all'anno). Il nuovo sistema dovrebbe essere adeguato alla rilevazione delle caratteristiche specifiche delle differenti azioni di OOP e permettere pertanto l'acquisizione di informazioni utili, attualmente non disponibili. Un esempio riguarda le caratteristiche dell'istituzione scolastica o formativa, della classe frequentata dagli utenti OOP ancora all'interno di un percorso di istruzione e formazione.

## Terzo anno del secondo triennio di attuazione del sistema regionale di orientamento

L'analisi di valutazione del terzo anno (2022), dedicata ad approfondire la relazione tra le azioni individuali di orientamento dell'intervento Obiettivo Orientamento Piemonte e le scelte dei giovani piemontesi, analizza il loro ruolo nel contrasto alla dispersione scolastica e nel sostegno alle transizioni tra sistemi. Il focus dell'approfondimento è stato individuato tramite l'analisi dei partecipanti all'intervento regionale OOP che, nel secondo triennio di programmazione, registra un incremento delle azioni individuali triplicate nel periodo considerato.

A livello macro, l'analisi parte da un inquadramento sul numero di giovani over 16 che si sono rivolti ad azioni individuali nel territorio piemontese. A livello micro, prosegue con l'analisi delle interviste svolte con orientatrici/tori che effettuano colloqui di orientamento, con cui sono stati approfonditi i temi relativi ai canali di accesso al colloquio, la loro struttura e gli obiettivi. Segue l'analisi dedicata all'esperienza dei partecipanti ai colloqui, contattati tramite una rilevazione online, volta ad individuare le aspettative di chi si è rivolto al servizio e le scelte successive al percorso di orientamento. L'analisi valutativa è il risultato dell'incrocio tra le risposte degli orientatori, in termini di obiettivi delle azioni individuali, e quelle dei partecipanti, in termini di aspettative e percorsi scelti. I risultati offrono indicazioni utili all'implementazione del sistema regionale di orientamento, nell'ambito del contrasto alla dispersione scolastica e al sostegno alle transizioni.

Dall'analisi emerge quanto segue:

- importanza dei canali di accesso e dell'ubicazione territoriale dei servizi: nella grande città una maggior prossimità tra scuole e sedi di orientamento potrebbe alimentare il canale scolastico dei colloqui individuali presso gli sportelli territoriali. Un aspetto importante, nell'attuazione dell'intervento, è legato alla possibilità di creare una continuità, seguendo la logica dell'orientamento come percorso;
- sostenere la segnalazione della dispersione: coinvolgere maggiormente le scuole secondarie di secondo grado rispetto alla possibilità offerta da OOP di seguire ragazzi e ragazze con percorsi individuali di orientamento. È necessario promuovere un sistema condiviso di segnalazione dei giovani e delle giovani in difficoltà scolastica prima dell'interruzione di frequenza;
- particolare attenzione ai giovani non più in obbligo d'istruzione ma ancora senza titolo di studio. Dalle interviste degli orientatori e orientatrici emerge un target particolarmente fragile, quello dei ragazzi che vanno dai 17 ai 18 anni, in dispersione scolastica. Spesso sono giovani che arrivano al colloquio individuale tramite il canale del centro per l'impiego, non hanno conseguito un titolo di studio a seguito di fallimenti scolastici e vorrebbero entrare nel mercato del lavoro, L'intervento cerca di tenere "agganciato" il giovane non ancora maggiorenne fino alla possibilità di reinserirlo in un percorso formativo dedicato agli adulti (over 18), per questo è importante per il personale di OOP poter contare su di una rete di

soggetti esterni coesa a cui fare riferimento per non perdere il contatto con questo target di giovani;

- mantenere il contatto con i partecipanti ai colloqui individuali successivamente al termine del percorso di orientamento. Potrebbe essere utile raccogliere il maggior numero possibile di indirizzi mail di chi si rivolge al colloquio individuale, esplicitando la possibilità di essere ricontattati per ascoltare la loro esperienza, sempre nell'ottica di un orientamento che li accompagni nel percorso di vita.

## Ultimo anno del secondo triennio di attuazione del sistema regionale di orientamento

Nell'ultimo anno del secondo triennio (2023), dall'analisi di implementazione dedicata al tema della *Early Career Education* in Piemonte, emergono spunti di riflessione per lo sviluppo dello strumento dedicato all'orientamento precoce reso disponibile, in via sperimentale, da Regione Piemonte nella programmazione 2019-2022 del Sistema regionale di Orientamento.

I punti di forza del kit di orientamento precoce sono:

- la struttura concettuale delle attività che collega ogni scheda ad un approccio della teoria di riferimento (*Early Career Education*) e che, per raggiungere gli obiettivi della progettazione e delle *Career Management Skills* (CMS) collegate, ne utilizza gli strumenti previsti in letteratura;
- la condivisione dell'obiettivo dello strumento da parte di chi lo ha progettato, di chi ne ha curato la veste grafica e di chi ne ha coordinato le attività. La possibilità di creare tale strumento in Piemonte è nata da una serie di circostanze favorevoli al suo sviluppo;
- le attività apprezzate dai bambini coinvolti nella sperimentazione: quelle dedicate all'esplorazione delle professioni (giochi a squadre); quelle rivolte alla comprensione delle professioni (le interviste) e quelle dedicate all'agire le professioni (schede su stereotipi professionali e di genere);
- dal punto di vista delle docenti che hanno utilizzato il kit emerge un gradimento per l'approccio ludico delle attività, per la possibilità di utilizzarlo come un'attività verticale che coinvolge un intero Istituto Comprensivo e perché consente di far confrontare i bambini con diverse realtà ampliando non solo la loro visione del mondo ma anche la dimensione delle loro opportunità: "se non conosci, non sai che puoi farlo" (Int\_5).

Gli ambiti che riguardano proposte di sviluppo dello strumento sono:

- l'utilizzo del canale visivo come stimolo iniziale al racconto delle professioni. Un percorso predisposto con contenuti adatti ai bambini dedicato all'esplorazione delle professioni;
- il coinvolgimento nelle interviste di figure professionali esterne alla scuola o alla famiglia per comprendere le diverse professioni;
- la partecipazione della scuola dell'infanzia alle attività di orientamento precoce, nell'ottica di un percorso verticale coprogettato tra diversi livelli di scuola negli Istituti Comprensivi.

Inoltre, dato che la nuova programmazione del Sistema regionale di Orientamento (2023-2026) estende a partire dagli 8 anni la platea dei partecipanti alla attività, si raccomanda di:

- rafforzare le attività di diffusione e formazione dedicate al kit di orientamento precoce rivolte ai docenti della scuola primaria, anche tramite laboratori permanenti;

- effettuare una ricognizione di tutti gli strumenti in uso sul territorio piemontese per mettere a sistema anche le sperimentazioni già presenti in regione.

La valutazione della sperimentazione del kit di orientamento precoce restituisce una effettiva prima esperienza di *Early Career Education* in Piemonte sia dal punto di vista concettuale che operativo. La sperimentazione si pone come base per la messa a punto di uno strumento diretto ad avviare e consolidare nel tempo lo sviluppo di capacità per l'autonomia decisionale degli individui, in coerenza con interessi e aspirazioni e finalizzata alla gestione di itinerari di crescita personale e professionale come previsto nel quadro delle azioni per l'attuazione della strategia europea di orientamento permanente.

## Indicazioni di policy

Rispetto a tutte le indicazioni emerse si segnalano per il futuro quattro punti di attenzione:

1. puntare sulla precocità dell'intervento. Si suggerisce pertanto la diffusione e l'utilizzo del kit di orientamento precoce del Sistema Regionale di Orientamento, l'uso di indicatori come il ritardo scolastico, la dispersione implicita, per individuare specifici target di beneficiari, e il tasso di copertura dei 13enni residenti in Piemonte, età della prima transizione;
2. rafforzare sul biennio delle superiori azioni di ri-orientamento e sostegno individuale, in risposta all'aumento del rischio di abbandono scolastico in relazione alla prolungata situazione di emergenza sanitaria che implica chiusura delle scuole e la DaD (didattica a distanza);
3. nel triennio della secondaria di secondo grado, trarre vantaggio dal declinare attività di alternanza scuola lavoro in termini di orientamento. Negli studi di caso svolti durante la valutazione del piano per l'Orientamento è emerso come alcune scuole superiori abbiano riprogettato insieme i percorsi di alternanza scuola lavoro e orientamento in modo complementare, come esplorazione e maggior conoscenza delle attitudini di ciascuno da confrontare con il quadro delle opportunità esterne;
4. ampliare la platea del target nell'ottica di un sistema di orientamento permanente con percorsi lungo l'arco della vita.

## 4.3 IL BUONO PER SERVIZI AL LAVORO

Il Buono per servizi al lavoro è una misura adottata dalla Regione Piemonte per far fronte al problema della disoccupazione nelle fasce più fragili della popolazione agendo dal lato dello sviluppo delle competenze e/o operando dal lato dell'incontro tra l'offerta e la domanda di lavoro.

Il Buono permette ai destinatari di usufruire gratuitamente di servizi specialistici per l'inserimento lavorativo offerti da soggetti accreditati pubblici e privati. Ogni disoccupato che usufruisce di un Buono stipula con l'ente erogatore dei servizi un Piano di Azione Individuale (PAI) per il suo reinserimento nel mondo del lavoro. L'ente che ha erogato il servizio riceve una remunerazione dalla Regione legata ai servizi forniti e ai risultati raggiunti rispetto all'inserimento lavorativo dei disoccupati.

Nel corso del tempo la Regione Piemonte ha articolato l'offerta dei Buoni per servizi al lavoro in base alle caratteristiche dei destinatari, differenziando così l'offerta in base alle diverse esigenze. I Buoni per servizi al lavoro offerti ai residenti piemontesi disoccupati sono stati di quattro tipi e rivolti rispettivamente a:

- disoccupati da meno di sei mesi (disoccupati di breve durata);
- disoccupati da almeno sei mesi;

- disoccupati con particolari condizioni di svantaggio sociale
- disoccupati con disabilità;

## La struttura dell'intervento

I Buoni per servizi al lavoro si differenziano per il tipo e la durata dei servizi che i destinatari possono ricevere. I principali servizi erogati sono riassunti nel seguente box.

### Box 4.1 - I servizi erogati dai Buoni per servizi al lavoro

#### Orientamento

Attività volte a "mettere a fuoco" gli obiettivi professionali ed identificare un concreto percorso di reinserimento lavorativo. Si svolge attraverso colloqui individuali o di gruppo con orientatori professionisti per identificare le competenze dei disoccupati, le loro lacune, aiutarli a stendere il curriculum vitae e preparare i colloqui di lavoro. Si articola in moduli di primo livello e moduli avanzati o specialistici.

#### Attività di sostegno alla ricerca del lavoro

Attività di informazione e accompagnamento dei disoccupati in merito alle corrette modalità di ricerca di lavoro, sia attraverso i canali tradizionali sia tramite siti internet, social media e app dedicate.

#### Inserimento lavorativo con tirocinio e tutoraggio

Inserimento in azienda con contratto di tirocinio. Alla dimensione lavorativa si affianca quella formativa, con l'opportunità di apprendere e migliorare le proprie competenze direttamente sul luogo di lavoro. Il tutor assicura la dimensione formativa e monitora il corretto svolgimento delle attività.

#### Inserimento lavorativo con contratto di lavoro e tutoraggio

Inserimento in azienda con contratti di durata breve (da 3 a 6 mesi) o lunga (6 mesi o superiori). I destinatari dei contratti brevi beneficiano anche del tutoraggio in azienda, con funzioni di monitoraggio e di supporto nello svolgimento delle attività. Nel caso dei disabili, il tutoraggio è esteso anche ai contratti di durata pari o superiore a 6 mesi.

I destinatari possono ricevere uno o più servizi graduati, anche temporalmente, sulla base dello stato di disoccupazione (es. disoccupati di breve o più lungo periodo) o per l'appartenenza a specifiche casistiche (es. persone in condizioni di svantaggio, persone con disabilità): l'orientamento, il sostegno alla ricerca attiva del lavoro e gli inserimenti lavorativi con tutoraggio (tirocinio o contratto di lavoro).

## L'analisi del processo di attuazione

A partire dal 2018, l'attuazione del Buono per Servizi a lavoro è stata affiancata da analisi ricorsive di stampo qualitativo dedicate ad identificare le modalità organizzative adottate dai diversi soggetti a vario titolo impegnati nell'erogazione degli interventi a valere sulle diverse edizioni della misura (Pomatto, 2018, 2019; Aimo, Nava, 2022). L'obiettivo è stato quello di identificare di volta in volta i fattori che hanno caratterizzato e quelli che hanno messo in difficoltà il processo di attuazione.

Le analisi hanno innanzitutto evidenziato che il Buono per Servizi al Lavoro è articolato in tre principali varianti (o trattamenti). La gran parte dei destinatari (in media circa i tre quarti dei destinatari) 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 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 mostrato 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.

L'analisi del processo di attuazione ha inoltre fatto emergere alcune problematiche che hanno riguardato l'attuazione dei Buoni per servizi al lavoro.

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. Si tratta di un periodo di tempo che è stato giudicato da molti intervistati come eccessivamente lungo.

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.

Dalle analisi svolte è inoltre emersa la difficoltà a coinvolgere i disoccupati con età più matura – over 50 in particolare – che, per la necessità di ottenere un reddito in breve tempo, sono maggiormente propensi a prospettive lavorative a breve termine, con posizioni precarie o con il ricorso a forme di lavoro sommerso. Difficili da coinvolgere sono, inoltre, i disoccupati di lungo periodo (a causa della difficoltà a ridefinire la propria professionalità), le donne (a causa dei compiti di cura assegnati e delle difficoltà di conciliazione dei tempi) e le persone in particolari condizioni di svantaggio (ma prive di una certificazione formale).

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.

Per far fronte ad alcune di queste criticità la Regione ha introdotto in corso d'opera dei cambiamenti. 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.

## Gli effetti occupazionali

A partire dal 2019 l'IRES Piemonte ha svolto una valutazione impiegando il cosiddetto approccio controfattuale per verificare "cosa sarebbe successo" rispetto all'*outcome* di interesse – in questo caso il tasso di occupazione – al gruppo dei partecipanti alla misura qualora non lo fossero stati. Seguendo questo approccio, l'effetto della politica è stimato come differenza tra il tasso di

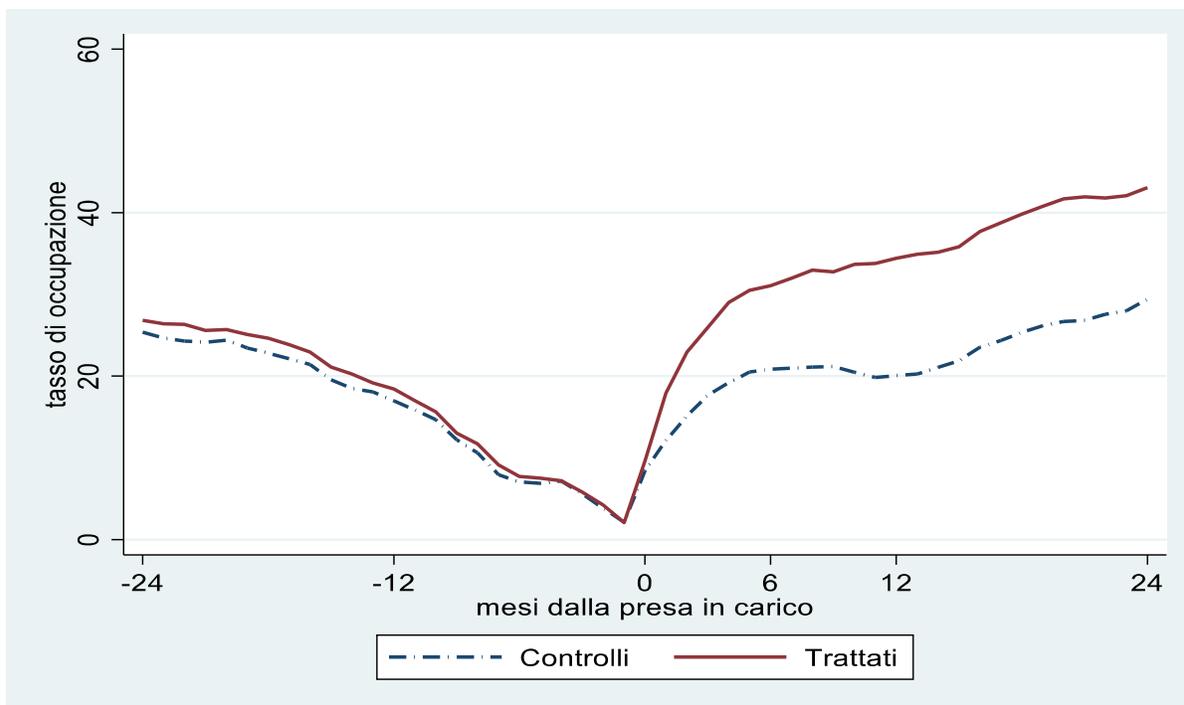
occupazione dei partecipanti all'intervento (Trattati) con quello di chi invece non ha partecipato (Controlli).

Sono state prese in esame diverse edizioni del Buono per Servizi al Lavoro, considerando i partecipanti (target disoccupati da almeno 6 mesi) del 2017 (Poy, 2019), del 2018 (Poy, 2020) e poi quelli del 2019 (Poy, 2023). In tutti i casi è stata rilevata la capacità della misura di incidere positivamente sulla traiettoria occupazionale dei destinatari, che in media vedono accrescere le proprie *chance* sul mercato del lavoro.

Quanto segue fa esclusivamente riferimento all'ultima analisi svolta (Poy, 2023) che di fatto riguarda il periodo di piena crisi pandemia e poi la ripresa economica nel 2021 e che conferma i risultati positivi della partecipazione alla misura.

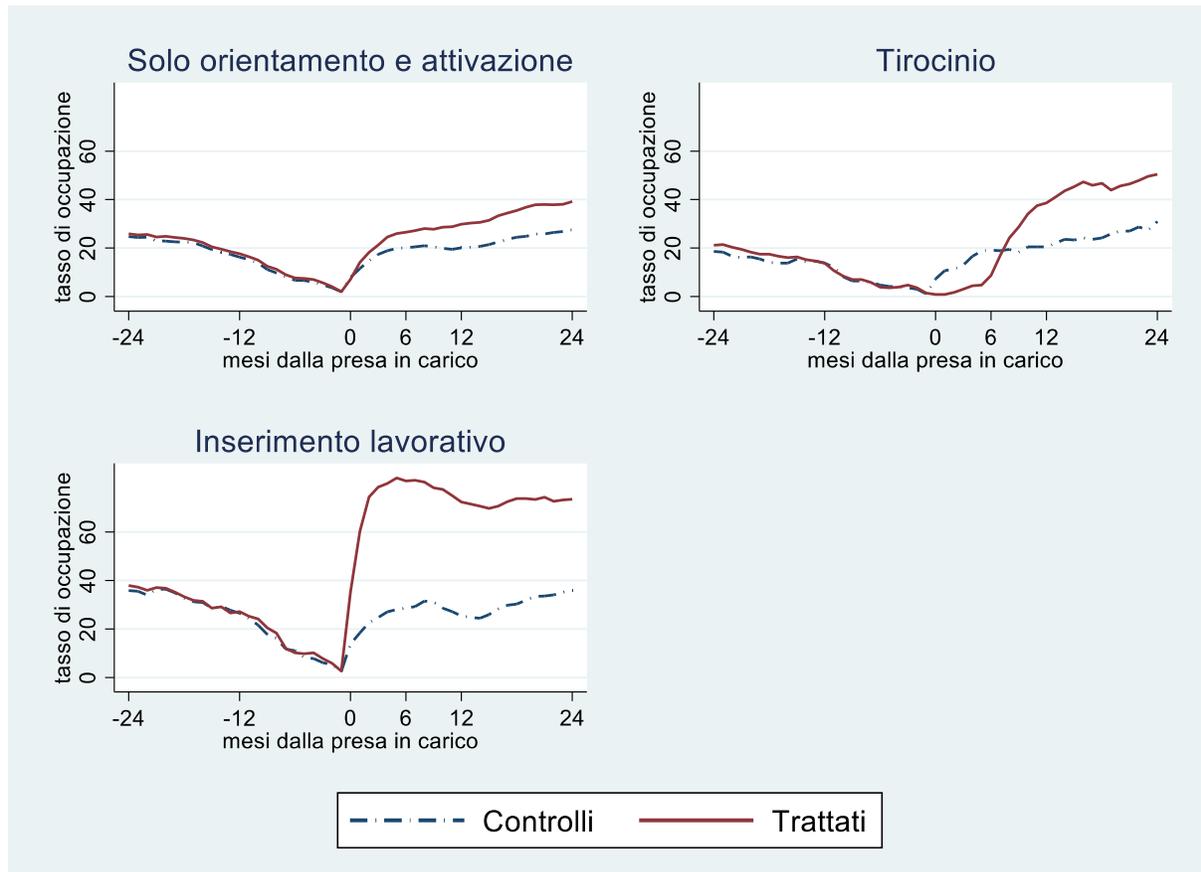
In particolare, ad 1 anno dalla presa in carico dei partecipanti (trattati) il loro tasso di occupazione è del 34,4% e del 20,1% nel gruppo dei non partecipanti alla misura (Controlli), a segnalare in 14,3 punti percentuali la stima dell'efficacia della misura. A 2 anni il tasso di occupazione nel gruppo dei partecipanti è invece il 43,1% e in quello di controllo del 29,4%: l'effetto medio è quindi stimato in 13,7 punti percentuali (Figura 4.4).

**Figura 4.4 L'effetto del Buono per Servizi al Lavoro sull'occupazione. Utenti del 2019**



L'incremento è stato molto consistente per il sottoinsieme dei destinatari che hanno usufruito di un inserimento con contratto di lavoro (37,5 punti percentuali dopo due anni) o con tirocinio (19,4 punti percentuali dopo 24 mesi). L'effetto è più contenuto ma comunque rilevabile anche tra chi ha usufruito esclusivamente di servizi di orientamento e di sostegno alla ricerca attiva del lavoro (circa 11,6 punti percentuali dopo 24 mesi).

**Figura 4.5 L'effetto del Buono per servizi al lavoro sull'occupazione per tipo di percorso. Valori percentuali**



### La diversificazione degli effetti

Gli effetti sono parzialmente differenziati in rapporto alle caratteristiche socio-demografiche dei destinatari e alla loro storia professionale pregressa. L'impatto occupazionale è generalmente positivo per tutte le fasce di età; le uniche evidenze di una certa differenziazione nell'efficacia del percorso riguarda l'esperienza del tirocinio, per il quale si rileva un impatto positivo ma relativamente più basso nel caso delle persone più giovani (Questo risultato va però considerato con cautela dal momento che le stime relative ai tirocini sono basate su un basso – 355 – numero di osservazioni).

La percentuale delle persone straniere coinvolte è limitata (il 17% circa del collettivo). Le stime attestano una sostanziale omogeneità per nazionalità nell'efficacia delle sole azioni di orientamento/formazione. Per quanto riguarda i tirocini, invece, seppur siano pochi quelli riferiti agli stranieri, l'efficacia occupazionale sembra essere stata ridotta a segnalare qualche criticità nella continuazione delle esperienze di lavoro per questo sottogruppo di partecipanti. Di converso, gli

inserimenti lavorativi realizzati nell'alveo del Buono Servizi producono effetti in media positivi per italiani e per stranieri, con questi ultimi a beneficiare anche maggiormente dell'attività.

Tra i partecipanti che hanno goduto delle sole azioni di orientamento/formazione l'effetto è sempre positivo tra livelli di istruzione diversi, anche se in misura più limitata nel caso delle persone laureate (dotate, quindi, di competenze più solide prima della partecipazione). Il numero dei tirocini che hanno riguardato persone laureate è molto basso (39) segnalando tuttavia la bassa efficacia di questo strumento per questi casi. L'inserimento lavorativo con il Buono Servizi al lavoro produce effetti positivi e sostenuti con riferimento a livelli di istruzione differenziati, ma i risultati maggiormente positivi sembrano emergere in modo particolare per i partecipanti con livelli di istruzione più bassi a segnalare che è soprattutto in questi casi che la misura è riuscita a "fare la differenza".

È stata presa in esame anche la tipologia di operatore della presa in carico. I beneficiari possono essere distinti sulla base di due grandi categorie di enti: agenzie di somministrazione oppure agenzie formative, cooperative sociali. L'evidenza principale emergente è in merito agli inserimenti lavorativi che producono effetti positivi sia per le persone prese in carico dalle agenzie per il lavoro sia per quelle coinvolte da agenzie formative e cooperative sociali; l'impatto occupazionale è, tuttavia, relativamente più alto nel caso delle agenzie formative e cooperative sociali nel medio e più lungo termine. Anche nel caso dei tirocini si stimano effetti più elevati per le persone prese in carico da agenzie formative e cooperative, ma il va detto che il numero dei tirocini nell'ambito delle prese in carico dalle agenzie per il lavoro è molto ridotto.

## I meccanismi che spiegano gli effetti

Per capire meglio come a livello micro si producono o meno gli effetti occupazionali desiderati è stato condotto un approfondimento di carattere qualitativo basato su 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 (Pomatto, 2019). Questo approfondimento ha aperto la "scatola nera" del processo di attuazione permettendo di identificare tre fondamentali meccanismi che durante l'attuazione dei Buoni 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. 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.

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. 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; specifiche capacità, ad esempio utili ad affrontare un colloquio di lavoro o a tollerare fasi di particolare stress sul posto di lavoro; il modo di presentarsi.

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. Lo studio suggerisce che l'incentivazione per le imprese ha due componenti. Ha una componente economica, legata al

totale o parziale rimborso del tirocinio; 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.

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 uno dei casi studiati 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; in altri due casi si è associato al meccanismo dell'incentivazione; in un altro caso ancora è stato il meccanismo dell'intercettazione della domanda a combinarsi al meccanismo dell'incentivazione. Il meccanismo riguardante il cambiamento dei destinatari è 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 in cui alcuni promettenti cambiamenti sono stati avviati, ma che non sono stati sufficienti, da soli, a garantire il successo nell'inserimento lavorativo.

Lo studio dei casi suggerisce inoltre che i destinatari dei Buoni per Servizi al Lavoro possono essere ricondotti a tre diverse categorie. Una prima categoria è individuata dai destinatari per cui i Buoni fanno 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 i Buoni non bastano: 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 i Buoni siano superflui 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 possono essere interpretate anche sotto questa luce poco benevola.

## Indicazioni di policy

In conclusione, il Buono per servizi al lavoro si configura come una misura di impianto universalista, agevolmente attuabile ricorrendo ad una estesa platea di soggetti attuatori pubblici e privati presenti capillarmente sul territorio regionale.

Gli effetti occupazionali rilevati attraverso la valutazione di carattere controfattuale sono complessivamente positivi.

Particolarmente rilevanti sono gli effetti positivi legati ai tirocini e agli inserimenti in azienda affiancati da tutoraggio. Si tratta di risultati coerenti con le evidenze già disponibili sia a livello nazionale sia a livello internazionale che sottolineano il ruolo positivo che le politiche attive del lavoro possono assumere nel favorire il reinserimento lavorativo delle persone disoccupate.

I risultati suggeriscono inoltre che anche le azioni più leggere di orientamento e attivazione possono produrre effetti positivi, seppure di minore intensità e con una certa variabilità in funzione delle specifiche categorie di utenti.

Il Buono per servizi al lavoro si conferma dunque come una misura di politica attiva del lavoro di particolare rilievo che appare opportuno confermare e semmai rafforzare anche in futuro.

## 4.4 LA CERTIFICAZIONE DELLE COMPETENZE DA APPRENDIMENTI NON-FORMALI E INFORMALI

Le trasformazioni che hanno interessato il mercato del lavoro durante gli ultimi decenni hanno accresciuto il bisogno di misure integrative rispetto alle tradizionali politiche per l'occupazione e la formazione professionale. Le politiche per l'individuazione, la validazione e la certificazione delle competenze (IVC) s'inseriscono in questo contesto e si propongono di riconoscere e valorizzare le conoscenze e le abilità delle persone comunque acquisite, favorendo un miglior adattamento al mercato del lavoro.

In Italia, il sistema nazionale di certificazione delle competenze è stato formalizzato a partire dal Decreto Legislativo 16 gennaio 2013, n. 13, frutto di una serie di stimoli, sia di livello europeo, sia di livello regionale. In Europa, la Raccomandazione del Consiglio Europeo del 20 dicembre 2012 (2012/C 398/01) ha sollecitato gli stati membri all'istituzione di un sistema di convalida degli apprendimenti non formali e informali. A livello regionale, la creazione di un sistema di erogazione del servizio di individuazione, validazione e certificazione delle competenze ha preceduto di alcuni anni la normativa nazionale attraverso una serie di iniziative interregionali – alle quali ha preso parte anche la Regione Piemonte – che avevano come obiettivo stabilire regole comuni a tutte le regioni in materia di certificazione delle competenze.

La Regione Piemonte, nel 2015, con una sperimentazione di sistema che ha coinvolto operatori accreditati alla formazione, all'orientamento e ai servizi al lavoro pubblici e privati, ha formato le figure previste per l'erogazione del servizio di individuazione, validazione e certificazione delle competenze acquisite in contesti non formali e informali, ovvero gli Esperti in Tecniche di Certificazione (ETC) e gli Operatori Adeguatamente Formatati (OAF). Inoltre, ha reso operativo il proprio sistema dotandosi:

- di un elenco regionale di Enti titolati all'erogazione del servizio (Delibera di Giunta Regionale 6 giugno 2016, n. 48-344814);
- del "Testo Unico del sistema piemontese per la certificazione delle competenze, il riconoscimento dei crediti e le figure a presidio del sistema", composto di un manuale e di linee guida (Determinazione Dirigenziale 18 settembre 2017, n. 849);
- di un supporto informatizzato per la produzione dei documenti di attestazione previsti nelle tre fasi del processo, a garanzia della tracciabilità delle attestazioni rilasciate (ATTESTA).

L'attuale versione del servizio di IVC, ovvero la misura "Verso un servizio universale di individuazione, validazione e certificazione delle competenze acquisite in contesti non formali e informali", introdotta nel 2021, si è mossa verso l'universalizzazione del servizio a favore di tutti i cittadini, con specifica attenzione ai disoccupati e ai lavoratori a rischio di perdita dell'occupazione.

Di seguito sono presentati i principali esiti di una prima fase di attuazione di questa misura, tutt'ora in corso di svolgimento. Nello specifico, si illustrano il disegno della misura, i progetti selezionati, gli obiettivi e la metodologia dell'analisi di attuazione, e i risultati emersi. Le conclusioni sintetizzano le principali acquisizioni dell'indagine.

## Il disegno della misura

L'obiettivo della misura "Verso un servizio universale di individuazione, validazione e certificazione delle competenze acquisite in contesti non formali e informali" (Delibera di Giunta Regionale 9 luglio 2021, n. 7-3494 e Determinazione Dirigenziale 14 luglio 2021, n. 3922) è quello d'implementare il sistema regionale di individuazione, validazione e certificazione delle competenze comunque acquisite, attraverso l'offerta di servizi di individuazione e validazione delle competenze e di supporto al successivo inserimento/reinserimento in percorsi formativi e/o professionali o al conseguimento di certificazioni.

Si tratta di una misura sperimentale volta a mettere a punto un servizio di carattere universale, ovvero accessibile a tutti i cittadini, residenti o domiciliati in Piemonte, dai 15 ai 64 anni, disoccupati o occupati, con priorità a chi rischia di perdere il posto di lavoro.

La misura prevede due azioni:

- AZIONE 1A "Servizi di individuazione e validazione delle competenze". L'azione è finalizzata all'erogazione di servizi di individuazione e validazione delle competenze comunque acquisite e si sviluppa attraverso la messa in trasparenza, l'accertamento e l'attestazione delle competenze riferite a una o più qualificazioni ricomprese nel Repertorio degli Standard Formativi della Regione Piemonte. Prevede due fasi:
  - l'individuazione, condotta da un OAF, è finalizzata alla messa in trasparenza delle competenze della persona attraverso le esperienze dichiarate e le evidenze fornite, che vengono correlate alle competenze presenti nel Repertorio. L'esito è un documento denominato "Dossier del cittadino";
  - la validazione, condotta da un esperto della materia (EM), è finalizzata all'analisi e all'accertamento di quanto dichiarato dalla persona. L'esperto può richiedere solo un colloquio tecnico, ma anche una o più prove suppletive. L'esito è il verbale di valutazione. L'attestato finale può validare singole conoscenze e abilità; una o più competenze di uno o più profili/obiettivi; tutte le competenze di un profilo/obiettivo, consentendo così l'accesso alla certificazione attraverso l'inserimento del candidato in commissioni d'esame già previste.
- AZIONE 1B "Servizi di certificazione delle competenze". Laddove non sia disponibile in tempi ragionevoli alcuna commissione d'esame già programmata, l'azione è finalizzata ad attivare commissioni ad hoc per singoli candidati o gruppi.

L'implementazione della misura è affidata a Enti titolati, in forma singola o associata, che devono mettere a disposizione un gruppo di lavoro minimo, composto da un referente di progetto, da almeno cinque ETC, da almeno un OAF per ciascuna sede operativa candidata e da uno o più EM. Inoltre, gli Enti devono essere in possesso di adeguate capacità strutturali (sedi e laboratori) che assicurino un'ampia copertura territoriale del servizio con riferimento ad almeno cinque delle otto sotto-aree professionali relative al Repertorio: agro-alimentare; cultura, informazione e tecnologie informatiche; manifatturiera e artigianato; meccanica, impianti e costruzioni; servizi alla persona; servizi commerciali; turismo e sport; sotto-area trasversale.

La misura è finanziata dal Fondo europeo di sviluppo regionale (POR FESR 2014-2020), per una spesa complessiva di 1.500.000,00 euro. In una prima fase, la metà del budget (750.000,00 euro) è stata ripartita sulla base del numero di sedi operative candidate dal soggetto attuatore. Nella seconda fase, la quota rimanente sarà assegnata ai soggetti attuatori che dimostrino adeguata efficienza in termini di numero di attestati di validazione rilasciati nella prima fase, che dev'essere pari almeno al 70% del numero di attestati di validazione rilasciabili con il budget assegnato.

## I progetti selezionati

La Regione Piemonte, con Determinazione Dirigenziale del 1° dicembre 2021, ha approvato la selezione di sette progetti presentati da altrettanti raggruppamenti territoriali (RT) di Enti titolati. Nella Tabella 4.6 sono riportate le principali caratteristiche di questi ultimi, l'importo loro assegnato e il numero di percorsi di IVC finanziati. Si tratta di enti di formazione professionale o di consorzi o società consortili con partecipazione pubblica. L'ampiezza della partnership è piuttosto diversificata, e va dai quattro soggetti di ENAIP ai 14 di ASSOCAM SCUOLA CAMERANA, così come il numero delle sedi, che va dalle sette di ETA BETA alle 47 di ENAIP. Il numero medio di sedi per partner non va oltre le tre, con l'eccezione di ENAIP dove raggiunge all'incirca le 12. Per quanto riguarda l'esperienza pregressa, le differenze fra i RT sono notevoli: il numero di utenti di un percorso di IVC seguiti nel quinquennio 2015-2020 va dai 62 di INFOR ELEA ai 652 di ENAIP, mentre il numero medio per partner va dai cinque di INFOR ELEA ai 163 di ENAIP. In considerazione degli importi assegnati, i percorsi di IVC finanziati vanno dai 27 di ETA BETA ai 282 di ENAIP.

**Tabella 4.6 Principali caratteristiche dei raggruppamenti territoriali selezionati dalla Regione Piemonte.**

Soggetto capofila	Tipo di operatore	N. partner	N. sedi	N. medio delle sedi	Utenti IVC 2015-2020	Utenti IVC 2015-2020 / n. partner	Importo assegnato	Percorsi IVC finanziati*
ASSOCAM SCUOLA CAMERANA	Ente di formazione professionale	14	31	2,2	295	21	134.290,54	179
C.I.A.C SCRL	Consorzio o società consortile con partecipazione pubblica	7	21	3,0	272	39	106.418,92	142
CONEDIA S.C.	Ente di formazione professionale	9	15	1,7	94	10	59.543,92	79
ENAIP	Ente di formazione professionale	4	47	11,8	652	163	211.570,94	282
ETA BETA S.C.S.	Ente di formazione professionale	5	7	1,4	113	23	20.270,27	27
FORMONT S.C. A R.L.	Consorzio o società consortile con partecipazione pubblica	8	26	3,3	559	70	131.756,76	176
INFOR ELEA	Consorzio o società consortile con partecipazione pubblica	12	20	1,7	62	5	86.148,65	115

\* Numeri ottenuti dividendo l'importo assegnato per il costo di un percorso di IVC, pari a 750,00 euro.

## Obiettivi e metodologia dell'analisi

L'analisi di attuazione della misura si è posta i seguenti obiettivi:

- individuare i principali tratti distintivi di coloro che si sono avvalsi della misura (caratteristiche socio-demografiche, percorsi lavorativi, approccio al servizio di IVC, grado di soddisfazione rispetto alla misura, prospettive future alla luce del percorso compiuto);
- ricostruire in che modo è avvenuta l'implementazione della misura, focalizzandosi sulle diverse fasi del percorso di IVC (accesso al servizio e fase di accoglienza; identificazione, validazione e certificazione delle competenze);
- Analizzare quale tipo di organizzazione e quali modalità di coordinamento si sono dati i partner dei RT.

Per realizzare l'analisi si è fatto ricorso ad un mix di metodi:

- una survey online, tuttora in corso, alla quale sono state invitate a rispondere le persone che hanno completato un percorso di IVC (i dati si riferiscono ai 161 utenti che avevano risposto al 2 ottobre 2023);
- un piano di interviste in profondità rivolto a 23 testimoni privilegiati: 17 persone tra rappresentanti dei soggetti capofila, coordinatori e coordinatrici di partner dei RT, operatori e operatrici del servizio IVC, cinque utenti, un referente di azienda.

## Uno sguardo d'insieme sugli utenti

La survey online rivolta agli utenti che hanno completato un percorso di IVC ha fatto emergere i seguenti risultati:

- al 2 ottobre 2023 i rispondenti erano 161, un numero limitato in relazione ai target previsti. Tuttavia, il servizio di IVC sta raggiungendo una platea di utenti piuttosto differenziata, sia rispetto alle caratteristiche socio-demografiche, sia rispetto alle condizioni occupazionali e ai settori professionali;
- l'età dei rispondenti è piuttosto diversificata ed uniformemente distribuita, ma caratterizzata da una quota molto limitata di persone giovani (under 24). L'81% degli utenti, infatti, si divide quasi equamente fra i nati negli anni '70, '80 e '90, ovvero fra coloro che hanno un'età compresa fra i 24 e i 53 anni. I nati negli anni '60 sono il 14%, mentre i nati dal 2000 in poi sono solo il 4%;
- prevalgono i rispondenti di sesso femminile (62%), probabile retaggio delle precedenti sperimentazioni del servizio, che hanno riguardato in prevalenza il profilo di assistente familiare. Tuttavia, trattandosi della prima sperimentazione di carattere universale, gli utenti di sesso maschile sono una quota già piuttosto elevata (quasi 4 su 10);
- l'81% dei rispondenti è di nazionalità italiana. La quota di cittadini stranieri, tuttavia, non è irrilevante (quasi 2 su 10), sebbene non sia da escludere che gli immigrati, per ragioni linguistiche o per altre fragilità (connesse, ad esempio, a percorsi lavorativi frammentati), scontino una maggiore difficoltà ad accedere al servizio e/o ad essere presi in carico;
- il titolo di studio dei rispondenti è piuttosto differenziato, con una prevalenza di coloro che possiedono un diploma di scuola secondaria superiore (49%), seguiti da coloro che possiedono la licenza media (31%) e da chi ha un livello d'istruzione terziario (14%);
- prevalgono i rispondenti occupati (60%), che dunque hanno intrapreso un percorso di IVC nel tentativo di cambiare e/o migliorare la propria condizione lavorativa. La quota di non occupati, tuttavia, è consistente (4 su 10). Di questi, l'85% erano disoccupati, mentre il 15%

inattivi. Per questi ultimi, quindi, la scelta di frequentare un percorso di IVC non ha avuto lo scopo di agevolare l'ingresso nel mercato del lavoro (non nell'immediato, almeno);

- considerando i settori professionali in cui lavorano o hanno lavorato i rispondenti, emerge una presenza consistente dei servizi socio-sanitari (11%), probabilmente correlata al profilo "storico" del servizio, l'assistente familiare. Tuttavia, è interessante notare la rilevanza dei servizi turistici (16%) e alla persona (13%), della meccanica (12%) e dei servizi di educazione, formazione e lavoro (11%), e la quasi totale copertura dell'ampio spettro dei settori;
- se l'universalizzazione del servizio è in via di raggiungimento, la stessa cosa non si può dire dell'obiettivo di dare priorità alle persone che presentano fragilità sul mercato del lavoro. La misura, infatti, sembra raggiungere con fatica i disoccupati di lungo periodo (9%) e quelli over 50 (7%), soprattutto quando queste condizioni si sommano tra loro (2%) o con altri fattori di fragilità (un titolo di studio fino alla licenza media o l'essere immigrati);
- i canali di conoscenza del servizio sono piuttosto diversificati. Se la maggioranza relativa dei rispondenti (26%) è venuta a conoscenza del servizio tramite amici e/o familiari, quindi attraverso il passaparola, è importante segnalare al secondo posto (18%) l'ampia e prolungata azione di promozione portata avanti dalla Regione Piemonte;
- ben il 73% dei rispondenti ha validato competenze acquisite durante un'esperienza di lavoro. Uno su sei competenze apprese durante un percorso di formazione. Pochi gli utenti che hanno validato competenze acquisite in attività extra-lavorative (6%);
- oltre otto utenti su 10 si sono detti molto d'accordo con una serie di affermazioni che esprimono soddisfazione verso le modalità di attuazione del servizio. Più di uno su 10 si è detto abbastanza d'accordo con tali affermazioni;
- quasi la metà degli utenti (49%) ha valutato estremamente utile il percorso di IVC, mentre il 37% lo ha trovato abbastanza utile;
- la maggioranza relativa degli utenti (44%) è intenzionata ad accedere ad un percorso formativo per acquisire una qualifica, il 29% pensa di candidarsi per un nuovo lavoro, mentre il 27% non ha ancora definito le sue intenzioni future. Quest'ultima rappresenta una percentuale tutt'altro che indifferente, che potrebbe indicare la necessità di rafforzare il percorso di IVC con azioni di orientamento.

## L'accesso degli utenti al servizio

Generalmente, i cittadini accedono al servizio di IVC tramite chiamata telefonica o e-mail, diretta al capofila di un RT. Solitamente, il primo colloquio riguarda lo svolgimento del percorso (fasi, numero di ore, attori coinvolti). Rispetto allo specifico utente, si cerca fin da subito di capire le probabilità di successo della misura, impegnandosi a individuare un profilo da validare e verificando, a grandi linee, il grado di copertura e la documentabilità delle relative competenze.

Gli utenti presentano esperienze pregresse spesso frastagliate e di frequente le loro competenze sono riconducibili a più profili. Nella maggioranza dei casi, inoltre, esprimono una domanda piuttosto vaga e presentano una scarsa consapevolezza rispetto al servizio. Talvolta, pur mostrando maggiore consapevolezza rispetto al dispositivo, manifestano forti incertezze sui suoi sbocchi.

Il ruolo del capofila, dunque, è quello di svolgere una prima analisi di fattibilità e di agire come filtro su due piani: orientare l'utente circa l'utilità del servizio nei confronti di un progetto personale e professionale; distribuire le domande tra i partner in funzione dell'area professionale a cui il profilo atteso fa riferimento o assegnarle ad altri partenariati, nel caso in cui l'area professionale di riferimento non sia presente.

La fase di accoglienza, quindi, si configura come una fase operativa vera e propria, che influenza l'attuazione del dispositivo nelle fasi successive. Condurre questa attività richiede tempo e lavoro che, come evidenziato da diversi soggetti capofila, non sono rendicontabili.

Talvolta, l'accoglienza viene svolta da figure senza competenze specifiche relative all'IVC, nonostante questo ruolo sia particolarmente rilevante e delicato ed eventuali errori o incertezze possano determinare un abbandono precoce da parte degli utenti.

In particolare, un tema molto delicato da affrontare durante il primo colloquio riguarda la prova di validazione. In alcuni casi, tale prova costituisce per gli utenti una sorta di deterrente a iniziare il percorso, spesso perché collegata a esperienze scolastiche negative. Dunque, mettere nella giusta luce il ruolo della prova è di particolare importanza. Alcuni capofila, anche grazie all'esperienza accumulata negli anni, sembrano essere riusciti a impostare la fase di accoglienza in modo da non spaventare l'utenza. In particolare, c'è chi presenta la prova non come tale, ma come un confronto tra saperi diversi.

Un altro aspetto sfidante che riguarda l'accesso al servizio è il coinvolgimento delle aziende, considerato da quasi tutti i capofila piuttosto arduo, in quanto risulterebbe difficile far comprendere loro l'utilità della misura. Chiaramente, è un nodo di carattere culturale e che rinvia alle domande e alle aspettative di partenza delle aziende. Gioca un ruolo anche la questione del riconoscimento dell'attestato di validazione da parte delle aziende. Spesso, infatti, queste ultime non sembrano comprendere appieno il valore di tale attestato, prediligendo la valutazione tramite Curriculum Vitae.

Rispetto a questo problema, è opinione ampiamente condivisa tra i capofila che serva un'azione di lungo periodo e su più fronti: campagne di comunicazione e interventi di promozione e sensibilizzazione mirati, l'adozione di un linguaggio comprensibile per gli interlocutori, il ricorso a figure in grado di svolgere un ruolo di "mediazione culturale". Una delle possibili leve utili a far comprendere l'utilità dell'IVC si connette alla mobilità interna orizzontale, in quanto l'attestato di validazione rende possibile una maggiore coerenza tra il ruolo e il lavoro svolto effettivamente in azienda.

Anche i giovani, generalmente, sono considerati un'utenza difficile da raggiungere. Un capofila suggerisce di condurre una campagna di sensibilizzazione all'interno dei diversi segmenti formativi al fine di preparare i giovani a raccogliere e archiviare fin da subito le evidenze, nell'ottica di una loro utilizzazione futura.

Infine, la maggior parte dei soggetti attuatori ha posto l'accento sul rapporto tra la misura IVC universale e le altre misure di politica attiva del lavoro in corso di attuazione, in particolare Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL). Nel caso di GOL, ANPAL ha previsto l'attivazione di una misura IVC di 10 ore all'interno dei servizi al lavoro. Gli intervistati segnalano, a questo proposito, due possibili conseguenze: una potenziale riduzione del numero di utenti in entrata al percorso di IVC universale e il rischio che alcuni partner siano indotti a rafforzare l'impegno verso le altre misure di politica attiva del lavoro.

## Il percorso di individuazione e validazione delle competenze

La fase di individuazione è un momento cruciale del percorso di IVC. Soprattutto nei primi incontri, è importante che l'OAF stabilisca con l'utente un rapporto di fiducia reciproca e di collaborazione.

Dalle interviste ai capofila e agli operatori emergono almeno due metodi per affrontare la fase di individuazione.

Il primo consiste principalmente nell'accompagnare l'utente a esplicitare le proprie esperienze, inizialmente raccolte in un diario in forma "mescolata" e poi ricostruite seguendo criteri cronologici, approfondendole per far emergere azioni e attività. Di solito, questo passaggio avviene conducendo un colloquio atto a favorire l'esplicitazione delle esperienze.

Il secondo consiste essenzialmente nella raccolta e nella verifica della congruenza e del grado di copertura delle evidenze. L'OAF, talvolta, si attiva direttamente nella ricostruzione delle evidenze. La fase di individuazione, invece, richiederebbe un lavoro di esplicitazione delle esperienze da parte dell'utente e l'attivazione dell'utente stesso nella raccolta delle evidenze.

Tutti gli interpellati concordano che il momento fondamentale della fase di individuazione consiste nel raccordo tra esperienze, evidenze e competenze presenti nei profili del Repertorio. Tra le attività di questa fase, infatti, è compresa l'analisi del Repertorio assieme all'utente, allo scopo di aiutarlo a tradurre le competenze descritte nel linguaggio delle esperienze. Da parte degli operatori viene sottolineata l'importanza del Repertorio come strumento per il riconoscimento della competenza nell'esperienza, anche se non sempre è possibile individuare all'interno dello stesso uno o più profili ai quali ricondurre l'esperienza dell'utente.

Tra le problematiche individuate in fase di individuazione, la principale è rappresentata dalle esperienze frastagliate degli utenti, che possono essere collegate a più competenze di diversi profili. Vista da un'altra prospettiva, questa problematica comporta la difficoltà dell'OAF d'individuare nel Repertorio profili e competenze calzanti con le esperienze esplicitate dall'utente.

Un'altra difficoltà è che le attività vengono subito finalizzate alla compilazione del portale ATTESTA, ma la rapidità nell'individuazione del profilo di riferimento non è garanzia della qualità della sua scelta e dell'emersione effettiva di un raccordo stabile e congruente tra esperienze e competenze. Secondo diversi interlocutori questa fase richiederebbe un tempo maggiore da dedicare all'esplicitazione, al fine di indentificare uno o più profili di riferimento e le relative competenze.

Altra criticità s'incontra quando gli utenti non sono in grado di focalizzare le singole esperienze al fine di analizzarle in maniera più approfondita, soffermandosi invece solo sui risultati dell'azione. Oppure, quando un utente porta una grande varietà di evidenze relative a esperienze numerose e frastagliate, che richiede molto tempo per valutare le più significative.

In fase di valutazione, l'EM verifica che quanto riferito all'OAF corrisponda a quanto osservato. In alcuni RT la fase di valutazione si concretizza essenzialmente nel controllo documentale delle corrispondenze tra esperienze del candidato e competenze. Segue, a discrezione dell'EM, una prova pratica o un test a risposte chiuse per identificare le abilità e le conoscenze di ciascuna competenza. In altri RT, invece, in un primo momento viene chiesto al candidato di spiegare, per ciascuna competenza, le azioni e le attività effettivamente realizzate, al fine di valutarne la congruenza, e in un momento successivo di entrare nel merito di come vengono condotte. Altri RT, infine, non usano fare una prova, che invece viene somministrata nel caso si desideri ottenere una qualifica.

Entrando maggiormente nel dettaglio dell'attività di valutazione che fa l'EM, si può osservare come siano adottati diversi approcci per verificare l'effettiva presenza della competenza nell'esperienza dell'utente. Alcuni EM partono dalle evidenze portate dal candidato e si fanno raccontare da quest'ultimo perché ha scelto proprio quelle, in quale contesto si collocano, perché ha agito in un modo piuttosto che in un altro, e così via. Altri EM, invece, accompagnano il candidato all'esplicitazione della conduzione di un'attività, facendosi raccontare in maniera puntuale in che

modo la svolgono. A partire dall'analisi delle evidenze o dall'accompagnamento all'esplicitazione, l'EM riesce a verificare in che modo l'attività è stata realizzata e a valutarla.

In alcuni casi, l'esperto della materia è chiamato a adattare le prove di valutazione. Ad esempio, nel caso di un candidato che lavorava in Amazon e che intendeva certificare la figura dell'operatore addetto ai sistemi e ai servizi logistici, un EM ha dovuto adattare le prove al flusso di lavoro di una multinazionale, perché la modalità organizzativa di una grande azienda non è identica a quanto previsto nel Repertorio.

Gli aspetti problematici legati alla fase di validazione sono sostanzialmente due: possono emergere delle esperienze collegabili a competenze al di fuori del profilo selezionato in fase di individuazione; la validazione può portare ad un livellamento verso il basso del profilo o dell'EQF di competenza conseguito.

Un ruolo centrale lungo tutto il processo di attuazione della misura, e non solo nella fase di individuazione, è svolto dall'OAF. Questa figura ha il compito di orientare e guidare l'utente lungo le diverse fasi, di accogliere la sua domanda e di riorientarla man mano che conduce la fase di identificazione, di garantire la continuità del processo raccordando gli attori e le finalità specifiche di ciascuna fase, e di assicurare il candidato.

## L'organizzazione dei soggetti attuatori

Tutti i RT hanno adottato un modello organizzativo centralizzato attorno alla figura del capofila, che svolge una funzione di coordinamento attraverso varie attività di indirizzo e di filtro:

- la definizione degli obiettivi da raggiungere, complessivi e specifici per ogni partner;
- la promozione di azioni di coinvolgimento e attivazione del partenariato, chiamato a sua volta ad agire sulle leve di promozione locali e nei canali interni;
- la definizione degli aspetti amministrativi e gestionali interni al partenariato;
- l'accoglienza degli utenti e l'analisi della domanda.

Questa funzione di coordinamento si concretizza, inoltre, nella promozione della comunicazione tra i partner e nell'organizzazione periodica di riunioni del partenariato. La periodicità di queste ultime è variabile: da una riunione ogni due settimane in alcuni RT, ad una ogni due mesi in altri. In alcuni RT, gli incontri, all'inizio più ravvicinati, si sono progressivamente diradati una volta definite le procedure, talvolta anche a motivo del limitato numero di utenti.

Generalmente, i capofila condividono coi partner uno spazio online che raccoglie, a seconda dei RT, uno o più dei seguenti contenuti:

- i documenti amministrativi da compilare e visionare;
- i cataloghi dei corsi;
- le rappresentazioni del processo complessivo;
- le informazioni operative per la gestione comunicativa.

In alcuni casi, inoltre, sono stati condivisi strumenti operativi realizzati nel corso dei progetti precedenti, come ad esempio vademecum per la compilazione della documentazione di processo e l'archivio dei documenti da produrre in esito a quest'ultimo.

Presso i soggetti attuatori di minori dimensioni, con poche risorse umane a disposizione, le soluzioni organizzative adottate tendono verso la polivalenza dei ruoli, piuttosto che su una loro netta suddivisione. Nelle piccole organizzazioni, inoltre, il fatto di non disporre di risorse umane dedicate, unito alla scarsa utenza, rende più difficile anche l'apprendimento in corso d'opera.

Alcuni capofila riportano pregresse esperienze progettuali con i partner del proprio RT. La stratificazione informale, nel corso del tempo, di forme di collaborazione finalizzate al problem solving, talvolta ha prodotto quelle che sono considerate buone prassi di diverso tipo:

- organizzativo-amministrative, come la condivisione online di documenti operativi (flussi di processo, ruoli e tempi associati), il ricorso a riunioni webinar e l'utilizzo di canali di comunicazione veloci, come e-mail e messaggistica istantanea;
- tecnico-professionali, legate alla costruzione condivisa di strumenti di pratiche orientative, di bilancio di competenze e valutative (griglie comuni per la valutazione dei casi);
- formative e di supervisione, centrate sulla discussione di casi e sulla loro simulazione.

Come risultato di questi momenti di trasferimento e capitalizzazione informale di saperi, si è progressivamente costruita, da un lato, una memoria storica di riferimento e una capacità di gestione e fronteggiamento collettivo di situazioni inedite, dall'altro, sono aumentate la rapidità, la fluidità e l'armonia delle comunicazioni interne. Nello specifico, alcuni capofila hanno identificato uno stile comune nella conduzione del processo di IVC, con particolare riguardo agli aspetti di correttezza nella conduzione delle diverse fasi e nella presa di decisione (ad esempio, nella valutazione del grado di preparazione degli utenti). Comunque, dalle interviste è emerso che non tutti i partner si sentono coinvolti nello stesso modo nella condivisione delle pratiche, specialmente quando il numero di utenti trattati è molto basso e l'esperienza pregressa è limitata.

Oltre alla formazione promossa dalla Regione Piemonte, nel corso delle interviste sono emerse in alcuni RT iniziative di progettazione e conduzione di formazione interna tra operatori. In particolare, uno dei partner di un RT ha progettato una formazione di 16 ore sulla teoria legata al Testo Unico e di altre 8 ore sull'analisi e la simulazione di casi. A partire da questa esperienza è stato costruito un repertorio interno di casi – di successo e problematici – affrontati nel corso delle esperienze passate, a cui fare riferimento. In un altro caso è stata organizzata una formazione rivolta, in particolare, agli operatori dei servizi al lavoro e dei partner che non si occupano di formazione, basata sull'approfondimento delle linee guida e sulla condivisione delle modalità di presa in carico dell'utente e di orientamento ai profili del Repertorio. In un altro caso ancora, vengono organizzati periodicamente momenti di formazione e aggiornamento dedicati agli OAF sui seguenti contenuti: approfondimento del Testo Unico, conduzione del dispositivo nelle varie fasi, utilizzo del Repertorio, analisi di casi studio.

In altri RT, invece, il lavoro degli operatori del partenariato si è essenzialmente basato sull'assimilazione degli strumenti indicati dalla Regione, quali il Repertorio e le schede profilo.

Nel complesso, lo scenario generale non sembra caratterizzarsi per una formazione strutturata e uniforme tra i vari RT e i partner, poiché essa spesso viene personalizzata sui bisogni dell'operatore da formare.

## Conclusioni

La survey online condotta presso le persone che hanno completato un percorso di IVC, suggerisce che il servizio ha raggiunto una platea di utenti maggiormente differenziata rispetto al passato, in termini di età, sesso, nazionalità, titolo di studio, condizione occupazionale e settore professionale. Tuttavia, emergono almeno due questioni a cui prestare attenzione:

- la quota molto limitata di persone under 24 che hanno usufruito del servizio, a fronte dell'importanza, emersa dalle interviste, di individuare e validare le proprie conoscenze e abilità fin da giovani, ancora in fase di istruzione/formazione, allo scopo di imparare il prima

possibile a mettere a fuoco le proprie competenze e a raccogliere le evidenze in grado di attestarle;

- la quota piuttosto limitata di persone che presentano una compresenza di più di un fattore di fragilità sul mercato del lavoro, a fronte dell'obiettivo della misura di dare priorità a coloro che faticano ad entrare o restare sul mercato del lavoro.

Particolarmente elevata è la percentuale di persone che ha espresso soddisfazione per il percorso intrapreso (oltre 9 su 10) e che l'ha trovato utile (quasi nove su 10). Oltre 7 utenti su 10 sembrano avere le idee chiare rispetto al futuro: il 44% intende accedere ad un percorso formativo e acquisire una qualifica, mentre il 29% pensa di cambiare lavoro. Il 27%, invece, non ha ancora definito le sue intenzioni future, possibile indice della necessità di rafforzare il percorso di IVC con azioni di orientamento.

Le interviste in profondità sull'accesso degli utenti al servizio di IVC e sul percorso di individuazione e validazione delle competenze hanno permesso di ricostruire le modalità attuative seguite dai RT e di far emergere alcune questioni e problematiche.

La fase di accoglienza dell'utenza si configura come una fase operativa vera e propria, che influenza l'attuazione del dispositivo nelle fasi successive. In questa fase, il ruolo del capofila è quello di svolgere una prima analisi di fattibilità, di orientare l'utente circa l'utilità del servizio e di distribuire le domande tra i partner o assegnarle ad altri partenariati. In questa fase sono due le questioni sfidanti:

- la prova di validazione, che può rappresentare un deterrente a iniziare il percorso, e che, per tale motivo, dev'essere messa nella giusta luce, come un confronto tra diversi saperi;
- Il coinvolgimento delle aziende e dei giovani, considerato difficile dai capofila, i quali ritengono necessaria un'azione di lungo periodo e su più fronti (campagne di sensibilizzazione mirate, l'adozione di un linguaggio comprensibile, il ricorso a figure di "mediazione culturale").

La fase di individuazione è un momento cruciale del percorso di IVC, durante il quale è importante che l'OAF stabilisca con l'utente un rapporto di fiducia reciproca e di collaborazione. Due sono i metodi attuativi adottati in questa fase: il primo consiste principalmente nell'accompagnare l'utente a esplicitare le proprie esperienze e raccogliere le relative evidenze; mentre il secondo consiste essenzialmente nella raccolta delle evidenze, talora condotta dall'OAF, e nella verifica della congruenza e del grado di copertura delle stesse.

Momento fondamentale della fase di individuazione consiste nel raccordo tra esperienze, evidenze e competenze presenti nei profili del Repertorio. È in questo momento che emergono alcune problematiche:

- non sempre è possibile individuare all'interno del Repertorio uno o più profili ai quali ricondurre l'esperienza dell'utente;
- le esperienze frastagliate degli utenti possono essere collegate a più competenze di diversi profili;
- le attività vengono subito finalizzate alla compilazione del portale ATTESTA, ma la rapidità nell'individuazione del profilo di riferimento non è garanzia della qualità della sua scelta.

In fase di valutazione, l'EM verifica che quanto riferito all'OAF corrisponda a quanto osservato. In alcuni RT la fase di valutazione si concretizza essenzialmente nel controllo documentale delle corrispondenze tra esperienze del candidato e competenze. Segue, a discrezione dell'EM, una

prova. In altri RT, invece, viene chiesto al candidato di spiegare, per ciascuna competenza, le azioni e le attività effettivamente realizzate e, in un momento successivo, di entrare nel merito di come vengono condotte.

Gli aspetti problematici legati alla fase di validazione sono sostanzialmente due:

- possono emergere delle esperienze collegabili a competenze al di fuori del profilo selezionato in fase di individuazione;
- la validazione può portare ad un livellamento verso il basso del profilo o dell'EQF di competenza conseguito.

Un ruolo centrale lungo tutto il processo di attuazione della misura, e non solo nella fase di individuazione, è svolto dall'OAF, che ha il compito di orientare e guidare l'utente lungo le diverse fasi, di garantire la continuità del processo e di assicurare il candidato.

In merito alla dimensione organizzativa, tutti i RT hanno adottato un modello centralizzato attorno alla figura del capofila, che svolge una funzione di coordinamento, di promozione della comunicazione tra i partner e di condivisione di strumenti operativi. Pregresse esperienze progettuali con i partner del proprio RT talvolta hanno prodotto buone prassi, la capacità di gestione di situazioni inedite, la rapidità delle comunicazioni interne.

## **4.5 IMPRENDITORIALITÀ E LAVORO AUTONOMO: IL PROGRAMMA METTERSI IN PROPRIO (MIP)**

Nell'ambito delle politiche regionali in tema di lavoro indipendente, assume un ruolo preminente il programma Mettersi in Proprio (MIP) quale misura finalizzata a promuovere percorsi di accompagnamento all'imprenditorialità e al lavoro autonomo. L'intervento è un dispositivo pienamente nell'alveo della discussione pubblica sul tema del sostegno all'imprenditorialità. A livello europeo, ad esempio, con il Piano d'azione Imprenditorialità 2020 è stata posta particolare enfasi sul rilancio dello spirito imprenditoriale anche con il fine di creare posti di lavoro investendo sul sostegno e lo stimolo alla creazione d'impresa.

In tal senso va riposta, di pari passo, attenzione alle modalità con le quali sostenere scelte di lavoro indipendente ponderate e con caratteristiche di sostenibilità economico-finanziaria di medio-lungo termine, elemento rispetto al quale i programmi pubblici possono giocare un ruolo chiave. I dati ISTAT sulla demografia d'impresa mostrano chiaramente il basso tasso medio di sopravvivenza delle nuove attività: meno di una impresa su due risulta ancora attiva a cinque anni dalla nascita.

Con MIP infatti da oltre 25 anni in Piemonte si sostengono aspiranti imprenditori (dal 2012 anche lavoratori autonomi) nella fase di concezione, ideazione e avvio dell'attività economica. Dal punto di vista teorico, l'entrata sul mercato può essere vista come una scommessa o esplorazione del mercato, il cui esito ha più possibilità di risultare positivo se la proposta è ben calibrata.

Il programma nasce nel 1994 in Provincia di Torino, dal 1997 è finanziato con fondi FESR. Dal 2002 è stato sostenuto con risorse FSE e realizzato nell'intero territorio piemontese attraverso una rete capillare di sportelli per la creazione d'impresa; più di recente la fase di prima accoglienza degli utenti avviene presso i Centri per l'Impiego.

L'obiettivo di MIP è la realizzazione di un servizio pubblico articolato, con un percorso di accompagnamento che si realizza attraverso tre fasi ormai consolidate nella pratica organizzativa. La prima fase è quella del contatto e dell'accoglienza in cui vengono considerate primariamente

ma non esclusivamente le competenze e l'idea imprenditoriale. La seconda fase è quella in cui si realizza il vero e proprio supporto allo sviluppo dell'idea imprenditoriale tramite la valutazione supportata da professionisti della fattibilità della proposta che porta eventualmente all'elaborazione del business plan. Infine, nel caso in cui si arrivi all'apertura dell'azienda o della partita IVA, si assicura una temporanea azione di tutoraggio e supporto. Sviluppo di cultura imprenditoriale, servizi di accompagnamento strutturati, piani flessibili e personalizzati rappresentano alcuni degli elementi cardine del programma.

MIP è una delle politiche realizzate in Piemonte tra le più riconoscibili in virtù della lunga durata di implementazione e della tipologia di servizi offerti, pienamente identificabili tra gli interventi pubblici inerenti il lavoro indipendente. La continuità temporale dei servizi offerti in obiettivi e finalità è da mettere in relazione con importanti cambiamenti avvenuti dal punto di vista organizzativo-gestionale. In particolare, fino al 2015 le autorità committenti erano le province, mentre spettava alla Regione Piemonte il compito di coordinamento – in particolare degli standard di servizio comuni – tramite atti di indirizzo (fase a gestione mista provinciale-regionale). Dal 2016 la gestione è di tipo regionale (condivisa lungo alcune dimensioni con la Città metropolitana di Torino in virtù di un protocollo d'intesa e conseguente accordo delega). A ciò è risultato associato un cambiamento sostanziale dal punto di vista delle modalità di affidamento a professionisti dei servizi di accompagnamento, prima tramite tradizionale bando, dopo tramite lista di enti accreditati a seguito di selezione su graduatoria multicriteria.

IRES Piemonte ha realizzato alcuni report di ricerca sull'intervento. In un primo report (IRES Piemonte 2018) vengono presentati i risultati di una valutazione degli effetti con metodo controfattuale con l'obiettivo di produrre stime dell'impatto dei servizi MIP sul tasso di sopravvivenza nel periodo 2010-2013. Un secondo contributo (Vernoni e Poy, 2020) si è invece posto obiettivi in termini di: 1) descrizione dell'evoluzione dei servizi del MIP nella sua storia ultraventennale; 2) sistematizzazione dell'evidenza esistente sulla misura da più parti prodotta in un'ottica di accumulazione di conoscenza (es. analisi degli effetti, indagini di soddisfazione dei servizi da parte degli utenti, caratteristiche dell'utenza, analisi di implementazione); 3) costruzione di alcuni indicatori di performance inerenti alla fase a gestione mista provinciale-regionale e a quella regionale (distinguendo anche per territorio); 4) ampliamento dell'evidenza disponibile sugli effetti del report di IRES Piemonte (2018) articolando per provincia i risultati. Un terzo contributo (Poy 2023) stima l'impatto sul tasso di sopravvivenza della coorte di imprese avviate a seguito di accompagnamento dei servizi MIP tra il 2017 e il 2019, il primo periodo seguente un cambiamento nell'implementazione verso la gestione del servizio su base regionale (e non mista provinciale-regionale)

## Principali risultati

Le azioni di accompagnamento realizzate con Mettersi in Proprio sono efficaci? Detto diversamente, "fanno la differenza" rispetto alla situazione in cui invece l'attività economica nasce in modo spontaneo (senza accompagnamento)? Per rispondere a questo interrogativo i ricercatori di IRES Piemonte hanno utilizzato un approccio di stampo controfattuale al fine di produrre stime credibili di impatto. La variabile obiettivo di interesse è la sopravvivenza nel tempo, osservata fino a 5 anni dalla nascita dell'attività economica. Per avere una misura di impatto credibile è necessario confrontare la situazione fattuale (osservata) con una situazione non osservata né osservabile, la sopravvivenza delle attività economiche nate con MIP qualora non avessero usufruito dei servizi.

Utilizzando l'archivio amministrativo ASIA sono state identificate attività economiche nate spontaneamente sul mercato (senza l'ausilio del MIP) molto simili per caratteristiche osservabili a

quelle avviate a seguito di accompagnamento tra il 2010 e il 2013. La comparabilità tra i due gruppi è attestata rispetto a una serie di caratteristiche quali il settore d'attività economica, la provincia di residenza, la vicinanza territoriale (latitudine/longitudine), il mese e anno di nascita, la dimensione d'impresa, la forma (se imprese individuali o meno). E' stato così possibile individuare un gruppo di controllo come termine di confronto utile a stimare gli effetti del servizio offerto dal MIP<sup>24</sup>.

I risultati hanno suggerito un primo e fondamentale risultato: la partecipazione al MIP serve. Lo studio riguardante il periodo 2010-2013 dimostra come l'efficacia dell'intervento aumenti con il trascorrere del tempo. La sopravvivenza delle imprese nate grazie all'ausilio dei servizi del MIP è significativamente più elevata rispetto allo stesso indicatore calcolato per il gruppo di controllo: a 2 anni si stima un effetto di circa 2 punti percentuali, a 5 anni la stima dell'impatto della partecipazione è di circa 11 punti percentuali. Il risultato, robusto rispetto a una serie di prove condotte, è rilevato in chiave trasversale tra diversi settori economici considerati (anche quelli dove i costi di entrata sono più elevati, in cui è plausibile le scelte imprenditoriali siano più oculate in generale). Si tratta di stime sostanzialmente confermate anche dallo studio condotto sul periodo 2017-2019: gli effetti positivi associati alla partecipazione alla misura in termini di sopravvivenza sono quantificati a 4 anni in 9,1 punti percentuali. Considerando una finestra temporale più ampia l'impatto è inoltre più consistente, pari a circa 16 punti percentuali per le imprese MIP nate fino al 2018.

Un secondo tema concerne la sintesi degli approfondimenti condotti in passato sulla misura. La lettura trasversale degli esiti delle ricerche permette di suggerire un elemento cruciale, il programma MIP è stato particolarmente apprezzato da parte dei destinatari. Le indagini sul livello di soddisfazione degli utenti censite corroborano l'idea che l'esperienza con i servizi MIP sia stata generalmente positiva.

Il terzo tema riguarda il progressivo peggioramento dei profili di competenza dell'utenza dagli anni 2000 all'ultimo ciclo di programmazione. I dati evidenziano come con il trascorrere del tempo siano più numerose le persone con un basso livello d'istruzione che si rivolgono al servizio, disoccupate e con poca esperienza del settore entro cui intendono avviare l'attività. I dati, sostanzialmente in linea con quelli di altre indagini (la già citata GEM), sottolineano come l'opzione del lavoro indipendente sia considerata da un crescente numero di persone come possibilità per il re-inserimento lavorativo, rispetto al quale però la calibrazione e ponderazione delle scelte e dei passi operativi è essenziale.

Infine, dalle analisi emerge forte eterogeneità tra territori per alcuni indicatori di performance progettuale. Ad esempio la quota di business plan validati sul totale degli utenti che accedono al programma. Nella fase di realizzazione del servizio su base mista provinciale-regionale (2008-2015) tale indicatore assume a livello regionale il valore di 12,9%, a fronte di livelli più bassi in particolare presso la Provincia di Torino (7,4%), Cuneo (13,3%) e Biella (15,8%) e più alti nel Nord-Est della regione (Novara 34,3%, Vercelli 25,2% e Verbania 24,6%)<sup>25</sup>.

L'eterogeneità di questo indicatore potrebbe essere dovuta a molteplici fattori. Tra questi, ad esempio approcci dei servizi parzialmente diversi, più o meno selettivi. Ma non solo, ciò potrebbe

---

<sup>24</sup> Sotto l'assunzione che non permangano altre caratteristiche delle quali non si tiene conto che differenziano in modo sistematico i due gruppi, la stima degli effetti può essere intesa in senso causale come prodotta dall'intervento.

<sup>25</sup> Non si osservano differenze territoriali sostanziali nell'indicatore che misura, poi, la quota di attività effettivamente avviate in relazione ai business plan validati.

essere messo in relazione con il tipo di utenza intercettata o a una diversa attrattività del servizio a livello locale. Anche per la fase a gestione regionale (2017-2019) si trovano differenze territoriali nell'indicatore considerato. Ad esempio, Torino segna un valore in aumento (al 17%), allineato con quello delle province del quadrante Sud-Est (16,9%) ma più basso rispetto a quanto osservato a Cuneo (24,5%) e nel quadrante Nord-Est piemontese (28,8%). Per quanto un'interpretazione univoca del risultato non sia plausibile, è possibile che almeno in parte ciò sia dovuto ad approcci almeno parzialmente diversificati degli operatori; mentre, è osservata una più recente tendenza a un allineamento a seguito del passaggio alla gestione regionale. Ulteriori approfondimenti e sperimentazioni potrebbero aiutare a identificare, validare, valutare e condividere nuove modalità di gestione.

## Indicazioni di policy

Il programma Mettersi in Proprio (MIP) è una misura riconoscibile e riconosciuta nel territorio. È riconoscibile poiché chiaramente identifica, in chiave innovativa, un problema pubblico (le difficoltà insite nella transizione dall'idea imprenditoriale al suo sviluppo); riconosciuta poiché, data la sua storia lunga, è ormai un punto di riferimento per chi si affaccia sul mercato del lavoro indipendente, ed è resa riconoscibile dalla capillarità della promozione e dalla sua attuazione sull'intero territorio regionale.

Sono molti gli aspetti positivi che gli affondi valutativi di IRES Piemonte hanno suggerito. La misura si è dimostrata essere efficace nel favorire tassi di sopravvivenza più elevati tra i destinatari, con stime dell'ordine dei 10-15 punti percentuali di incremento della sopravvivenza fino a 4-5 anni dall'avvio dell'attività. L'intervento è generalmente molto apprezzato dagli utenti, a prescindere dall'esito finale della partecipazione, a segnalare servizi di livello qualitativo generalmente soddisfacenti. MIP rappresenta un osservatorio privilegiato e istantaneo sul tema dell'imprenditorialità e del lavoro autonomo in Piemonte poiché accoglie, ascolta, decifra, accompagna verso lo sviluppo dell'idea imprenditoriale un numero ingente di persone nella creazione della loro proposta di valore. La rilevanza di questo peculiare patrimonio informativo, è misurata dal suo potenziale in ordine alla qualificazione delle caratteristiche dell'utenza, delle competenze (o della mancanza di queste), delle tendenze del mercato, del grado di innovatività delle proposte (presentate e avviate).

Tra gli altri spunti di riflessione che merita richiamare attenzione va posta innanzi tutto all'"identità della misura". Nel corso della sua storia MIP è evoluto dall'obiettivo di sviluppo economico (creazione d'impresa e crescita dimensionale; il periodo dei finanziamenti tramite fondi FESR), verso una più recente ricalibrazione orientata ad obiettivi di coesione sociale. Questa evoluzione è testimoniata da diversi elementi quali il finanziamento tramite fondi FSE, lo spiccato peso delle imprese individuali tra quelle accompagnate, l'estensione al lavoro autonomo e autoimpiego come esito, e ancora la recente identificazione dei centri per l'impiego quale punto di accesso ai servizi. Obiettivi, finalità, risultati della misura vanno letti in relazione all'identità assunta.

Connesso al precedente, vi è poi il tema dell'approccio al servizio da parte degli stessi soggetti erogatori. Se, cioè, si debba muovere da obiettivi più marcati di sostenibilità economica (ampia selettività delle proposte imprenditoriali e/o di lavoro autonomo per scongiurare per quanto possibile probabili perdite economiche e sociali degli individui che falliscono), piuttosto che promozione di lavoro indipendente (accompagnamento più leggero e counseling). Gli indicatori di performance consultati, riferiti ai diversi territori, suggeriscono come siano stati utilizzati approcci concorrenti, in particolare nei primi anni del progetto. Future ricerche potranno fornire nuove evidenze a supporto

dell'individuazione e validazione del modello più efficace. La decisione per il momento rimane in capo ai policy maker.

Un elemento ulteriore in chiave prospettica è quello dell'indebolimento dell'utenza. L'impoverimento dei profili di utenti presi in carico è un trend in atto da anni e rappresenta una sfida ai servizi che potrebbe subire un'ulteriore accelerazione in ragione delle ripercussioni occupazionali della crisi pandemica. Per non disperdere l'attivazione dei soggetti e la loro rimessa in gioco, parte dell'utenza, magari non adatta ai percorsi da intraprendere, potrebbe trovare una parziale risposta nella relazione-integrazione con altre misure di politica attiva di diverso stampo eventualmente più adeguate. Considerato che la personalizzazione dei percorsi e dei servizi è il tratto distintivo delle politiche attive del lavoro, ancor più evidente nel caso del MIP data la sua natura, persone fragili dal punto di vista delle competenze imprenditoriali potrebbero essere accompagnate verso percorsi alternativi. Ugualmente, siccome il tema della ricerca di integrazione tra politiche diverse si pone anche dal punto di vista delle persone accompagnate con esito positivo fino al mercato, perseguire un sempre più ampio e articolato sistema di informazione e guida verso l'utilizzo di misure regionali esistenti o da realizzare in relazione integrata con l'intervento (es. interventi di sostegno al capitale, micro-credito) può risultare utile.

## 4.6 I PROGETTI DI PUBBLICA UTILITÀ – PPU

Con il nome "Progetti di Pubblica Utilità" (nel testo PPU) si indica un intervento di contrasto alla disoccupazione attuato dalla Regione Piemonte e finanziato con le risorse del Fondo Sociale Europeo, nel ciclo di programmazione 2014-2020.

I PPU sono rivolti in particolare al contrasto della disoccupazione in due specifiche categorie di cittadini: A) le persone in carico ai servizi sociali e B) le persone disoccupate da almeno 12 mesi. L'intervento si propone di inserire questi destinatari in un percorso di inserimento lavorativo temporaneo nell'ambito degli enti pubblici locali per stimolare l'attivazione e l'autonomia lavorativa delle persone.

### La struttura dell'intervento

I Progetti di Pubblica Utilità sono un esempio di politica attiva del lavoro volta alla creazione diretta di posti di lavoro in ambito pubblico. L'assunto alla base della misura è che esistano alcune condizioni che generano per le persone uno svantaggio sul mercato del lavoro. La Regione Piemonte ha quindi deciso di intervenire con i PPU su due di queste condizioni. La prima è identificata con la presa in carico presso i servizi sociali territoriali, mentre la seconda è il prolungato stato di disoccupazione, protratto per almeno 12 mesi.

Per quanto riguarda la prima condizione, la platea delle persone in carico ai servizi sociali è ampia e diversificata, e raccoglie al suo interno un insieme di persone non pronte al rientro diretto del mondo del lavoro. Per queste persone una forma di inserimento "protetto" potrebbe favorire lo sviluppo di capacità relazionali e lavorative necessarie al rientro sul mercato. La seconda condizione è invece nota come "disoccupazione di lunga durata", rappresenta un grave ostacolo al rientro nel mercato del lavoro ed è particolarmente accentuata anche in Piemonte: si stima infatti che nel 2019 più di un disoccupato piemontese su due si trovasse in questa condizione. Una volta che la disoccupazione si protrae così a lungo, aumenta il rischio che si generi una perdita di competenze e di fiducia in sé stesso da parte del lavoratore, unita ad una preferenza da parte delle aziende per

i disoccupati di più breve corso. L'esito è un circolo vizioso nel quale al crescere della durata della disoccupazione, diminuiscono le opportunità di trovare lavoro<sup>26</sup>.

L'avvio di un Progetto di Pubblica Utilità avviene su partecipazione volontaria degli enti locali. Il processo ha avvio con la costituzione di una *partnership* tra un ente pubblico (detto capofila) e uno o più entri privati (detti attuatori). Alla formalizzazione dell'accordo segue lo sviluppo di una proposta progettuale che delinea le attività da svolgere, il numero di destinatari da inserire e stima le risorse economiche necessarie. La proposta così formulata è sottoposta ad una fase di approvazione da parte della Regione. Una volta approvato il progetto, gli enti della *partnership* possono dare avvio alla fase di selezione dei disoccupati con il supporto del Centro per l'Impiego, il quale ha il compito di raccogliere le domande di partecipazione e predisporre due graduatorie, una per ciascuna categoria di destinatari.

Come è intuibile dal nome della misura, le attività svolte dai beneficiari devono concretizzarsi in compiti di utilità pubblica. Più specificamente i PPU sono rivolti ad azioni nel campo della valorizzazione del patrimonio urbanistico, ambientale e culturale, il riordino di archivi pubblici e l'erogazione di servizi ai cittadini.

Per stimolare l'adesione dei territori, i PPU sono pensati per portare beneficio a tutti gli attori coinvolti: gli enti pubblici, le aziende private e i disoccupati. Gli enti pubblici sono stimolati ad aderire alla misura per svolgere attività di pubblico interesse per le quali non possono provvedere in condizioni ordinarie. Alle aziende private è offerta la possibilità di inserire nel proprio organico una persona, con una larga porzione dei costi coperta dal Fondo Sociale Europeo. Ai destinatari, è offerto un inserimento lavorativo per un periodo massimo di circa sei mesi. In questo modo si cerca di offrire alle persone un'esperienza lavorativa che permetta loro di costruire o recuperare competenze pratiche e abilità relazionali per colmare, almeno in parte, il divario che li separa dal resto delle forze di lavoro. L'inserimento lavorativo garantisce altresì ai destinatari un sostegno al reddito utile ad allontanarli momentaneamente dal rischio di povertà.

I PPU sono stati attuati in Piemonte in tre differenti "edizioni": 2013-2015 (prima edizione), 2016-2018 (seconda edizione), 2019-2021 (terza edizione). Questo documento si concentra sulle ultime due, finanziate nell'ambito del ciclo di programmazione europea 2014-2020. La prima edizione, invece, non verrà richiamata nel dettaglio in quanto finanziata nell'ambito del precedente ciclo di programmazione 2007-2013<sup>27</sup>.

Le principali differenze tra le edizioni riguardano il tipo di inserimento lavorativo offerto ai destinatari. L'edizione 2013-2015 ha previsto l'inserimento dei destinatari tramite contratti di lavoro a tempo determinato. La seconda edizione 2016-2018 ha sostituito il contratto di lavoro con l'inserimento in tirocinio, mentre la successiva edizione 2019-2021 ha ripristinato il contratto di lavoro a termine.

---

<sup>26</sup> Per approfondire il tema della disoccupazione di lunga durata si veda il rapporto IRES Piemonte disponibile al seguente link:  
[http://www.sisform.piemonte.it/images/sito\\_sisform/pubblicazioni/altre\\_pubblicazioni/2020/FormazioneProfessionale\\_e\\_Inserimento\\_Lavorativo\\_Rapporto2020.pdf](http://www.sisform.piemonte.it/images/sito_sisform/pubblicazioni/altre_pubblicazioni/2020/FormazioneProfessionale_e_Inserimento_Lavorativo_Rapporto2020.pdf)

<sup>27</sup> Per approfondimenti sulla prima edizione si veda il rapporto IRES Piemonte disponibile al seguente link:  
[https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2019-03/fse\\_ires\\_09.pdf](https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2019-03/fse_ires_09.pdf)

## L'analisi del processo di attuazione

A partire dal 2018, i Progetti di Pubblica Utilità sono stati affiancati da analisi finalizzate a identificare gli elementi che hanno caratterizzato e quelli che hanno messo in difficoltà il processo di attuazione. Alcune analisi di stampo qualitativo (attraverso interviste individuali o in piccolo gruppo e *focus group*) sono state dedicate a mettere in evidenza le modalità di organizzazione dei progetti (Aimo *et al.*, 2019, 2021) mentre, più di recente, attraverso una analisi quantitativa sono state prese in esame le caratteristiche e le dinamiche occupazionali dei partecipanti (Nava *et al.*, 2023).

Considerando sia l'edizione con tirocinio che quella con contratti di lavoro<sup>28</sup>, sono stati approvati complessivamente 221 PPU che prevedevano il coinvolgimento di circa 900 persone disoccupate. Le partnership hanno visto la prevalenza delle organizzazioni del privato sociale – mediamente nel 70% dei casi – e il settore di intervento prevalente è stato quello del patrimonio ambientale (60% dei casi).

**Tabella 4.7 I progetti di pubblica utilità**

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

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

## Le partnership territoriali

La maggior parte degli enti privati coinvolti nell'attuazione dei Progetti di Pubblica Utilità è composta da cooperative (Tabella 4.7). Da un lato, ciò può apparire ragionevole poiché questo tipo di organizzazione privata possiede spesso strumenti specifici per la presa in carico di soggetti in condizioni di svantaggio (si pensi, ad esempio, alle cooperative di tipo B).

<sup>28</sup> Dati amministrativi aggiornati a marzo 2023.

Tuttavia, dalle indagini svolte emerge un'ulteriore spiegazione, valida sia per le cooperative che per le imprese di altro tipo. Le organizzazioni private che accettano di partecipare ai PPU sono, in larga misura, soggetti vicini all'ente pubblico proponente. Ciò significa che gli enti attuatori hanno già avuto opportunità di collaborazione con il proponente pubblico in altre occasioni, oppure vedono nei PPU l'opportunità per l'inizio di collaborazioni future.

L'incentivo principale alla partecipazione non sembra essere quello di inserire nuove persone nella propria organizzazione produttiva, bensì consolidare rapporti di collaborazione con l'ente pubblico e che in futuro potrebbero portare a nuove opportunità.

La generale difficoltà di individuare nuove organizzazioni – soprattutto for profit – da coinvolgere nei PPU è riconducibile alla scarsa appetibilità della misura: i consistenti vincoli nella selezione dei partecipanti limitano di molto la possibilità di valutarne le competenze e questo costituisce un deterrente all'adesione da parte dei soggetti for profit ma anche, in prospettiva futura, è un disincentivo al coinvolgimento delle organizzazioni del privato sociale che sinora hanno svolto un ruolo centrale nell'attuazione; l'adesione da parte delle organizzazioni for profit non sarebbe peraltro giustificabile in virtù di un debolissimo interesse economico e per la gravosità dell'onere amministrativo connesso alla rendicontazione dei progetti.

La copertura di una parte dei costi di inserimento dei destinatari tramite i fondi europei non sembra quindi sufficiente a stimolare l'adesione alla misura.

## Selezione dei destinatari

Il processo di selezione dei destinatari è un nodo di particolare importanza, sottolineato nella maggior parte delle interviste come aspetto critico. In particolare viene sottolineata la rigidità del processo di selezione, che procede nel modo seguente: pubblicazione dell'avviso da parte del partenariato, presentazione delle candidature da parte dei destinatari, composizione della graduatoria da parte del Centro per l'Impiego e colloquio finale. I punti individuati come maggiormente critici sono gli ultimi due. In particolare, l'ordinamento dei destinatari in graduatoria segue un criterio di reddito ISEE, senza tenere in considerazione eventuali competenze o caratteristiche utili o necessarie a svolgere le mansioni richieste nel PPU.

I candidati così individuati sono inviati alla fase finale di colloquio uno alla volta, dove è richiesto ai soggetti proponenti e attuatori di confermare o scartare la persona individuata (laddove sia ritenuta incompatibile con le mansioni da svolgere), senza però poter conoscere i successivi candidati. In questo modo non vi è possibilità di sapere se la persona successiva sarà migliore o peggiore, determinando così una situazione di incertezza nella quale è difficile compiere una scelta ponderata. Questo aspetto si lega, in parte, al precedente problema relativo alla partecipazione delle imprese: l'assenza di margini nella scelta dei destinatari finali costituisce un deterrente verso la partecipazione ai PPU.

## Tirocinio, lavoro e inserimento lavorativo

Il tipo di contratto con il quale i destinatari fanno ingresso nella misura è l'elemento distintivo principale tra le edizioni 2016-2018 e 2019-2021. Come detto in precedenza, l'edizione 2016-2018 ha previsto l'inserimento in tirocinio, mentre nella successiva è stato utilizzato un contratto a tempo determinato. Il cambiamento è principalmente dovuto ad una serie di difficoltà nell'adattare i PPU al tirocinio, che, sebbene più economico, si è rivelato in molti casi problematico dal punto di vista amministrativo e gestionale. Il tirocinio, infatti, prevede l'assegnazione dei tirocinanti a un tutor aziendale, il quale deve supervisionare costantemente l'attività del destinatario. Come risultato, i

costi del personale adibito al tutoraggio si sono rivelati in molti casi insostenibili. Questo fenomeno è particolarmente accentuato nei progetti che coinvolgevano un alto numero di destinatari, e conseguentemente più di un singolo tutor (la normativa ne prevede uno ogni 3 tirocinanti).

L'assunzione con contratto a tempo determinato elimina l'obbligo del tutoraggio, lasciando ad ogni PPU la valutazione di quando e come affiancare il destinatario, a seconda dei casi e delle mansioni richieste.

Un aspetto altrettanto rilevante è costituito dal diverso trattamento economico garantito ai destinatari. A parità di impegno orario, il contratto di lavoro concede una retribuzione superiore rispetto al tirocinio, a cui si aggiunge la possibilità di beneficiare degli ammortizzatori sociali (NASPI) al termine del periodo di assunzione e dei contributi previdenziali.

La versione dei PPU tramite il contratto di lavoro – impiegato a partire dal 2019 – ha permesso quindi di risolvere alcune criticità rispetto all'utilizzo del tirocinio, nell'ipotesi di offrire anche maggiori tutele ai destinatari (es. contribuzione previdenziale con conseguente possibilità di accesso a interventi di sostegno al reddito) e maggiori potenzialità di inserimento lavorativo (il contratto all'interno di un curriculum potrebbe godere di un maggior riconoscimento professionale e sociale).

A fronte di questo miglioramento derivante dall'utilizzo del contratto di lavoro in luogo del tirocinio, è possibile evidenziare alcune debolezze relative alla fase conclusiva dei percorsi che potrebbero avere delle ripercussioni sull'effettiva possibilità di inserimento lavorativo.

La prima riguarda l'assenza di un riconoscimento formale del percorso di crescita professionale, di rafforzamento o di acquisizione delle competenze; l'inserimento nel curriculum vitae di tale esperienza, per quanto limitata nel tempo, potrebbe arricchirlo e renderlo di maggiore interesse per un potenziale datore di lavoro. Il disegno della misura del PPU aveva previsto l'attuazione del riconoscimento formale delle competenze ma, così come in parte anche in altri interventi<sup>29</sup>, non è stata avviata alcuna procedura perché ciò potesse concretamente avvenire.

La seconda criticità riguarda le potenzialità dei Centri per l'Impiego, coinvolti nella fase iniziale del processo di attuazione e, in particolare, nella predisposizione della lista dei potenziali partecipanti ai progetti. È stato auspicato, da parte dei soggetti attuatori dei PPU, che un loro maggiore coinvolgimento nel bilancio conclusivo dei percorsi dei partecipanti, collaborando attivamente all'individuazione di opportunità di collocazione nel mercato del lavoro nei casi in cui il rapporto di lavoro conclusosi alla fine dei progetti non continui nel tempo.

Questa debolezza nella finalizzazione all'inserimento lavorativo è stata talvolta compensata da alcuni soggetti attuatori che hanno indirizzato i partecipanti ai servizi di avviamento al lavoro (in alcuni casi gestiti da loro stessi); sembra si tratti, però, più di una azione spontanea e casuale che di una prassi consolidata relativa alla conclusione dei PPU.

## Un confronto con altri strumenti di *workfare*

Un tema emerso nel corso delle interviste è il confronto dei PPU con altri strumenti di politica attiva del lavoro e di sostegno al reddito (*workfare*). Questo tema è emerso a margine dell'analisi dell'edizione 2016-2018, ed è stato indagato più in profondità nella successiva fase di indagine. Dalle

---

<sup>29</sup> Aimo N., Nava L., (2020), L'attuazione del buono servizi al lavoro per persone disoccupate. Il monitoraggio e i percorsi dei destinatari nell'edizione 2020, Contributo di ricerca 340/2022.

testimonianze raccolte emerge la difficoltà dei PPU di trovare un proprio spazio all'interno delle strategie di welfare locali. Il principale termine di confronto è la misura dei Cantieri di Lavoro, esperienza di lungo corso nella Regione Piemonte, per il sostegno al reddito di persone in difficoltà mediante lo svolgimento di lavori di pubblico interesse. La principale differenza con i PPU è che questa misura non prevede un contatto diretto con il mondo delle imprese. Per quanto riguarda la relazione tra i due interventi, dall'indagine svolta sono emersi due modelli. Un primo modello vede una sovrapposizione tra PPU e Cantieri di lavoro, entrambi utilizzati dagli enti pubblici per svolgere funzioni simili e sostenere persone con simili caratteristiche. La scelta di una misura rispetto all'altra ricade su ragioni di contingenza temporale e convenienza amministrativa. Il secondo modello, invece, separa le due misure in modo più marcato. Da un lato i Cantieri di Lavoro sono destinati a persone con particolari vulnerabilità oppure prossime al raggiungimento della pensione, cui vengono affidate mansioni ordinarie dell'ente pubblico. I PPU, al contrario, in questo modello sono destinati a persone più prossime al mercato del lavoro, e sono condizionati alla progettazione di azioni non ordinarie.

In entrambi i casi, la componente di sostegno al reddito dei PPU sembra quella prevalente rispetto alle altre componenti come lo sviluppo di competenze, il contatto tra disoccupati e imprese e il reinserimento sul mercato del lavoro.

Un ulteriore aspetto di criticità è stato rappresentato dalle possibili frizioni tra PPU e Reddito di Cittadinanza. La partecipazione ad un PPU potrebbe creare effetti negativi di lungo periodo sul Reddito di Cittadinanza, in particolare, il nuovo ISEE aggiornato dopo aver beneficiato del PPU potrebbe escludere il destinatario dal Reddito di Cittadinanza nel caso tornasse disoccupato, fino al successivo aggiornamento della condizione ISEE. Questo fattore, unito all'incertezza nella prosecuzione del rapporto di lavoro al termine del PPU, ha determinato alcune rinunce a partecipare per timore di trovarsi al contempo senza lavoro ed esclusi da altre misure di sostegno.

## Caratteristiche dei partecipanti e dinamiche occupazionali

Sono 448 le persone che hanno concluso la partecipazione ai PPU tra il 2017 e il 2021<sup>30</sup>. Tra questi, 379 persone sono relative al periodo 2017-2019, fase in cui la forma contrattuale utilizzata era il tirocinio; mentre sono 109 persone riguardano la seconda fase (nel 2020 e 2021) in cui è stato utilizzato il contratto di lavoro a tempo determinato per gli inserimenti. La seguente tabella riporta le principali informazioni socio-anagrafiche relative ai partecipanti ai PPU, distinte per modalità contrattuale di inserimento lavorativo.

Il 31,8% dei PPU 2017-2019 (quindi con tirocinio) ha riguardato "attività di servizi per edifici e paesaggio", suggerendo come la valorizzazione del patrimonio ambientale e urbanistico sia stata tra le più scelte in questa fase. Considerando i dati relativi ai PPU 2020-2021 (tramite contratti di lavoro a tempo determinato), la quota sul totale di "attività di servizi per edifici e paesaggio" è pari al 55,9% sul totale (il 13,7% sono avviamenti nell'ambito "silvicoltura") suggerendo come anche in questa fase si confermi (e rafforzi) l'impressione che la "valorizzazione del patrimonio ambientale e urbanistico" sia quello entro cui la declinazione dei PPU ha trovato maggiore frequenza.

Per quanto concerne gli esiti occupazionali alla conclusione dei PPU si osserva complessivamente in entrambi i casi (PPU 2017-2019 e 2020-2021) una situazione in leggero miglioramento rispetto

---

<sup>30</sup> Aggiornamento a dicembre 2022.

all'andamento osservato nel periodo precedente alla partecipazione. Nel gruppo di partecipanti 2017-2019 dopo il tirocinio il tasso di occupazione oscilla intorno al valore del 20%, quando nei 3 anni precedenti esso era generalmente la metà e meno; medesima condizione si rileva anche per i partecipanti ai PPU 2020-2021.

È opportuno però suggerire cautela nell'interpretazione di questo risultato. Le analisi svolte segnalano un andamento positivo per i partecipanti, ma sarebbe un errore concludere che tale risultato rifletta l'impatto dei PPU sull'occupazione. Il miglioramento osservato mostra infatti la sola condizione fattuale (il tasso di occupazione) successiva all'intervento e non la capacità di generare il cambiamento desiderato. Il miglioramento che osserviamo potrebbe cioè essere dovuto a diversi altri fattori (tra i quali ad esempio la congiuntura economica).

I risultati occupazionali per essere interpretati in senso causale (causa-effetto della partecipazione al PPU) andrebbero cioè messi alla prova di strategie empiriche più robuste così da ottenere stime causali degli effetti della partecipazione ai PPU ricorrendo all'approccio controfattuale, approccio al momento non attuabile sulla base dei dati disponibili (non sono reperibili, in particolare, dati sulla condizione della persona - se disoccupata/inoccupata in carico ai servizi sociali oppure meno).

**Tabella 4.8. Alcune caratteristiche socio-anagrafiche dei partecipanti ai PPU**

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

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

## Indicazioni di policy

Gli elementi emersi durante le attività di analisi dei PPU mettono in luce tre principali indicazioni utili ai *policy maker* come spunto di riflessione per il futuro di questa misura.

Il primo aspetto da considerare riguarda il grado di selettività dei destinatari. Incrementare la selettività per concentrare l'azione su sottocategorie specifiche dei destinatari potrebbe portare la misura verso i profili maggiormente inseribili nel mercato del lavoro, per i quali i PPU rappresentano un'occasione di apprendimento e riattivazione, escludendo però i profili più svantaggiati. Viceversa, una minore selettività garantirebbe di raggiungere le fasce della popolazione con maggiori difficoltà, per le quali, tuttavia, il PPU potrebbe essere insufficiente a colmare il divario sul mercato del lavoro. In questo caso, i PPU avrebbero quasi esclusivamente un ruolo di sostegno al reddito. In questa prospettiva è fondamentale riflettere portando attenzione alle trasformazioni in corso nelle politiche per il lavoro regionali e nazionali. Il primo riferimento, in questo senso è il recente avvio del programma GOL (Garanzia Occupabilità Lavoratori) rispetto al quale potrebbero esserci frizioni e sovrapposizioni tra i diversi dispositivi di politica attiva del lavoro (e, tra queste, i PPU).

Il secondo spunto di riflessione riguarda il coinvolgimento delle imprese private. Attualmente i PPU non sembrano incentivare la partecipazione delle imprese al fine di inserire nuovi lavoratori da assumere. Questo fattore è in parte collegato alla selezione dei destinatari, ma ha anche a che vedere con la reticenza delle imprese a intraprendere un percorso in un campo, quello di collaborazione col settore pubblico, con il quale non hanno familiarità. L'assenza di un beneficio economico diretto, unito al carico amministrativo di gestione dei progetti, rappresentano attualmente forti disincentivi alla partecipazione.

Il terzo punto riguarda i risultati occupazionali della misura. Per i gruppi di partecipanti 2017-2019 e poi 2020-2021 si rileva un tasso di occupazione successivo all'intervento pari a circa il 20%, quando nei 3 anni precedenti esso era generalmente la metà. Affinché questo livello di occupazione possa essere interpretato in senso casuale (causa-effetto della partecipazione al PPU) andrebbe messo alla prova valutazioni di stampo controfattuale che richiedono la disponibilità e l'accesso ad informazioni sui partecipanti e non partecipanti ai PPU. Un investimento nel perfezionamento delle attività di monitoraggio (e censimento) dei partecipanti è il primo, ma non l'unico, passo per la realizzazione di valutazioni degli effetti occupazionali basate su metodi riconosciuti dalla comunità scientifica.

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

## 4.7 IL PROGRAMMA WE.CA.RE

We.Ca.Re. (Welfare Cantiere Regionale – Strategia di Innovazione Sociale della Regione) è un programma della Regione Piemonte, finanziato dal Fondo Sociale Europeo e dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale 2014-2020 articolato in quattro misure:

- la Misura 1 sostiene azioni innovative di welfare territoriale coordinate dagli enti gestori dei servizi socio-assistenziali;

- la Misura 2 riguarda progetti di welfare di comunità promossi dal terzo settore;
- la Misura 3 si rivolge ad interventi di welfare aziendale;
- la Misura 4 si propone di rafforzare progetti aziendali che producano effetti socialmente desiderabili.

**Tabella 4.9 Le quattro misure di We.Ca.Re.**

	Oggetto	Destinatari	Risorse (Mln €)	Fondo
Misura 1	Azioni innovative di welfare territoriale	Enti gestori dei servizi socio-assistenziali capofila di partnership pubblico-private	6,4	Fondo sociale europeo
Misura 2	Progetti di welfare di comunità del terzo settore	Soggetti del terzo settore	3,6	Fondo sociale europeo
Misura 3	Progetti di welfare aziendale	Aziende e associazioni di categoria	4,0	Fondo sociale europeo
Misura 4	Progetti aziendali con effetti socialmente desiderabili	Aziende	5,0	Fondo europeo di sviluppo regionale

Fonte: Elaborazioni IRES su dati Regione Piemonte

Le attività di analisi e valutazione hanno riguardato la Misura 1 ed hanno in particolare focalizzato l'attenzione sulla configurazione e il cambiamento delle reti attuate e i processi di attuazione sui territori.

## La struttura della misura 1

Gli obiettivi perseguiti dalla Regione Piemonte con la Misura 1 sono di due tipi. Il primo obiettivo riguarda l'innovazione del sistema di welfare territoriale piemontese attraverso l'introduzione e l'estensione di interventi di "welfare generativo" basati sull'empowerment degli utenti, sull'attivazione della società civile, gli interventi di prossimità e quelli domiciliari. In questo caso il principio guida di riferimento è rappresentato dal concetto di innovazione sociale. Il secondo obiettivo riguarda il rafforzamento delle relazioni e della capacità di collaborazione a livello territoriale tra i soggetti pubblici e quelli privati nella programmazione e poi nell'attuazione degli interventi di welfare.

Il processo di attuazione della Misura si è articolato in cinque fasi. Nella prima fase, collocabile tra il mese di giugno 2017 e il mese di giugno 2018, si sono costituite 22 aggregazioni territoriali ciascuna con un ente gestore dei servizi territoriali come capofila, ed ognuna di esse ha elaborato una prima idea progettuale. Nella seconda fase, da giugno a settembre 2018, la Regione ha valutato le idee progettuali e i territori hanno pubblicato le manifestazioni di interesse finalizzate ad individuare i partner provenienti dalla società civile. Nella terza fase, tra settembre e dicembre 2018, i territori hanno elaborato i progetti definitivi. Nella quarta fase, tra gennaio e aprile 2019, la Regione ha valutato ed approvato i progetti presentati dai territori assegnando le rispettive risorse. Si è successivamente aperta la quinta fase, di attuazione vera e propria dei progetti sul territorio che è durata due anni (aprile 2019-aprile 2021).

## Risorse e territori della misura 1

I 22 progetti possono essere ricondotti a quattro situazioni differenziate: 1) il comune capoluogo di Regione; 2) aggregazioni di dimensioni vaste; 3) aggregazioni di media dimensione; 4) aggregazioni di prossimità.

Il progetto con il bacino di popolazione più consistente e concentrato, poco meno di 900.000 abitanti, riguarda il Comune di Torino che storicamente svolge il ruolo di ente gestore delle funzioni socio-assistenziali sul proprio territorio. Altri 2 progetti coprono un bacino di popolazione

**Tabella 4.10 Progetti e risorse**

Capofila	Popolazione	Titolo del progetto	Risorse €
CISSACA Alessandria	643.111	Quadrante AL&AT	867.617,14
IRIS Biella	168.926	We.com	243.144,11
CSAC Cuneo	162.153	Draios (sentieri): tracciare percorsi innovativi per nuclei familiari con figli minori in situazione di fragilità	232.471,75
Cons. Monviso Solidale	169.683	News dal Monviso – Nuove esperienze di welfare nel territorio del Monviso Solidale	239.082,57
CSSM Mondovì	86.130	Silver care	199.570,57
CSA Alba	105.475	Vecchie radici per nuovi frutti. Mutualità Circolare ed Economia di Scambio nell'albese	216.701,57
Conv. Comune Bra	65.788	A.G.R.I. SOCIAL (Attivare Generazioni per la Reciproca Inclusione Sociale)	199.610,49
CISS Borgomanero	154.325	Deperimetrazione dei servizi di contatto con la vulnerabilità come sfida di innovazione	234.782,47
Comune Novara	104.284	Una Comunità che cura	209.794,75
CISA Ovest Ticino Romentino	89.906	Reti per il futuro	200.800,27
Comune Torino	886.837	TO-Link: connessioni di comunità	571.001,70
CISAP Grugliasco-Rivoli	144.847	An.Co.Re. – Anziani, Comunità, Reti	230.711,75
CONISA Susa	119.677	Ben Essere in Valle	223.412,80
CISSA Pianezza	87.792	We.Go.Change	200.327,31
CIDIS Orbassano	97.249	Attivare scintille	198.758,30
CISS Pinerolo	134.770	"Se io sono, tu sei e noi siamo" Accompagnamento educativo delle relazioni per contrastare le conflittualità e rafforzare la coesione sociale	220.738,12
CISS 38 Cuorgnè	517.580	C.I.S.T.A.I. – Coprogettiamo Insieme Sistema Territoriali di Attività Integrate	702.872,02
CSSAC Chieri	103.518	Genitori, scuola, servizi: al lavoro verso un patto educativo	212.383,45
CISA 31 Carmagnola	53.269	SEMI – Sussidiarietà, Empowerment, Inclusione	179.712,54
Unione Moncalieri	153.922	Facciamo CO.S.E. – Comunità che Sviluppa Energie	331.661,49
CSSV Verbania	170.330	We.Ca.Re. VCO – La comunità con le persone anziane	242.804,22
Comuni Conv. Vercelli	172.954	WELfare COmmunity Meet – WEL.CO.ME.	242.040,65

Fonte: Elaborazioni IRES Piemonte su dati Regione Piemonte

particolarmente esteso, superiore al mezzo milione di abitanti. Si tratta del progetto presentato dall'aggregazione con capofila Alessandria, che comprende 10 enti gestori distribuiti su 5 ambiti territoriali contigui nell'area sud-est della Regione e del progetto con capofila Cuornè che include 7 enti gestori di 4 diversi ambiti territoriali, collocati nell'area nord-ovest della Città metropolitana di Torino. La maggior parte dei progetti – 13 – copre un bacino di popolazione intermedio, compreso tra i 100.000 e i 200.000 abitanti. Si tratta dei progetti presentati dalle aggregazioni con capofila Biella, Cuneo, Fossano, Alba, Borgomanero, Novara, Rivoli, Susa, Pinerolo, Chieri, Moncalieri, Verbania e Vercelli. Tutte le aggregazioni corrispondono ad un unico ambito territoriale, con l'eccezione dell'aggregazione di Moncalieri che copre 2 ambiti. La maggior parte di queste aggregazioni – 8 su 13 – sono composte da un solo ente gestore delle funzioni socio-assistenziali, mentre altre 5 aggregazioni sono composte da 2 a 4 enti gestori distinti. I restanti progetti – 6 su 22 – coprono un bacino di popolazione inferiore ai 100.000 abitanti. Si tratta dei progetti presentati dalle aggregazioni con capofila Mondovì, Bra, Romentino, Pianezza, Orbassano e Carmagnola. Tutte queste aggregazioni corrispondono ad un unico ambito territoriale e comprendono un unico ente gestore, con l'eccezione di Mondovì che vede la partecipazione di 2 enti gestori limitrofi. La Tabella 8.2 propone un quadro sinottico delle risorse assegnate ai 22 territori.

## La Network Analysis

Al fine di studiare la configurazione delle reti attuative della Misura 1 di We.Ca.Re. e la loro evoluzione nel corso del tempo è stata avviata una indagine di network analysis, condotta con tre rilevazioni: la prima rilevazione è stata realizzata nella fase di avvio dell'attuazione dei progetti sul territorio, a cavallo tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020 (Bogetti et al. 2020); la seconda rilevazione è stata svolta a circa un anno di distanza in una fase di attuazione avanzata (Bogetti et al., 2021); la terza rilevazione è stata condotta nel 2022 alcuni mesi dopo la conclusione formale dell'attuazione dei progetti (Bogetti et al. 2022).

## La prima rilevazione

La prima rilevazione ha evidenziato che le reti che sono andate a costituirsi sui territori per l'attuazione di We.Ca.Re. ricalcano in ampia misura sistemi di relazioni pregresse e già attive in passato su altri progetti. Una sostanziale continuità riguarda sia la forma delle reti sia il tipo di attori coinvolti.

Va rilevato che la configurazione delle reti è territorialmente diversificata, come è ragionevole attendersi in virtù delle diverse storie pregresse. Si possono in particolare distinguere tre tipi di rete:

- reti accentrate attorno all'ente gestore delle funzioni socio-assistenziali che costituisce l'attore chiave che struttura e organizza le relazioni tra i diversi attori: pur essendo il tipo di rete più diffusa, non è presente in termini univoci;
- reti accentrate attorno ad un soggetto del terzo settore;
- reti in cui non emerge con chiarezza un soggetto centrale, ma che si possono invece considerare tendenzialmente policentriche.

L'analisi ha evidenziato come nella prima fase attuativa gli attori territoriali abbiano prevalentemente interagito per far fronte ad esigenze concrete e di carattere gestionale dei progetti mentre hanno impegnato uno spazio relativamente contenuto per le attività maggiormente rivolte alla elaborazione creativa e alla ricerca dell'innovazione.

## La seconda rilevazione

La seconda rilevazione ha evidenziato che con il procedere del processo di attuazione si è assistito ad un duplice movimento. Da un lato la forma delle reti per come si sono configurate nelle prime fasi di attuazione è andata progressivamente a consolidarsi. Dall'altro lato, pur senza snaturarne l'identità e variarne in termini penetranti la struttura, si è assistito ad un parziale allargamento delle reti a nuovi soggetti rispetto a quelli già tradizionalmente coinvolti, in particolare nell'ambito del terzo settore e, in misura minore, delle imprese private radicate territorialmente.

In questa fase i soggetti attuatori e in particolare i capofila hanno dichiarato di aver dedicato molto più tempo rispetto alle fasi iniziali del processo di attuazione alla ricerca di nuovi soggetti con cui entrare in relazione e stabilire forme di collaborazione.

## La terza rilevazione

La terza rilevazione ha evidenziato che in seguito alla conclusione del processo di attuazione si è assistito ad uno sfoltimento delle relazioni tra gli attori locali e ad una sorta di "ritorno al passato" delle reti che sembrano in buona parte tornate a ricalcare gli assetti già esistenti prima di We.Ca.Re.

L'allargamento delle reti e la presenza di nuovi attori durante la fase attuativa sembra dunque aver avuto un carattere prevalentemente contingente, legate alla necessità di far fronte ai problemi emersi durante questa fase.

Allo stesso tempo va rilevato che praticamente in tutti i territori esiste un nucleo consolidato di attori che mantiene relazioni collaborative trasversali a più progetti: circa il 42% del totale delle organizzazioni rilevate all'inizio del processo attuativo di We.Ca.Re hanno mantenuto forme di collaborazione su altre iniziative o progetti anche in seguito alla conclusione di We.Ca.Re.

## L'analisi del processo di attuazione

Il processo di attuazione della Misura 1 di We.Ca.Re. è stato studiato in quattro fasi distinte, ricorrendo ad indagini di carattere qualitativo basate su interviste a testimoni privilegiati. Più precisamente un primo carotaggio (Cuttica e Pomatto, 2019), realizzato a cavallo tra il 2018 e il 2019, ha riguardato la fase di progettazione degli interventi da parte delle *partnership* territoriali ed è consistito nella realizzazione di tre studi di caso riguardanti i territori di Alba, Susa e Orbassano. La seconda parte dell'indagine, realizzata nel 2020, ha invece riguardato il primo anno di attuazione dell'intervento ed ha coinvolto tutti i territori (Aimo et al., 2020). La terza parte, realizzata nel 2021, ha riguardato il secondo anno di attuazione dei progetti e si è concretizzata in quattro studi di caso relativi ai territori di Alessandria, Alba, Pianezza e Borgomanero (Pomatto et al., 2022). La quarta parte è stata realizzata a cavallo tra il 2022 e il 2023 ed è stata dedicata al tema della governance delle politiche di welfare locale e ai cambiamenti nel corso del tempo attraverso la realizzazione di otto studi di caso riguardanti ambiti territoriali con più di un ente gestore (Vino et al., 2023).

## Il processo di progettazione

Il primo carotaggio suggerisce che il processo di progettazione condotto dai territori ha prevalentemente seguito una logica di carattere incrementale, conducendo alla elaborazione di progetti che presentano elementi di familiarità con interventi già attuati, in termini parziali, discontinui o a scala ridotta, dagli attori pubblici o privati poi coinvolti nel processo di progettazione di We.Ca.Re.

## I contenuti dei progetti e il primo anno di attuazione

La seconda fase dell'indagine ha innanzitutto indagato con maggiore dettaglio i contenuti dei 22 progetti, evidenziando che in effetti non costituiscono interventi unitari ma ciascuno di essi corrisponde ad un "paniere" di interventi differenziati. La Tabella 8.3 propone un quadro sinottico degli interventi contenuti nei progetti, classificati sulla base di due dimensioni: la loro aderenza o meno ad una definizione stringente del concetto di innovazione sociale<sup>31</sup> e la loro caratterizzazione o meno in termini di servizi rivolti a specifiche categorie di utenti.

19 progetti su 22 includono interventi che si propongono di rafforzare il welfare territoriale attraverso l'estensione nello spazio e nel tempo di servizi parzialmente pre-esistenti ma non garantiti in termini uniformi e stabili sul territorio: servizi per l'inserimento socio-lavorativo, servizi per i minori e le famiglie, servizi per gli anziani e i soggetti non autosufficienti, servizi per contrastare l'emergenza abitativa. L'obiettivo di fondo sembra dunque essere quello di promuovere una maggiore continuità dell'offerta, in particolare in quelle aree di intervento che non sono considerate sufficientemente consolidate o capillari, eventualmente, tramite questi interventi "pilota" potenziare la capacità di coordinamento tra gli attori. Si tratta di interventi che possono presentare assonanze e elementi comuni con il concetto di innovazione sociale, a partire dal possibile spazio per l'azione sussidiaria della società civile locale, ma molto difficilmente potranno auto-sostenersi economicamente dopo la conclusione di We.Ca.Re.

**Tabella 4.11 Classificazione degli interventi contenuti nei progetti**

	Servizi	Azioni
Innovazione sociale	Auto-mutuo-aiuto e scambio solidale	Informazione
	(9 progetti)	(9 progetti)
Welfare territoriale	Inserimento socio-lavorativo	Uffici progettazione
	Minori e famiglie	Tavoli e reti stakeholder
	Anziani e soggetti non autosufficienti	Omogeneizzazione e integrazione dell'offerta
	Emergenza abitativa	
	(19 progetti)	(13 progetti)

Fonte: IRES Piemonte

Oltre la metà dei progetti, 13 su 22, include azioni che riguardano la progettazione e la *governance* delle politiche sociali territoriali: l'istituzione di uffici di progettazione, la costituzione o il rafforzamento di tavoli di confronto con gli *stakeholder*, azioni per omogeneizzare e integrare tra loro servizi già esistenti. Si tratta di interventi coerenti con l'obiettivo perseguito dalla Regione di rafforzare la *governance* collaborativa delle politiche sociali; essi rappresentano elementi di innovazione

<sup>31</sup> Il riferimento è alla definizione utilizzata dal CERIS (Centro di Ricerche Internazionali sull'Innovazione Sociale) secondo cui vi è innovazione sociale quando un bisogno collettivo è affrontato attraverso un'innovazione di carattere relazionale o tecnologico che è dotata di capacità economica di auto-sostegno sul lungo periodo ed è in grado di determinare un impatto strutturale sul contesto in cui si inserisce.

relazionale, in alcuni casi affiancati da innovazioni di tipo tecnologico con l'utilizzo di applicazioni e piattaforme digitali. Esiste poi un nucleo di interventi che si possono considerare potenzialmente in grado di determinare innovazioni sul sistema di offerta ispirate al concetto di innovazione sociale inteso in senso stretto. In 9 progetti su 22 si prevede la realizzazione di servizi di innovazione sociale in senso proprio. Si tratta di servizi di auto-mutuo-aiuto e scambio solidale basati sulla attivazione di reti locali della società civile, in seguito ad azioni di animazione territoriale. In uno stesso numero di progetti, 9 su 22, sono contenute azioni di condivisione e diffusione delle informazioni sui servizi e le opportunità esistenti sul territorio, mettendo in rete soggetti pubblici e privati e ricorrendo ampiamente a piattaforme informatiche ed *on-line*. Considerando nel loro insieme queste due categorie di interventi, la maggior parte dei progetti – 16 su 22 – contiene almeno un intervento di innovazione sociale in senso stretto.

In merito al primo anno di attuazione l'indagine ha evidenziato diverse difficoltà. L'avvio delle prime attività ha infatti generalmente scontato un rilevante ritardo legato alla necessità di rimodulare i progetti e di definire la progettazione esecutiva delle azioni. La *governance* dei progetti è spesso stata caratterizzata da dispendiose negoziazioni sia tra i partner pubblici, sia tra questi ultimi e i soggetti del terzo settore, per quanto non manchino situazioni in cui questi problemi non sembrano essersi verificati o sembrano aver avuto una minore incidenza per l'avvio delle attività. Il coinvolgimento e l'attivazione della società civile e in particolare delle associazioni di volontariato, spesso frammentate e deboli sul piano organizzativo è un nodo problematico che è stato incontrato in molti territori. Molti enti gestori inoltre, soprattutto quelli di dimensioni minori, hanno incontrato significative difficoltà sul piano amministrativo che ne hanno chiaramente rallentato il passo.

L'irrompere dell'emergenza sanitaria con il conseguente *lockdown*, verificatosi quando l'attuazione degli interventi era ancora ad uno stadio piuttosto iniziale, nella maggior parte dei territori ha causato una sostanziale interruzione di gran parte delle attività in corso per alcuni mesi.

## Un approfondimento sui processi di innovazione e la governance

La terza fase di analisi del processo di attuazione, condotta tra febbraio e maggio 2021, ha approfondito l'analisi su quattro casi, analizzando i progetti di cui sono capofila Alba, Alessandria, Borgomanero e Pianezza. Si tratta di casi appartenenti alle diverse classi dimensionali individuate nel primo paragrafo – Risorse e territori della Misura 1 –, e distribuiti nei quattro quadranti della Regione. I principali attori responsabili dell'attuazione sono stati intervistati con l'intento di rispondere a due domande:

- il programma ha stimolato a livello locale qualche innovazione in senso lato, anche se non riconducibile alla definizione di innovazione sociale in senso proprio?
- queste eventuali innovazioni quali caratteristiche hanno e sulla base di quali meccanismi si sono attivate?

La visione più ravvicinata di questi 4 casi suggerisce che, almeno in alcuni territori, il programma We.Ca.Re. abbia costituito una finestra di opportunità variamente utilizzata dagli attori locali per introdurre qualche innovazione intesa come modifica di carattere incrementale nelle modalità di operare dei servizi pubblici e/o nella gamma di servizi attivati.

I paragrafi che seguono provano a sostanziare questa affermazione, con riferimento in particolare al tipo di innovazione introdotta e ai problemi affrontati, ai percorsi attraverso i quali si sono introdotti elementi di discontinuità, al ruolo giocato dal partenariato ed in genere dalle reti di relazioni costruite sui territori, ai risultati percepiti dagli attori ed infine ai meccanismi attivati dal programma We.Ca.Re.

## L'innovazione introdotta ed i problemi affrontati

Gli elementi di discontinuità rintracciati nei casi studiati sono riconducibili a tre categorie:

- rispetto a quanto tradizionalmente messo in campo dagli Enti gestori si sono avviate modalità innovative per affrontare problemi consolidati;
- queste modalità innovative sono state rivolte ad affrontare problemi inediti, o finora non affrontati;
- si sono arricchite le reti territoriali, modificando, talvolta in maniera significativa, le relazioni ed i ruoli degli attori.

Con riferimento alla prima tipologia di discontinuità introdotta si può citare ad esempio il caso dell'intervento sulla emergenza abitativa del Consorzio di Pianezza. Siamo qui in presenza di un problema non certo di recente emersione, anzi, possiamo dire che si tratti di un problema "refrattario", di un problema cioè che fino a questo momento era risultato sostanzialmente intrattabile, confinato in una sorta di "terra di nessuno" tra le competenze dei Consorzi – che possono attivare misure di sostegno economico e di accompagnamento per soggetti deboli e marginali, ma non hanno strumenti specificamente dedicati al tema della casa – ed i Comuni, che al contrario hanno competenze sulle politiche della casa, ma non hanno strumenti per attivare percorsi di accompagnamento e di più complessiva inclusione sociale con cui costruire soluzioni non solo emergenziali. Il tentativo avviato con WE.Ca.Re. va nella direzione di strutturare un quadro di regole condivise, percorsi di confronto e di cooperazione tra i Comuni del territorio, il Consorzio ed i soggetti che gestiscono i servizi di *housing* sociale – in un caso dei Comuni, in altri casi attori del privato sociale – per provare a progettare soluzioni di più ampio respiro per i nuclei famigliari in situazione di difficoltà rispetto all'abitazione.

Nella stessa direzione – l'avvio di un tentativo innovativo rispetto al problema "storico" della casa – va uno dei progetti con capofila il Consorzio di Alessandria, in questo caso con una maggiore accentuazione sul tema delle "fasce grigie", ossia degli utenti finora ignorati dai Consorzi perché (non ancora) in situazione di conclamata difficoltà economica. Anche in questo caso, il tentativo avviato è quello di definire regole, linee di azione, ruoli dei diversi attori pubblici e privati, per costruire un sistema di intervento finora sostanzialmente inesistente.

Ancora simile, sotto diversi aspetti, è il progetto a favore dei minori messo in campo dal progetto We.Ca.Re. di Borgomanero. Il tema del rapporto delle famiglie con le fragilità e le difficoltà legate all'infanzia è anch'esso un tema consolidato nella sfera di azione dei consorzi socio-assistenziali, in questo caso interessato da una ridefinizione del problema e da un conseguente tentativo di rivedere la strategia dell'intervento, ponendo l'accento sul versante della prevenzione rispetto a quello della riparazione delle situazioni già compromesse. Anche in questo caso, è stato avviato un tentativo basato sulla attivazione di sedi di confronto strutturato tra molteplici attori del territorio – operatori dei consorzi, famiglie, operatori dei nidi comunali e privati, altri soggetti – per individuare e definire prassi comuni di lavoro e momenti di formazione ed accompagnamento alle famiglie.

Ancora, è possibile citare il progetto sempre di Borgomanero finalizzato agli inserimenti lavorativi, rivolto alle persone con disabilità e, più in generale, in una condizione di fragilità. Anche in questo caso siamo in presenza di un problema da tempo nell'agenda degli interventi dei Consorzi. Il tentativo consiste nell'adottare un approccio all'inserimento lavorativo che pone maggiore attenzione al contesto aziendale che accoglie gli utenti rispetto a quanto classicamente avviene in questo tipo di interventi. L'attenzione è stata dunque posta sia alla costruzione di percorsi di

rafforzamento delle competenze degli utenti, attraverso l'utilizzo di situazioni di lavoro gestite da partner del progetto, per poi avviarli ad esperienze di tirocinio in aziende del territorio ed infine ad una collocazione lavorativa stabile, sia alla costruzione di competenze di accoglienza ed accompagnamento delle aziende, con percorsi di formazione dei tutor aziendali e l'introduzione della nuova figura di "magister" dei tutor.

Parzialmente differenti sono i casi che si possono qualificare nella categoria "modalità innovative - problemi inediti/non affrontati".

Tale è ad esempio il caso dell'intervento del progetto di Alba su alcuni quartieri, sia in Alba città che in Comuni del territorio, finalizzato ad attivare risorse del quartiere affinché il quartiere stesso gestisca e affronti le proprie problematiche.

Sotto questo aspetto è analogo il progetto di Alessandria che prevede la costruzione di una piattaforma che riporti i servizi del welfare territoriale – che siano erogati da attori pubblici o privati – e che al tempo stesso consenta ai singoli cittadini o associazioni sia di segnalare una propria situazione di bisogno che di offrirsi come risorsa – in termini di tempo, di competenze, di disponibilità – per affrontare problemi segnalati da altri cittadini o associazioni.

Si tratta di progetti che nascono sulla base dell'opzione per un approccio di "sviluppo di comunità", in cui gli utenti stessi dei servizi possano essere risorsa per affrontare i problemi comuni ad una collettività. Sulla base di questo approccio, si individuano quindi problemi o situazioni in cui sperimentare modalità innovative di intervento.

Tutti i casi citati sono accomunati da una qualche discontinuità nel sistema delle relazioni.

In tutti i casi richiamati i tentativi di costruire soluzioni efficaci – o almeno auspicabilmente tali – passano dalla condivisione di metodi e di visioni dei problemi tra una pluralità di attori. In tutti i casi, i Consorzi hanno provato a spogliarsi di una loro (forse presunta) centralità e primazia nella gestione delle situazioni, per aprirsi a un effettivo rapporto di partenariato con altri attori. Al tempo stesso, attori privati o del privato sociale hanno dovuto affrontare problematiche, talvolta anche a loro sconosciute, progettando non solo le soluzioni tecniche a fronte di precise indicazioni dei Consorzi – quella che uno dei nostri interlocutori ha definito "*micro-progettazione*" – ma provando più a monte nel percorso progettuale a definire i problemi e gli obiettivi realisticamente conseguibili, in un rapporto sostanzialmente "alla pari" con i Consorzi, all'interno di un percorso che, sempre lo stesso interlocutore, ha definito di "*macro-progettazione*".

Ne è conseguita una ridefinizione delle relazioni tra gli attori con un ispessimento delle relazioni ed una modifica dei ruoli che si può talvolta considerare significativa seppure non generalizzata e comunque – per quanto è attualmente possibile affermare – all'interno dei confini del programma We.Ca.re.

## I percorsi dell'innovazione

Il programma We.Ca.Re. è in definitiva "atterrato" nei diversi territori, interagendo con il tessuto locale e, almeno in alcuni casi, intercettando e valorizzando esperienze innovative in qualche misura già presenti, seppure molto spesso allo stato embrionale.

Il percorso seguito in tutti i casi esaminati può essere a sua volta stilizzato in questi termini più generali:

- una situazione di diffusa insoddisfazione rispetto alle modalità tradizionalmente adottate per affrontare determinati problemi e situazioni, più o meno radicate o relativamente nuove;

- la ricerca, da parte degli Enti gestori, di partner e soluzioni in qualche misura già praticate sul proprio territorio o altrove, seppur in forma magari circoscritta;
- la messa a punto di metodi di intervento mutuati da esperienze "minoritarie" assunte come punto di riferimento e il tentativo di attuarli ed estenderli ad un bacino di azione più ampio.

Facendo riferimento agli interventi prima citati, molte sono le situazioni in cui sono attori del privato sociale quelli che avevano sperimentato modalità innovative di intervento, talvolta nel medesimo territorio dove hanno luogo i progetti, talvolta in altri territori: è il caso delle politiche abitative o del catalogo/piattaforma degli interventi ad Alessandria, dove sono soggetti privati i titolari di esperienze che vengono assunte come riferimento; oppure le politiche per la famiglie ed i minori, dove è invece in uno dei consorzi titolari del programma We.Ca.Re. con capofila Borgomanero che si sono realizzate le esperienze prese a riferimento ed estese a tutto il territorio del programma; infine è il caso degli interventi per l'inserimento lavorativo, dove è una cooperativa presente a Borgomanero che ha sperimentato negli anni un approccio parzialmente differente da quello praticato dai Consorzi e dai servizi pubblici.

Con riferimento invece al progetto di Alba, la dinamica è parzialmente differente, in quanto l'approccio allo sviluppo di comunità e al "beneficiario-come-risorsa" è un approccio maturato all'interno del Consorzio stesso, stimolato anche, nel tempo, dall'intervento sulle povertà, dapprima con risorse del Consorzio stesso, e successivamente con il Reddito di Inclusione ed il Reddito di Cittadinanza, e dalla insoddisfazione per le dinamiche che si instauravano tra beneficiari ed operatori, con lo stabilirsi di una situazione di dipendenza dei beneficiari dagli operatori, e la conseguente impossibilità a mettere in campo le risorse (pur sempre presenti) dei beneficiari. Si trattava di un approccio in qualche misura non ancora prevalente, seppur già presente nelle modalità di azione del Consorzio, che ha trovato in We.Ca.Re. l'occasione per mettersi ulteriormente alla prova e tentare di consolidarsi.

L'aver fatto emergere questo potenziale latente di innovazione, è probabilmente il più significativo risultato di We.Ca.Re., quanto meno con riferimento ai quattro casi su cui è stata condotta questa fase di approfondimento dell'analisi.

## Il ruolo del partenariato e delle reti territoriali

Parlare di potenziale latente di innovazione è di particolare interesse se si guarda non solo all'attore pubblico titolare dei servizi socio-assistenziali – il Consorzio o i Comuni in forma associata – ma soprattutto se si allarga lo sguardo all'attore composito che è l'intero sistema di welfare locale.

Si tratta infatti di processi di innovazione che si originano, che vengono inizialmente sperimentati in qualche luogo all'interno del sistema più complessivo di azione locale, e che con We.Ca.Re. possono essere veicolati e ampliati in altri punti del sistema territoriale.

L'attore pubblico ha avuto un ruolo di regia e di governo – non sempre privo di incertezze – di questi processi, che tuttavia non si comprendono appieno se non si considera tutto il sistema territoriale, nelle sue articolazioni pubbliche e private, come un attore collettivo.

Significativo è stato inoltre il ruolo giocato da esperti ed attori collocati anche al di fuori del territorio di riferimento dei diversi progetti: in tutti i casi analizzati ci sono stati percorsi di formazione o di confronto con esperti ed esperienze esterne e pregresse, che hanno collocato le reti territoriali all'interno di più ampie reti nazionali di attori impegnati sui differenti temi messi al centro degli interventi. Anche con riferimento a questo ampliamento delle reti, possiamo parlare di attori

collettivi, su scala extra-territoriale, protagonisti dei percorsi di cambiamento che talvolta rimangono opachi anche per gli stessi attori locali.

Esemplificativa a questo proposito è l'esperienza del catalogo dei servizi di Alessandria, dove operatori della cooperativa che ha realizzato la piattaforma e costruito il catalogo – unitamente agli operatori dei Consorzi coinvolti – avevano realizzato una simile esperienza per censire le risorse territoriali disponibili per affrontare l'emergenza Covid, a sua volta mutuando l'idea da una esperienza realizzata all'interno di un progetto rivolto in questo caso ai migranti a Napoli e poi replicata a Ravenna.

## I risultati percepiti e la variabile Covid

Non è possibile parlare dei risultati conseguiti dai progetti di We.Ca.Re. senza considerare la situazione creata dalla epidemia da Covid-19.

La situazione determinatasi a seguito della pandemia, con l'impossibilità per molti mesi di realizzare attività che prevedessero interazioni in presenza, ha fortemente penalizzato i progetti che richiedevano non solo una significativa interazione con l'utenza, ma anche una costante interazione e confronto tra gli operatori, proprio in ragione del carattere sperimentale delle iniziative e dell'esigenza di costruire modalità condivise di intervento.

L'impatto della pandemia è stato pertanto duplice. Da un lato ha allungato i tempi di realizzazione dei progetti, ponendo tutta una serie di difficoltà che hanno rallentato l'attuazione degli interventi; l'esito finale è che molti progetti non sono arrivati a realizzare i risultati finali attesi, ma hanno posto alcune premesse che necessitano di tempo per eventuali ulteriori sviluppi.

D'altro canto, però, la pandemia ha avuto anche l'effetto di aumentare sotto qualche aspetto il grado (se non anche il tipo) di innovazione dei progetti, poiché ha costretto ad esplorare modalità di interazione che altrimenti non si sarebbero praticate, sia nel rapporto tra gli operatori sia, aspetto più interessante, nell'interazione con gli utenti e nella "costruzione" del servizio da offrire.

Alcuni progetti – come ad esempio quello di agricoltura solidale del Consorzio di Pianezza – non hanno trovato modalità operative per poter decollare, altri invece sono stati ripensati attraverso l'utilizzo delle tecnologie informatiche: l'intervento sulle famiglie del progetto di Borgomanero ha ampiamente utilizzato un diffuso social (Facebook) per costruire relazioni con gli utenti ma anche per offrire servizi e consulenza, ad esempio agli Asili Nido del territorio.

Il progetto sui quartieri di Alba ha riconvertito molti dei momenti di incontro previsti ad attività *online*, come ad esempio i "caffè *online*", attraverso cui sperimentare anche forme di interculturalità. Sempre nel We.Ca.Re. di Alba, il progetto sul trasporto è stato completamente ridisegnato, trasformandolo in attività di presidio solidale del territorio, attraverso l'introduzione della figura della "sentinella" ed una più stretta interazione con i Sindaci dell'Alta Langa.

Venendo alla percezione dei nostri interlocutori sui risultati conseguiti nelle diverse linee progettuali di We.Ca.Re., il quadro che se ne ricava è molto articolato.

Per quanto attiene alla realizzazione delle linee progettuali, pur scontando ritardi e riprogettazioni, il giudizio è sostanzialmente positivo. Rimane tuttavia la netta percezione che in molti casi si siano poste delle premesse che necessitino di un ulteriore sviluppo futuro, necessario per cogliere più concretamente i frutti del lavoro svolto.

## I meccanismi

L'analisi condotta nei 4 casi suggerisce che la strategia We.Ca.Re., anche laddove non abbia stimolato innovazioni sociali in senso stretto, possa aver contribuito ad attivare un potenziale di innovazione (intesa in senso lato) in qualche misura già presente nei territori.

Le leve che sembrano aver giocato un ruolo nell'innescare, almeno in alcuni territori, questo processo sono essenzialmente tre:

- in primo luogo, la stessa adozione di una politica che aveva come proprio esplicito obiettivo la promozione dell'innovazione sociale ha avuto l'effetto di cambiare in qualche misura le "regole del gioco" per gli attori dei sistemi di welfare locale, forzandoli ad individuare problemi e/o soluzioni con almeno degli elementi di discontinuità; questa cornice di ragionamento ha conferito maggiore peso, maggior rilevanza alle esperienze già presenti con contenuti di innovatività, consentendo loro di emergere e divenire esperienza di riferimento per la nuova progettazione;
- in secondo luogo, il metodo suggerito dal dispositivo del programma, del confronto, della condivisione, dell'allargamento delle interlocuzioni, ha portato a ridefinire, almeno parzialmente, problemi e soluzioni attraverso lo scambio ed il confronto tra punti di vista differenti;
- in ultimo, ma ovviamente non meno importante, la disponibilità di risorse aggiuntive hanno reso interessante, e quindi possibile, questo sforzo di innovazione agli occhi degli attori territoriali.

## La governance

La dimensione di risultato che rimane più in ombra è invece quella della governance delle politiche di welfare su territori più ampi dei singoli Consorzi. Molti progetti We.Ca.Re. si ponevano obiettivi di omogeneizzazione degli interventi su ambiti territoriali molto ampi, come nel caso dell'alessandrino-astigiano o del progetto con capofila Borgomanero, dove in qualche misura si pensava a We.Ca.Re. come opportunità per avanzare nella unificazione delle forme di gestione, oggi suddivise in enti diversi.

Sotto questo profilo va detto che al momento non si registrano grandi risultati. Lo specifico approfondimento condotto sugli ambiti territoriali composti da più di un soggetto gestore evidenzia del resto come il sistema regionale di articolazione degli enti gestori dei servizi socio-assistenziali non abbia ancora raggiunto una situazione di equilibrio di lungo periodo.

In alcuni casi emerge una tensione tra l'ente di più grandi dimensioni e l'ente di piccole dimensioni e si intravedono possibili nuovi equilibri in cui le forme di integrazione divengano sempre più strette fino al possibile accorpamento in un unico ente all'interno di ogni ambito.

Esistono inoltre alcuni ambiti mono-ente di dimensioni inferiori ai 40.000 abitanti; si tratta di enti in situazioni a rischio di instabilità, le cui prospettive sono legate anche alla capacità di condividere risorse e progetti con altri enti/ambiti limitrofi di maggiori dimensioni.

## Un approfondimento sul capitale sociale

L'indagine di network analysis e l'analisi del processo di attuazione di We.Ca.Re sono state affiancate da un approfondimento in merito al capitale sociale nei territori, in base all'ipotesi che l'attuazione della misura possa essere favorita dall'esistenza di capitale sociale, e che al contempo il successo della misura possa contribuire allo sviluppo del capitale sociale locale.

Il concetto di capitale sociale è intrinsecamente multidimensionale. E' stato dunque innanzitutto necessario mettere a punto una adeguata operativizzazione del concetto identificando un set di variabili<sup>32</sup> in grado di tener conto della sua multidimensionalità sulla base di una approfondita revisione della letteratura (Camoletto, 2022).

Successivamente sono stati raccolti ed elaborati i dati del set di variabili in termini comparati tra le Province piemontesi. Si tratta di un'indagine di carattere esplorativo e che, in quanto tale, non consente di avanzare conclusioni generali e definitive in merito alle differenze sui livelli di capitale sociale dei territori. Fa tuttavia emergere l'ipotesi, da sottoporre a ulteriori verifiche al fine di validarla o confutarla, che nell'ambito della Regione Piemonte sia la Provincia di Cuneo a possedere i livelli di capitale sociale relativamente più elevati e sia, invece, la Provincia di Torino a possedere quelli relativamente più bassi (Camoletto, 2023).

Ad integrazione dell'indagine quantitativa sul livello di capitale sociale nelle provincie piemontesi è stata condotta a inizio 2023 una indagine qualitativa, articolata in un questionario on line rivolto a tutti i soggetti attuatori di We.Ca.re e a sette interviste semi-strutturate a responsabili di progetto. Nel suo insieme questa indagine conferma e rafforza quanto emerso nell'ambito delle attività di network analysis e di analisi del processo di attuazione, con alcune ulteriori sottolineature. È in primo luogo emerso chiaramente che le ragioni che hanno indotto i soggetti attuatori ad aderire al progetto si connettono all'obiettivo di migliorare il sistema dei servizi socio-assistenziali a livello locale. In secondo luogo è emerso come rilevanti fattori di forza siano consistiti nel clima di fiducia e l'attitudine alla collaborazione maturate in pregresse esperienze di collaborazione multi-attore, a conferma della rilevanza del capitale sociale quale leva utile allo sviluppo delle politiche pubbliche (Camoletto, 2023).

## Indicazioni di policy

Pur nei limiti delle analisi svolte, è possibile ricavare alcune prime indicazioni in tema di *policy* per l'innovazione dei sistemi di welfare locale.

In primo luogo, si può notare come il disegno di opportune *policy* e la disponibilità di risorse economiche può riuscire a "forzare" gli attori locali, quanto meno ad attivare tentativi che in primo luogo sono percorsi di scoperta e valorizzazione delle esperienze per qualche aspetto, più o meno minuto, già in atto. Si può dire che a questo fine occorre disegnare *policy* che – in analogia alla strategia We.Ca.Re. – indichino una prospettiva di lavoro e definiscano risorse dedicate, astenendosi il più possibile da individuare regole troppo vincolanti o modalità di azione troppo prescrittive. L'innovazione, se intesa in senso ampio, trasversale ai filoni di intervento del welfare locale e non centralizzata a livello regionale, è un processo non pienamente disegnabile a priori o a priori attribuibile a specifici attori, soprattutto perché in ogni territorio esistono nuclei di potenziale innovazione e di risorse non uniformi e sempre peculiari. Se dunque si punta ad uno stimolo all'innovazione diffuso e multiforme, una politica dovrebbe essere sufficientemente a maglie larghe da consentire che i potenziali esistenti vengano individuati e valorizzati, in un processo di scoperta

---

<sup>32</sup> Sono state identificate 16 variabili che fanno riferimento a 3 dimensioni caratterizzanti il concetto di capitale sociale: la dimensione strutturale che riguarda l'insieme di rapporti di relazione e di scambio che legano tra di loro i diversi individui nel contesto di riferimento; la dimensione normativa che riguarda l'insieme delle norme di comportamento e dei valori interiorizzati dagli attori; la dimensione cognitiva che riguarda l'insieme di conoscenze condivise e di informazioni possedute circa i fenomeni che gli attori si trovano a dover interpretare ed affrontare.

che ogni territorio non può che attivare con proprie modalità, in ragione della propria storia e delle proprie esperienze.

In secondo luogo, va rilevato che, quanto meno allo stadio attuale lo stimolo introdotto da We.Ca.Re. sia risultato sostanzialmente inefficace nei confronti del tema della omogeneizzazione e, in prospettiva, unificazione, delle differenti modalità di gestione dei servizi socio-assistenziali presenti sui territori.

Qui c'è un elemento che va chiarito. Il progetto We.Ca.Re. ha effettivamente messo in moto processi di ridefinizione della *governance* territoriale – si è visto infatti come si siano attivati processi di ristrutturazione delle relazioni e dei ruoli tra gli attori dei sistemi locali di welfare all'interno dell'attuazione di We.Ca.Re – ma questa ridefinizione non è andata nella direzione della unificazione dei modelli istituzionali di governo.

Quello del disegno istituzionale è infatti un livello diverso di intervento rispetto alla *governance* dei sistemi di welfare – avendo a che fare piuttosto con il tema del *government* che non con quello della *governance* – ed in quanto tale si colloca in una sfera differente rispetto al ridisegno dei contenuti del welfare locale: è una dimensione nella quale la variabile dei rapporti politici tra gli attori istituzionali è prevalente e difficilmente può essere toccata da politiche rivolte all'innovazione sociale, richiedendo strumenti e risorse dedicate.

L'indicazione in termini di policy regionale per migliorare la *governance* dei servizi sociali che ci pare possibile trarre dalla ricerca svolta è che il conseguimento di maggiori livelli di integrazione ed omogeneità operativa, così come di maggiore efficacia progettuale, non passa necessariamente attraverso il ridisegno del livello istituzionale della *governance*.

Le regole che verranno individuate per la progettazione degli interventi e la gestione dei fondi, ad esempio con riferimento alle risorse del prossimo ciclo di programmazione europea, possono continuare a rappresentare un efficace strumento nella direzione di un'innovazione incrementale dei modelli di *governance* territoriale dei servizi socio-assistenziali.

Infine c'è qui un aspetto cui, al momento, si può solo accennare e che riguarda il tema della prosecuzione della politica di innovazione sociale.

Si è visto come in ognuno dei casi esaminati sia forte la consapevolezza di essere in una fase ancora iniziale di un percorso che meriterebbe un ulteriore sviluppo. In questo senso, è estesa la consapevolezza da parte dei territori di dover reperire altre risorse, dal bilancio degli enti gestori stessi o attraverso la partecipazione a bandi, per proseguire le linee progettuali avviate con We.Ca.Re. Se questo processo di autonomo rifinanziamento può essere visto come un interessante passaggio di responsabilizzazione ed impegni degli attori locali, esso però non è esente da rischi. Uno in particolare. Pur all'interno di un percorso di condivisione, ogni attore, che sia pubblico o privato, è mosso da una propria progettualità e sottoposto a propri vincoli: nel momento in cui tenta di accedere individualmente a fonti di finanziamento, pur con l'intento di convogliare poi queste risorse in un disegno condiviso con altri attori del territorio, è tuttavia necessariamente portato a riferire la progettualità, anche in risposta a bandi, alle proprie strategie aziendali e ai vincoli posti dai differenti bandi disponibili. Detto in altri termini, è opportuno segnalare come, al di fuori di una ricerca congiunta di risorse – che presuppone ad esempio la costruzione di *partnership* per la partecipazione a bandi – si tratterà di ricostruire a posteriori – sulla base dei finanziamenti acquisiti e dei vincoli cui sono sottoposti – una coerenza di azione tra i diversi attori che potrebbe rivelarsi non così semplice, e comunque tale da imprimere diverse “curvature” ai percorsi di innovazione fin qui praticati.

In definitiva, la presenza di una – pur non invasiva – regia pubblica e in particolare regionale, potrebbe rivelarsi ancora molto utile per non sottoutilizzare il potenziale di innovazione, piccolo o grande che sia, scoperto e attivato con il programma We.Ca.Re.

## 4.8 L'INCLUSIONE DELLE PERSONE SENZA DIMORA

La mancanza di dimora è un fenomeno sociale presente in tutte le città, in aumento nella dimensione quantitativa e con nuove specificità: persone straniere in uscita da percorsi di accoglienza (es. Sprar) senza alternative, persone con dipendenze o comportamenti patologici, donne vittime di violenza domestica con minori, badanti che hanno perso il lavoro e l'abitazione, persone colpite da una repentina caduta in povertà<sup>33</sup>. La mancanza o la perdita dell'abitazione può condurre all'emarginazione e all'esclusione sociale.

Tra le risposte più diffuse prevale una logica emergenziale, basata sul ricovero notturno in dormitori distinti per genere e da lasciare il mattino seguente, sulla distribuzione di pasti e bevande calde durante il giorno e la notte, sulle cure sanitarie fornite nei servizi di pronto soccorso o da volontari. Molte risposte sono fornite da organismi del terzo settore. Risposte chiaramente non adeguate a tutti i bisogni. Al fine di garantire appieno la possibilità di godere dei diritti di cittadinanza è necessaria la residenza: la gran parte dei Comuni offre quindi la possibilità di disporre di una residenza fittizia, che consente alla persona di presentare domande per godere di misure di sostegno al reddito, bonus, alloggi ERP, per avere un medico di base o un conto corrente, per ricevere comunicazioni.

Tra i servizi esistenti come risposta ad alcune esigenze della popolazione senza dimora, troviamo l'incremento degli spazi d'accoglienza d'inverno.

Il paradigma di intervento prevalente è denominato "approccio a gradini"<sup>34</sup>, un percorso progressivo di reinserimento in cui la casa rappresenta l'ambita meta finale. A fronte della varietà della popolazione che presenta, dunque, necessità differenti (i nuclei, le donne con minori, giovani con dipendenze) alcune persone sono ospitate in gruppi appartamento, vi sono alloggi di transizione, alcune esperienze di *cohousing*, casi di affidamento tra adulti. Le soluzioni abitative di altro tipo rispetto ai dormitori e alle strutture a carattere comunitario non sono, però, molto diffuse; le opportunità abitative, pure a fronte di bisogni diversi, risultano piuttosto standardizzate.

Da due decenni, dapprima all'estero e più recentemente anche in Italia, si è iniziato a sperimentare un approccio diverso (*housing first*, HF) che prevede la possibilità del passaggio diretto dalla strada ad un alloggio autonomo, con un accompagnamento da parte del servizio sociale per tutto il tempo necessario a recuperare uno stato di benessere e di integrazione sociale, senza trattamenti coercitivi ma basato sull'auto-determinazione della persona. La persona partecipa con il proprio reddito alle spese per l'affitto, e riceve visite periodiche da parte dei servizi che lo sostengono nel recupero delle relazioni, degli spazi e del senso di appartenenza alla comunità. L'approccio può rivolgersi ad un target differenziato ed ampio. Nella sua formulazione originale si rivolge prevalentemente proprio agli individui che presentano condizioni psicofisiche maggiormente

---

<sup>33</sup> "Sono tutte persone che bene o male hanno sempre lavorato, che hanno famiglie, che avevano una vita che rientra nel canone della normalità, ma che ad un certo punto si è trasformata e tutto quello che avevano si è sgretolato", nelle parole di un operatore.

<sup>34</sup> Passaggio dal marciapiede, al dormitorio, alla comunità, ai gruppi appartamento, fino ad un alloggio autonomo, un percorso vincolato al raggiungimento di risultati comportamentali da parte della persona.

compromesse dalla vita in strada. Sono state sviluppate delle varianti e diverse modalità di attuazione; in genere è richiesto un sistema di servizi sociali articolato e la presenza di un regime di reddito minimo affinché il programma sia sostenibile dal punto di vista economico.

## In cosa consiste l'intervento

L'Avviso 4/2016 ha inteso supportare gli enti territoriali nell'attuazione degli interventi di competenza in materia di servizi rivolti alle persone senza dimora. Nel testo del bando è esplicitato che il documento di riferimento che deve ispirare le azioni di programmazione è rappresentato dalle "Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia" (2015) in cui è espressa la volontà di superare una concezione degli interventi improntata a un'ottica emergenziale.

Con il metodo Housing First, si propone alla persona senza dimora un alloggio in affitto. Il metodo richiede la disponibilità di abitazioni individuali, ed è sostenibile se la persona ospitata ha risorse per pagare l'affitto. Il beneficiario viene accompagnato ad ampio raggio in un percorso di inserimento sociale e lavorativo. L'approccio richiede: presa in carico integrale, coordinamento tra servizi abitativi, sociali, per il lavoro, sanitari.

Le risorse rese disponibili per i 5 progetti sono pari a 767.500 euro, 50% sul PON "Inclusione" e altrettanto sul PO I FEAD. Le risorse possono essere impiegate rispettivamente per:

- misure di sostegno alle persone nel percorso verso l'autonomia (metodo HF/HL) e interventi di pronto intervento sociale e rafforzamento dei servizi a bassa soglia;
- distribuzione di beni di prima necessità (viveri, coperte, sacchi a pelo, kit igiene personale) e altri beni materiali. Per una quota ridotta delle risorse FEAD anche misure di accompagnamento, come supporto all'accesso ai servizi e per pratiche burocratiche.

Il programma è stato avviato nel 2018 con chiusura indicata nel mese di dicembre 2020. I progetti prevedono l'avvio della sperimentazione di HF per alcune decine di beneficiari e di potenziare gli altri servizi a favore del complesso delle persone senza dimora presenti (circa 1000).

Questi progetti e risorse si affiancano a quelli presenti in tutti i capoluoghi provinciali della regione finanziati dalla cosiddetta quota servizi del Fondo Povertà del PON inclusione - FSE, quota esplicitamente rivolta alla presa in carico delle persone senza dimora. I due filoni di finanziamento - ex Avviso 4 e Fondo Povertà - sono autonomi, ma vengono gestiti dai medesimi soggetti istituzionali.

L'Avviso 4/2016, come evidenziato dal monitoraggio nazionale<sup>35</sup>, condotto da fio.PSD e dall'Università di Bologna, presenta tra gli elementi di innovatività la possibilità di perseguire due tipologie di azioni complementari: da una parte il rafforzamento dei servizi territoriali, dall'altra l'acquisto di beni materiali, a valere sul Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti (FEAD) (Fio.PSD e Università di Bologna, 2020).

Sul territorio piemontese sono stati finanziati i progetti predisposti da 5 città capoluogo, coordinate dalla Regione, nel programma presentato ai sensi dell'Avviso 4 del 2016 del Ministero del Lavoro e

---

<sup>35</sup> Il periodo di ricerca che ha portato al monitoraggio nazionale è iniziato a ottobre 2018 e terminato a dicembre 2019.

delle Politiche Sociali, nell'ambito del PON "Inclusione"<sup>36</sup> e del PO I FEAD<sup>37</sup>. I progetti coinvolgono l'ente pubblico e le diverse realtà presenti e promuovono un maggior coordinamento.

## Come è stato valutato

L'IRES Piemonte ha condotto un'analisi di attuazione dei progetti per l'Avviso 4, in due distinte fasi, nel 2021 e nel 2023.

Nella prima fase dell'analisi (Cogno e Leonardi, 2021) si è data enfasi soprattutto ai processi di cambiamento innescati nei territori, con particolare attenzione agli enti locali, agli operatori e alle loro équipes: l'approccio HF richiede infatti una modalità di intervento fortemente personalizzata e basata sulla flessibilità e al contempo richiede la disponibilità e il coordinamento tra i vari servizi, in ambito comunale, sanitario e del lavoro.

L'indagine ha cercato anche di cogliere alcuni cambiamenti per i beneficiari, che sono stati rilevati attraverso le rappresentazioni degli operatori intervistati e alcune interviste con gli stessi beneficiari; una valutazione degli esiti sui percorsi di vita delle persone richiederebbe molti anni ma sarebbe senza dubbio auspicabile.

L'analisi è partita dall'esame della documentazione dei progetti, e si è sviluppata con le interviste in profondità ai dirigenti dei servizi e agli operatori coinvolti. Tra i focus, l'individuazione di fattori agevolanti e ostacolanti l'implementazione dei progetti presentati e l'attenzione a soffermarsi anche sugli atteggiamenti degli operatori e decisori rispetto alla fase di attuazione, nella discrezionalità che caratterizza tante scelte che sono tenuti a compiere.

Particolare attenzione è stata dedicata, inoltre, alla presa in carico che è uno tra gli aspetti più innovativi del programma HF. Si è fatto poi un approfondimento sul caso di Biella, in ragione di alcune condizioni preesistenti del contesto che potrebbero determinare il buon esito dell'intervento; questo ha permesso, inoltre, di approfondire con quali modalità e motivazioni il programma sta funzionando.

Nella seconda fase dell'analisi (Cogno e Leonardi, 2023) si è realizzato un follow up qualitativo. In particolare, 3 beneficiari sono stati intervistati due volte a distanza di circa un anno e mezzo la prima volta nel mese di marzo del 2021, durante il periodo pandemico, la seconda volta a dicembre del 2022. Si tratta di persone che in precedenza avevano vissuto in condizione di senza dimora.

## I risultati

Un primo esito riguarda la tenuta dei percorsi di HF avviati. Dalle 65 persone previste nei progetti

---

<sup>36</sup> PON "Inclusione": Programma Operativo Nazionale FSE a titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, riguardante interventi finalizzati al contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, approvato con Decisione della Commissione C (2014) 10130 del 17 dicembre 2014.

<sup>37</sup> PO I FEAD: il Programma Operativo per la fornitura di prodotti alimentari e assistenza materiale di base a titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali riguardante interventi finalizzati a ridurre le forme più gravi di povertà e a promuovere l'inclusione sociale delle persone in condizioni di grave deprivazione, approvato con Decisione della Commissione europea C (2014)9679 dell'11 dicembre 2014.

**Tabella 4.12 Destinatari di progetti di HF e HL (dati aggiornati al 31/12/2020)**

Ambito territoriale	Destinatari Previsti inizialmente	Destinatari inseriti al 31/12/2020
Asti	12	12
Alessandria	15	19
Biella	11	38
Cuneo	15	15
Novara	12	4

Fonte: IRES Piemonte

presentati, oggi risultano attivi 88 casi. Il dato sconta alcune cadute intervenute, dovute ad abbandoni spontanei o a trasferimenti, ma si tratta complessivamente di pochi casi. Altro esito estremamente significativo è la tutela della salute dei beneficiari degli interventi nell'attuale contesto pandemico.

Diversi intervistati evidenziano come il disporre di una residenza ha consentito ai beneficiari di ristabilire dei legami interrotti (vedere i figli, ospitare amici) e di riprendere dei percorsi di autonomia (alcuni svolgono attività retribuite e pagano l'affitto stabilito).

Vi sono anche sperimentazioni di *cohousing*, ad esempio di coabitazione volontaria tra persone proprietarie di immobili ma senza reddito e persone senza casa ma con attività e reddito.

In tutti i territori emerge che i progetti hanno modificato negli enti il modo di affrontare il bisogno: hanno facilitato la costruzione di équipe integrate, la stesura di patti di collaborazione e, in generale, la creazione di legami tra attori pubblici e del Terzo Settore. Hanno quindi rafforzato la regia pubblica degli interventi.

*“Questa modalità di accompagnarli verso l'autonomia era una già un'attività sposata, ma vincolata comunque ad un transito dentro il servizio di bassa soglia, con questa filosofia abbiamo invertito la rotta della lettura del bisogno del cittadino in povertà estrema. Perché devono per forza transitare dentro un servizio di bassa soglia?” (Dirigente di un ente locale).*

*“Noi sicuramente sull'housing first, indipendentemente dall'avviso 4, andremo avanti, perché comunque troveremo in qualche modo altre risorse, altre forme per continuare a monitorare e seguire le persone che sono in housing first. Con la chiusura dell'avviso 4 non chiuderemo gli appartamenti, le persone rimarranno lì e dovremo trovare altre forme. Le troveremo, le abbiamo sempre trovate” (Dirigente di un servizio).*

Rispetto ai principi del paradigma HF, molti interventi intrapresi negli ambiti territoriali piemontesi, soprattutto nella fase iniziale, hanno seguito una logica di tipo prudenziale e, per esempio, anziché selezionare i casi più compromessi, le cabine di regia hanno selezionato persone che potenzialmente avrebbero potuto «reggere bene un inserimento in casa». Si è comunque identificato, almeno in alcune situazioni, un percorso di crescita lungo il quale ci si è progressivamente occupati anche di casi più sfidanti, come emerge da questa affermazione raccolta in una intervista: “Oggi dopo tre anni e mezzo di fatto di lavoro ci siamo sperimentati anche con delle situazioni un po' più complesse” (Operatrice, Alessandria).

Gli intervistati/e sono stati generalmente concordi nel valutare molto positivamente l'inserimento in progetti HF e hanno affermato di essere contenti della propria sistemazione. Riportiamo di seguito a

titolo di esempio le parole di una donna e un uomo rispetto alla loro esperienza in qualità di beneficiari in progetti HF:

*“Sono stata contenta. Perché dopo 4 mesi di dormitorio... Almeno non stavo dalla mattina alla sera in giro. Ci sono quei momenti in cui tutto è perfetto... Ci sono delle situazioni nelle quali però quando ho bisogno, li chiamo e intervengono. [gli educatori]” (Beneficiaria, Biella)*

*“Un personaggio come me che ha vissuto trent'anni nella vita, inserirsi di nuovo non è facile, non è facile per davvero [...] lo comincio a rispondere con il progetto che faccio e quello che c'è, se poi non va bene posso fare come gli altri, taglio la fune, che a forza di tirare la corda si rompe e vado via di nuovo... No [scuotendo la testa], sono arrivato ai miei anni e voglio vivere ancora. [...] lo non sono abituato, carissima, non sono abituato a queste storie qua. Io era una vita che non sapevo che cos'era una bolletta, cos'era la banca, cos'era questo. Intanto sono inserito e comincio a capire di nuovo... Per piccola che sia, è sempre casa mia e non c'è nessuno che mi rompe”. (Beneficiario, Biella).*

Va comunque segnalato come elemento di criticità il ricorso che talvolta è stato fatto a sistemazioni alloggiative in convivenza. Il modello dell'HF non prevede infatti la convivenza se non per scelta dei beneficiari, perché può causare significativi problemi sotto il profilo relazionale.

La questione delle risorse è una delle più ricorrenti emerse dalle interviste. Si declina nei termini di un bisogno di continuità e di programmazione sul medio periodo di modo da non dover interrompere le sperimentazioni intraprese. Come spiega un'intervistata: “Alla fine del progetto, di questi 22 accolti in Housing First 13 hanno trovato autonomia, se vuole poi entro nel dettaglio, uno è deceduto, uno è stato trasferito in comunità e 7-8 sono ancora ospiti, perché poi il programma è finito, però non è che si può dimetterli e dir loro ok il progetto di accompagnamento è finito...”(Comune di Alessandria).

Oltre alla sperimentazione degli approcci HF/HL, i progetti hanno portato a sinergie tra i vari servizi e all'aumento e messa a sistema di servizi a bassa soglia che hanno avuto l'opportunità di diventare strutturali, a tutti gli effetti parte integrante delle risorse disponibili su un territorio. Un esempio è dato dalle unità di strada che consentono una miglior conoscenza del fenomeno, la possibilità di monitorare l'evoluzione, come ad esempio l'uscita dai percorsi di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione. Consentono, inoltre, di intercettare chi non accede ad altri servizi, come dormitori e mense.

I progetti hanno consentito la formazione per operatori e volontari, anche per i Comuni più piccoli, hanno promosso il confronto e lo scambio di buone prassi tra gli ambiti territoriali.

#### **Box 4.2 Fattori agevolanti rispetto al buon esito dell'Avviso 4/2016**

Il lavoro in rete sui territori;

Il Reddito di Cittadinanza, misura nazionale di contrasto alla povertà;

Adeguate formazione rispetto ai paradigmi di intervento: principi ispiratori e modalità di traduzione in pratica;

Condizioni di contesto preesistenti anche in termini di servizi già esistenti e di assetti di governance.

### Box 4.3 Fattori ostacolanti rispetto al buon esito dell'Avviso 4/2016

Difficoltà di reperimento degli alloggi;

Le risorse abitative disponibili e le loro caratteristiche influenzano la selezione del target dei beneficiari;

Difficoltà di garantire la sostenibilità dei progetti HF/HL dal punto di vista economico (assenza di reddito da parte dei beneficiari, tirocini che non si trasformano in occupazioni stabili);

Difficoltà di coordinamento tra i settori sociale e sanitario (carenza di équipe multidisciplinari che lavorino insieme);

Difficoltà di rendicontazione rispetto ai fondi I FEAD;

Condizioni di contesto preesistenti tra cui carenza alloggi ERP, difficoltà di collaborazione con il settore sanitario e altre aree di policy, difficoltà nella regia pubblica.

### Indicazioni di policy

L'analisi condotta ci mostra come il target dell'utenza e i numeri di persone inserite siano spesso stati definiti in base alle risorse abitative disponibili e alle caratteristiche di queste ultime. Le risorse disponibili, dunque, hanno condizionato il target. Le incertezze rispetto al garantire la continuità e la sostenibilità necessaria al mantenimento dell'abitazione, e le difficoltà al raggiungere l'obiettivo del (re)inserimento lavorativo mediante lo strumento del tirocinio hanno influenzato la selezione degli utenti da inserire nei progetti HF. Rispetto a questi aspetti, la maggior parte degli operatori intervistati riferisce di aver avuto con il bando la possibilità di sperimentare l'approccio; se le politiche rivolte a questa popolazione avranno carattere continuativo, uno dei primi aspetti su cui si lavorerà sui territori è legato all'ampliamento e alla diversificazione delle risorse abitative disponibili. Si tratta di un elemento fondamentale e in alcuni casi probabilmente non è sembrato sufficientemente messo a tema come questo aspetto in sé potesse incidere il buon esito del percorso per alcune delle persone inserite.

In conclusione, gli esiti di questa sperimentazione sono molto positivi, soprattutto dal punto di vista della tutela dei beneficiari. Sarà importante approfondire successivamente il significato di forme di accoglienza diverse soprattutto in occasione della pandemia, come rendere sostenibili dal punto di vista economico i progetti HF e HL, come lavorare maggiormente in rete con altri attori e servizi per affrontare le questioni abitative e sanitarie per arrivare a una maggior solidità che consenta di

### Box 4.4 Indicazioni di policy emerse dall'indagine

L'approccio HF/HL è risultato il più tutelante per quel che riguarda la salute di beneficiari e operatori; necessità di proseguire e implementare l'accoglienza secondo questi paradigmi;

Proseguire nella direzione di un maggior coordinamento tra settore pubblico e privato, la regia pubblica garantisce la tutela dei diritti di cittadinanza;

Ricerca una maggiore integrazione tra i settori sociale e sanitario;

Promuovere un tipo di accoglienza che sia diffusa sui territori e che comprenda una gamma diversificata di soluzioni abitative di cui disporre in base alle esigenze dei beneficiari;

Promuovere gli interventi rivolti alle persone senza dimora con le politiche abitative e di sostegno al reddito al fine di garantire la sostenibilità;

Incentivare lo scambio di informazioni e buone prassi tra gli ambiti territoriali e garantire livelli di prestazioni simili;

Proseguire nella formazione delle équipe professionali multidisciplinari.

avvicinarsi ancor di più al modello HF originale che richiede un'équipe multidisciplinare adeguatamente formata a lavorare con questa metodologia che nella versione originaria prevede come utenza proprio le persone più compromesse.

## 4.9 L'INCLUSIONE DELLE VITTIME DI TRATTA

La tratta degli esseri umani rappresenta una grave violazione dei diritti fondamentali che implica il trasferimento o il trasporto illegale in forme coercitive di una persona straniera all'interno dei confini nazionali al fine di sfruttarla nell'ambito della prostituzione, del lavoro, dell'accattonaggio o in attività illegali. Il fenomeno ha una portata globale e una forte connotazione di genere: per quanto riguarda l'Unione Europea, quasi tre quarti di tutte le vittime segnalate nel 2017 e 2018 sono donne e ragazze, prevalentemente oggetto della tratta a fini di sfruttamento sessuale<sup>38</sup>. Negli ultimi anni, tuttavia, in Europa è cresciuto il numero degli uomini e dei ragazzi identificati come vittime e delle persone trafficate per essere sfruttate nel lavoro, nell'accattonaggio forzato e nelle attività illecite<sup>39</sup>.

A partire dal 2015, nel quadro dei flussi migratori misti, si sono manifestate profonde interconnessioni tra il fenomeno della tratta e i percorsi migratori dei richiedenti asilo, e la richiesta d'asilo si è affermata quale principale canale di accesso per le vittime nel nostro Paese. Il fenomeno ha interessato soprattutto le donne e le minori straniere non accompagnate di nazionalità nigeriana: secondo l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), circa l'80% delle donne nigeriane sbarcate è una probabile vittima di tratta destinata allo sfruttamento sessuale in Italia o in altri Paesi dell'Unione Europea<sup>40</sup>.

Per quanto riguarda il Piemonte, nel triennio 2018-2020 i servizi pubblici e privati anti-tratta<sup>41</sup> hanno intercettato e assistito 1.367 potenziali vittime. Si tratta per lo più di persone di genere femminile (84%), provenienti dalla Nigeria (79%) e con un basso titolo di studio: nel 74% dei casi il titolo più alto raggiunto è la licenza media<sup>42</sup>.

Sebbene la tratta di esseri umani, in forme sempre mutevoli, sia un fenomeno presente da tempo nel nostro Paese, mancano politiche strutturali per l'emersione, la protezione e l'inserimento sociale e lavorativo delle vittime, con risorse certe e azioni programmabili nel medio-lungo periodo. Nonostante i miglioramenti intervenuti con l'introduzione, nel 2016, del Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale delle vittime, affidato alla regia del Dipartimento per le Pari opportunità (DPO) presso la Presidenza del consiglio dei ministri, gli interventi restano di natura

---

<sup>38</sup> Cfr. Commissione Europea, "Seconda relazione della Commissione europea sui progressi compiuti nella lotta alla tratta di esseri umani (2020) a norma dell'articolo 20 della direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime" (COM (2020)0661), URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020DC0661>

<sup>39</sup> Cfr. United Nations Office for Drugs and Crime (UNODC), "Global Report on Trafficking in Persons 2020", URL: <https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/glotip.html>

<sup>40</sup> OIM, "La tratta di esseri umani attraverso la rotta del mediterraneo centrale", 2017. URL: <https://www.osservatoriointerventitratta.it/rapporto-oim-2017-la-tratta-di-esseri-umani-attraverso-la-rota-del-mediterraneo-centrale/>

<sup>41</sup> Servizi operanti nell'ambito del progetto "L'Anello forte", di cui si dirà a breve.

<sup>42</sup> Elaborazioni IRES Piemonte su dati SIRIT (Sistema informatizzato per la raccolta di informazioni sulla tratta).

progettuale e affidati a bandi pluriennali. Nell'esecuzione delle attività al livello territoriale è centrale il ruolo di Regioni, enti locali e soggetti privati specializzati.

In Piemonte, la Regione ha assunto un ruolo ormai consolidato di coordinamento degli interventi, con la titolarità o la partecipazione ai progetti realizzati in materia.

In primo luogo, dal 2008 l'amministrazione regionale coordina il progetto anti-tratta finanziato dal DPO. Attualmente denominato "L'Anello forte – Rete anti-tratta del Piemonte e della Valle d'Aosta", il progetto copre i territori delle due regioni con interventi del valore di oltre 5 milioni di Euro nel periodo 1° dicembre 2017 – 30 giugno 2021. Regione Piemonte, con il sostegno tecnico-scientifico di IRES Piemonte, si occupa della programmazione e del coordinamento delle attività, mentre i servizi sono erogati da "enti attuatori": soggetti pubblici o privati iscritti alla seconda sezione del Registro delle associazioni che svolgono attività a favore degli immigrati<sup>43</sup>, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (comunemente denominati "enti anti-tratta"), che la Regione individua attraverso una procedura di coprogettazione.

Nell'ambito del POR-FSE 2014-2020, inoltre, la Regione Piemonte ha individuato due misure rivolte all'inclusione socio-lavorativa delle vittime di tratta. In primo luogo, il Buono per servizi al lavoro per persone disoccupate in condizioni di particolare svantaggio è rivolto, tra gli altri soggetti, alle vittime di tratta e grave sfruttamento. La seconda misura – che sarà oggetto di approfondimento in questa sede – è un bando finalizzato a finanziare progetti speciali di inclusione attiva, per interventi di natura integrata e complementare ai servizi al lavoro, che si sono svolti nel corso del 2018.

Le misure sostenute con i fondi POR sono strettamente connesse alle altre politiche in materia di tratta a titolarità regionale.

## La struttura dell'intervento

La definizione di un progetto POR specifico a favore delle vittime di tratta deriva dall'obiettivo tematico 9 del POR FSE della Regione Piemonte, volto a promuovere iniziative di integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei soggetti maggiormente vulnerabili e a rischio di esclusione sociale, per accrescere la loro capacità di partecipazione alla vita sociale e lavorativa. Tramite un bando del dicembre 2016 la Regione ha finanziato "progetti speciali di inclusione attiva per il contrasto del grave sfruttamento e della tratta", da realizzare attraverso percorsi di affiancamento e sostegno per acquisire o recuperare capacità sociali e relazionali e di autostima personale. I percorsi sono caratterizzati da interventi di politica attiva con natura integrata e complementare rispetto ai servizi al lavoro, in particolare i Buoni per servizi al lavoro per persone in condizioni di particolare svantaggio. Devono avere durata massima di 250 ore di servizio in front office, con possibilità di effettuare ulteriori ore in back office, fino ad un massimo di 100 ore, "in considerazione della elevata fragilità del target e dell'elevato rischio di abbandono". I percorsi prevedono:

- attività di coinvolgimento delle persone destinatarie;
- attività di formazione, affiancamento e sostegno (informazioni su diritti e status giuridico, sui servizi del territorio, accompagnamento alla loro fruizione, iscrizione ai Centri per l'impiego, bilancio di competenze, laboratori di espressione, percorsi formativi da parte di enti accreditati,

---

<sup>43</sup> Maggiori informazioni sul Registro sono disponibili al link: [www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/registro-associazioni-ed-enti/Pagine/Attivita-e-servizi.aspx](http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/registro-associazioni-ed-enti/Pagine/Attivita-e-servizi.aspx)

validazione e certificazione delle competenze, assistenza sociale e sanitaria di secondo livello, accompagnamento a iniziative di inserimento lavorativo);

- attività psico-socio-educative (laboratori di recupero dell'autostima e motivazionali, problem solving, mediazione dei conflitti);
- conciliazione e partecipazione attiva (laboratori per l'accesso ai servizi e alle iniziative del contesto urbano e di educazione alla cittadinanza).

La durata dei progetti è annuale (le attività si sono svolte tra gennaio e dicembre del 2018) e i proponenti, selezionati attraverso il bando regionale, sono enti anti-tratta accreditati. I progetti possono essere proposti anche da ATS che comprendano uno degli enti anti-tratta, assieme con enti locali, gestori dei servizi sociali, enti di formazione, associazioni, sindacati, altri soggetti funzionali alla realizzazione del progetto. Per realizzare alcune attività (orientamento, formazione professionale e certificazione delle competenze non formali e informali) gli operatori devono disporre del pertinente accreditamento regionale. I progetti possono prevedere la delega ad altri soggetti di specifiche attività, nel limite del 40% del valore del progetto.

## Risorse e destinatari

Lo stanziamento previsto nel bando originario ammonta ad 1 milione di Euro, mentre le risorse effettivamente erogate sono pari a circa 905.000 Euro<sup>44</sup>.

**Tabella 4.13 Persone destinatarie per progetto**

Ente attuatore	Titolo	Ambito	ATS con	n° prese in carico
PIAM Onlus Asti	<i>Asti contro la tratta</i>	AT-AL	Comune di Asti; Agenzia di Formazione Professionale delle Colline Astigiane; Consorzio sociale Asti Alessandria scs	9
Granello Di Senape Onlus	<i>Sulla strada della speranza</i>	CN	Coop. Soc. o.r.So. Scs	8
Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII	<i>Iris</i>	CN	ENAIIP Piemonte; CNOS-FAP Regione Piemonte	15
Associazione Gruppo Abele Onlus	<i>Wewip</i>	TO	TAMPEP	13
Cooperativa Sociale Progetto Tenda	<i>Amaè</i>	TO	Centro come noi Sandro Pertini; Associazione Formazione 80	25
Arcidiocesi Di Torino- Ufficio Pastorale Migranti	<i>Nora</i>	TO	Associazione Compagnia delle Opere del Piemonte; Città Metropolitana di Torino; Confcooperative Piemonte Nord; Coop. Sociale Terremondo arl; Federazione Provinciale Coldiretti Torino; Fond. Casa di Carità Arti e Mestieri onlus; Il nodo-Formazioneconsulenza e ricerca; Synergica-ca scs	7
Associazione Ideadonna Onlus	<i>Vivalab</i>	TO	//	10
Liberazione E Speranza Onlus	<i>Joy</i>	NO VC VCO BIE	FILOS soc. coop.	10
<b>Totale</b>				<b>97</b>

Fonte: monitoraggio Regione Piemonte

---

<sup>44</sup> Monitoraggio Regione Piemonte, gennaio 2019.

Le persone beneficiarie dei progetti sono complessivamente 97. Le destinatarie di ogni progetto non sempre sono coinvolte in tutte le attività: ciò per i diversi contenuti – come le diverse formazioni fornite – oppure per la partecipazione individuale a tirocini, o ancora per motivazioni individuali o per abbandono.

## L'analisi del processo di attuazione

Considerata la stretta connessione tra le misure sostenute con i fondi POR e le altre politiche in materia di tratta a titolarità regionale, IRES Piemonte ha condotto un'analisi unitaria degli interventi di formazione professionale e accompagnamento al lavoro delle vittime di tratta, indipendentemente dalla fonte del finanziamento. Si è tenuto conto, in tal modo, della complementarità delle misure, del fatto che gli enti attuatori dei progetti POR e "L'Anello forte" coincidono in larga parte e che le stesse persone beneficiarie hanno spesso usufruito di servizi diversi offerti da entrambi i progetti.

L'analisi del processo di attuazione delle misure di formazione e di accompagnamento al lavoro è stata condotta attingendo in primo luogo agli esiti di due attività realizzate da IRES Piemonte nell'ambito del progetto "L'Anello forte": 15 interviste in profondità con i singoli enti attuatori, svolte nel periodo 2018-2019, e il "Laboratorio sull'inserimento lavorativo delle vittime di tratta", organizzato a Torino il 26 febbraio 2019, al quale hanno partecipato circa 50 operatori in rappresentanza degli enti anti-tratta piemontesi e di 15 progetti attivi in diverse aree del territorio nazionale. Queste attività hanno permesso di identificare caratteristiche, punti di forza e criticità delle misure esaminate, e hanno rappresentato la base per un'ulteriore fase di indagine: due focus group organizzati nella giornata del 3 dicembre 2019 durante i quali, a partire dall'approfondimento delle problematiche evidenziate in precedenza, sono state formulate e discusse da parte dei soggetti attuatori alcune proposte per lo sviluppo di questo settore di policy.

L'analisi del processo di attuazione ha fatto emergere alcuni problemi, cui corrispondono altrettante indicazioni di policy. Di seguito sono sintetizzati i più importanti.

## Le vulnerabilità del target e la necessità di ripensare gli interventi

Le vittime di tratta sono spesso giovani donne con un profondo vissuto di sofferenza legato ai traumi fisici e psicologici causati dallo sfruttamento subito nei Paesi di transito e in Italia. Dispongono di competenze linguistiche e professionali mediamente basse, e hanno esigenza di guadagno immediato per ripagare il debito contratto per il viaggio o per sostenere la propria famiglia di origine. Sono esposte al rischio di ri-vittimizzazione, cioè di essere reinserite nei circuiti dello sfruttamento sessuale o di altro tipo. Hanno spesso figli piccoli a carico.

Occorre in primo luogo ripensare gli interventi regionali nel quadro di una filiera unitaria: la formazione professionale, l'accompagnamento al lavoro e l'autonomia (anche abitativa) non costituiscono elementi disgiunti, ma tasselli interconnessi di un unico percorso. In particolare, il POR deve essere strutturalmente connesso ai percorsi di accoglienza finanziati da altre misure (progetto anti-tratta "L'Anello forte") ed è necessario un tavolo congiunto di programmazione che favorisca l'utilizzo efficiente di tutte le risorse disponibili.

Si sottolineano in particolare le necessità di:

- sostegno della motivazione e della partecipazione ai percorsi di inclusione sociale, anche attraverso un accompagnamento etno-psicologico;

- interventi rapidi che assicurino un reddito, senza attendere le fasi finali del percorso di accoglienza;
- interventi di conciliazione dei tempi di vita e di formazione e lavoro, con particolare attenzione verso i bisogni delle madri sole con bambini.

## La formazione professionale

Spesso le vittime di tratta non dispongono dei documenti, dei titoli e delle competenze linguistiche minime per accedere ai percorsi ordinari di formazione professionale. Inoltre, la programmazione della formazione professionale non tiene realmente conto delle esigenze di questo target. Le barriere all'accesso non sono solo linguistiche e tecniche, ma anche culturali.

Si rilevano dunque le seguenti esigenze:

- maggiore flessibilità delle regole di accesso e partecipazione ai percorsi;
- cataloghi formativi maggiormente personalizzabili e adatti a diversi background culturali
- fin dall'inizio del percorso, formazione orientata all'inserimento lavorativo nei settori di mercato più ricettivi e produttivi, attraverso il coinvolgimento delle imprese e delle loro organizzazioni di rappresentanza nell'individuazione delle competenze necessarie al futuro inserimento e nella progettazione dei corsi;
- aumento del monte ore dedicato alla formazione specialistica e alla componente pratica, ad esempio attraverso l'insegnamento dell'Italiano per il lavoro e i laboratori di mestiere;
- facilitazione del percorso di riconoscimento delle competenze professionali non formali e non certificate possedute dal target, per valorizzarne talenti e potenzialità.

## Il Buono per servizi al lavoro

Tra i destinatari del Buono per servizi al lavoro per "persone in condizione di particolare svantaggio" vi sono anche le vittime di tratta e grave sfruttamento. Per questo target lo svantaggio è attestato dal settore regionale competente in materia di immigrazione, nella sua qualità di responsabile del progetto "L'Anello forte", su richiesta dell'ente anti-tratta. Tuttavia Il Buono per servizio al lavoro è una misura che è stata usata in termini limitati dalle vittime di tratta.

Sono state identificate le seguenti criticità, cui corrispondono alcune indicazioni di policy:

- l'impresa è tenuta ad anticipare il costo della borsa lavoro e riceve solo successivamente (e verificata una serie di requisiti) il rimborso pari al 50%; di fatto il buono è stato attivato solo se l'ente anti-tratta era in grado di ricorrere a risorse offerte da altri progetti (es. "L'Anello forte") per il pagamento integrale delle indennità di tirocinio. Sarebbe dunque necessario rivedere la disciplina e la consistenza economica dell'indennità;
- il tirocinio può essere attivato solo previa autorizzazione della Regione Piemonte, che può arrivare fino a 45 giorni successivi alla richiesta, un tempo talvolta incompatibile con le esigenze delle aziende. Sarebbe auspicabile rivedere la procedura nel senso di una maggiore celerità delle pratiche;
- la misura presenta aspetti di rigidità: ad esempio, le ore di tutoraggio sono coperte solo se il tirocinio ha durata minima di sei mesi; tuttavia la durata del tirocinio dipende molto dalle esigenze della persona e dal suo percorso di accoglienza. Sarebbe importante prevedere maggiore flessibilità e riconoscere la possibilità di tirocini di durata inferiore;

- le categorie dello svantaggio sono molto ampie e le vittime di tratta si trovano a competere con soggetti che, a parità di condizioni economiche di inserimento, sono più interessanti per le imprese, ad esempio perché possiedono maggiori competenze linguistiche o tecniche, oppure perché presentano minori vulnerabilità (es. persone italiane con una invalidità sotto-soglia). Si evidenzia l'utilità di rivedere le categorie dei soggetti svantaggiati destinatari degli interventi di politica attiva del lavoro, per favorire l'accesso di coloro che, per le loro condizioni di partenza, presentano un grado di occupabilità inferiore rispetto ad altre persone svantaggiate, tenendo conto della compresenza e interazione di diversi fattori di vulnerabilità.

#### 4.10 VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PER L'ASSISTENZA FAMILIARE

Il Piemonte, non diversamente dal resto d'Italia, è caratterizzato da un progressivo invecchiamento della popolazione, causato dall'ingresso nell'età anziana di una parte dei cosiddetti *baby boomers*, dall'aumento della speranza di vita alla nascita e dalla riduzione della natalità.

L'indice di "dipendenza da cura", calcolato come rapporto percentuale fra gli ultra74enni, ovvero coloro che con maggiore probabilità manifestano problemi di non autosufficienza, e la popolazione che va dai 45 ai 74 anni, ovvero quella che di solito si fa carico del bisogno di cura delle persone anziane, è cresciuto passando da 20 a 32 anziani a maggior rischio di non autosufficienza ogni 100 persone in "età da cura"<sup>45</sup>. Nel 2019, infine, le famiglie piemontesi che avevano al loro interno almeno un ultra64enne che dichiarava di avere bisogno di aiuto (o di più aiuto) per almeno un'attività domestica erano il 12,9% del totale<sup>46</sup>.

In Piemonte, come nel resto d'Italia, alla domanda di cura della popolazione anziana risponde un sistema di tipo familista che trova il suo perno nei *caregivers* familiari, mogli e figlie in primis. Il secondo perno del modello italiano di *long-term care*, ormai di natura sistemica, è invece rappresentato dalle assistenti familiari (le cosiddette badanti), in grande prevalenza donne e straniere, assunte privatamente dall'anziano o da un suo familiare per la cura della casa e/o della persona (Ranci et al. 2023). Nello specifico, dal 2010 al 2019 il numero di assistenti familiari regolarmente assunte in Piemonte è passato da 25.806 a 33.024, crescendo del 28% (Osservatorio Nazionale DOMINA sul Lavoro Domestico 2020).

Tuttavia, il mercato del lavoro di cura svolto dalle badanti presenta almeno due criticità: la prima è rappresentata dal basso livello di qualificazione delle assistenti familiari, mentre la seconda dall'elevata diffusione del lavoro irregolare (Pasquinelli, Rusmini 2021).

Con l'obiettivo di affrontare tali criticità, la misura regionale "Intervento di sistema sul territorio regionale per la realizzazione di servizi integrati nell'area dell'assistenza familiare mediante reti territoriali", il cui bando è stato approvato con D.D. n. 1346 del 27/12/2017, aveva quali obiettivi qualificare le persone che svolgevano o erano interessate a svolgere l'attività di assistente familiare, consolidare un sistema di servizi in grado di facilitare l'incontro e supportare la relazione tra famiglie, persone anziane e assistenti familiari, e favorire meccanismi di contrasto al lavoro sommerso.

---

<sup>45</sup> Ibidem.

<sup>46</sup> Elaborazioni sui dati dell'ultima Indagine sulla salute condotta dall'Istat nel 2019.

## Il disegno della misura

Il bando attuativo della misura aveva quale obiettivo generale favorire l'implementazione sul territorio piemontese di un sistema integrato di politiche nell'ambito dell'assistenza familiare, i cui obiettivi specifici erano i seguenti:

- qualificare le persone che svolgevano o erano interessate a svolgere l'attività di assistente familiare, mediante il riconoscimento delle competenze acquisite in contesti informali e non formali e l'erogazione della formazione complementare per il conseguimento della qualifica professionale di assistente familiare;
- consolidare un sistema di servizi in grado di fornire soluzioni concrete, da un lato, alle esigenze delle assistenti familiari e, dall'altro, ai bisogni delle famiglie (incontro fra domanda e offerta di lavoro, supporto pre e post contratto, tutoraggio per l'inserimento delle assistenti familiari nelle famiglie);
- favorire meccanismi di contrasto al lavoro sommerso, attraverso l'erogazione d'incentivi economici alle famiglie, finalizzati alla regolarizzazione contrattuale delle assistenti familiari.

Gli interventi ammissibili dalla misura erano i seguenti:

- informazione;
- consulenza orientativa o altri servizi al lavoro;
- individuazione, validazione e certificazione delle competenze;
- formazione complementare volta al raggiungimento della qualifica professionale di assistente familiare;
- supporto alla gestione del processo di attivazione / conduzione dei rapporti di lavoro;
- supporto all'inserimento lavorativo dell'assistente familiare nella famiglia;
- erogazione degli incentivi economici a seguito della stipula di un contratto di lavoro a tempo indeterminato: 150,00 euro mensili per un'assunzione fino a 20 ore settimanali e 300,00 euro mensili per un'assunzione oltre le 20 ore settimanali, per un periodo massimo di sei mesi dalla data dell'assunzione.

I soggetti che potevano presentare una proposta progettuale erano Associazioni Temporanee di Scopo (ATS) che coinvolgessero soggetti operanti a vario titolo nell'ambito dell'assistenza familiare. In particolare, ogni ATS doveva necessariamente comprendere:

- un'amministrazione locale (con il ruolo di capofila);
- il centro per l'impiego competente per territorio (o i centri per l'impiego, nel caso fossero più d'uno);
- un operatore dei servizi al lavoro accreditato;
- un ente di formazione accreditato, con almeno due anni di esperienza nella formazione in ambito socio-assistenziale;
- un ente accreditato sia al lavoro, sia alla formazione, e titolato a detti servizi, con relativo Esperto in Tecniche di Certificazione, e con un'esperienza formativa nel settore socioassistenziale definita in almeno due corsi per Operatore Socio-Assistenziale negli ultimi cinque anni;
- un'impresa sociale;
- il soggetto capofila dell'Ambito individuato per la sperimentazione del Sostegno per l'Inclusione Attiva sul quale agiva il progetto (i soggetti capofila, nel caso gli Ambiti fossero più d'uno).

I soggetti destinatari, residenti e/o aventi domicilio in Regione Piemonte, erano persone che svolgevano o che erano interessate a svolgere l'attività di assistente familiare e famiglie con un bisogno di cura, con particolare attenzione a quelle in situazione emergenziale. La misura lasciava alla discrezionalità delle ATS definire eventuali criteri di selezione o di priorità dei soggetti destinatari nell'accesso ai servizi e nell'assegnazione degli incentivi economici. Le proposte progettuali erano valutate tenendo conto di una serie di criteri, aventi un peso percentuale differente sul punteggio complessivo massimo.

Il finanziamento della misura era di durata biennale e ammontava a 2.460.000 euro, così ripartiti fra gli Ambiti territoriali ottimali, i cosiddetti Quadranti: Quadrante Metropolitano (Città Metropolitana di Torino): 1.030.642 euro; Quadrante Nord-Est (Province di Biella, Novara, Vercelli, Verbano-Cusio-Ossola): 532.491 euro; Quadrante Sud-Est (Province di Alessandria e Asti): 452.444 euro; Quadrante Sud-Ovest (Provincia di Cuneo): 444.423 euro.

Il budget copriva il costo dell'erogazione diretta dei servizi, ed era riconosciuto "a processo", ovvero in base alle prestazioni rese (per ognuna delle quali era stabilito un numero massimo di ore ed un costo standard a persona), ad eccezione delle attività di incontro fra domanda e offerta di lavoro, di supporto pre contratto e di tutoraggio per l'inserimento delle assistenti familiari nelle famiglie, riconosciute "a risultato", ovvero in base agli inserimenti lavorativi di assistenti familiari effettivamente realizzati.

## I progetti selezionati

Regione Piemonte ha selezionato 12 progetti: cinque nel Quadrante Metropolitano, quattro nel Quadrante Nord-Est, due nel Quadrante Sud-Est e uno nel Quadrante Sud-Ovest. Complessivamente, i 12 progetti si erano posti un target che andava da 2.613 a 3.113 assistenti familiari e da 1.758 a 1.828 famiglie.

I progetti sono stati approvati nell'agosto 2018, con D.D. n. 939 del 28/08/2018, e avviati a inizio novembre dello stesso anno. Le attività dovevano concludersi entro il 31 dicembre 2020, ma a causa della pandemia da SARS-CoV-2, Regione Piemonte ha offerto ai soggetti capofila la possibilità di chiedere una proroga fino alla fine del 2021. In seguito, sono state concesse due ulteriori proroghe, fino a maggio e poi fino a luglio del 2022.

**Tabella 4.14 Principali caratteristiche dei progetti selezionati.**

Quadrante	Progetto	Capofila	Territorio	Partner ATS	Target AF	Target Famiglie
Metropolitano (Città MT di Torino)	A.F.R.I. MONT. - Assistenza Familiare Reti Integrate Montagna	Città Metropolitana di Torino	Val Susa, Val Sangone, pinerolese (Valli Chisone e Gemanasca), canavese (Ciriè, Lanzo, Cuorgnè), eporediese	32	400-100	130-100
	Reti Integrate Assistenza familiare	Comune di Torino	Comune di Torino	40	600-800	160-200
	R.ASSI.CURA - Rete per l'assistenza e la cura	Comune di Moncalieri	Distretti socio-sanitari di Carmagnola, Nichelino, Moncalieri e Chieri	23	168	48
	Insieme per la cura: verso un'assistenza familiare qualificata	Comune di San Mauro Torinese	Comune di San Mauro Torinese e territori dei consorzi di Gassino e Chivasso	10	80	160
	Domiciliariamente in rete	Comune di Grugliasco	Area metropolitana di Torino nord, centro e sud	25	200	150
Nord-est (Pr. BI, NO, VE, VB)	Dai territori, WE TAKE CARE	Comune di Vercelli	Province di Vercelli e Verbano- Cusio-Ossola	19	90 (VE) 80 (VCO)	160 (VE) 140 (VCO)
	Curare in famiglia (NO)	Comune di Novara	Comune di Novara e area sud-novarese	8	200	300
	A.A.A. Assistenza Affidabile A domicilio	CISSABO (Consorzio intercomunale dei servizi socio assistenziali del biellese orientale)	Territori di competenza dei consorzi IRIS e CISSABO (Provincia di Biella)	10	300	200
	Curare in famiglia	C.I.S.S. (Consorzio Intercomunale per la Gestione dei Servizi Socio-Assistenziali) Borgomanero	Area nord della provincia di Novara	7	300	100
Sud-est (Pr. AL, AT)	A. RETE: assistenza in rete, valore alle persone	Consorzio Intercomunale del novese dei Servizi alla Persona	Provincia di Alessandria	17	250	60
	In rete per l'assistenza familiare	C.I.S.A. (Consorzio Intercomunale Socio Assistenziale) Asti Sud	Provincia di Asti	11	45	30
Nord-ovest (Pr. CN)	NET CARE - L'assistenza familiare in rete	Consorzio Monviso Solidale	Provincia di Cuneo	14	200	150

Fonti: D.D. n. 939 del 28/08/2018, Allegato 1; Cibinel, Cogno 2020, pp. 15-16.

## Obiettivi, fasi e metodologia dell'analisi

L'analisi di attuazione della misura si è posta i seguenti principali obiettivi:

- verificare i risultati raggiunti dai progetti in termini di attività svolte;

- mettere a fuoco i fattori che hanno ostacolato oppure favorito, ai diversi livelli (di bando, progettuale, di rete, procedurale, territoriale, familiare, e così via), l'intercettazione, la presa in carico e il percorso all'interno del progetto delle assistenti familiari e delle famiglie.

Una prima analisi di attuazione (in itinere) è avvenuta in due fasi: la prima iniziata nel novembre 2018 e conclusasi nel novembre 2019, e la seconda attuata nella primavera del 2021, dopo l'interruzione imposta dalle prime due ondate della pandemia. L'analisi ha esaminato i contenuti del bando e dei progetti selezionati, ha fatto il punto su quanto attuato fino a quel momento, facendo poi un affondo sulla metà dei progetti, e ha messo in luce i risultati raggiunti e le criticità emerse, sviluppando infine una serie di indicazioni di policy (Cibinel, Cagno 2020, 2021a, 2021b).

L'analisi di attuazione finale è avvenuta anch'essa in due fasi. Nella prima (marzo-dicembre 2022) è stato preso in considerazione l'intero percorso di attuazione di tutti e 12 progetti, analizzandolo a partire da una serie di tematiche emerse come particolarmente importanti nel corso dell'analisi di attuazione in itinere e facendone emergere altre (Cerea, Cagno 2022). Nella seconda fase (febbraio-giugno 2023), alla luce dei risultati emersi nella precedente, e in particolare dell'esiguo numero di famiglie coinvolte e di contratti di lavoro stipulati – risultato che ha caratterizzato la quasi totalità dei 12 progetti – si è deciso, in primo luogo, di ricostruire il contesto nel quale si è inserito l'intervento regionale, focalizzandosi sulle dinamiche demografiche e sul bisogno di cura, sulle caratteristiche del mercato dell'assistenza familiare e sulle politiche nazionali che sostengono tale mercato. In seguito, ci si è focalizzati sulle politiche delle regioni italiane che si sono poste l'obiettivo di regolarizzare e qualificare il settore dell'assistenza familiare. La misura è stata, quindi, "riletta" alla luce del contesto così ricostruito e in chiave comparativa rispetto alle altre politiche regionali, allo scopo di far emergere le sue peculiarità, i suoi punti di forza e i suoi punti di debolezza. Infine, sono state individuate le principali questioni a cui prestare particolare attenzione in fase di progettazione e implementazione di un intervento che si ponga le stesse finalità della misura.

## Le attività svolte dalle ATS secondo i dati SILP

I dati SILP mostrano che l'attività di orientamento ha coinvolto 2.271 assistenti familiari, un numero inferiore a quello atteso dall'insieme dei progetti, ma non lontano dalla previsione minima, pari a 2.613 assistenti familiari (l'87%). Sul versante "opposto", l'attività di consulenza ha interessato 591 famiglie, un numero nettamente inferiore, invece, a quello minimo atteso, pari a 1.758 famiglie (il 34%). Dunque, solo poco più di un terzo delle famiglie target è stato raggiunto. Questi risultati, peraltro, hanno interessato la grande maggioranza dei progetti. Solamente un terzo, infatti, ha superato il target previsto per le assistenti familiari, mentre solo un progetto ha superato il target previsto per le famiglie.

Osservando il percorso che portava alla formazione complementare, in totale 2.271 assistenti familiari sono state coinvolte in attività di orientamento, 1.317 (il 58%) in attività d'identificazione delle competenze, 1.112 (il 49%) in attività di validazione delle competenze, e 1.072 (il 47%) si sono iscritte ad un corso di formazione complementare per ottenere la qualifica regionale di assistente familiare. La perdita percentuale maggiore si è avuta subito dopo l'orientamento.

Un quadro decisamente più fosco emerge osservando i dati relativi alle attività riconducibili alla sfera occupazionale. Il numero di incontri fra domanda e offerta di lavoro conclusi con la stipula di un contratto è stato pari a 86, decisamente esiguo se confrontato con il numero di persone che hanno frequentato un corso di formazione complementare (1.072, l'8%) e con il numero di famiglie che hanno ricevuto una consulenza (591, il 14%). Peraltro, quasi la metà (40) dei *matching* andati a buon fine è riconducibile a un solo progetto.

Le attività di supporto pre contratto sono state 176, e ben il 68% di esse (119) afferiscono a un unico progetto. Le attività di tutoraggio per l'inserimento delle assistenti familiari all'interno delle famiglie sono state 51, ben 37 delle quali (il 72%) sono state svolte nell'ambito di un solo progetto. Le attività di supporto post contratto sono state 72, realizzate in gran parte (l'85%) in soli tre progetti.

Infine, nel complesso sono stati erogati 117 incentivi per pagare i contributi previdenziali, di cui la grandissima maggioranza (104) inerenti a contratti di lavoro superiori a 20 ore settimanali. Tre progetti hanno erogato la grande maggioranza di tali incentivi (il 71%).

## Le criticità emerse dalle interviste discorsive

L'ostacolo segnalato più spesso in fase d'intercettazione e presa in carico delle famiglie, è stata la ritrosia di queste ultime verso la regolarizzazione contrattuale dell'assistente familiare, motivata in primo luogo dai costi, ritenuti troppo elevati anche a fronte degli incentivi economici previsti dal progetto, e, in seconda battuta, dalle procedure burocratiche necessarie a contrattualizzare e ad ottenere gli incentivi, ritenute troppo complesse anche a fronte del supporto offerto dal progetto.

Sul versante delle assistenti familiari uno degli ostacoli identificati è stata la difficoltà, quando non l'impossibilità, di conciliare il percorso di individuazione e validazione delle competenze e il corso di formazione complementare con gli impegni familiari e/o lavorativi, mentre un secondo impedimento è stato individuato nell'inadeguatezza dei mezzi di trasporto pubblici, che in certi territori ha reso molto difficile, quando non impossibile, raggiungere il luogo in cui si svolgevano tali attività.

Tra i fattori che hanno ostacolato l'attività di incontro fra la domanda e l'offerta di lavoro, un vero e proprio coro unanime ha segnalato lo scollamento esistente fra le necessità espresse dalle famiglie e le disponibilità delle assistenti familiari. Le famiglie cercavano una badante quando il bisogno di cura era diventato oneroso in termini di tempo o in caso di emergenza, chiedendo quindi, quasi sempre, un'assistenza 24 ore su 24, o comunque in grado di coprire l'intera giornata, dal mattino alla sera, oppure la notte o i giorni festivi. Di converso, le assistenti familiari non erano disponibili alla convivenza, al lavoro full-time, notturno o festivo, in quanto inconciliabili con gli impegni domestici e familiari.

Un altro fattore che ha reso difficile l'incontro fra la domanda e l'offerta di lavoro, legato in parte al precedente, è stato lo scollamento temporale, da un lato, tra la formazione delle assistenti familiari e il successivo *matching* (imputabile, oltre al fattore suddetto, al basso numero di famiglie prese in carico dai progetti) e, dall'altro, tra i bisogni non di rado emergenziali espressi dalle famiglie e il percorso non sempre breve e privo d'intoppi che dal *matching* portava all'assunzione di un'assistente familiare. Tali scollamenti hanno portato sia le assistenti familiari, sia le famiglie, a cercare rispettivamente lavoro e supporto anche al di fuori del progetto.

A complicare il percorso delle famiglie e delle assistenti familiari sarebbe stata, infine, una serie di criticità relative alle procedure gestionali e di rendicontazione dei progetti. In particolare, la complessità del SILP, il fatto che solo i partner accreditati come enti di formazione o servizi al lavoro potessero accedere per caricare i Piani d'Azione Individuali (PAI), che l'apertura dei PAI dovesse seguire un certo ordine, che non si potesse aprire un nuovo PAI senza aver chiuso il precedente, sono state indicate come criticità, che avrebbero prodotto un "effetto scoraggiamento" su assistenti familiari e famiglie e, più in generale, una scarsa capacità di adattamento dei servizi ai molteplici percorsi dei destinatari.

## La misura regionale in prospettiva comparata

A partire dai primi anni Duemila, diverse Regioni sono intervenute nel mercato privato di cura con lo scopo di regolarizzare e qualificare l'assistenza familiare, dapprima con misure monetarie ed in seguito attraverso la predisposizione di una serie di servizi.

Per quanto riguarda il primo tipo di interventi, alcune Regioni offrono trasferimenti monetari a coloro che ricorrono ad assistenti familiari assunte regolarmente (Guarna 2018; Pasquinelli, Rusmini 2021). Si tratta di contributi economici a cui si accede sotto una certa soglia di ISEE (parametro che, in alcuni casi, si utilizza anche per formare le graduatorie d'accesso). L'entità mensile del trasferimento va da un importo minimo di 125 euro del "Bonus Assistenti Familiari" della Lombardia a un importo massimo di 910 euro del "Contributo per l'aiuto familiare" del Friuli-Venezia Giulia (Pasquinelli, Rusmini 2021).

Tuttavia, la platea dei beneficiari di tali misure monetarie risulta quasi sempre scarsa, in quanto i limiti massimi di ISEE per accedervi sono piuttosto bassi, i trasferimenti economici vengono assegnati spesso fino ad esaurimento dei fondi, nella maggior parte dei casi sono erogati per un periodo di tempo limitato (massimo 12 mesi), di solito coprono solo il costo dei contributi previdenziali e, fattore a cui sono legate le caratteristiche elencate, il finanziamento complessivo di tali misure monetarie è quasi sempre d'importo limitato (Pasquinelli, Rusmini 2013; Guarna 2018; Pasquinelli, Rusmini 2021). Infine, il trasferimento economico riversa un onere non indifferente nei confronti delle famiglie, che devono occuparsi di molteplici questioni, dalla scelta dell'assistente familiare alla gestione degli aspetti contrattuali e burocratici, nonché del rapporto non di rado tutt'altro che semplice tra l'anziano e l'assistente familiare (Guarna 2018).

Per quanto concerne il secondo tipo d'interventi, diverse Regioni hanno introdotto alcuni servizi, come corsi di formazione per assistenti familiari, volti a qualificare il lavoro di cura, e sportelli per l'incontro fra domanda e offerta, che sostengono le famiglie nella ricerca dell'assistente familiare e nella gestione del rapporto di lavoro (Guarna 2018; Pasquinelli, Rusmini 2021).

I corsi di formazione per assistenti familiari sono presenti nella grande maggioranza delle regioni, che hanno definito uno standard formativo per questo tipo di qualifica. Pur essendo notevolmente omogenei nei contenuti, hanno una durata variabile fra 100 e 400 ore. Per ottemperare ai rilevanti problemi di conciliazione tra lavoro e formazione, gran parte delle regioni ha messo in atto alcuni espedienti, come il riconoscimento di crediti formativi in ingresso attuato attraverso la certificazione delle competenze, l'indennità di frequenza per ogni ora di corso a cui si è partecipato, e azioni di training on the job (Guarna 2018).

Gli sportelli per l'incontro fra domanda e offerta di lavoro, meno diffusi dei corsi di formazione per assistenti familiari, nel tempo sono transitati da un modello informativo a un modello di matching. Attualmente, gran parte degli sportelli propone un approccio che prevede il sostegno delle famiglie nella ricerca dell'assistente familiare e nella gestione del rapporto di lavoro (Guarna 2018).

Questi servizi e i trasferimenti monetari, presi singolarmente, presentano un'efficacia limitata. Insieme, invece, possono rafforzarsi a vicenda. Per tale motivo, nel tempo sono stati realizzati alcuni progetti volti a creare un sistema di servizi e contributi economici (Guarna 2018). Tuttavia, le evidenze disponibili mostrano le difficoltà di strutturare un sistema di questo genere, funzionante in maniera continuativa. In primo luogo, vi è la difficoltà di coordinamento dei diversi settori dell'amministrazione implicati (sociale, formazione, lavoro) e dei diversi soggetti coinvolti, pubblici e privati (quali, ad esempio, gli enti gestori dei servizi socio-assistenziali, gli enti di formazione, i servizi al lavoro, le cooperative e le associazioni del territorio). In secondo luogo, si tratta di sistemi di servizi che

richiedono tempi lunghi per la messa a regime, anche in relazione alla necessità di stabilire le responsabilità, definire percorsi e procedure, e farsi conoscere dalle famiglie e dalle assistenti familiari; attività, queste, poco compatibili con finanziamenti che non superano il biennio. In terzo luogo, e in relazione a quest'ultimo punto, si tratta di sistemi di servizi la cui sostenibilità economica richiede finanziamenti continuativi (Guarna 2018, Pasquinelli, Rusmini 2021).

Un'analisi dei contenuti del bando condotta alla luce delle criticità emerse dall'analisi delle politiche regionali sul lavoro privato di cura, consente di mettere in evidenza i potenziali punti di forza e di debolezza della misura regionale.

Tra i punti di forza si può annoverare la definizione, quali beneficiari, di ATS fra soggetti operanti a vario titolo nell'ambito dell'assistenza familiare, e l'importanza attribuita, in fase di valutazione dei progetti, alla valorizzazione della rete territoriale di soggetti istituzionali, alla rappresentatività dei singoli componenti dell'ATS e all'integrazione della rete con il territorio. Si tratta di fattori potenzialmente in grado di superare due delle principali criticità insite nella costituzione di un sistema di servizi nell'ambito dell'assistenza familiare, ovvero le difficoltà legate al coordinamento dei settori e dei soggetti coinvolti in tale ambito e i tempi lunghi per la messa a regime del sistema di servizi.

Come emerso dall'analisi di attuazione, tuttavia, ciò non sembra essere stato sufficiente ad evitare problemi di coordinamento fra i diversi partner della rete e fra le diverse attività, motivati anche da una serie di criticità relative alle procedure gestionali e di rendicontazione dei progetti, e neppure tempi lunghi di messa a regime del sistema di servizi. Una rete non troppo ampia e già consolidata da pregresse esperienze di collaborazione, nonché un soggetto capofila in grado di svolgere diverse attività al suo interno (in particolare, l'incontro fra domanda e offerta di lavoro), hanno consentito di affrontare meglio le suddette criticità.

Un secondo punto di forza della misura era rappresentato dalle attività di individuazione e validazione delle competenze, a seguito delle quali le assistenti familiari potevano accedere a un percorso formativo di durata ridotta rispetto a quella del corso su standard regionale, fattore potenzialmente in grado di favorire la conciliazione tra lavoro e formazione.

Infine, la misura prevedeva la realizzazione di un sistema di servizi che avrebbe sollevato le famiglie, almeno in parte, dagli oneri connessi al ruolo di datore di lavoro, supportandole nella scelta dell'assistente familiare, nella gestione degli aspetti contrattuali e burocratici, nonché del rapporto tra l'anziano e l'assistente familiare: attività di incontro fra domanda e offerta di lavoro, di supporto pre e post contratto, di tutoraggio per l'inserimento delle assistenti familiari nelle famiglie.

I punti di debolezza della misura riguardavano, in primo luogo, l'inadeguatezza degli incentivi economici alla regolarizzazione del rapporto di lavoro. Si trattava d'incentivi erogati per un periodo di tempo molto limitato (massimo sei mesi) e il cui importo (150,00 euro mensili per un'assunzione fino a 20 ore settimanali e 300,00 euro mensili per un'assunzione oltre le 20 ore settimanali) era in grado di coprire solo il costo dei contributi previdenziali. D'altronde, il finanziamento della misura era d'importo limitato - all'incirca due milioni e mezzo di euro in due anni, per finanziare un sistema di servizi particolarmente complesso - e di durata temporanea - l'intervento era finanziato dal POR FSE 2014-2020 con uno stanziamento di durata biennale.

## Punti di attenzione e indicazioni di policy

Nelle conclusioni si riprendono le principali problematiche emerse nel corso dell'analisi di attuazione, che dovrebbero diventare questioni a cui prestare particolare attenzione in fase di progettazione e implementazione di un intervento che si ponga le stesse finalità della misura qui discussa.

Una prima problematica riguarda gli incentivi economici alla contrattualizzazione dell'assistente familiare, d'importo inadeguato e, per di più, concessi per un tempo molto limitato. Ne consegue la necessità d'investire una quota decisamente maggiore di risorse in tali incentivi e per un tempo molto più prolungato. A tal proposito, il "Buono Domiciliarità - Assistenza familiare" di Regione Piemonte, introdotto con Deliberazione della Giunta Regionale del 22 dicembre 2022, n. 27-6320, costituisce un primo passo in questa direzione (Cerea, Cagno 2023).

Una seconda criticità è rappresentata dalla difficoltà delle assistenti familiari di conciliare il corso di formazione complementare con gli impegni familiari e/o lavorativi. Ne consegue il bisogno di introdurre specifiche misure di conciliazione. Il percorso di individuazione e validazione delle competenze rappresenta certamente un'ottima soluzione per ridurre gli impegni formativi, ma non sembra sufficiente. A tal proposito, secondo l'opinione di alcuni intervistati, l'indennità di frequenza per ogni ora di corso, misura già adottata in passato, e il voucher di conciliazione, misura terminata proprio mentre i progetti venivano avviati, potrebbero favorire la presa in carico delle assistenti familiari. Inoltre, sarebbe importante spostare una parte della formazione a domicilio attraverso attività di training on the job.

Un terzo problema, che si è manifestato pressoché in tutti i progetti, è rappresentato dallo scollamento fra le necessità espresse dalle famiglie, quasi sempre molto onerose in termini di tempo, e le disponibilità delle assistenti familiari, spesso circoscritte nel perimetro del lavoro part-time o ad ore da svolgere nei giorni feriali. Allo scopo di attenuare tale scollamento sarebbe importante definire un progetto assistenziale, tarato sugli specifici bisogni della persona anziana e in grado di combinare fra loro più risorse di cura, alternative e/o complementari. Inoltre, tali risorse di cura, invece di essere assunte dalle famiglie e lavorare "in solitaria", potrebbero trovare impiego presso enti del terzo settore e lavorare in équipe. Va in questa direzione una sperimentazione nata dal progetto NETCARE presso il comune di Savigliano (Cerea, Cagno 2023).

Più a monte, sarebbe importante progettare e implementare un servizio di assistenza "leggero", pensato per la fase di esordio del bisogno, attraverso il quale offrire alla persona anziana e alla sua famiglia informazioni, orientamento e un primo supporto. In questo modo, anziani e famiglie verrebbero a contatto fin da subito con l'assistenza formale, il bisogno verrebbe affrontato per tempo e, anche in questo caso, le assistenti familiari troverebbero sbocchi occupazionali differenti dal tradizionale impiego presso le famiglie. Esempio, da questo punto di vista, il "Progetto Badante" della Regione Toscana (Guarna 2018, Pasquinelli, Rusmini 2021, Cerea, Cagno 2023).

Una quarta problematica è rappresentata dal difficile coordinamento fra le diverse attività e fra i molteplici partner, motivato anche da una serie di criticità relative alle procedure gestionali e di rendicontazione dei progetti. Non a caso, una rete non troppo ampia e già consolidata da pregresse esperienze di collaborazione, nonché un soggetto capofila in grado di svolgere diverse attività al suo interno (in particolare, l'incontro fra domanda e offerta), hanno consentito di affrontare meglio tale problematica. Oltre a ciò, sarebbe importante prevedere un coordinamento esperto, predisporre "diagrammi di flusso" che rendano chiaro ai partner i diversi passaggi, le differenti attività e le diverse responsabilità, e istituire un unico punto di riferimento per assistenti familiari e famiglie (adottando così un approccio di case management). E tutto ciò andrebbe supportato con procedure gestionali e di rendicontazione meno rigidamente strutturate.

Infine, a fronte del numero contenuto di assistenti familiari e di famiglie raggiunte dalla misura, si ritiene necessario dedicare specifica attenzione alla progettazione e alla realizzazione della campagna comunicativa rivolta ai soggetti destinatari, sia per quanto concerne i contenuti e il

modo in cui sono presentati, sia per quanto riguarda i canali utilizzati. In particolare, sarebbe importante focalizzarsi sui canali in grado di generare fiducia.

In conclusione, è importante sottolineare che qualunque intervento regionale teso a regolarizzare e qualificare il mercato di cura delle assistenti familiari s'inserisce all'interno di un contesto nazionale che rischia di minarne alla base la buona riuscita. Dunque, è auspicabile che le istituzioni nazionali realizzino al più presto una serie di riforme.

Per quanto concerne la regolarizzazione del mercato privato dell'assistenza familiare, sono necessarie una revisione delle agevolazioni fiscali per coloro che si avvalgono di assistenti familiari regolarmente assunte e una diversa regolamentazione dell'indennità di accompagnamento. L'ideale verso cui tendere dovrebbe essere la deduzione totale dei costi dai redditi familiari, che non sarebbe particolarmente onerosa per le casse dello Stato in quanto i minori introiti fiscali sarebbero in parte compensati dalla conseguente emersione del lavoro irregolare (Pasquinelli, Rusmini 2021). Sarebbe importante, inoltre, graduare l'importo dell'indennità di accompagnamento secondo il bisogno assistenziale e introdurre la possibilità di scegliere fra una somma di denaro utilizzabile senza alcun vincolo – ovvero la misura qual è oggi – e un voucher d'importo sensibilmente più elevato da utilizzare per l'acquisto di servizi di assistenza accreditati o per l'assunzione regolare di un'assistente familiare (Arlotti et al. 2020, Pasquinelli, Rusmini 2021).

Per quanto concerne la qualificazione del lavoro dell'assistente familiare, è necessario definire un profilo e un corrispondente iter formativo a livello nazionale. Le differenze regionali in termini di contenuti, organizzazione e durata dei percorsi formativi sono notevoli, e ciò rappresenta un problema, non solo perché le competenze che le assistenti familiari qualificate sono in grado di garantire agli anziani e alle famiglie differiscono da regione a regione, ma anche perché tale eterogeneità limita la spendibilità sul mercato del lavoro del titolo acquisito, rappresentando così un potenziale deterrente alla frequentazione di un corso di formazione per assistente familiare.

## 5. IL FONDO SOCIALE EUROPEO 2014-2020: GLI APPRENDIMENTI

In questo ultimo capitolo si richiamano i più rilevanti apprendimenti dalle valutazioni riguardanti il FSE 2014-2020. Il paragrafo 5.1 riporta le principali evidenze e le relative indicazioni di policy riferite alle valutazioni presentate nel capitolo 4 mentre il paragrafo 5.2 propone alcune considerazioni conclusive di maggiore respiro.

### 5.1 LE PRINCIPALI EVIDENZE DALLE VALUTAZIONI

#### La formazione professionale

Le politiche di formazione professionale sono interventi volti a favorire il inserimento dei disoccupati attraverso l'apprendimento e il perfezionamento delle competenze tecniche-specialistiche. Questo tipo di interventi è pensato, in primo luogo, come risposta alla "disoccupazione strutturale". Con questa espressione si intende il mancato allineamento tra le mansioni richieste dalla domanda delle imprese e quelle offerte dalle persone in cerca di occupazione.

Per quanto riguarda i corsi di formazione professionale in Piemonte finanziati tramite il Fondo Sociale Europeo, le attività di valutazione hanno dato esito ad una serie di rapporti di ricerca incentrati sul tema degli effetti occupazionali. In particolare, gli studi hanno posto attenzione sull'impatto occupazionale e sulle indicazioni di costo-efficacia e costi-benefici dei corsi di formazione, oltre a un approfondimento specifico sul tema della lunga disoccupazione e dell'inoccupazione.

Per stimare l'impatto occupazionale dei corsi di formazione è stato adottato un metodo di valutazione quantitativo di tipo controfattuale, che ha confrontato l'andamento del tasso di occupazione dei partecipanti con quello di altri soggetti, iscritti presso i centri per l'impiego e con caratteristiche simili ai partecipanti.

I risultati degli studi mettono in luce come tutte le coorti di partecipanti prese in esame siano caratterizzate da un impatto occupazionale positivo. L'effetto delle misure di formazione può essere differenziato in base alle caratteristiche dei partecipanti ai corsi. Per le persone disoccupate da periodi più lunghi (oltre 2 anni) o in cerca di prima occupazione gli effetti dei corsi si riducono, pur rimanendo positivi. I corsi che hanno prodotto maggiori effetti sono in genere quelli di durata più lunga (oltre 800 ore) e quelli in settori di mercato quali meccanica, macchinari e impiantistica, nonché i corsi applicabili trasversalmente a più settori. I settori nei quali si verifica un minor effetto occupazionale della formazione sono i servizi turistici e informatici.

Dal punto di vista delle indicazioni di policy, le analisi sulla formazione professionale evidenziano in primo luogo l'efficacia di questo tipo di misure, come testimonia l'effetto medio compreso tra i 7 e i 13 punti percentuali sul tasso di occupazione. Tuttavia per alcune categorie, come i disoccupati di lunga durata, gli inoccupati (target fragili), emerge la necessità di studiare azioni maggiormente personalizzate e cucite sui bisogni specifici di queste fasce di popolazione. Infine, la differenziazione degli effetti in base ai settori di mercato, mette in luce l'aspetto fondamentale della relazione tra i vari *stakeholder* del mercato del lavoro. Da questo punto di vista, la sfida principale è la triangolazione tra agenzie formative, enti finanziatori, domanda di lavoro delle imprese e bisogni dei cittadini e delle famiglie, al fine di modellare l'attività formativa in base alle specificità territoriali del mercato del lavoro.

## Il Sistema regionale Obiettivo Orientamento Piemonte

Il Sistema regionale di orientamento, coordina e realizza interventi di orientamento scolastico e professionale sul territorio piemontese attraverso la promozione di iniziative a contrasto della dispersione scolastica. Il Sistema regionale è programmato su base triennale ed è interamente finanziato dal Fondo Sociale Europeo. Oltre che ai giovani le iniziative sono rivolte alle famiglie e agli operatori con l'obiettivo di supportare il proseguimento del percorso di studi e l'orientamento nelle fasi di transizione istruzione-lavoro. I più giovani (12-15enni nel primo triennio di programmazione, 11-15enni nel secondo triennio) rimangono comunque il target prioritario di intervento rispetto al quale si è stabilito un risultato atteso pari al 70% dei destinatari complessivamente coinvolti.

Alla luce dei risultati dell'analisi di attuazione si segnalano quattro punti di attenzione con specifico riferimento ai destinatari. Innanzitutto è necessario puntare sulla precocità dell'intervento attraverso l'utilizzo di opportuni indicatori (es. ritardo scolastico, dispersione implicita) e un supplemento di attenzione per target specifici quali i 13enni che spesso affrontano la loro prima transizione. In secondo luogo, è opportuno rafforzare azioni di ri-orientamento e sostegno individuale nel biennio delle superiori per contrastare l'aumento del rischio di abbandono scolastico aggravato dal prolungamento della DaD dovuta all'emergenza sanitaria. Nel triennio della secondaria di secondo grado, invece, bisogna intensificare le attività di alternanza scuola lavoro per favorire l'esplorazione e la maggior conoscenza delle attitudini dei ragazzi a fronte del quadro di opportunità esterne. Infine, ampliare ulteriormente la platea dei destinatari per evolvere verso un sistema di orientamento permanente che preveda percorsi lungo l'intero arco di vita.

## I Buoni per servizi al lavoro

I Buoni per servizi al lavoro sono misure per fronteggiare la disoccupazione nelle fasce più fragili della popolazione e agiscono tanto sullo sviluppo di competenze quanto sull'incontro domanda-offerta di lavoro. Attraverso la stipula di un Piano di Azione Individuale, i destinatari possono usufruire gratuitamente dei servizi specialistici offerti dai soggetti attuatori pubblici e privati che ricevono una remunerazione legata ai servizi erogati e ai risultati raggiunti.

L'analisi del processo di attuazione ha evidenziato che l'intervento è consistito in tre principali trattamenti risultanti dalla combinazione dei servizi offerti: attività di orientamento associate ad attività di ricerca attiva del lavoro (primo trattamento, che riguarda circa i tre quarti dei destinatari); servizio di orientamento e di ricerca attiva del lavoro un inserimento in tirocinio (secondo trattamento); inserimento lavorativo vero e proprio attraverso un contratto di lavoro (terzo trattamento).

Per quanto riguarda gli effetti dell'intervento, attraverso un'analisi controfattuale per i disoccupati da almeno 6 mesi si evidenzia un significativo incremento dell'occupazione per chi ha usufruito del Buono superiore dopo 24 mesi rispetto a chi non ne ha usufruito. Gli effetti sono differenziati in rapporto alle caratteristiche socio-demografiche dei destinatari e alla loro storia professionale pregressa. Con riferimento all'età, i 40-49enni sono la classe anagrafica per la quale il Buono sembra essere più efficace. Rispetto all'origine, gli inserimenti lavorativi diretti hanno effetti nel breve termine più alti per le persone di origine straniera. Se si guarda alla durata della disoccupazione, le azioni di esclusivo orientamento/attivazione sembrano incidere meno sui disoccupati più fragili mentre l'impatto occupazionale positivo tanto del tirocinio quanto dell'inserimento diretto non sembra essere influenzato dalla durata del periodo di disoccupazione.

Un approfondimento qualitativo ha consentito di individuare tre meccanismi che sembrano spiegare i motivi successo, quando si verifica, dei percorsi attivati dal Buono: innanzi tutto la capacità di intercettare una domanda di lavoro adeguata che dipende dal radicamento sul territorio del soggetto beneficiario; la capacità di produrre qualche cambiamento nel destinatario che ne rafforzi le capacità di orientarsi nel mondo del lavoro; infine l'incentivazione alle imprese per offrire una opportunità di inserimento ai destinatari (economica e immateriale).

Si può quindi affermare che il Buono per servizi al lavoro è una misura di impianto universalista, attuabile ricorrendo ad una estesa platea di soggetti attuatori pubblici e privati presenti capillarmente sul territorio regionale i cui effetti occupazionali sono complessivamente positivi. In particolare sono positivi gli effetti dei tirocini e degli inserimenti in azienda affiancati da tutoraggio che sottolineano il ruolo determinante delle politiche attive del lavoro nel favorire il reinserimento lavorativo delle persone disoccupate quando si prevede il coinvolgimento diretto delle aziende.

## La certificazione delle competenze da apprendimenti non-formali e informali

Le trasformazioni che hanno interessato il mercato del lavoro durante gli ultimi decenni hanno accresciuto il bisogno di misure integrative rispetto alle tradizionali politiche per l'occupazione e la formazione professionale. Le politiche per l'individuazione, la validazione e la certificazione delle competenze (IVC) s'inseriscono in questo contesto e si propongono di riconoscere e valorizzare le conoscenze e le abilità delle persone comunque acquisite, favorendo un miglior adattamento al mercato del lavoro. La Regione Piemonte, nel 2015, con una sperimentazione di sistema che ha coinvolto operatori accreditati alla formazione, all'orientamento e ai servizi al lavoro pubblici e privati, ha formato le figure previste per l'erogazione del servizio di individuazione, validazione e certificazione delle competenze acquisite in contesti non formali e informali, ovvero gli Esperti in Tecniche di Certificazione (ETC) e gli Operatori Adeguatamente Formatati (OAF). L'implementazione della misura è affidata a Enti titolari, in forma singola o associata, che devono mettere a disposizione un gruppo di lavoro minimo, composto da un referente di progetto, da almeno cinque ETC, da almeno un OAF per ciascuna sede operativa candidata e da uno o più EM. Inoltre, gli Enti devono essere in possesso di adeguate capacità strutturali (sedi e laboratori) che assicurino un'ampia copertura territoriale del servizio con riferimento ad almeno cinque delle otto sotto-aree professionali relative al Repertorio: agro-alimentare; cultura, informazione e tecnologie informatiche; manifatturiera e artigianato; meccanica, impianti e costruzioni; servizi alla persona; servizi commerciali; turismo e sport; sotto-area trasversale.

Attraverso una survey online condotta presso le persone che hanno completato un percorso di IVC, si è innanzi tutto evidenziato che il servizio ha raggiunto una platea di utenti maggiormente differenziata rispetto al passato, in termini di età, sesso, nazionalità, titolo di studio, condizione occupazionale e settore professionale. Tuttavia, emergono due questioni a cui prestare attenzione:

- la quota limitata di persone under 24 che hanno usufruito del servizio, a fronte dell'importanza, emersa dalle interviste, di individuare e validare le proprie conoscenze e abilità fin da giovani, ancora in fase di istruzione/formazione, allo scopo di imparare il prima possibile a mettere a fuoco le proprie competenze e a raccogliere le evidenze in grado di attestarle
- la quota piuttosto limitata di persone che presentano una compresenza di più di un fattore di fragilità sul mercato del lavoro, a fronte dell'obiettivo della misura di dare priorità a coloro che faticano ad entrare o restare sul mercato del lavoro.

Un ruolo centrale lungo tutto il processo di attuazione della misura, e non solo nella fase di individuazione, è svolto dall'OAF, che ha il compito di orientare e guidare l'utente lungo le diverse fasi, di garantire la continuità del processo e di assicurare il candidato. In merito alla dimensione organizzativa, tutti i RT hanno adottato un modello centralizzato attorno alla figura del capofila, che svolge una funzione di coordinamento, di promozione della comunicazione tra i partner e di condivisione di strumenti operativi. Pregresse esperienze progettuali con i partner del proprio RT talvolta hanno prodotto buone prassi, la capacità di gestione di situazioni inedite, la rapidità delle comunicazioni interne.

## Mettersi in proprio

Il MIP è una misura finalizzata a promuovere percorsi di accompagnamento all'imprenditorialità e al lavoro autonomo che pone attenzione alle modalità con le quali sostenere scelte di lavoro indipendente ponderate e con caratteristiche di sostenibilità economico-finanziaria di medio-lungo termine. Da oltre 25 anni attraverso il MIP in Piemonte si sostengono aspiranti imprenditori (dal 2012 anche lavoratori autonomi) nella fase di concezione, ideazione e avvio dell'attività economica.

L'obiettivo di MIP è la realizzazione di un servizio pubblico articolato, con un percorso di accompagnamento che si realizza attraverso tre fasi ormai consolidate nella pratica organizzativa. La prima fase è quella del contatto e dell'accoglienza in cui vengono considerate primariamente ma non esclusivamente le competenze e l'idea imprenditoriale. La seconda fase è quella in cui si realizza il vero e proprio supporto allo sviluppo dell'idea imprenditoriale tramite la valutazione supportata da professionisti della fattibilità della proposta che porta eventualmente all'elaborazione del business plan. Infine, nel caso in cui si arrivi all'apertura dell'azienda o della partita IVA, si assicura una temporanea azione di tutoraggio e supporto.

Riguardo gli apprendimenti valutativi, attraverso un approccio controfattuale che ha consentito di confrontare le imprese nate grazie al supporto del MIP con imprese in tutto simili nate indipendentemente nello stesso periodo, è possibile affermare che la partecipazione al MIP serve e che l'efficacia dell'intervento aumenta con il trascorrere del tempo. La sopravvivenza delle imprese nate grazie all'ausilio dei servizi del MIP è significativamente più elevata rispetto allo stesso indicatore calcolato per il gruppo di controllo.

Ulteriore evidenza riguarda l'apprezzamento del programma MIP che si dimostra esperienza generalmente positiva nell'opinione dei destinatari. Un terzo punto che merita richiamare riguarda il progressivo abbassamento dei profili di competenza dell'utenza lungo i 25 anni del servizio in cui si segnala un incremento del numero di persone con un basso livello d'istruzione, disoccupate e con poca esperienza del settore in cui vogliono avviare l'attività, il che denuncia come il lavoro indipendente sia considerato da un crescente numero di persone una possibilità per il re-inserimento lavorativo. Infine si registra una forte eterogeneità tra territori per alcuni indicatori di performance dei progetti quali la quota di business plan validati sul totale degli utenti inseriti nel programma.

Riguardo le indicazioni di policy, merita innanzi tutto sottolineare come MIP sia una misura riconoscibile e riconosciuta nel territorio. Riconoscibile poiché identifica chiaramente il problema delle difficoltà nella transizione dall'idea imprenditoriale al suo sviluppo; riconosciuta poiché è ormai un punto di riferimento per chi si affaccia sul mercato del lavoro indipendente. In ottica di disegno di policy d'ambito, è importante considerare l'"identità della misura". MIP è infatti evoluto dall'obiettivo di sviluppo economico verso obiettivi di coesione sociale e il punto è scegliere se l'orientamento del servizio debba essere rivolto ad obiettivi più marcati di responsabilità sociale

piuttosto che alla promozione di lavoro indipendente, un dilemma rispetto al quale ulteriori approfondimenti di ricerca sarebbero auspicabili.

In seconda battuta, andrebbe attentamente considerato il relativo impoverimento dei profili di utenti presi in carico che è un trend in atto da tempo e a rischio di subire un'ulteriore accelerazione in ragione delle ripercussioni occupazionali della crisi pandemica. Questa evoluzione dovrebbe portare, in un'ottica di personalizzazione e integrazione del servizio con altri interventi di politica attiva del lavoro, a riflettere sull'opportunità di proporre a persone fragili dal punto di vista delle competenze imprenditoriali un accompagnamento verso percorsi alternativi così come allo sviluppo di un sempre più ampio e articolato sistema di informazione e guida verso l'utilizzo di misure regionali esistenti o da realizzare in relazione integrata con l'intervento (es. interventi di sostegno al capitale, micro-credito).

## I Progetti di Pubblica Utilità

I Progetti di Pubblica Utilità sono un esempio di politica attiva del lavoro volta alla creazione diretta di posti di lavoro in ambito pubblico. L'assunto alla base della misura è che esistano alcune condizioni che generano per le persone uno svantaggio sul mercato del lavoro. La Regione Piemonte ha quindi deciso di intervenire con i PPU su due di queste condizioni. La prima è identificata con la presa in carico presso i servizi sociali territoriali, mentre la seconda è il prolungato stato di disoccupazione, protratto per almeno 12 mesi. Per stimolare l'adesione dei territori, i PPU sono pensati per portare beneficio a tutti gli attori coinvolti: gli enti pubblici, le aziende private e i disoccupati. Gli enti pubblici sono stimolati ad aderire alla misura per svolgere attività di pubblico interesse per le quali non possono provvedere in condizioni ordinarie. Alle aziende private è offerta la possibilità di inserire nel proprio organico una persona, con una larga porzione dei costi coperta dal Fondo Sociale Europeo. Ai destinatari, è offerto un inserimento lavorativo per un periodo massimo di circa sei mesi. I PPU sono stati attuati in Piemonte in tre differenti "edizioni".

Riguardo l'attuazione, la maggior parte degli enti privati coinvolti nell'attuazione dei Progetti di Pubblica Utilità è composta da cooperative. Le organizzazioni private che accettano di partecipare ai PPU sono, in larga misura, soggetti vicini all'ente pubblico proponente e l'incentivo principale alla partecipazione non sembra essere quello di inserire nuove persone nella propria organizzazione produttiva, bensì consolidare rapporti di collaborazione con l'ente pubblico. Il processo di selezione dei destinatari è poi un nodo di particolare importanza la cui criticità è riferita alla rigidità del processo di selezione in particolare per la graduatoria che segue un criterio di reddito ISEE e non di eventuali competenze o caratteristiche utili o necessarie a svolgere le mansioni richieste. Il tipo di contratto con il quale i destinatari fanno ingresso nella misura è l'elemento distintivo principale tra le edizioni 2016-2018 e 2019-2021. La versione dei PPU tramite il contratto di lavoro – impiegato a partire dal 2019 – ha permesso quindi di risolvere alcune criticità rispetto all'utilizzo del tirocinio, nell'ipotesi di offrire anche maggiori tutele ai destinatari e maggiori potenzialità di inserimento lavorativo a fronte del quale è possibile evidenziare alcune criticità: l'assenza di un riconoscimento formale del percorso di crescita professionale, di rafforzamento o di acquisizione delle competenze; l'assenza del coinvolgimento dei Centri per l'Impiego nel bilancio conclusivo dei percorsi dei partecipanti in vista di possibile collocazione nel mercato del lavoro.

Per quanto concerne gli esiti occupazionali alla conclusione dei PPU si osserva complessivamente una situazione in leggero miglioramento rispetto all'andamento osservato nel periodo precedente alla partecipazione.

Gli elementi emersi durante le attività di analisi dei PPU mettono in luce tre principali indicazioni utili ai policy maker come spunto di riflessione per il futuro di questa misura. Il primo aspetto da considerare riguarda il grado di selettività dei destinatari che andrebbe considerata con attenzione alle trasformazioni in corso nelle politiche per il lavoro regionali e nazionali. Il secondo spunto riguarda il coinvolgimento delle imprese private la cui partecipazione è disincentivata dall'assenza di un beneficio economico diretto, unito al carico amministrativo di gestione dei progetti, rappresentano attualmente forti disincentivi alla partecipazione. Infine, rispetto ai risultati occupazionali della misura. Sarebbe opportuno un investimento nel perfezionamento delle attività di monitoraggio (e censimento) dei partecipanti per promuovere valutazioni degli effetti occupazionali basate su metodi riconosciuti dalla comunità scientifica.

## We.Ca.Re

We.Ca.Re. (Welfare Cantiere Regionale – Strategia di Innovazione Sociale della Regione) è un programma della Regione Piemonte, finanziato dal Fondo Sociale Europeo e dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale 2014-2020 articolato in quattro misure. Le attività di analisi e valutazione hanno riguardato la Misura 1 che sostiene azioni innovative di welfare territoriale coordinate dagli enti gestori dei servizi socio-assistenziali ed hanno in particolare focalizzato l'attenzione sulla configurazione e il cambiamento delle reti attuative e i processi di attuazione sui territori.

Riguardo le reti attuative e la loro evoluzione, attraverso un'applicazione di network analysis a tre successive rilevazioni delle relazioni tra i soggetti coinvolti, è stato possibile isolare alcuni aspetti di particolare interesse innanzi tutto, la configurazione delle reti ricalca in ampia misura sistemi di relazioni pregresse e già attive in passato su altri progetti sia in termini di forma che di attori coinvolti. Nella prima fase attuativa gli attori territoriali hanno prevalentemente interagito per far fronte ad esigenze concrete e di carattere gestionale dei progetti. Con il procedere del processo di attuazione si è assistito ad un duplice movimento. Da un lato la forma delle reti per come si sono configurate nelle prime fasi di attuazione è andata progressivamente a consolidarsi. Dall'altro lato, pur senza snaturarne l'identità e variarne in termini penetranti la struttura, si è assistito ad un parziale allargamento delle reti a nuovi soggetti rispetto. Infine, in seguito alla conclusione del processo di attuazione si è assistito ad uno sfoltimento delle relazioni tra gli attori locali e ad una sorta di "ritorno al passato" delle reti che sembrano in buona parte tornate a ricalcare gli assetti già esistenti prima di We.Ca.Re. L'allargamento delle reti e la presenza di nuovi attori durante la fase attuativa sembra dunque aver avuto un carattere prevalentemente contingente

Il processo di attuazione è stato invece studiato in quattro fasi distinte, ricorrendo ad indagini di carattere qualitativo basate su interviste a testimoni privilegiati: la fase di progettazione degli interventi; il primo anno di attuazione su tutti i territori; il secondo anno di attuazione in quattro studi di caso; infine, la governance delle politiche di welfare locale in ambiti territoriali con più di un ente gestore.

La progettazione degli interventi ha prevalentemente seguito una logica di carattere incrementale, conducendo alla elaborazione di progetti che presentano elementi di familiarità con interventi già attuati, in termini parziali, discontinui o a scala ridotta, dagli attori pubblici o privati poi coinvolti nel processo di progettazione di We.Ca.Re. L'analisi di dettaglio dei contenuti dei 22 progetti nel primo anno di attuazione ha evidenziato che non costituiscono interventi unitari ma ciascuno di essi corrisponde ad un "paniere" di interventi differenziati la maggior parte dei quali si propongono di rafforzare il welfare territoriale attraverso l'estensione nello spazio e nel tempo di servizi parzialmente pre-esistenti ma non garantiti in termini uniformi e stabili sul territorio: servizi per l'inserimento socio-

lavorativo, servizi per i minori e le famiglie, servizi per gli anziani e i soggetti non autosufficienti, servizi per contrastare l'emergenza abitativa.

L'approfondimento dei 4 casi studio suggerisce come, almeno in alcuni territori, il programma We.Ca.Re. abbia costituito una finestra di opportunità variamente utilizzata dagli attori locali per introdurre qualche innovazione intesa come modifica di carattere incrementale nelle modalità di operare dei servizi pubblici e/o nella gamma di servizi attivati. Gli elementi di discontinuità rintracciati nei casi studiati sono riconducibili a tre categorie: rispetto a quanto tradizionalmente messo in campo dagli Enti gestori si sono avviate modalità innovative per affrontare problemi consolidati; queste modalità innovative sono state rivolte ad affrontare problemi inediti, o finora non affrontati; si sono arricchite le reti territoriali, modificando, talvolta in maniera significativa, le relazioni ed i ruoli degli attori. In tutti i casi studiati i tentativi di costruire soluzioni efficaci – o almeno auspicabilmente tali – passano dalla condivisione di metodi e di visioni dei problemi tra una pluralità di attori. L'analisi condotta nei 4 casi suggerisce che la strategia We.Ca.Re., anche laddove non abbia stimolato innovazioni sociali in senso stretto, possa aver contribuito ad attivare un potenziale di innovazione (intesa in senso lato) in qualche misura già presente nei territori. La dimensione di risultato che rimane più in ombra, sulla quale si registrano i minori avanzamenti, è invece quella della governance delle politiche di welfare su territori più ampi dei singoli Consorzi. Sotto questo profilo va detto che al momento non si registrano grandi risultati. Lo specifico approfondimento condotto sugli ambiti territoriali composti da più di un soggetto gestore evidenzia del resto come il sistema regionale di articolazione degli enti gestori dei servizi socio-assistenziali non abbia ancora raggiunto una situazione di equilibrio di lungo periodo.

L'indagine di network analysis e l'analisi del processo di attuazione di We.Ca.Re sono state affiancate da un approfondimento in merito al capitale sociale nei territori, in base all'ipotesi che l'attuazione della misura possa essere favorita dall'esistenza di capitale sociale, e che al contempo il successo della misura possa contribuire allo sviluppo del capitale sociale locale. Si tratta di un'indagine di carattere esplorativo conferma e rafforza quanto emerso nell'ambito delle attività di network analysis e di analisi del processo di attuazione, con alcune ulteriori sottolineature. È in primo luogo emerso chiaramente che le ragioni che hanno indotto i soggetti attuatori ad aderire al progetto si connettono all'obiettivo di migliorare il sistema dei servizi socio-assistenziali a livello locale. In secondo luogo è emerso come rilevanti fattori di forza siano consistiti nel clima di fiducia e l'attitudine alla collaborazione maturate in pregresse esperienze di collaborazione multi-attore, a conferma della rilevanza del capitale sociale quale leva utile allo sviluppo delle politiche pubbliche (Camoletto, 2023).

Pur nei limiti delle analisi svolte, è possibile ricavare alcune prime indicazioni in tema di policy per l'innovazione dei sistemi di welfare locale. In primo luogo, si può notare come il disegno di opportune policy e la disponibilità di risorse economiche può riuscire a "forzare" gli attori locali, quanto meno ad attivare tentativi che in primo luogo sono percorsi di scoperta e valorizzazione delle esperienze per qualche aspetto, più o meno minuto, già in atto. In secondo luogo, va rilevato che, quanto meno allo stadio attuale lo stimolo introdotto da We.Ca.Re. sia risultato sostanzialmente inefficace nei confronti del tema della omogeneizzazione e, in prospettiva, unificazione, delle differenti modalità di gestione dei servizi socio-assistenziali presenti sui territori. I processi di ridefinizione della governance territoriale non sono andati nella direzione della unificazione dei modelli istituzionali di governo che sono ad un livello diverso di intervento rispetto alla governance dei sistemi di welfare – avendo a che fare piuttosto con il tema del government che non con quello della governance. L'indicazione in termini di policy regionale per migliorare la governance dei servizi sociali che ci pare

possibile trarre dalla ricerca svolta è che il conseguimento di maggiori livelli di integrazione ed omogeneità operativa, così come di maggiore efficacia progettuale, non passa necessariamente attraverso il ridisegno del livello istituzionale della governance. Le regole che verranno individuate per la progettazione degli interventi e la gestione dei fondi, possono continuare a rappresentare un efficace strumento nella direzione di un'innovazione incrementale dei modelli di governance territoriale dei servizi socio-assistenziali. In definitiva, la presenza di una – pur non invasiva – regia pubblica e in particolare regionale, potrebbe rivelarsi ancora molto utile per non sottoutilizzare il potenziale di innovazione, piccolo o grande che sia, scoperto e attivato con il programma We.Ca.Re.

## L'inclusione delle vittime di tratta

La Regione ha un ruolo ormai consolidato di coordinamento degli interventi a favore delle persone vittime di tratta. Dal 2008 coordina il progetto anti-tratta finanziato dal Dipartimento per le Pari opportunità attualmente denominato "L'Anello forte – Rete anti-tratta del Piemonte e della Valle d'Aosta" e, nell'ambito del POR-FSE 2014-2020, ha predisposto due misure rivolte all'inclusione socio-lavorativa di questo specifico target di interventi.

Si tratta, in primo luogo, del Buono per servizi al lavoro per persone disoccupate in condizioni di particolare svantaggio e, tra queste, alle vittime di tratta e grave sfruttamento, e di un bando con il quale vengono finanziati progetti speciali di inclusione attiva. Tramite questo bando, la Regione ha finanziato dal 2016 "progetti speciali di inclusione attiva per il contrasto del grave sfruttamento e della tratta", da realizzare attraverso percorsi di affiancamento e sostegno per acquisire o recuperare capacità sociali e relazionali e di autostima personale.

I percorsi messi in campo dai progetti a favore dei beneficiari, in breve, prevedono: attività di coinvolgimento, formazione, affiancamento e sostegno, e attività psico-socio-educative.

L'analisi ha permesso di evidenziare la necessità di ripensare gli interventi regionali in forme maggiormente integrate tra loro. In particolare, il POR dovrebbe essere connesso ai percorsi di accoglienza finanziati da altre misure (progetto anti-tratta "L'Anello forte") ed è auspicabile un tavolo congiunto di programmazione utile a gestire in modo efficiente tutte le risorse disponibili. Sarebbe necessario strutturare interventi capaci di assicurare un reddito in tempi rapidi e in grado di favorire la conciliazione dei tempi di vita con quelli della formazione e del lavoro.

Per quanto riguarda le attività di formazione professionale sarebbe opportuno considerare le specificità dei potenziali beneficiari, e in particolare l'assenza di adeguate competenze linguistiche per accedere ai percorsi ordinari. Sarebbe quindi particolarmente utile aumentare il monte ore dedicato alla formazione specialistica e all'insegnamento dell'Italiano per il lavoro, nonché facilitare il riconoscimento delle competenze professionali non formali e non certificate così da valorizzarne le diverse capacità.

A favore delle "persone in condizione di particolare svantaggio" beneficiarie del Buono per servizi al lavoro vi sono anche le vittime di tratta e grave sfruttamento, anche se in numero limitato. La concreta attuazione di questa misura ha risentito della di alcune rigidità: ad esempio, le ore di tutoraggio sono coperte solo se il tirocinio ha durata minima di sei mesi. Altri due elementi critici hanno riguardato il pagamento integrale dell'indennità di tirocinio, possibile solo grazie alla capacità dell'ente anti-tratta di attingere a risorse di altri progetti, e la durata per ottenere l'autorizzazione all'avvio dei tirocini.

## L'inclusione delle persone senza dimora

L'Avviso 4/2016 ha inteso supportare gli enti territoriali nell'attuazione degli interventi di competenza in materia di servizi rivolti alle persone senza dimora. Nel testo del bando è esplicitato che il documento di riferimento che deve ispirare le azioni di programmazione è rappresentato dalle "Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia" (2015) in cui è espressa la volontà di superare una concezione degli interventi improntata a un'ottica emergenziale.

Con il metodo Housing First, si propone alla persona senza dimora un alloggio in affitto. Il metodo richiede la disponibilità di abitazioni individuali, ed è sostenibile se la persona ospitata ha risorse per pagare l'affitto. Il beneficiario viene accompagnato ad ampio raggio in un percorso di inserimento sociale e lavorativo. L'approccio richiede: presa in carico integrale, coordinamento tra servizi abitativi, sociali, per il lavoro, sanitari.

Il programma è stato avviato nel 2018 con chiusura indicata nel mese di dicembre 2020. I progetti hanno avviato la sperimentazione di HF per alcune decine di beneficiari e di potenziare gli altri servizi a favore del complesso delle persone senza dimora presenti (circa 1000).

Sul territorio piemontese sono stati finanziati i progetti predisposti da 5 città capoluogo, coordinate dalla Regione, nel programma presentato ai sensi dell'Avviso 4 del 2016 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nell'ambito del PON "Inclusione" e del PO I FEAD. I progetti coinvolgono l'ente pubblico e le diverse realtà presenti e promuovono un maggior coordinamento.

L'IRES Piemonte ha condotto un'analisi di attuazione dei progetti per l'Avviso 4 nel 2021 e nel 2023 divisa in due fasi. La prima fase ha dato enfasi soprattutto ai processi di cambiamento innescati nei territori, con particolare attenzione agli enti locali, agli operatori e alle loro équipes: l'approccio HF richiede infatti una modalità di intervento fortemente personalizzata e basata sulla flessibilità e al contempo richiede la disponibilità e il coordinamento tra i vari servizi, in ambito comunale, sanitario e del lavoro; la seconda fase è consistita in un follow up qualitativo.

Un primo esito dell'analisi riguarda la tenuta dei percorsi di HF avviati. Dalle 65 persone previste nei progetti presentati, nel 2021 risultavano attivi 88 casi. Il dato sconta alcune cadute intervenute, dovute ad abbandoni spontanei o a trasferimenti, ma si tratta complessivamente di pochi casi. Altro esito estremamente significativo è la tutela della salute dei beneficiari degli interventi nell'attuale contesto pandemico. In tutti i territori emerge che i progetti hanno modificato negli enti il modo di affrontare il bisogno: hanno facilitato la costruzione di équipes integrate, la stesura di patti di collaborazione e, in generale, la creazione di legami tra attori pubblici e del Terzo Settore.

Rispetto ai principi del paradigma HF, molti interventi intrapresi negli ambiti territoriali piemontesi, soprattutto nella fase iniziale, hanno seguito una logica di tipo prudenziale e, per esempio, anziché selezionare i casi più compromessi, le cabine di regia hanno selezionato persone che potenzialmente avrebbero potuto «reggere bene un inserimento in casa». I progetti hanno consentito la formazione per operatori e volontari, anche per i Comuni più piccoli, hanno promosso il confronto e lo scambio di buone prassi tra gli ambiti territoriali.

L'analisi condotta ci mostra come il target dell'utenza e i numeri di persone inserite siano spesso stati definiti in base alle risorse abitative disponibili e alle caratteristiche di queste ultime. Le risorse disponibili, dunque, hanno condizionato il target. Se le politiche rivolte a questa popolazione avranno carattere continuativo, uno dei primi aspetti su cui si lavorerà sui territori è legato all'ampliamento e alla diversificazione delle risorse abitative disponibili.

In conclusione, gli esiti di questa sperimentazione sono molto positivi, soprattutto dal punto di vista della tutela dei beneficiari. Sarà importante approfondire successivamente il significato di forme di accoglienza diverse soprattutto in occasione della pandemia, come rendere sostenibili dal punto di vista economico i progetti HF e HL, come lavorare maggiormente in rete con altri attori e servizi per affrontare le questioni abitative e sanitarie per arrivare a una maggior solidità che consenta di avvicinarsi ancor di più al modello HF originale che richiede un'équipe multidisciplinare adeguatamente formata a lavorare con questa metodologia che nella versione originaria prevede come utenza proprio le persone più compromesse.

## Per un'assistenza familiare qualificata

Il Piemonte, non diversamente dal resto d'Italia, è caratterizzato da un progressivo invecchiamento della popolazione, causato dall'ingresso nell'età anziana di una parte dei cosiddetti baby boomers, dall'aumento della speranza di vita alla nascita e dalla riduzione della natalità. Con l'obiettivo di affrontare tali criticità, la misura regionale "Intervento di sistema sul territorio regionale per la realizzazione di servizi integrati nell'area dell'assistenza familiare mediante reti territoriali", il cui bando è stato approvato con D.D. n. 1346 del 27/12/2017, aveva quali obiettivi qualificare le persone che svolgevano o erano interessate a svolgere l'attività di assistente familiare, consolidare un sistema di servizi in grado di facilitare l'incontro e supportare la relazione tra famiglie, persone anziane e assistenti familiari, e favorire meccanismi di contrasto al lavoro sommerso.

Gli obiettivi specifici erano i seguenti: (1) qualificare le persone che svolgevano o erano interessate a svolgere l'attività di assistente familiare, mediante il riconoscimento delle competenze acquisite in contesti informali e non formali e l'erogazione della formazione complementare per il conseguimento della qualifica professionale di assistente familiare; (2) consolidare un sistema di servizi in grado di fornire soluzioni concrete, da un lato, alle esigenze delle assistenti familiari e, dall'altro, ai bisogni delle famiglie (incontro fra domanda e offerta di lavoro, supporto pre e post contratto, tutoraggio per l'inserimento delle assistenti familiari nelle famiglie); (3) favorire meccanismi di contrasto al lavoro sommerso, attraverso l'erogazione d'incentivi economici alle famiglie, finalizzati alla regolarizzazione contrattuale delle assistenti familiari.

Le principali problematiche emerse nel corso dell'analisi di attuazione, che dovrebbero diventare questioni a cui prestare particolare attenzione in fase di progettazione e implementazione di un intervento che si ponga le stesse finalità della misura qui discussa. Una prima problematica riguarda gli incentivi economici alla contrattualizzazione dell'assistente familiare, d'importo inadeguato e, per di più, concessi per un tempo molto limitato. Ne consegue la necessità d'investire una quota decisamente maggiore di risorse in tali incentivi e per un tempo molto più prolungato. Una seconda criticità è rappresentata dalla difficoltà delle assistenti familiari di conciliare il corso di formazione complementare con gli impegni familiari e/o lavorativi. Ne consegue il bisogno di introdurre specifiche misure di conciliazione. Il percorso di individuazione e validazione delle competenze rappresenta certamente un'ottima soluzione per ridurre gli impegni formativi, ma non sembra sufficiente. Inoltre, sarebbe importante spostare una parte della formazione a domicilio attraverso attività di training on the job. Un terzo problema, che si è manifestato pressoché in tutti i progetti, è rappresentato dallo scollamento fra le necessità espresse dalle famiglie, quasi sempre molto onerose in termini di tempo, e le disponibilità delle assistenti familiari, spesso circoscritte nel perimetro del lavoro part-time o ad ore da svolgere nei giorni feriali. Allo scopo di attenuare tale scollamento sarebbe importante definire un progetto assistenziale, tarato sugli specifici bisogni della persona anziana e in grado di combinare fra loro più risorse di cura, alternative e/o complementari. Più a monte, sarebbe importante progettare e implementare un servizio di assistenza "leggero", pensato

per la fase di esordio del bisogno, attraverso il quale offrire alla persona anziana e alla sua famiglia informazioni, orientamento e un primo supporto. In questo modo, anziani e famiglie verrebbero a contatto fin da subito con l'assistenza formale, il bisogno verrebbe affrontato per tempo e, anche in questo caso, le assistenti familiari troverebbero sbocchi occupazionali differenti dal tradizionale impiego presso le famiglie. Una quarta problematica è rappresentata dal difficile coordinamento fra le diverse attività e fra i molteplici partner, motivato anche da una serie di criticità relative alle procedure gestionali e di rendicontazione dei progetti. Infine, a fronte del numero contenuto di assistenti familiari e di famiglie raggiunte dalla misura, si ritiene necessario dedicare specifica attenzione alla progettazione e alla realizzazione della campagna comunicativa rivolta ai soggetti destinatari, sia per quanto concerne i contenuti e il modo in cui sono presentati, sia per quanto riguarda i canali utilizzati. In particolare, sarebbe importante focalizzarsi sui canali in grado di generare fiducia. In conclusione, è importante sottolineare che qualunque intervento regionale teso a regolarizzare e qualificare il mercato di cura delle assistenti familiari s'inserisce all'interno di un contesto nazionale che rischia di minarne alla base la buona riuscita. Dunque, è auspicabile che le istituzioni nazionali realizzino al più presto una serie di riforme.

## 5.2 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Gli obiettivi della programmazione piemontese 2014-2020 del Fondo Sociale Europeo sono stati molteplici. Alcune misure erano rivolte a target specifici (ad es.: disoccupati di lungo periodo, persone senza dimora, potenziali vittime di tratta o di sfruttamento, ...) prevedendo interventi il più possibile personalizzati, mentre altre avevano un carattere più generalista in vari ambiti (dal sistema scolastico, all'orientamento, alla formazione, ai servizi per il mercato del lavoro, ...). Alcune misure sono intervenute al fine di promuovere cambiamenti su soggetti specifici come ad esempio le persone che studiano o su chi offre lavoro. Altre misure hanno puntato a promuovere cambiamenti diffusi sulla collettività, ad esempio con misure fiscali, interventi di promozione della sicurezza sul lavoro e della legalità, interventi di integrazione sociale o azioni di orientamento.

I bisogni sociali si manifestano nei singoli territori e sollecitano risposte dagli attori locali, quali le amministrazioni locali, i servizi pubblici presenti, le forze dell'ordine, il volontariato. Alcuni bisogni sono oggetto dell'intervento dei servizi sociali o dei servizi del lavoro: essi operano con una presa in carico dei singoli soggetti e nuclei coinvolti, cercando le risposte disponibili più adatte. L'efficacia di queste risposte è limitata dalle dotazioni operative dei vari attori nei territori, dagli approcci seguiti, dalla capacità di leggere e anticipare i bisogni. Inoltre questi servizi e risposte non sono presenti ovunque, e non hanno la medesima capacità. Talvolta si forniscono soluzioni "riparative" oppure di emergenza, senza poter incidere sulle cause ultime del bisogno.

Peraltro è riconosciuto che vi sono fattori strutturali (giuridici, culturali, sociali ed economici) che producono situazioni in cui una persona non ha altra alternativa reale e accettabile che quella di soggiacere allo sfruttamento o ad altre forme di abuso. Ad esempio gli interventi per l'orientamento e sul mercato del lavoro richiedono la presenza di politiche di sistema volte a incidere su questi fattori, ad esempio attraverso:

- competenze linguistiche e formazione al lavoro di base;
- possibilità di formazione permanente;
- ammortizzatori sociali adattabili alle diverse situazioni di lavoro atipico;
- integrazione dei redditi da lavoro molto bassi;
- misure rivolte all'integrità fisica dei lavoratori;

- forme di lavoro garantito, anche messe in atto a livello locale;
- misure rivolte all'integrità fisica dei lavoratori;
- tutela previdenziale dei lavoratori con carriere discontinue.

Un ulteriore obiettivo di diverse misure attivate con il FSE consiste nel rafforzare la capacità operativa degli attori operanti nei territori per fornire risposte adeguate all'ampia gamma dei bisogni sociali. Alcune misure sono infatti nate e sono state attuate attraverso la creazione di reti tra attori (o partenariati pubblico privati), nella consapevolezza che le reti possono aiutare a mettere a sistema le diverse politiche, sviluppando cooperazione e azione integrata, coerente tra i diversi soggetti impegnati attivamente.

## La trappola demografica e la sfida delle competenze

Le analisi socio-demografiche e le valutazioni di politiche in campo formativo condotte nella programmazione 2014-20 – estese fino al 2022 incluso – indicano che sono due le sfide nell'ambito delle risorse umane cui il Piemonte si trova di fronte: la sfida della cosiddetta trappola demografica e la sfida delle competenze.

Con "trappola demografica" ci si riferisce al fenomeno per cui un periodo pluridecennale di calo delle nascite genera ulteriori cali di nascite, in quanto coorti più piccole non possono che generare meno figli. Si può argomentare che la denatalità piemontese è una tendenza storica – con qualche breve intervallo interruzione – che ha avuto inizio a fine '800, e si è poi estesa nel resto del paese (La Mendola & Migliore, 1996). In questi ultimi quindici anni si accompagna alla denatalità un apporto migratorio, non più sufficiente a compensare il saldo naturale negativo, ragion per cui la popolazione non solo ha quote di persone anziane e molto anziane in aumento, ma è anche nel suo complesso in diminuzione, in particolare nelle popolazioni in età scolastica e lavorativa. La popolazione mondiale è in crescita ad un ritmo ancora sostenuto, ma in un quadro di governo del mondo in cui gli Stati hanno un ruolo fondamentale, e spesso anche le Regioni, le valutazioni di tenuta sociale, economica, finanziaria si conducono a livello di sistemi locali, seppure nel quadro di dinamiche globali.

Le analisi svolte hanno permesso di mettere a fuoco che l'attrattività del sistema socioeconomico piemontese in termini migratori è diversa a seconda dei gruppi sociodemografici. Il Piemonte – e al suo interno il torinese – attrae popolazione altamente istruita dalle regioni del sud, ma ne perde verso altre regioni italiane del settentrione come la Lombardia. Nel complesso nei flussi residenziali in uscita di giovani italiani verso l'estero sono sovra-rappresentati – rispetto alla popolazione giovanile che resta in Piemonte – coloro che sono in possesso di una laurea (nel 2020 il 51% di laureati tra i giovani che emigrano, mentre nella popolazione giovanile piemontese le persone laureate sono circa il 28-29%).

Dunque l'attrattività del sistema Piemonte varia di segno e intensità a seconda del gruppo sociale che si considera. Queste molteplici attrattività potrebbero rivelare tratti, potenzialità e limiti del sistema socioeconomico piemontese.

La sfida delle competenze ha a che fare con il rischio che negli anni si sia verificata per vari motivi una divaricazione tra il tipo di investimenti di istruzione e formazione operati dalle famiglie e tipo di strategie produttive di beni e servizi messe in atto da parte delle imprese. Le prime sono state sospinte da discorsi pubblici *mainstream* che giungevano in forma semplificata ai destinatari finali al riguardo della relazione tra credenziali educative e chance di occupabilità, indirizzando spesso verso studi liceali e genericamente verso una laurea. Le seconde si sono trovate troppo spesso ad operare in condizioni di mercato che sfavorivano gli investimenti in innovazione, spingendo così il livello medio di qualificazione delle produzioni verso il basso. Accanto a questo fenomeno ha giocato un ruolo

rilevante il blocco del turnover nella Pubblica Amministrazione, il datore di lavoro che più di altri assorbe forza lavoro qualificata (circa 3 assunzioni su quattro previste nella PA sono di persone laureate), che solo in questi ultimi tempi si sta sbloccando.

Al riguardo della costruzione delle competenze, questa volta con attenzione ai livelli di apprendimento, si richiama l'attenzione sull'elevata quota di *low performer* rilevata nella scuola secondaria di primo e secondo grado in Piemonte. Dati nazionali indicano che il fenomeno è connesso allo stato di svantaggio socioeconomico delle famiglie di origine, spesso di origine straniera. Si tratta dunque di un segnale da indagare al riguardo dell'inclusione sociale di fasce di popolazione giovanile su cui occorrerebbe investire anche come strategia compensativa della bassa natalità. Quest'ultimo infatti è un fenomeno che non potrà modificarsi in breve tempo dati i suoi aspetti strutturali (popolazione in età fertile quantitativamente minore rispetto al passato).

## Gli esiti delle politiche regionali e le prospettive future

Gli studi svolti e riassunti nelle pagine precedenti hanno inoltre messo in luce come i settori produttivi si modifichino e con essi le professioni, sotto la spinta della digitalizzazione e automazione dei processi produttivi e della transizione ecologica. Si tratta di trasformazioni che richiedono al variegato mondo dell'istruzione e della formazione di attrezzarsi per mantenersi al passo con i cambiamenti nelle competenze necessarie alle trasformazioni del sistema socioeconomico.

La Regione Piemonte è tra le regioni italiane che più si impegna nei tentativi di sostenere il dialogo tra il mondo della formazione e quello del lavoro attraverso l'apprendistato, la sperimentazione del sistema duale negli istituti tecnici e professionali, la creazione degli ITS. Una delle ultime novità è quella delle Accademie di filiera sul piano della formazione continua e per l'occupazione, con un'offerta formativa co-progettata dalle agenzie formative in partenariato con le imprese.

Un'altra attività fondamentale, e con una lunga storia, è quella dell'orientamento per cercare di accrescere precocemente le capacità delle nuove generazioni di operare delle scelte, nel rispetto delle soggettività e dei percorsi di vita, per contrastare la dispersione scolastica implicita e esplicita, e portare a conoscenza della varietà di occupazioni e professioni esistenti.

Quest'ultima attività è oggetto di valutazione da alcuni anni con analisi che hanno fornito indicazioni verso un ampliamento della platea dei beneficiari nella direzione sia delle età più giovani sia dei giovani adulti in un'ottica di orientamento permanente.

Gli studi di valutazione delle politiche della formazione per l'occupazione hanno mostrato un effetto positivo sulle probabilità di trovare un'occupazione in seguito alla partecipazione ai corsi, così come hanno evidenziato che l'investimento pubblico si ripaga in alcuni anni con maggiori entrate fiscali e risparmi di interventi di politiche attive. Molto rimane da fare. Si auspica vengano proseguite le indagini in essere anche nella prossima programmazione, per approfondire spunti emersi in quella passata, come quella del *mismatch* tra competenze e aspirazioni della popolazione e caratteristiche dei posti di lavoro e aspettative delle imprese. Si tratta di un disallineamento di cui conoscere meglio i meccanismi generativi per poter intervenire a favore della creazione di un maggiore raccordo tra offerta e domanda di lavoro, tenendo presente la composizione e le dinamiche della popolazione piemontese. Potrà essere di rilievo anche esaminare attraverso quali metodologie il mondo della formazione e quello del lavoro rilevano le competenze in trasformazione e come progettano e producono i percorsi formativi, con l'obiettivo di fornire un sostegno ad un'attività complessa. Si tratta di ricerca e valutazione tesa a rendere ancora più efficace l'impegno della Regione nel creare un sistema Piemonte che offra migliori condizioni di vita, e possa essere più trattenente e attraente per le diverse componenti di popolazione.

Le valutazioni condotte hanno inoltre fatto emergere l'efficacia dei Buoni Servizi Lavoro nel favorire l'inserimento lavorativo di giovani e disoccupati, grazie al tutoraggio ed ai tirocini; per questo

strumento è emersa anche la capacità di adattamento a condizioni personali di svantaggio nell'occupabilità, nonché la possibilità dei Buoni di essere usati in sinergia con altre misure. Anche il consolidato servizio Mettersi In Proprio si conferma efficace nel supportare sia l'avvio di imprese che opportunità di re-inserimento a persone uscite dal mercato del lavoro. L'approccio Housing First, adottato dal programma finanziato dall'Avviso 4, è relativamente recente in Italia e si sta rivelando un utile esperimento perché investe sulla responsabilità delle persone beneficiarie anziché sul fornire loro ripari temporanei e altre soluzioni d'emergenza. Il programma Assistenti Familiari, mirava a strutturare soluzioni a cura dei servizi sociali del territorio, al fine di superare le diffuse soluzioni individuali, fatte di cura prestata da familiari, spesso impegnati in attività lavorativa, e del ricorso ad un assistente esterno, anche convivente, assunto spesso in modo irregolare. Un obiettivo che si è rivelato molto ambizioso, considerata la convenienza economica della soluzione "fai da te" rispetto alla agevolazione concessa dal programma, nonché il limitato coinvolgimento dei servizi sanitari.

Ma le valutazioni condotte offrono indicazioni anche su aspetti relativi all'assetto dei servizi ed agli approcci seguiti. L'utilità di fare rete tra gli attori dei territori è emersa con il programma WeCaRe, nella misura sul welfare territoriale. Programma che nella sua attuazione si è rivelato palestra di innovazione e trampolino di nuovi servizi: ha valorizzato esperienze già presenti ma ha anche forzato gli attori ad attivare risposte anche in discontinuità con le pratiche presenti. Questo programma, come quello relativo all'Avviso 4, hanno anche richiesto adeguate formazioni e prodotto cambiamenti di approccio negli operatori.

Diverse misure considerate richiedono anche un rapporto di fiducia con la cittadinanza e una comunicazione efficace all'utenza in modo da accrescere il capitale di fiducia e non eroderlo con funzionamenti istituzionali e burocratici di ostacolo alle azioni nelle società locali. Un aspetto collegato è anche la capillarità delle misure attuate: la diffusione dei servizi, con standard minimi di prestazione è diventato un obiettivo perseguito dai vari programmi statali che riguardano i servizi per il lavoro e quelli sociali.

Richiamiamo in ultimo alcune indicazioni di policy connesse ai temi dell'invecchiamento della popolazione e del declino demografico:

- incrementare i servizi e il supporto alle famiglie, anche attraverso lo sviluppo delle comunità locali, per condividere il lavoro di cura nei confronti delle persone fragili e dei minori;
- promuovere la qualità del lavoro e della vita lavorativa per favorire sia l'inclusione sociale sia l'invecchiamento sano e attivo;
- aumentare l'attrattività della società piemontese sia per trattenere la popolazione residente sia per attrarne dall'esterno della regione e contrastare in questo modo il declino della forza lavoro;
- diffondere sempre di più il sistema duale dell'istruzione secondaria e terziaria nel formare le nuove generazioni attraverso una conoscenza più diretta del mondo del lavoro, in analogia a quanto si fa in altri paesi europei;
- porre attenzione agli effetti positivi che le politiche di sviluppo locale possono avere sulla capacità di collaborazione nelle società locali, sulla diffusione di legami di fiducia e di reciprocità (capitale sociale) nella creazione di comunità che possano rappresentare reti di sostegno nei momenti di difficoltà delle persone. Sostenere lo sviluppo del capitale sociale da parte delle politiche ha poi un effetto positivo anche sull'attuazione di misure successive che potranno trovare o ritrovare un tessuto sociale coeso e collaborativo, in grado di fare rete e dialogare per migliorare l'impatto delle politiche.

## BIBLIOGRAFIA

Abburà L., Donato L., Bovini S., Strocco R. et al., Anticipare il lavoro che verrà. Previsioni dei fabbisogni occupazionali in Piemonte per settori, professioni e titoli di studio. Elementi di confronto domanda-offerta per laureati e diplomati 2019-2023, Rapporto di ricerca IRES Piemonte - Unioncamere Piemonte, Torino, 2020.

Abburà L., Donato L., Nanni C., La domanda di lavoro online. Profili e competenze più richiesti in Piemonte nel 2017, Contributo di ricerca IRES Piemonte 261/2017, Torino.

Abburà L., Donato L., Nanni C., La domanda di lavoro online. Profili e competenze più richiesti in Piemonte nel 2018, Contributo di ricerca IRES Piemonte, 277/2018, Torino.

Abburà L., Donato L., Nanni C., La domanda di lavoro online. Profili e competenze più richiesti in Piemonte nel 2019, Contributo di ricerca IRES Piemonte 301/2020, Torino.

Abburà L., Nanni C., Donato L., Laudisa F., Migliore M.C., Musto D., Stanchi A., Osservatorio Istruzione e formazione professionale. Piemonte 2020, IRES Piemonte, Torino, 2020.

Abburà L., Vernoni G. La domanda di lavoro dipendente durante la crisi economica, Background paper per la Relazione annuale, IRES Piemonte, Torino, 2016.

Abburà L., Vernoni G., Domanda di lavoro e offerta formativa per disoccupati, Rapporto di ricerca, IRES Piemonte, Torino, 2017.

Aimo N., Cibinel E., Cogno R. e Nava L., L'attuazione dei Progetti di Pubblica utilità 2019, Contributo di ricerca IRES Piemonte 283/2019, Torino.

Aimo N., Nava L., L'attuazione del Buono Servizi al lavoro per persone disoccupate. Il monitoraggio e i percorsi dei destinatari nell'edizione 2020, Contributo di ricerca IRES Piemonte 340/2022, Torino.

Aimo N., Donato L., Migliore M. C., Poy S., Nanni C., Nava L., La formazione professionale e l'inserimento lavorativo: la questione della lunga disoccupazione e dell'inoccupazione, IRES Piemonte, Torino, 2020.

Aimo N., Nava L. e Pomatto G., La strategia We.Ca.Re della Regione Piemonte. Analisi di attuazione 2020, Contributo di ricerca IRES Piemonte 303/2020, Torino.

Aimo N., Nava L. e Pomatto G., I Progetti di Pubblica Utilità. Analisi di attuazione 2020, Contributo di ricerca IRES Piemonte 315/2021, Torino.

AA.VV, Osservatorio Istruzione e Formazione Professionale. Piemonte 2023, IRES Piemonte, Torino.

Benati I., Donato L., Migliore M. C., Nanni C., Ragazzi E., Sella L., Poy S., La formazione professionale aiuta a trovare lavoro? Gli effetti dei corsi erogati in Piemonte nel 2015, IRES Piemonte, Torino, 2018.

Bogetti M., Cardaci R., Balestra E., Social network analysis delle reti territoriali dei progetti We.Ca.Re Misura 1. Report della prima fase di rilevazione, Contributo di ricerca IRES Piemonte 304/2020, Torino.

Bogetti M., Cardaci R., Balestra E., Social network analysis delle reti territoriali dei progetti We.Ca.Re Misura 1. Report della prima seconda fase di rilevazione, Contributo di ricerca IRES Piemonte 2021, Torino

Bogetti M., Cardaci R., Cavallo M. L., Mariani C., Social network analysis delle reti territoriali dei progetti We.Ca.Re Misura 1. Report della terza fase di rilevazione, Report di ricerca IRES Piemonte, 2022, Torino.

Camoletto S., Il capitale sociale come risorsa per l'innovazione sociale locale e la sua sostenibilità. Applicazione del concetto di capitale sociale nell'analisi di una politica in campo socio-assistenziale, Contributo di ricerca IRES Piemonte 336/2022, Torino.

Camoletto S., Il capitale sociale come risorsa per l'innovazione sociale locale. Uno studio sui livelli di capitale sociale nelle province piemontesi, Rapporto di ricerca IRES Piemonte 2023, Torino.

Cerea S. e Cagno R., Valutazione delle politiche per l'assistenza familiare, Contributo di ricerca IRES Piemonte 351/2023, Torino.

Cagno R. e Leonardi D., I progetti finanziati dall'avviso 4/2016 in Piemonte. Follow up 2023, Contributo di ricerca IRES Piemonte 350/2023, Torino.

Cagno R., Nava L., Pomatto G., Sabbadini M., Soggia A., Vittime di tratta: pratiche e strumenti di inclusione lavorativa, Contributo di ricerca IRES Piemonte 298/2020, Torino.

Cuttica G., Pomatto G., La strategia We.Ca.Re della Regione Piemonte: la progettazione delle azioni di welfare territoriale, Contributo di ricerca IRES Piemonte 281/2019, Torino.

Del Mastro T., Mauro S., Vernoni G., Zenezini G. et al., Imprese, lavoro e competenze nel metasettore logistico, Rapporto di ricerca IRES Piemonte, Torino, 2020.

Donato L., Invalsi 2019: i primi risultati del Piemonte, Articolo Sisform 4/2019, IRES Piemonte, Torino.

Donato L., La domanda di lavoro online. Profili e competenze più richiesti in Piemonte nel 2020, contributo di ricerca IRES Piemonte 319/2021, Torino.

Donato L., La domanda di lavoro online. Profili e competenze più richiesti in Piemonte nel 2021, contributo di ricerca IRES Piemonte 330/2022, Torino.

Donato L., Migliore M. C., Poy S., L'effetto occupazionale della Formazione Professionale in Piemonte. Uno studio sui qualificati nel 2016, IRES Piemonte, Torino, 2019.

Donato L., Nanni C., Valutazione del primo triennio dell'intervento regionale. Obiettivo Orientamento Piemonte. Rapporto IRES Piemonte, Torino, 2019.

Donato L., Nanni C., Valutazione di Obiettivo Orientamento Piemonte nell'emergenza sanitaria. Il primo anno della nuova programmazione, Rapporto IRES Piemonte 2020, Torino, 2021.

Donato L., Nanni C., Valutazione di Obiettivo Orientamento Piemonte. I profili degli operatori, Rapporto IRES Piemonte 2021, Torino, 2022.

Donato L., Nanni C., Valutazione di Obiettivo Orientamento Piemonte. I colloqui individuali di orientamento: sostegno alle transizioni e contrasto alla dispersione, Rapporto IRES Piemonte 2022, Torino, 2022.

Donato L., Nanni C., Valutazione di Obiettivo Orientamento Piemonte. Diffusione e uso del kit regionale di orientamento precoce. Rapporto IRES Piemonte 2023, Torino, 2023.

Donato L., Nanni C., Benessere scolastico nell'emergenza pandemica, IRES Piemonte, Torino, 2022.

Donato L., Nanni C., Il ritardo scolastico, Articolo Sisform 2/2020, IRES Piemonte, Torino, 2020.

Filippi M., Migliore M. C., La popolazione scolastica e le forze lavoro nei prossimi 10 anni in Piemonte. IRES Piemonte, Torino, 2020.

IRES Piemonte, Piemonte Economico Sociale 2023 – comprendere per rispondere. dalle crisi la spinta verso un futuro sostenibile, Torino, 2024

IRES Piemonte, Rapporto di valutazione ex ante degli strumenti finanziari PR FESR Piemonte 2021 - 2027, Torino, 2023

Nanni C., Il Sistema integrato 0-6 in Piemonte: offerta e calo demografico, Articolo Sisform 3/2019, IRES Piemonte, Torino.

Nanni C., Donato L., Laudisa F., Migliore M. C., Musto D., Stanchi A., Osservatorio Istruzione e formazione professionale. Piemonte 2021, IRES Piemonte, Torino, 2021.

Nanni C., Donato L., Laudisa F., Migliore M.C., Musto D., Stanchi A., Osservatorio Istruzione e formazione professionale. Piemonte 2022, IRES Piemonte, Torino, 2022.

Nanni C., Nava L., Il sostegno al prolungamento dell'orario nei servizi educativi per la prima infanzia. Analisi di attuazione nell'anno educativo 2021/2022, Rapporto 2023, Torino.

Nanni C., Sciuolo A., Rete scolastica e mobilità studentesca. Rapporto 2023, IRES Piemonte, Torino, 2023.

Nava L., Poy S. e Pomatto G., I Progetti di Pubblica Utilità 2014-2020. Il processo di attuazione e le dinamiche occupazionali, Contributo di ricerca 348/2023, Torino, 2023.

Osservatorio demografico territoriale del Piemonte (2023) La mobilità con l'estero dei piemontesi: crescono i rimpatri dei giovani, si riducono le partenze, Articolo DEMOS 2/ 2023

Poy S., Gli effetti occupazionali del Buono per servizi al lavoro nella Regione Piemonte: prime evidenze, Contributo di ricerca IRES Piemonte 292/2019, Torino.

Poy S., Nuove evidenze sull'effetto occupazionale del Buono per servizi al lavoro. Target persone disoccupate da almeno 6 mesi, Contributo di ricerca IRES Piemonte 313/2020, Torino.

Poy S., L'Effetto Occupazionale della Formazione Professionale in Piemonte. Uno Studio sulle Persone Qualificate nel 2018, IRES Piemonte, Torino, 2021.

Poy S., L'effetto occupazionale della formazione professionale in Piemonte. Lo studio sulle persone qualificate nel 2019, Rapporto di ricerca 2022, Torino.

Poy S., L'effetto occupazionale del Buono per Servizi al Lavoro. Target disoccupati (2019), Contributo di ricerca IRES Piemonte 353/2023, Torino.

Poy S., Effetti sulla sopravvivenza d'impresa della partecipazione al programma Mettersi in Proprio (MIP). Gestione regionale del servizio (2017-2019), Contributo di ricerca IRES Piemonte 355/2023, Torino.

Poy S., Subrizi C., Migliore M. C., L'Effetto Occupazionale della Formazione Professionale in Piemonte. Uno Studio sulle Persone Qualificate nel 2017, IRES Piemonte, 2021.

Pomatto G., L'attuazione del Buono per Servizi al Lavoro nella Regione Piemonte 2017, Contributo di ricerca IRES Piemonte 269/2018, Torino.

Pomatto G., Buoni per servizi al lavoro nella Regione Piemonte: qualità percepita dai destinatari e meccanismi per l'attuazione, Contributo di ricerca IRES Piemonte 279/2019, Torino.

Pomatto G., Pacquola M., Cerea S., La certificazione delle competenze da apprendimenti non-formali e informali della Regione Piemonte. Analisi di attuazione 2023, Contributo di ricerca 354/2023, Torino.

Pomatto G., Vino A., Nava L. e Aimo N. Reti territoriali e innovazione latente. Il caso del programma We.Ca.Re. della Regione Piemonte, Contributo di ricerca IRES Piemonte 329/2022, Torino.

Sabbadini M., Soggia A., L'inclusione lavorativa delle vittime di tratta e grave sfruttamento, Background paper, Osservatorio regionale sull'immigrazione e sul diritto d'asilo, 2020.

Tursi E., Migliore M. C., La popolazione piemontese nei prossimi vent'anni. I risultati delle previsioni Ires Piemonte. Contributo di ricerca. Regione Piemonte - IRES Piemonte, Torino, 2019.

Tursi E., Migliore M. C., L'inclusione e le vulnerabilità sociali nel territorio piemontese. Rapporto di ricerca IRES Piemonte e Regione Piemonte, Torino, 2020.

Tursi E., Fuga di cervelli? Cresce l'emigrazione dei nuovi italiani, diminuisce quella dei nativi. Articolo Sisreg 1/2022, IRES Piemonte, Torino.

Tursi E., Destinazione Piemonte: chi arriva e chi parte secondo il titolo di studio acquisito. Articolo Sisreg 2/2021, IRES Piemonte, Torino.

Tursi E., Capitale sociale e fiducia: un sostegno alla fecondità. Articolo Sisreg 1/2021, IRES Piemonte, Torino.

Vernoni G., Un'analisi dei saldi occupazionali per livello di retribuzione, NetPaper Sisform n. 3/2016, IRES Piemonte, Torino, 2016.

Vernoni G., Una ricognizione delle fonti informative sul lavoro indipendente, rapporto tecnico, IRES Piemonte, Torino, 2017.

Vernoni G., Routinarietà del lavoro e rischio di automazione: un'analisi dell'occupazione in Piemonte, Contributo di ricerca 325/2021, IRES Piemonte, Torino.

Vernoni G. (a cura di), Gli effetti sociali dell'insicurezza lavorativa: spunti di riflessione per la programmazione delle politiche del lavoro, Contributo di ricerca IRES Piemonte 343/2023, Torino.

Vernoni G. et al., Imprese, lavoro e competenze nel sistema agroalimentare piemontese, Rapporto di ricerca, IRES Piemonte, Torino, 2021.

Vernoni G., Poy S., Mettersi in Proprio (MIP): evoluzione, effetti e nuove domande di valutazione, Contributo di ricerca IRES Piemonte 295/2020, Torino.

Vino A., Pomatto G., Nava L., La governance del welfare locale. Dalla Strategia We.Ca.Re al PNRR, Contributo di ricerca IRES Piemonte 349/2023, Torino.