

Valutazione trasversale per il riesame intermedio del programma FSE+ 21-27

Rapporto 2024

L'IREs PIEMONTE è un ente di ricerca della Regione Piemonte disciplinato dalla Legge Regionale 43/91 e s.m.i. Pubblica una relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione ed effettua analisi, sia congiunturali che di scenario, dei principali fenomeni socioeconomici e territoriali del Piemonte.

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Michele Rosboch, Presidente
Mauro Durbanò, Vicepresidente
Alessandro Carriero, Mario Viano, Gianpaolo Zanetta

COLLEGIO DEI REVISORI

Alessandro Rossi, Presidente
Maria Carmela Ceravolo, Silvio Tosi, Membri effettivi
Stefano Barreri, Luca Franco, Membri supplenti

COMITATO SCIENTIFICO

Irma Dianzani, Presidente
Filippo Brun, Anna Cugno, Roberta Lombardi, Ludovico Monforte, Chiara Pronzato, Pietro Terna

DIRETTORE

Stefano Aimone

STAFF

Marco Adamo, Cristina Aruga, Maria Teresa Avato, Davide Barella, Cristina Bargerò, Stefania Bellelli, Marco Carpinelli, Marco Cartocci, Pasquale Cirillo, Renato Cugno, Alessandro Cunsolo, Elena Donati, Luisa Donato, Carlo Alberto Dondona, Paolo Feletig, Claudia Galetto, Anna Gallice, Martino Grande, Simone Landini, Federica Laudisa, Sara Macagno, Eugenia Madonia, Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Daniela Musto, Carla Nanni, Daniela Nepote, Giovanna Perino, Santino Piazza, Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Gianfranco Pomatto, Chiara Rivoiro, Valeria Romano, Martina Sabbadini, Rosario Sacco, Bibiana Scelfo, Alberto Stanchi, Filomena Tallarico, Guido Tresalli, Stefania Tron, Roberta Valetti, Giorgio Vernoni.

COLLABORANO

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

Il documento in formato PDF è scaricabile dal sito www.ires.piemonte.it

La riproduzione parziale o totale di questo documento è consentita per scopi didattici, purché senza fine di lucro e con esplicita e integrale citazione della fonte.

Valutazione trasversale per riesame intermedio del programma FSE+ 21-27

Rapporto 2024

Il contributo è stato realizzato da IRES PIEMONTE nell'ambito del servizio di valutazione relativo al Programma FSE + 2021-2027 della Regione Piemonte.

GRUPPO DI LAVORO

Gianfranco Pomatto (Capoprogetto), Stefania Cerea, Renato Cagno, Federico Cuomo, Luisa Donato, Maria Cristina Migliore, Carla Nanni, Luigi Nava, Santino Piazza, Alberto Stanchi, Elisa Tursi

AUTORI/AUTRICI

Introduzione: Gianfranco Pomatto

Capitolo 1: Elisa Tursi

Capitolo 2: Santino Piazza

Capitolo 3: Stefania Cerea, Federico Cuomo, Luisa Donato, Maria Cristina Migliore e Luigi Nava

Capitolo 4: Maria Cristina Migliore, Luisa Donato, Gianfranco Pomatto e Santino Piazza

Curatore: Gianfranco Pomatto

INDICE

INTRODUZIONE	1
Capitolo 1	2
LA DEMOGRAFIA	2
1.1 LA POPOLAZIONE PIEMONTESE IN COSTANTE CALO	2
1.2 MOLTI I DECESSI, POCCHI I NATI	3
1.3 I FLUSSI MIGRATORI MITIGANO LA PERDITA DI POPOLAZIONE.....	4
1.4 AUMENTA LA QUOTA DI GIOVANI PIEMONTESI LAUREATI CHE ESPATRIANO	5
1.5 SI VIVE DI PIÙ, SI INVECCHIA DI PIÙ	7
1.6 QUALI SCENARI SI DELINEANO IN PIEMONTE?	8
Capitolo 2	11
ECONOMIA E LAVORO	11
2.1 LA RESILIENZA DEL CONTESTO INTERNAZIONALE NEL 2023.....	11
2.2 LA CONGIUNTURA IN ITALIA NEL 2023	13
2.3 LA CONGIUNTURA IN PIEMONTE NEL 2023	14
2.4 LE PREVISIONI PER IL 2024 E IL PERIODO 2025-2027	21
2.4.1 Le previsioni per l'Italia.....	21
2.4.2 Le previsioni per il Piemonte	22
Capitolo 3	25
LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE REGIONALI	25
3.1 IL SISTEMA REGIONALE DI ORIENTAMENTO.....	26
3.2 LA FORMAZIONE PROFESSIONALE	30
3.3 LE ACCADEMIE DI FILIERA	31
3.4 IL BUONO SERVIZI LAVORO.....	33
3.5 METTERSI IN PROPRIO	36
3.6 IL SERVIZIO DI INDIVIDUAZIONE, VALIDAZIONE E CERTIFICAZIONE DELLE COMPETENZE.....	38
3.7 I PROGETTI DI PUBBLICA UTILITÀ.....	40
3.8 WE.CA.RE.....	42

3.9 ASSISTENZA FAMILIARE.....	44
3.10 IL PROLUNGAMENTO ORARIO DEI SERVIZI PER LA PRIMA INFANZIA.....	45

Capitolo 4..... 47

CONCLUSIONI..... 47

4.1 LO SCENARIO ATTUALE E LE SUE PROSPETTIVE 47

4.2 GLI ESITI CONSEGUITI DALLE POLITICHE REGIONALI 48

4.3 IMPLICAZIONI DI POLICY 50

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI 54

INTRODUZIONE

Il presente rapporto di valutazione trasversale ha come obiettivo presentare in termini sintetici e allo stesso tempo rigorosi un articolato insieme di dati ed evidenze empiriche a sostegno dell'attività di programmazione, della valutazione delle misure specifiche del Programma Regionale FSE+ 2021-2027 e del suo riesame intermedio¹.

Il primo capitolo è dedicato alle dinamiche della demografia della popolazione piemontese.

Il secondo capitolo riguarda l'andamento dell'economia e del mercato del lavoro.

Il terzo capitolo sintetizza i principali esiti delle valutazioni di attuazione e/o degli effetti realizzate nel corso degli ultimi anni in merito a misure di policy regionali nell'ambito delle politiche di orientamento, delle politiche formative, delle politiche del lavoro e per l'inclusione.

Il quarto capitolo propone delle conclusioni di sintesi in merito alle principali acquisizioni derivanti dai dati e dalle evidenze presentate nei capitoli precedenti, anche avendo come riferimento le raccomandazioni della Commissione Europea per l'Italia (Country Report – Italy).

¹ Si veda a questo proposito l'articolo 18 comma 1 del Regolamento (UE) 1060/2021.

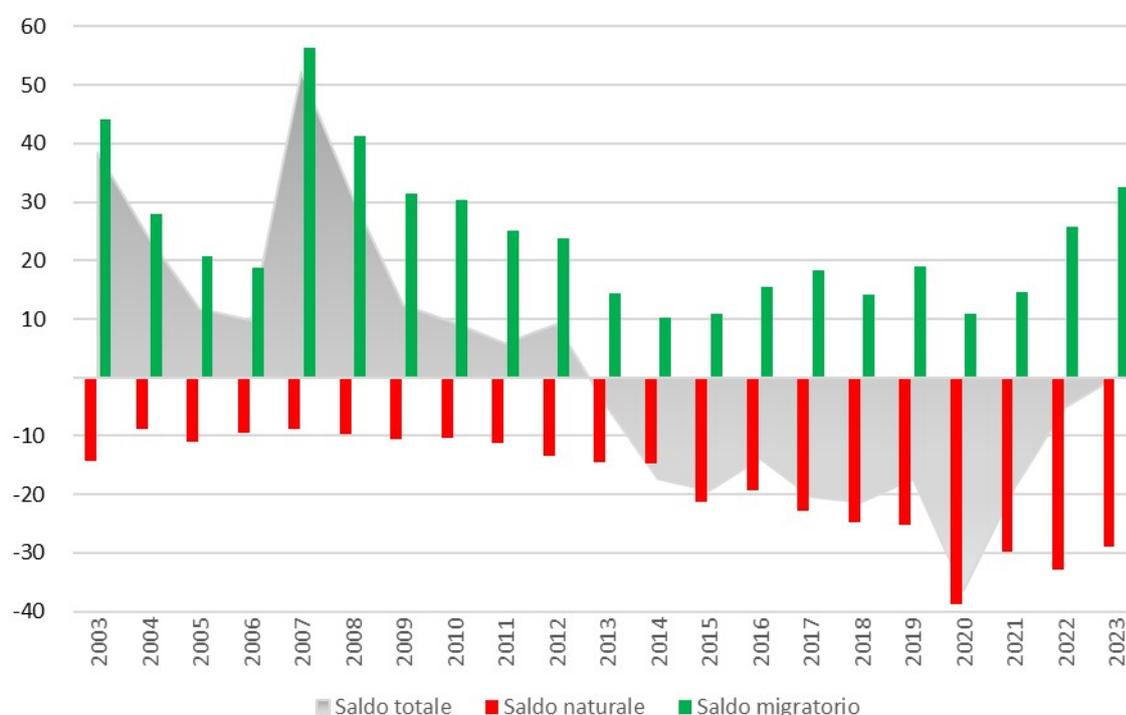
Capitolo 1

LA DEMOGRAFIA

1.1 LA POPOLAZIONE PIEMONTESE IN COSTANTE CALO

Negli ultimi due decenni l'andamento della popolazione piemontese è simile ad una parabola, ovvero ascendente per il primo decennio, con un rilevante incremento di popolazione, e discendente in seguito, diminuendo in modo costante il suo contingente. In particolare dal 2003 fino al 2012 osserviamo un incremento di residenti di oltre 165mila unità, (da 4.260mila nel 2003 a 4.426mila nel 2012) principalmente dovuto ad un saldo migratorio positivo trainato dalla componente estera. Al contrario, dal 2013 al 2021, si assiste ad una analoga perdita di popolazione di circa 164mila unità, (da 4.421mila residenti nel 2013 a 4.256 residenti nel 2021) sia a causa di un inasprimento del declino delle nascite, sia per l'insufficiente apporto migratorio che non riesce più a mitigare l'intensità della denatalità. Nell'ultimo biennio, invece, grazie ad un saldo migratorio tornato ad essere sensibilmente positivo, la popolazione si mantiene stabile (fig. 1.1).

FIG. 1.1 SALDO MIGRATORIO, SALDO NATURALE E SALDO TOTALE IN PIEMONTE. ANNI 2003-2023, VALORI ASSOLUTI IN MIGLIAIA



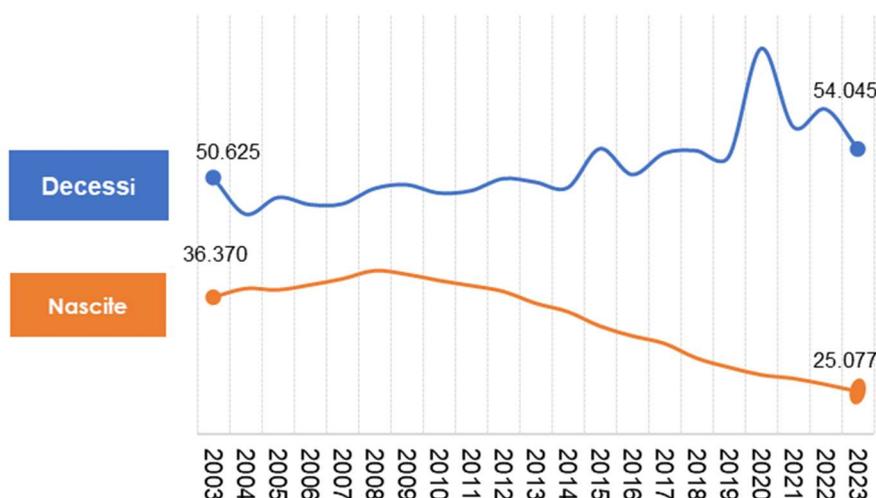
Fonte: elaborazioni IRES sui seguenti dati Istat: Bilancio demografico e popolazione residente al 31 dicembre ed iscrizioni e cancellazioni per trasferimento di residenza.

La perdita di popolazione è il risultato prodotto da due componenti demografiche: la dinamica naturale e la dinamica migratoria. Di seguito si presentano le principali tendenze di entrambe le componenti e il loro apporto nel delineare il trend complessivo della popolazione.

1.2 MOLTI I DECESSI, POCCHI I NATI

La componente che incide maggiormente nel determinare il calo della popolazione è il saldo naturale, che si esprime nel rapporto tra numero di nati e di decessi: nel 2023 si raggiunge il minimo storico di nascite, circa 25mila. Al contempo, seppur in calo rispetto all'anno della pandemia, i decessi in Piemonte raggiungono quota 54.045, oltre il doppio dei nati (fig. 1.2). In termini relativi, oggi il Piemonte perde per la sola dinamica naturale 6,8 residenti ogni mille abitanti, quasi il doppio rispetto al 2003 (3,4%).

FIG. 1.2 ANDAMENTO DEI NATI E DEI MORTI IN PIEMONTE DAL 2003 AL 2023

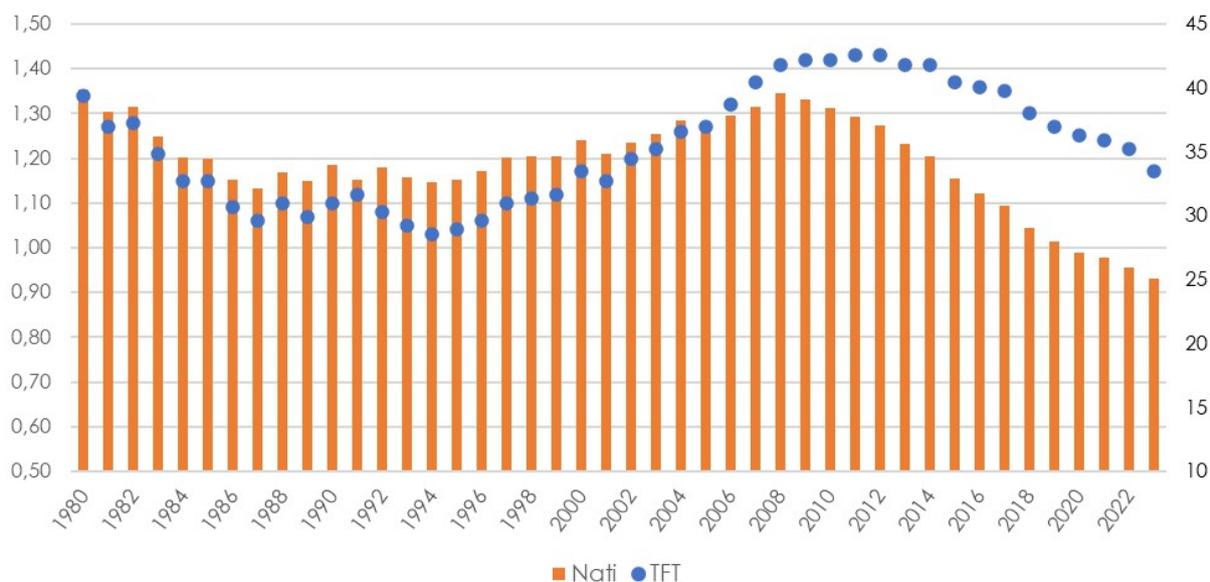


Fonte: elaborazioni IRES su dati Istat.

L'origine della denatalità attuale va ricercata nella seconda metà del Novecento quando, dopo il picco di nascite del *baby boom*, dalla seconda metà degli anni Settanta le coppie italiane hanno smesso di avere un comportamento riproduttivo in grado di garantire il cosiddetto rimpiazzo delle generazioni (due figli per donna), producendo una riduzione del numero dei nati. Tale denatalità ha determinato nei decenni successivi una riduzione del contingente di donne in età fertile che a sua volta non è stato più in grado di invertire questo circolo vizioso. All'inizio degli anni '80 la proporzione di donne tra 15 e 49 anni raggiungeva quasi la metà della popolazione totale femminile (47%), nel 2023 la quota di donne in età fertile si è abbassata di 10 punti percentuali (36,3%), con una conseguenza diretta sulla riduzione delle nascite o dei primi matrimoni, anche a parità di propensione ad avere figli o sposarsi. Si passa da circa 39.900 nascite nel 1980, a quasi 32.600 nel 1994, con un calo del 18%. Dopo il lieve incremento registrato per tutto il primo decennio del XXI secolo, principalmente per l'apporto

delle donne con cittadinanza straniera e per un recupero della fecondità tardiva delle donne italiane, il calo prosegue ininterrotto dal 2009 fino ad oggi (fig. 1.3).

FIG. 1.3 TASSO DI FECONDITÀ TOTALE (NUMERO MEDIO DI FIGLI PER DONNA) E NATI IN PIEMONTE (ASSE DX, VALORI ASSOLUTI IN MIGLIAIA). ANNI 1980-2023



Fonte: elaborazioni IRES su dati Istat.

1.3 I FLUSSI MIGRATORI MITIGANO LA PERDITA DI POPOLAZIONE

A fronte di un saldo naturale particolarmente negativo, la componente demografica dei movimenti migratori può contrastare il declino della popolazione o perlomeno ridurlo di intensità. Nel periodo preso in considerazione emerge come la perdita di popolazione sia sempre meno compensata dalle nuove iscrizioni dall'estero: si passa dal picco massimo di iscrizioni nel 2007 (+60mila unità circa) al minimo nel 2020 (+19mila unità circa) (fig. 1). Dopo l'incremento dovuto alle regolarizzazioni e all'ingresso di Romania e Bulgaria nell'Unione europea osservato nei primi anni Duemila, i flussi con l'estero hanno avuto un lento declino. Dal 2015 al 2017 le immigrazioni sono tornate ad aumentare per via dei consistenti ingressi provenienti dai paesi che si affacciano sul Mediterraneo, caratterizzati prevalentemente da cittadini in cerca di accoglienza per protezione internazionale. Dal 2018 questi ingressi hanno subito una battuta d'arresto, continuando a diminuire nel corso del 2019, anche come conseguenza del Decreto legge (Ddl 840/2018, noto come "Decreto Sicurezza") recante modifiche alla disciplina sull'immigrazione, la protezione internazionale e la concessione e revoca della cittadinanza italiana. La crisi sanitaria prodotta dall'epidemia Covid-19 ha contratto significativamente gli spostamenti della popolazione nel 2020, infatti i movimenti con l'estero si riducono della metà rispetto al 2019 (6.658 ingressi netti nel 2020 vs 13.533 nel 2019). Le sostanziali riduzioni dei flussi migratori da e per l'estero sono dovute non solo ai lockdown

nazionali, ma anche all'impatto delle chiusure e riaperture delle frontiere e al clima generale di incertezza, che ha determinato una parziale rimodulazione dei progetti migratori, anche solo posticipandoli a periodi futuri.

Dopo la lieve rimonta del 2021, nell'ultimo biennio si osserva una ripresa sia dei flussi migratori dall'estero (cittadinanze italiane e straniere), sia della mobilità interna. In particolare in Piemonte nel 2022 e nel 2023 si registra un aumento medio delle iscrizioni dall'estero rispettivamente del 35% e del 44% sul 2021 (34mila unità circa nel 2022, 35mila unità circa nel 2023 vs 25mila unità circa nel 2021), l'incremento più significativo si riscontra tra gli ingressi di popolazione straniera, che sono aumentati del 46% nel 2022 rispetto al 2021. La variazione positiva rispetto al 2021 si registra per tutte le aree di origine dei flussi di immigrazione straniera, anche se molto significativo è l'aumento di immigrazione dall'area del centro-sud America (+80% nel 2022 rispetto al 2021), principalmente a causa del raddoppio degli ingressi da Argentina e Brasile dovuto ai flussi di immigrati che entrano in Italia per richiedere la cittadinanza italiana *iure sanguinis* (discendenti di emigrati italiani). Ugualmente emerge l'eccezionale incremento dei flussi dall'Ucraina a causa del conflitto in corso dal 2022, che rende quest'ultima il principale paese est-europeo di provenienza (+168% nel 2022 rispetto al 2021). Come per la mobilità internazionale, anche quella interna sembra tornata a segnare ingressi nettamente positivi: nel 2022 +4.483 e nel 2023 +9.512 iscrizioni nette, con un significativo aumento che vede nell'ultimo anno il doppio delle iscrizioni rispetto a quello precedente.

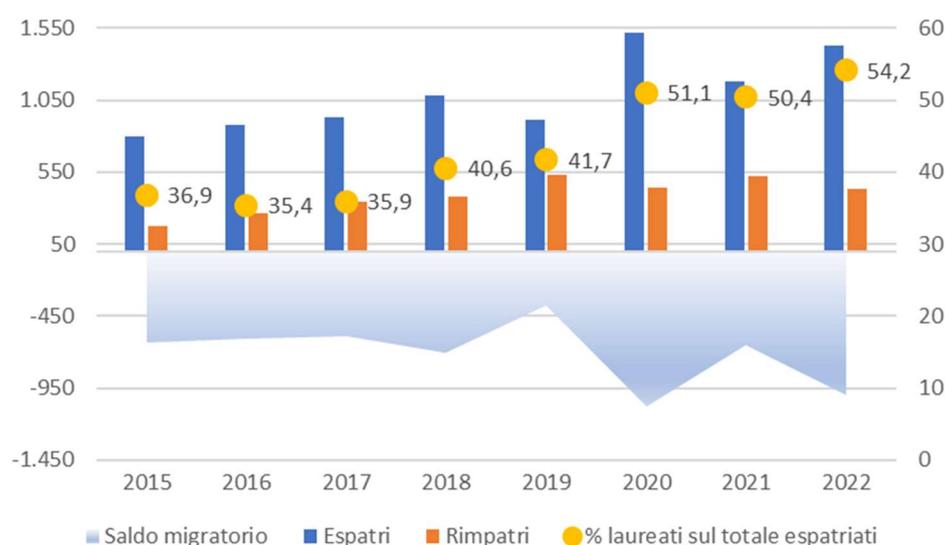
La ripresa dei flussi migratori con l'estero e l'interno ha permesso, nell'ultimo biennio, di contenere la perdita di popolazione, che si mantiene sostanzialmente stabile.

1.4 AUMENTA LA QUOTA DI GIOVANI PIEMONTESI LAUREATI CHE ESPATRIANO

Se il Piemonte sembra tornare ad attrarre popolazione straniera nel suo territorio, questo invece non vale per gli italiani, e in particolare per i giovani, che scelgono sempre più frequentemente di emigrare all'estero. Nell'ultimo decennio si è registrato un significativo aumento delle cancellazioni anagrafiche per l'estero di cittadini italiani, in particolar modo di giovani altamente qualificati. A partire dalla crisi economica del 2008 si assiste ad un graduale aumento del numero delle emigrazioni oltre i confini nazionali, infatti in Piemonte in quell'anno si contano circa 5.200 cancellati per l'estero, con un aumento del 38% rispetto all'anno precedente. La crisi economica ha agito da acceleratore di una tendenza già in atto nella direzione di una maggiore mobilità internazionale, soprattutto orientata all'interno dell'Unione europea. Infatti negli anni successivi il Piemonte conosce un incremento sempre più intenso della perdita migratoria, che a partire dal 2012 registra un'ulteriore accelerazione: si passa da circa 8mila cancellati per l'estero (anno 2012) al picco di 13 mila (anno 2021), con un incremento del 60%. Siamo in presenza di un fenomeno che si presenta rilevante sotto il profilo quantitativo, in termini di perdita di popolazione, oltre che complesso rispetto alle dinamiche e caratteristiche interne. Come è dimostrato da un'ampia letteratura, i flussi in uscita dal Piemonte e dall'Italia sono

aumentati negli ultimi dieci anni in coincidenza con gli effetti della crisi economica mondiale e a causa delle condizioni di precarietà che caratterizzano l'attuale mercato del lavoro. In particolar modo è cresciuto il peso della componente giovane (25-34 anni) maggiormente istruita, tanto che sovente si parla di "fuga di cervelli". Infatti nel periodo preso in considerazione si misura una maggiore propensione a emigrare dei giovani e in particolar modo dei laureati. Nello specifico nel 2022 il 63% di coloro che emigrano sono under 34enni, e tra coloro che hanno 25-34 anni i laureati sono oltre la metà (54%) (fig. 1.4). Nel 2015 invece i giovani under 34enni erano poco più della metà del totale (57%) e tra i 25-34enni coloro che possedevano un titolo terziario erano circa 3 su 10. La figura 4 mostra sia l'aumento in termini assoluti di giovani piemontesi che scelgono di emigrare all'estero, sia la vistosa crescita di 25-34enni, con almeno la laurea, che trasferiscono la residenza fuori dall'Italia. Diversamente accade per i rimpatri che, seppur in aumento, sono molto meno numerosi, e non compensano la perdita di popolazione.

FIG. 1.4 EMIGRAZIONI CON L'ESTERO DEI CITTADINI ITALIANI LAUREATI DI 25-34 ANNI E QUOTA DI LAUREATI 25-34ENNI SUL TOTALE ESPATRIATI (ASSE DX) IN PIEMONTE. ANNI 2015-2022



Fonte: elaborazioni IRES su dati Istat.

Per avere un quadro completo della mobilità del capitale umano e quindi della perdita o del guadagno di un territorio occorre considerare oltre ai movimenti con l'estero, anche i movimenti interni, tra le regioni italiane. Prendendo in considerazione la mobilità interna, 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 laureati che emigrano all'estero. A partire dal 2017 il Piemonte segna un saldo positivo tra i giovani piemontesi altamente qualificati che emigrano all'estero e coloro che si iscrivono dalle regioni del sud Italia. Nello specifico a fronte di circa 4.400 giovani 25-34enni "persi" nello scambio con l'estero dal 2017 al 2022, il Piemonte ne ha attratto circa 6.500, con un saldo positivo di 2.150 unità.

1.5 SI VIVE DI PIÙ, SI INVECCHIA DI PIÙ

Al 31 dicembre 2023 i residenti in Piemonte con 65 anni e oltre ammontano a 1 milione 131mila, pari al 26,6% del totale della popolazione, nel 2003 sfioravano i 929mila e costituivano il 21,8%, mentre nel 1993 erano 767.600, appena il 17,8% della popolazione. In un trentennio la quota di popolazione anziana ha visto un incremento del 46%, oggi più di un piemontese su 4 ha almeno 65 anni. L'aumento della popolazione anziana è correlato al costante aumento della speranza di vita che rende l'Italia uno dei paesi più longevi in Europa e nel mondo. Nel 2023 nella classifica europea l'Italia, con 83,8 anni, guadagna due posizioni, collocandosi al 3° posto, dopo Svizzera (84,2 anni) e Spagna (84 anni) che si confermano i paesi europei con la più alta aspettativa di vita². In linea con il dato nazionale, la vita media alla nascita in Piemonte nel 2023 segna 83 anni, 81 per gli uomini e 85,1 per le donne.

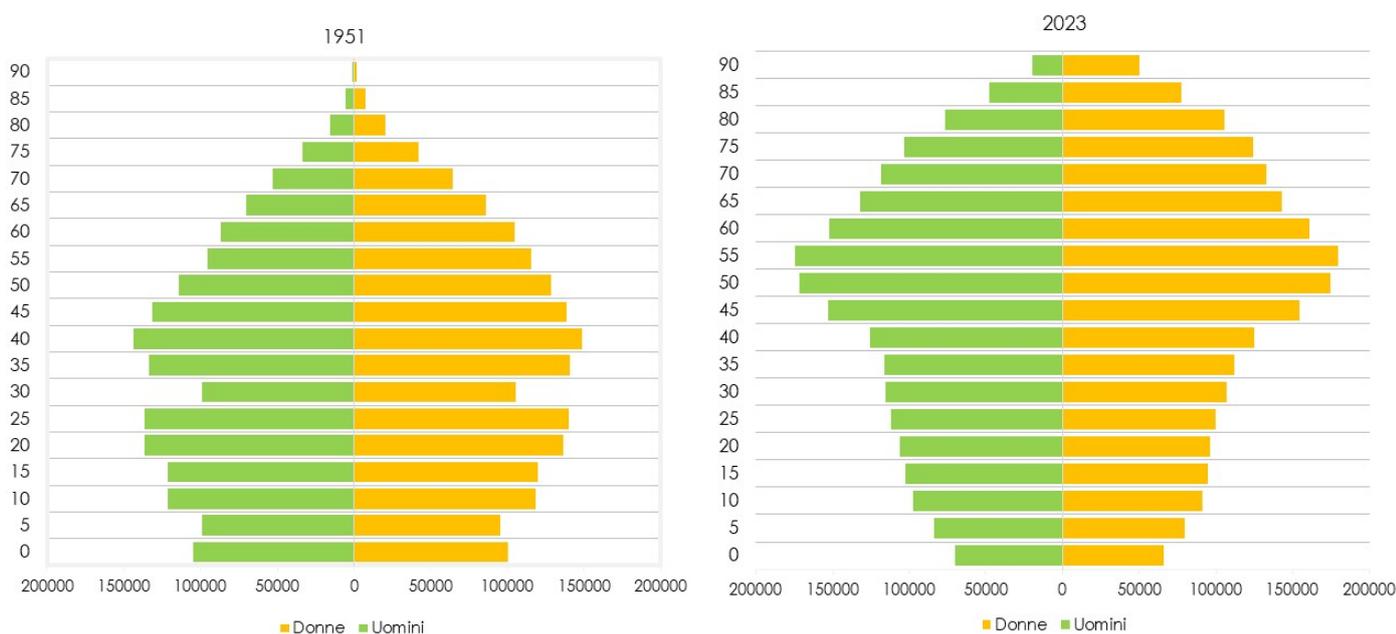
A fronte di un incremento così evidente e imponente, è bene mettere in luce i principali elementi che lo hanno determinato, anche per delineare la sua evoluzione futura. La popolazione invecchia sia per l'aumento della popolazione anziana, che sempre più numerosa raggiunge età avanzate, sia per la contrazione della popolazione giovane, che vede ridurre in modo significativo il proprio contingente. La crescita della popolazione anziana, particolarmente evidente per i cosiddetti "grandi anziani", ovvero gli over 80enni, pone forti interrogativi sulla sostenibilità dell'invecchiamento della popolazione sulle fasce di età giovani ed attive. Da una parte osserviamo un aumento dello squilibrio tra i ritirati dal lavoro e la popolazione attiva, a sfavore di quest'ultima, dall'altra la maggiore sopravvivenza della popolazione porta con sé anche maggiori possibilità di sperimentare lunghi periodi di vita non più autonoma, con un probabile incremento del lavoro di cura di parenti molto anziani a carico degli adulti e un aumento della spesa sanitaria e assistenziale sia pubblica che privata.

L'evoluzione della distribuzione per età della popolazione è ben rappresentata dalla piramide per età, che a colpo d'occhio permette di osservare quali fasce di età perdono peso e quali invece ne acquistano. La figura 5 mostra la piramide per età della popolazione piemontese nel 1951 e nel 2023: la base della piramide, che rappresenta la parte più giovane della popolazione, si è assottigliata sempre più, a tal punto che la piramide lentamente ha assunto la forma di un "muffin". Ugualmente la popolazione in età lavorativa vede un accentuato processo di invecchiamento e ridurre il suo peso complessivo sul totale dei piemontesi; per contro, le fasce di età più anziane, over 65enni, aumentano in modo significativo, soprattutto nelle fasce relative ai grandi anziani.

Per dar conto del fenomeno è utile confrontare l'andamento della popolazione anziana e quella dei giovanissimi (0-14 anni) attraverso l'indice di vecchiaia che ne misura il rapporto. Nel 2023 si contano 232 anziani (over 65 anni) ogni 100 under 15 anni, in altre parole oggi la popolazione anziana è oltre il doppio della popolazione di età inferiore ai 15 anni, tale rapporto

² Dati provvisori, fonte: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/>.

FIG. 1.5 PIRAMIDE DI ETÀ DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE IN PIEMONTE AL 31 DICEMBRE NEL 1951 E NEL 2023. VALORI ASSOLUTI



Fonte: elaborazioni IRES su dati Istat.

così svantaggiato per le generazioni giovani si è acuito soprattutto negli ultimi anni. Come anticipato sopra, anche le persone molto anziane, ovvero gli ultraottantenni, mostrano un trend in crescita, nonostante siano più colpite da un eccesso di mortalità rispetto alle classi età più giovani. Nel 2023 in Piemonte 377mila residenti hanno almeno 80 anni e rappresentano l'8,9% della popolazione, contro il 5% di vent'anni fa. Tra i grandi anziani spiccano in particolar modo gli ultracentenari che nel corso degli ultimi due decenni hanno raddoppiato il loro contingente, giungendo ai 1.632 residenti nel 2023, in grande maggioranza donne.

1.6 QUALI SCENARI SI DELINEANO IN PIEMONTE?

Le nuove previsioni sul futuro demografico del Paese, aggiornate al 2023, restituiscono tendenze difficilmente controvertibili, pur in un quadro nel quale non mancano elementi di incertezza.

In genere le previsioni sulla popolazione anziana sono meno aleatorie dal momento che si tratta di persone che oggi hanno tra i 45anni e 75-80anni. Secondo lo scenario più probabile dell'evoluzione demografica futura, la popolazione residente in Piemonte nei prossimi vent'anni è in calo: da 4 milioni 251mila nel 2023 a poco più di 4milioni nel 2043. Tale andamento si diversifica rispetto alle classi di età:

- la perdita di popolazione riguarda principalmente la classe di età 45-64 anni (oltre 340mila unità in meno) e in secondo luogo i giovani con meno di vent'anni (-117mila unità circa). Il sensibile decremento dei 45-64enni è spiegato dal transito in queste fasce

di età di generazioni nate nel periodo di denatalità dagli anni '70, fino all'inizio degli anni '90.

- diversamente, la popolazione anziana è in crescita, sia la classe 65-74 anni (+101mila unità circa), sia la classe di età superiore ai 74 anni (+171mila unità circa), esito dell'ingresso delle folte generazioni del baby boom nelle età più mature (tab. 1.1).

Il declino della popolazione in età attiva proseguirà e impatterà sulle dimensioni potenziali delle forze lavoro, riducendone il contingente (si veda il capitolo dedicato all'analisi del mercato del lavoro). Allo stesso tempo, però, la fuoriuscita da questa fascia di età dei baby boomers, nonostante contribuisca al suo calo, produrrà un ringiovanimento della stessa, dovuto alla riduzione dell'età media. Si stima che l'età media della popolazione attiva (15-64 anni) nel 2043 si riduca da 43 a 42 anni, guadagnando un anno rispetto al 2023. In tal senso il forte squilibrio intergenerazionale, che caratterizza l'attuale situazione, sarà meno intenso, seppure in uno scenario di declino.

Nel 2043 le persone di 65 anni e più potrebbero rappresentare il 34,4% del totale. I giovani under 17 anni, sebbene in questo scenario si preveda una fecondità in parziale recupero, potrebbero rappresentare il 12,8% del totale, diminuendo di oltre 96mila unità, al contrario i grandi anziani (80 anni e più) aumenterebbero di circa 91mila unità e rappresenterebbero l'11,5% della popolazione. Come conseguenza di queste variazioni, l'età media aumenterebbe, raggiungendo il valore di 50,4 anni nel 2043 (+2,5 anni rispetto al 2023). Sul piano delle relazioni intergenerazionali si presenterà un rapporto squilibrato tra ultrasessantacinquenni e ragazzi (0-15 anni), in misura di oltre tre a uno.

TAB. 1.1 POPOLAZIONE RESIDENTE IN PIEMONTE PER CLASSI DI ETÀ IN ALCUNI ANNI DAL 2023 AL 2043 (AL 1° GENNAIO)

	2023	2028	2033	2038	2043	2023/2043	%
0-19	692.642	644.510	597.169	573.538	575.595	- 117.047	-16,9
20-44	1.111.497	1.123.860	1.145.281	1.134.180	1.094.577	- 16.920	-1,5
45-64	1.325.342	1.277.461	1.164.831	1.058.955	983.427	- 341.915	-25,8
65-74	529.236	554.871	620.271	657.888	630.361	101.125	19,1
75+	592.634	625.827	647.438	689.426	764.080	171.446	28,9
Totale*	4.251.351	4.226.527	4.174.984	4.113.988	4.048.041	- 203.310	-4,8

*Il totale non corrisponde alla somma delle singole classi di età a causa degli arrotondamenti.

Fonte: elaborazioni IRES su dati Istat Previsioni della popolazione residente – Anno base 01.01.2023

In sintesi nei prossimi vent'anni la bassa natalità e la stabilità del contributo migratorio definiranno uno stallo demografico che amplificherà la tendenza dell'invecchiamento della popolazione, sbilanciando ulteriormente il rapporto tra i gruppi di età, a favore dei più anziani.

Il peso della popolazione anziana (65 anni e oltre) sulla popolazione in età attiva crescerebbe fino a contare 63 anziani ogni 100 individui tra 15 e 64 anni nel 2043. Allo stesso modo l'indice di vecchiaia, che rapporta il numero di anziani alla popolazione giovanile raggiungerebbe livelli molto elevati, 319 anziani (over 64 anni) ogni 100 under 15 anni.

Capitolo 2

ECONOMIA E LAVORO

2.1 LA RESILIENZA DEL CONTESTO INTERNAZIONALE NEL 2023

La crescita del prodotto mondiale nel 2023 ha superato le aspettative, nonostante secondo il Fondo Monetario Internazionale (IMF) si sarebbe dovuta fermare al 2,8%. Superando queste previsioni, infatti, la crescita del prodotto per l'IMF si è attestata a +3,3%³ (International Monetary Fund 2024). La crescita globale dell'occupazione e del reddito si è mantenuta nel 2023 elevata, supportata da condizioni favorevoli dal lato della domanda e dell'offerta, nonostante i vincoli posti dalle politiche restrittive delle banche centrali, orientate a ristabilire la stabilità dei prezzi.

Secondo il Fondo Monetario Internazionale, la crescita mondiale proseguirebbe nel 2024 e nel 2025 al ritmo (3,2%) conosciuto nel 2023. Le proiezioni del Fondo sono state quindi riviste al rialzo nel 2024 rispetto a quanto stimato tra fine ottobre 2023 e inizio 2024. Gli indicatori economici per il 2024, secondo la BCE, sono coerenti con questo scenario. La BCE conferma infatti come l'attività economica mondiale, dopo un avvio di anno positivo, sia di fatto rimasta stabile, seppur in modo disomogeneo tra i diversi settori (Banca Centrale Europea 2024). In particolare nella manifattura, si è osservato un calo della domanda dovuto all'anticipazione degli ordinativi in precedenza durante l'anno, mentre la componente dei servizi si è mantenuta positiva.

Tra i rischi principali per le prospettive di crescita mondiali si segnala una riduzione dell'inflazione troppo lenta, in particolare nei servizi, ancorché l'inflazione appaia convergere nelle maggiori economie avanzate verso i livelli obiettivo prospettati dalle banche centrali. Questo potrebbe rendere necessario ritardare una riduzione dei tassi guida delle banche centrali, con un impatto che potrebbe essere non favorevole sui mercati del lavoro e sulle imprese⁴. Peserebbero anche i rischi derivanti da una crescita inferiore alle aspettative della Cina, con effetti sull'economia globale, e in particolare sul commercio mondiale. Le economie avanzate, in cui i livelli del debito sono cresciuti maggiormente, potrebbero inoltre manifestare la necessità di porre un freno ai disavanzi attraverso la leva fiscale o l'abbassamento della spesa. Ciò potrebbe avere ulteriori impatti sull'economia globale. Similmente, anche le conseguenze delle crisi geopolitiche, potrebbero impattare l'andamento dell'economia globale: i rischi non deriverebbero soltanto dal protrarsi della guerra tra Russia e Ucraina, ma anche dei possibili effetti delle vicende mediorientali, in particolare l'aggravamento della tensione tra Israele e il blocco dei paesi alleati dell'Iran. Nel caso del conflitto medio-orientale, come si osserva anche nelle più recenti previsioni della Banca Centrale Europea, i volumi di transito nel Mar Rosso

³ Le stime OECD indicano un 3.3% nel 2023 e nel 3.3% 2024 e nel 2025.

⁴ Come segnalato da OECD nel suo Outlook primaverile, anche una inaspettata persistenza dell'inflazione potrebbe costituire un freno prolungato alla crescita mondiale.

hanno indubbiamente subito un impatto, con un iniziale aumento della domanda di beni importati nella prima metà dell'anno, guidato dai timori per possibili interruzioni delle rotte di trasporto. Tuttavia, nella seconda metà dell'anno, la domanda di importazioni è prevista in calo con il venir meno degli ordinativi anticipati. Anche i costi di trasporto, che a inizio 2024 avevano registrato un incremento significativo a causa del dirottamento navale tra Asia ed Europa, risultano ora in diminuzione, grazie a una crescita della capacità di trasporto che ha superato la domanda. Le crisi in atto, insieme all'approfondirsi della frammentazione geo-economica e della divisione del mondo in blocchi geopolitici tra loro sempre più contrapposti, continuano a costituire un rischio significativo per il commercio mondiale e per le prospettive di crescita del prodotto globale.

Per quanto riguarda le economie europee, le ultime previsioni sull'andamento del prodotto dell'IMF indicano una lieve revisione al ribasso rispetto alle previsioni precedenti per il 2024 (0,8% contro l'1,2% previsto a fine 2023) e una revisione al ribasso delle attese anche nel 2025 (si prevede per l'area euro una crescita dell'1,2%, in calo di sei decimali rispetto alle previsioni di fine 2023). Il Fondo prevede per l'Area Euro nel 2025 una ripresa più forte, derivante da una più decisa crescita dei consumi reali delle famiglie, meno vincolati dal "cappio" dell'inflazione, ancorché il contributo della Germania, l'economia più grande dell'area, alla crescita complessiva dell'Area Euro sia pressoché nullo (-0,3% per il 2023 e 0,0% per il 2024).

Le più recenti previsioni per l'Area Euro per il biennio 2024-2025 di OECD (OECD 2024) sono pari allo 0,7% e 1,3% rispettivamente per il 2024 e il 2025. Le previsioni OECD rimangono comunque in linea con quanto indicato dall'IMF, in particolare per quanto riguarda i potenziali rischi futuri, con un'enfasi maggiore sull'impatto che potrebbe derivare da un frettoloso abbassamento del tasso di interesse guida da parte della Banca Centrale Europea: l'OECD raccomanda, infatti, estrema prudenza alle banche centrali per evitare possibili scostamenti dall'andamento atteso regolare della disinflazione, che a loro volta potrebbero provocare perturbazioni nei mercati finanziari.

Secondo la Commissione Europea (European Commission 2024) la crescita del GDP dell'Area Euro per il 2024 si conferma allo 0,8% stimato a fine 2023 – e confermato nella primavera 2024 – e per il 2025 la crescita si dovrebbe attestare all'1,3%, leggermente inferiore alle stime precedenti. Nel 2024 vi sarebbe quindi ancora l'effetto di traino della situazione economica in ristagno del 2023, determinata da condizioni di finanziamento restrittive, che impattano sui consumi delle famiglie e sugli investimenti; dalla debolezza del clima di fiducia dei consumatori e delle imprese e dalle perdite di competitività subite in passato dalle imprese stesse, in ragione dei negativi effetti dell'incremento dei prezzi dei beni energetici. Ciononostante, la crescita del prodotto nel primo trimestre dell'anno in corso in Area Euro, avrebbe superato le attese, pur essendo al di sotto del potenziale dell'area.

Un possibile segnale positivo per l'anno in corso è costituito, secondo la BCE, dal proseguimento della tendenza alla creazione di posti di lavoro. Tuttavia, si osserva nelle più recenti previsioni un rallentamento della crescita dell'occupazione e una moderazione della domanda di

manodopera. Se il ritmo di espansione del prodotto in volume, sempre secondo la BCE, nell'Area Euro sarebbe rimasto modesto nel primo trimestre del 2024, a causa del freno che ancora caratterizzava il settore manifatturiero rispetto a quello dei servizi, si individuano segnali positivi che potrebbero derivare dall'incremento dei redditi reali, trainati dal calo dell'inflazione, dall'aumento dei salari e dal miglioramento delle ragioni di scambio con l'esterno dell'area. Anche la domanda estera dovrebbe riprendersi nei prossimi trimestri, e le condizioni del credito alle imprese in Europa dovrebbero allentarsi con una graduale discesa dei tassi di interesse.

2.2 LA CONGIUNTURA IN ITALIA NEL 2023

Nel 2023 la crescita dell'economia italiana è stata sospinta essenzialmente dalla domanda interna, in misura comparabile da consumi e investimenti fissi lordi: il loro contributo sommato ha sostenuto il prodotto per circa due punti percentuali.

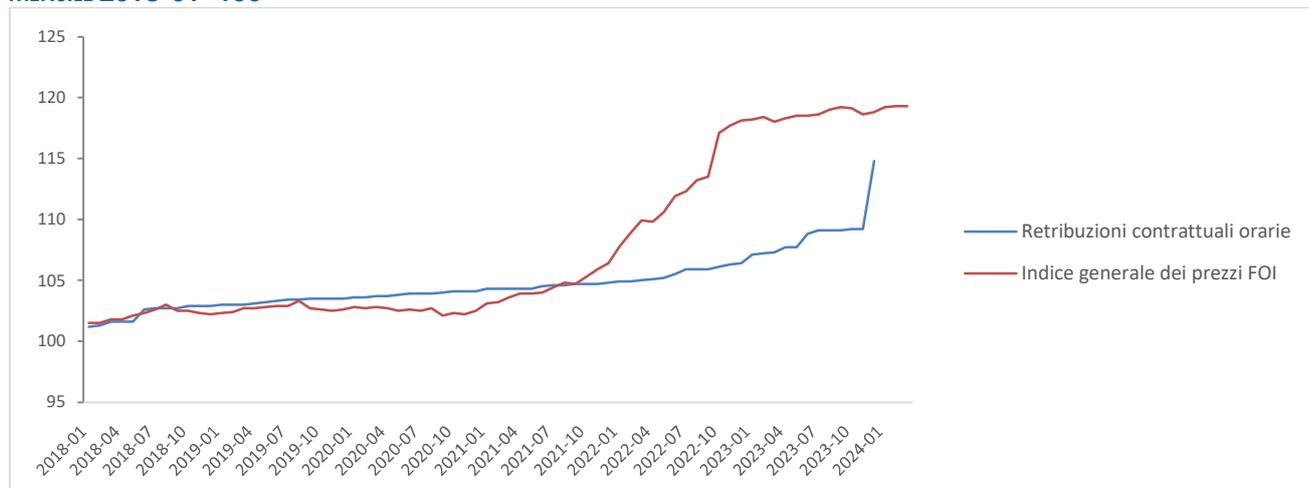
Le esportazioni hanno fornito un lieve apporto positivo alla dinamica del PIL. Dal lato dell'offerta, l'incremento del valore aggiunto totale in volume è derivato in larga parte dalle costruzioni, ancora fortemente sospinto dalle politiche di agevolazione fiscale, e dai servizi, mentre l'agricoltura ha ripreso a flettere e l'industria in senso stretto si è ridimensionata per il secondo anno di seguito.

Nel 2023 i consumi delle famiglie sono cresciuti di 1,2 punti percentuali rispetto al 2022 (nel 2022 la crescita era stata del 6,1%). Nel complesso, il 2023 ha visto una riduzione del potere d'acquisto (-0,5 per cento su base annua) delle famiglie, eroso dall'aumento dei prezzi a fronte di un reddito disponibile nominale pressoché stabile (-0,1 per cento nel quarto trimestre).

Quest'ultimo punto va tenuto presente, in quanto la crescita del reddito disponibile nominale nel 2023 è stata inferiore a quella del 2022, in un contesto di crescita dell'occupazione.

Come si indica confrontando la dinamica delle retribuzioni orarie (al netto di quelle dei dirigenti) e l'indice dei prezzi al consumo (Fig. 2.1), tra il 2020 e il 2023 la perdita di potere d'acquisto è stata pari a circa il 10%.

FIG. 2.1. DINAMICA DELLE RETRIBUZIONI CONTRATTUALI ORARIE* E INDICE GENERALE DEI PREZZI FOI. ITALIA. INDICE MENSILE 2018-01=100



* Al netto dei dirigenti

Fonte: elaborazioni IRES Piemonte su dati Istat.

2.3 LA CONGIUNTURA IN PIEMONTE NEL 2023

Per l'anno 2023 in Piemonte si indica una crescita del 0,9%, in discesa di 0,1 punti percentuali rispetto alle previsioni della primavera 2024 (Tab. 2.1).

Nel confronto territoriale, la crescita piemontese appare allineata a quella delle regioni benchmark. La crescita del 2023 ha consentito al prodotto regionale di tornare a un livello superiore a quello del 2019, prima dello scoppio della pandemia, ancorché il livello dello stesso valore aggiunto non sia ancora tornato a superare quello dell'ultimo anno prima della grande recessione del 2008-09.

Va tuttavia evidenziato come la ripresa post-pandemica per il Piemonte sia stata indubbiamente più lenta di quella delle altre regioni (Fig. 2.2): nel periodo 2020-2023, il Piemonte ha registrato una crescita del PIL pari al 12,4%, un dato inferiore rispetto alle principali regioni di riferimento del Nord Italia, come Veneto (15,0%), Lombardia (14,1%) ed Emilia Romagna (14,0%). Spicca la Toscana con un incremento del 15,4%, il più alto tra tutte le regioni italiane. La performance del Piemonte è inferiore non solo rispetto ai territori tradizionalmente con cui tradizionalmente si confronta, ma anche rispetto a numerose regioni del Sud e alla media complessiva nazionale (+13,4%).

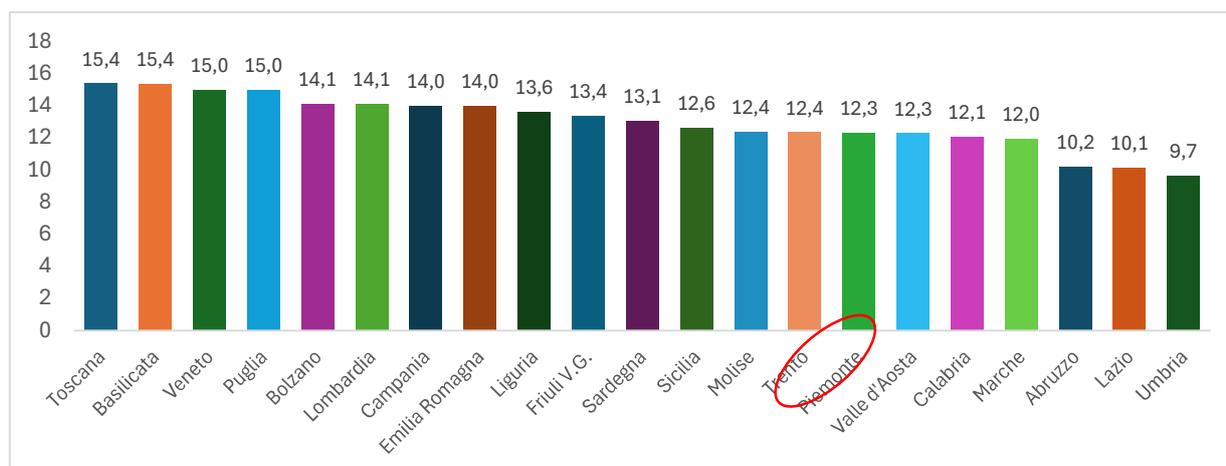
TAB. 2.1. EVOLUZIONE DELL'ECONOMIA DEL PIEMONTE. GLI ANNI 2021-2023 E LE PREVISIONI 2024-2027

	2021	2022	2023	2024	2025	2026- 2027
Pil	8,3	2,7	0,9	0,6	0,7	0,5
Consumi famiglie	5,3	6,6	1,0	0,3	0,8	0,7
Consumi collettivi	0,6	1,2	1,4	0,4	1,0	0,3
Domanda interna	8,2	6,1	1,9	0,9	0,2	0,3
Investimenti fissi lordi	24,0	8,3	4,6	2,6	-1,6	-0,7
Esportazioni	15,5	7,4	5,3	-1,3	2,0	2,9
Valore aggiunto						
Agricoltura	-6,2	-3,0	5,9	-5,9	0,7	-1,7
Industria in senso stretto	14,0	-1,0	-0,7	-1,2	0,8	0,9
Industria costruzioni	19,9	9,3	2,3	7,1	-7,7	-4,9
Servizi	5,7	3,8	1,6	1,0	1,4	0,7
Totale	8,1	2,7	1,1	0,8	0,7	0,4
Unità di lavoro						
Agricoltura	2,4	-1,0	-5,4	-2,5	-0,8	-0,9
Industria in senso stretto	11,6	-0,7	4,2	-0,1	-0,2	0,1
Industria costruzioni	20,4	6,0	-3,8	1,0	-7,2	-3,8
Servizi	9,6	3,7	0,6	1,5	1,1	1,0
Totale	10,4	2,8	0,7	1,0	0,2	0,5
Tasso di disoccupazione*	7,3	6,5	6,1	5,7	5,9	5,7
Redditi da lavoro dipendente**	10,3	6,3	4,5	4,8	3,1	3,2
Risultato lordo di gestione**	4,8	4,1	6,7	4,5	2,9	2,4
Redditi da capitale netti**	11,3	8,7	10,6	2,6	2,1	2,2
Imposte correnti**	9,5	1,5	12,5	6,9	1,3	3,7
Contributi sociali**	9,8	4,8	5,4	4,6	5,3	3,6
Prestazioni sociali**	0,1	1,1	6,3	5,6	3,3	3,7
Reddito disponibile**	5,2	5,5	4,9	4,2	2,8	2,8
Deflatore dei consumi	1,4	7,1	5,3	1,2	1,8	2,0

* media di periodo, ** calcolato su valori a prezzi correnti per abitante

Fonte: elaborazioni su dati Istat e Prometeia.

FIG. 2.2. LA CRESCITA CUMULATA DEL PIL DELLE REGIONI ITALIANE NEL PERIODO POST-COVID (2020-2023, VALORI PERCENTUALI)



Fonte: elaborazioni Ires Piemonte su dati Istat e Prometeia.

Le esportazioni piemontesi hanno segnato nel 2023, come già nel 2022, una dinamica estremamente positiva, con una variazione in valore pari a 9% circa, che a prezzi costanti è stata pari al 7,1%; uno dei valori più elevati tra le principali regioni italiane esportatrici, nonostante l'incertezza dovuta alla guerra in Ucraina, al rialzo dei prezzi dell'energia, e alle crescenti tensioni geopolitiche tra blocco cinese e statunitense e nel Medio Oriente. È quindi proseguita l'intensa crescita delle esportazioni regionali, e, a differenza di quanto verificatosi nel 2022, il profilo dinamico nel 2023 è stato superiore rispetto a quello nazionale (in valore nullo, e pari a -1,5% a prezzo costanti). Per maggiori dettagli si veda il Box 2.1: "Le esportazioni nel periodo 2018-2023 in Piemonte".

Box 2.1. Le esportazioni nel periodo 2018-2023 in Piemonte

Nel periodo 2018-2023 il Piemonte si colloca al quarto posto tra le regioni esportatrici italiane, con il 10,4% del totale delle esportazioni nazionali. Confrontando le quote di export del 2023 con il 2018 questo risultato è rimasto sostanzialmente costante: la nostra regione mantiene il quarto posto dopo Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto con un'incidenza sul totale delle esportazioni italiane leggermente superiore a quella registrata nel 2022 (9,5%, Tabella 2.1.1).

Nel 2023 tre province hanno coperto oltre il 70% delle esportazioni totali del Piemonte: Torino (46%, in crescita rispetto al 2008 di 5 punti percentuali), Cuneo (16% circa), Alessandria (11% circa); le altre province mostrano quote inferiori al 10%. A livello nazionale, inoltre, la provincia di Torino risulta essere la seconda provincia esportatrice dopo la provincia di Milano.

In controtendenza rispetto al quadro nazionale, il Piemonte registra nel 2023 un aumento sia delle importazioni (+8,5%) che delle esportazioni (+9,1%) rispetto all'anno precedente (Tabella 2.1.2). Il saldo della bilancia estera è positivo (+11% circa); dato confermato anche ampliando la finestra temporale: ad eccezione delle flessioni del biennio 2019-20, nel periodo 2018-23 l'import piemontese è aumentato del +45% circa e l'export del +34% circa. Nel 2023 l'impulso positivo alle vendite nazionali sui mercati esteri (+9,1%) deriva dall'aumento delle esportazioni di Autoveicoli e Parti e accessori per autoveicoli e loro motori.

Tabella 2.1.1. Quote export regionale sul totale nazionale. Anni 2018-2023. Prime sei regioni italiane.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Lombardia	27,3	26,5	26,1	26,2	25,9	26,1
Emilia-Romagna	13,7	13,9	14,2	14,1	13,4	13,6
Veneto	13,7	13,6	13,8	13,6	13,1	13,1
Piemonte	10,4	9,8	9,4	9,6	9,5	10,4
Toscana	7,9	9,0	9,4	9,2	8,7	9,2
Lazio	5,0	5,8	5,9	5,5	5,1	4,6

Fonte: elaborazioni Ires Piemonte su dati Istat.

Tabella 2.1.2. Esportazioni e importazioni in Piemonte, mld euro correnti e variazioni di periodo.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Var. % 22-23	Var. % 18-23
Import	33,96	32,22	27,93	35,41	45,36	49,23	8,53	44,94
Export	48,28	46,90	41,11	49,82	59,44	64,86	9,10	34,34
Saldo	14,31	14,68	13,18	14,41	14,09	15,63	10,94	9,17

Fonte: elaborazioni Ires Piemonte su dati Istat.

I mercati di sbocco delle esportazioni in Piemonte. Nel 2023 i dieci principali mercati di destinazione dell'export piemontese assorbivano più del 60% del valore totale delle vendite all'estero. I primi mercati dei prodotti piemontesi sono Francia e Germania (15% per la Francia e 14% per la Germania), seguite da Stati Uniti (9% circa). L'export piemontese privilegia quindi mercati europei consolidati come Francia (primo partner commerciale), Germania, Stati Uniti (primo partner extra-UE), Spagna e Polonia; tuttavia, è in crescita anche verso nuovi mercati emergenti: per il biennio 2022-23 l'area geografica del Medio Oriente ha registrato un incremento del +35% circa, principalmente verso i Paesi del Golfo (Kuwait ed Emirati Arabi Uniti, da soli coprono più della metà dell'export verso l'area), ma anche Libano, Iraq ed Egitto, i quali sembrano offrire nuove opportunità per il made in Piemonte. Si sono ridimensionate, per contro, le quote di export verso la Svizzera e verso la Cina.

I principali settori dell'export piemontese. I settori che hanno guidato l'export in Piemonte nel 2023 sono i *Mezzi di trasporto* (25% circa del totale, in crescita rispetto all'anno passato) e le *Macchine ed Apparecchi Elettrici* (+10% circa); a seguire il settore *Macchine ed Apparecchi meccanici* (+7% circa) e i *Prodotti chimici* (8,5%, in leggera flessione rispetto al 2022). I settori a maggior crescita nel periodo 2018-23 si confermano i mezzi di trasporto (+56% circa in valore a prezzi correnti), i prodotti alimentari (+52% circa) e i prodotti chimici (+36% circa) (Tabella 2.1.3).

Tabella 2.1.3. Export Settori Piemonte mld euro correnti e variazioni di periodo.

SETTORI	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Var. % 2022-23	Var. % 2018-23
---------	------	------	------	------	------	------	----------------	----------------

<i>DK-Macchine ed Apparecchi Meccanici</i>	10,86	10,86	9,44	11,11	12,47	13,29	6,55	22,33
<i>DM-Mezzi di Trasporto</i>	10,53	8,86	7,29	9,73	13,15	16,43	24,94	56,14
<i>DA-Prodotti Alimentari, Bevande e Tabacco</i>	5,47	6,04	6,09	7,09	8,03	8,33	3,72	52,31
<i>DG-Prodotti Chimici e Fibre Sintetiche e Artificiali</i>	4,05	4,01	4,05	4,60	5,45	5,51	1,11	36,04
<i>DB-Prodotti delle Industrie Tessili e dell'Abbigliamento</i>	3,17	3,25	2,55	2,63	3,26	3,55	9,03	12,27
<i>DL-Macchine elettriche ed Apparecchiature elettriche, elettroniche ed Ottiche</i>	3,07	2,80	2,56	3,18	3,50	3,86	10,31	25,91
<i>DH-Articoli In Gomma e Materie Plastiche</i>	2,98	3,03	2,63	3,00	3,47	3,74	8,06	25,55
<i>Atri settori</i>	8,15	8,04	6,50	8,48	10,11	10,13	0,19	24,24
TOTALE EXPORT PIEMONTE	48,28	46,90	41,11	49,82	59,44	64,86	9,10	34,34

Fonte: elaborazioni Ires Piemonte su dati Istat.

I consumi delle famiglie piemontesi nel 2023 hanno segnato una crescita dell'1,0% (facendo sempre riferimento a quanto riportato nella Tab. 2.1) a prezzi costanti, in rilevante ridimensionamento dopo la crescita del 6,6% nel 2022, ancora fortemente erosa dall'impennata dei prezzi. Il reddito disponibile, sotto il vincolo della restrizione inflattiva, ha conosciuto una lieve riduzione nel 2023 (-0,3%) in linea con il dato nazionale. I consumi pubblici nel 2023 hanno continuato a crescere (+1,4%), a un tasso superiore al 2022.

Gli investimenti fissi lordi si sono ancora distinti per una robusta crescita nel 2023 (+4,6%), ancorché inferiore a quella dell'anno 2022 (+8,3%), confermando una tendenza all'espansione anche nell'anno appena trascorso, ancora supportata dal contributo degli investimenti in costruzioni.

Si indica come nel 2023 il valore aggiunto del settore dell'industria in senso stretto abbia subito una ulteriore frenata, come già accaduto nel 2022. In quest'ultimo anno si indicava una frenata dell'1%, mentre nel 2023 si è verificata una ulteriore contrazione (sempre di poco inferiore all'1%). Il dato è in linea con l'evoluzione per lo stesso settore nelle regioni del nord comparabili. I servizi hanno segnato un +1,6% nel 2023 mentre il valore aggiunto nelle costruzioni ha segnato anche nel 2023 una buona crescita (2,3%), ancorché in forte riduzione rispetto al 2022 (+9,3%). In Piemonte il valore aggiunto del 2023 per il manifatturiero non è ancora tornato ai livelli del 2019, mentre nei servizi il 2023 il livello raggiunto dal valore aggiunto aggregato in volume conferma il superamento dei livelli pre-pandemici.

Nel 2023 la crescita totale delle unità di lavoro sarebbe stata pari al 0,7%, dopo che queste erano cresciute nel 2022 del 2,8%. La crescita nel 2023 è inferiore alla crescita media nazionale

(2,2%). Le unità di lavoro totali nell'industria in senso stretto, in seguito alla revisione dei dati Istat nel 2023 secondo le ultime informazioni disponibili avrebbero registrato una crescita del 4,2%. Crescono ancora le unità di lavoro nei servizi (+0,6%), mentre nelle costruzioni, dopo la robusta crescita nel 2022 pari a +9,3%, in linea con il persistente recupero del settore nello scorso anno grazie agli aiuti forniti dal governo, si osserva una decrescita (-3,8%).

Se le revisioni delle informazioni alla base delle stime delle unità di lavoro negli anni seguenti la grande recessione pandemica hanno moderato le tendenze al disallineamento post-pandemico della dinamica degli occupati nella nostra regione rispetto ai territori più dinamici del Nord Italia, è opportuno ricordare come in media la progressione delle unità di lavoro nel quadriennio 2019-2023 abbia portato la nostra regione a distanziarsi dalle dinamiche dell'occupazione nei territori benchmark (Cfr. Box 2.2: "La ripresa occupazionale in Piemonte post-Covid19: una fotografia in chiaroscuro").

Box 2.2. La ripresa occupazionale in Piemonte post-Covid19: una fotografia in chiaroscuro

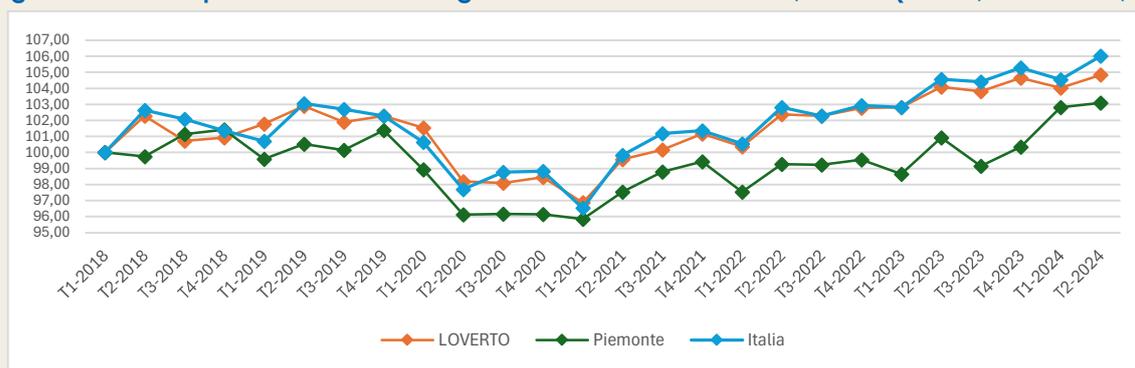
Il Piemonte, nel confronto regionale di medio periodo (tra il primo trimestre 2018 e l'ultimo del 2023) è l'unica tra le regioni di confronto LOVERTO (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana) che si "limita" nel 2023 a riguadagnare – dopo la crisi pandemica – i livelli occupazionali di partenza, senza di fatto recuperarli pienamente. Gli occupati a fine 2023 (1.811mila) restano al di sotto dei picchi raggiunti a fine 2018 (1.831mila) e a fine 2019 (1.830mila). Sia a livello nazionale sia nel LOVERTO, viceversa, già a partire dal 2022 si erano recuperati i livelli di partenza, superati poi nel 2023. Questa analisi tenta quindi di fornire alcuni elementi sulla ripresa occupazionale avvenuta in Piemonte nel periodo post-pandemico; facendo seguito alle criticità già individuate all'interno del PR Piemonte FSE+ 2021-2027 nel 2020, contestualmente allo scoppio dell'emergenza pandemica e ponendo in evidenza la dinamica meno positiva del Piemonte rispetto alle principali regioni di confronto, qui individuate nell'aggregato LOVERTO.

In Piemonte, in particolare, si osservava un primo disallineamento già nel 2019, mentre nel 2018 il trend appariva relativamente in linea con i territori di confronto (Fig. 2.2.1). Il recupero post-Covid c'è stato, come ovunque, ma meno vigoroso sia del dato nazionale, sia delle regioni benchmark, a malapena sufficiente al ripristino numerico degli occupati 2018 (ma in realtà inferiore). In ogni caso, per effetto delle dinamiche demografiche in corso, il tasso di occupazione (15-64 anni) nella media annuale è salito dal 66% (2018 e 2019) al 67,1 % (media 2023); a livello nazionale tra 2018 e 2023 è tuttavia cresciuto di tre punti circa. Il tasso di disoccupazione, restando superiore alle regioni di confronto (ma inferiore alla media nazionale), si è drasticamente ridotto (da 8,4 per cento del 2018 a 6,3 per cento nella media 2023).

Secondo i dati relativi ai primi due trimestri del 2024 il divario occupazionale negativo del Piemonte sembra attenuarsi, soprattutto grazie all'andamento molto favorevole del primo trimestre. Un recupero che sarà da verificare nel corso delle rilevazioni successive, anche alla luce del deteriorarsi del clima economico di alcuni importanti comparti dell'economia regionale, come evidenzia il significativo incremento del ricorso alla cassa integrazione (CIG) da parte di numerose imprese. Grazie all'incremento osservato nel secondo trimestre

2024 il tasso di occupazione regionale si è attestato al di sopra del 69% (era 67,1% nella media del 2023); il tasso di disoccupazione è sceso al 5,8% (6,3% nella media dell'anno precedente) e il tasso di attività si è mantenuto – nei primi due trimestri dell'anno – stabilmente al di sopra del 73% (73,8% nel secondo trimestre). I dati sul tasso di disoccupazione del Piemonte, quindi, rispetto a quanto riportato nel PR Piemonte FSE+ 2021-2027, mostrano un'evoluzione positiva rispetto al 2020, seppur confermando una performance inferiore a quella delle altre regioni di confronto.

Figura 2.2.1. Occupati totali trimestrali regione Piemonte. Serie I°-2018, II° 2024 (indice, I° 2018=100,00)



Fonte: elaborazioni Ires Piemonte su dati Istat.

La performance occupazionale del Piemonte comparativamente inferiore rispetto alle regioni benchmark nel 2022-23 appariva maggiormente collegata all'andamento del settore delle Costruzioni, in cui nel 2023 si è registrata una robusta contrazione (nelle altre regioni l'occupazione cresce ancora, con l'eccezione della Toscana). Nella prima metà del 2024, viceversa, sembra evidenziarsi un riallineamento, in parte dovuto ad una leggera flessione nell'aggregato LOVERTO.

Inoltre, in Piemonte negli anni più recenti si era osservata una conclamata stagnazione occupazionale nei Servizi; preso atto della necessità di scomporre questo comparto (che assorbe all'incirca due terzi del numero complessivo di occupati) che accorpa attività molto eterogenee (per mercato, asset tecnologici, caratteristiche del lavoro), nel periodo di ripartenza post-Covid si è osservata in particolare un'evoluzione poco dinamica dell'aggregato formato da distribuzione-logistica-turismo – nelle altre regioni assai più dinamico. Anche nei primi due trimestri dell'anno in corso in questi settori non sembra evidenziarsi un particolare recupero.

Anche le Altre attività di servizi per tutto il biennio 2022-23, hanno mostrato un profilo evolutivo debole, con un andamento post-Covid di molto inferiore alle regioni benchmark, con l'eccezione della Toscana (più o meno allineata al Piemonte). In questo caso, tuttavia, nei primi sei mesi del 2024 si evidenzia un vistoso recupero nei confronti delle altre regioni. Queste informazioni devono essere acquisite con cautela, tenuto conto anche della varietà settoriale di quest'ultimo aggregato (Altre attività dei servizi), troppo ampio per ricavarne indicazioni esaustive, poiché include attività molto eterogenee (ICT, finanza, settore pubblico, attività professionali, servizi personali e operativi).

Per ultimo, in attesa di verifiche più recenti, è da evidenziare che il settore manifatturiero, che aveva mostrato negli scorsi anni una dinamica positiva e comparabile alle regioni benchmark, nell'ultimo trimestre disponibile segnala un evidente rallentamento, in

controtendenza rispetto al trend di riallineamento rispetto al benchmark complessivamente osservato nella prima parte dell'anno. Come in parte anticipato, ciò potrebbe anche essere sintomo del deterioramento del clima economico di alcuni importanti comparti dell'economia regionale. Tra questi, particolare attenzione è da dedicarsi al settore autoveicolare e della componentistica automotive, principale specializzazione manifatturiera regionale, che sta attraversando – come tutto il settore in ambito europeo – un periodo di transizione e crisi, che si caratterizza sul territorio per l'acuirsi di diverse crisi aziendali in corso, cui si aggiunge una sempre più intensa riduzione della produzione finale di autoveicoli presso il polo produttivo torinese (a Mirafiori sono stati prodotti 95mila veicoli nel 2022, 86mila nel 2023 e nel I° semestre 2024 solamente 19,5mila unità – in caldo del -63% rispetto al primo semestre 2023, secondo i dati Fim Cisl). Le ripercussioni occupazionali sul territorio di questa crisi in parte sembrerebbero già anticipate dal significativo incremento del ricorso alla cassa integrazione da parte di numerose imprese: complessivamente, sulla base degli ultimi dati disponibili, da inizio anno fino a settembre 2024 le ore totali di CIG richieste dalle imprese di Fabbricazione di autoveicoli, rimorchi e semirimorchi sono state 6,7milioni, in crescita del +59,1% rispetto ai 4,2milioni richiesti complessivamente da gennaio a settembre 2023; periodo di congiuntura positiva, in cui la produzione e le attività del polo torinese erano sostenute dalla buona performance della 500E. Inoltre, è da porre in evidenza anche l'aumento delle uscite incentivate da parte del produttore di riferimento, superiori ormai alle diverse migliaia. Pertanto, in luce dei cambiamenti in atto, la performance occupazionale del settore manifatturiero nel secondo trimestre 2024 dovrà indubbiamente essere verificata nella seconda metà dell'anno in corso.

2.4 LE PREVISIONI PER IL 2024 E IL PERIODO 2025-2027

2.4.1 Le previsioni per l'Italia

Secondo le ultime previsioni ISTAT (dicembre 2024), il PIL italiano è previsto in crescita dello 0,5% nel 2024 e dello 0,8% nel 2025. Nel 2024, la crescita sarà trainata dalla domanda estera netta (+0,7%), mentre la domanda interna avrà un impatto negativo. I consumi delle famiglie beneficeranno del miglioramento dell'andamento del mercato del lavoro e dell'aumento delle retribuzioni reali. Gli investimenti fissi rallenteranno nel 2024 (+0,4%) a causa della fine degli incentivi fiscali, con una crescita nulla nel 2025, nonostante il PNRR e la riduzione dei tassi di interesse. L'impulso positivo stimato proveniente dalle politiche di spesa legate al PNRR, che verrebbe a compensare la caduta degli investimenti fissi lordi legati all'edilizia, soffre dell'incertezza legata alle tempistiche realizzative dei progetti PNRR e impone cautela, tenuto conto che gli effetti positivi potrebbero essere spostati in avanti.

La crescita dell'occupazione nel 2024 è prevista al +1,2%, riducendo il tasso di disoccupazione al 6,5% nel 2024 e al 6,2% nel 2025. La crescita dell'occupazione, tuttavia, sarà meno intensa rispetto a quanto accaduto nel triennio successivo alla recessione pandemica. Si indicano

come freni alla dinamica occupazionale il contro-shock del ritiro delle agevolazioni fiscali per il settore delle costruzioni e un rallentamento dell'occupazione nelle pubbliche amministrazioni.

Il rientro dell'inflazione porterà il deflatore dei consumi al +1,1% nel 2024, dopo la contrazione del 2023, con una ulteriore ripresa al +2,0% nel 2025. Tale miglioramento fornirebbe uno stimolo ai consumi, che nel 2024 dovrebbero crescere del 0,6%, confermando da parte delle famiglie una elevata propensione al consumo.

È da tenere presente che sulle previsioni macroeconomiche per l'anno in corso pesano alcuni fattori congiunturali, quali l'impatto del ritiro dei bonus edilizi, ovvero il rischio derivante dallo shock negativo sul settore e sul sistema economico più in generale, e rischi nel medio termine, ovvero i possibili effetti delle tensioni geopolitiche da un lato e quelli derivanti da politiche fiscali restrittive imposte dal sentiero di rientro dell'elevato indebitamento nazionale. Le politiche espansive avviate con la pandemia, e in particolare gli effetti delle agevolazioni fiscali per l'edilizia, peserebbero in maniera aggiuntiva e rilevante sui conti pubblici futuri, a fronte di prospettive di crescita inadeguate a fornire un deciso riassorbimento del debito. Da aggiungere, tra i rischi, che il rispetto dei vincoli del nuovo patto di stabilità europeo potrebbe costringere il nostro paese a un consolidamento fiscale ancora più intenso di quanto previsto a legislazione vigente. D'altra parte, come indicato nello scenario macroeconomico contenuto nel Def governativo di aprile 2024, un profilo di crescita più intenso per le erogazioni PNRR potrebbe ulteriormente spingere la crescita del prodotto nazionale.

2.4.2 Le previsioni per il Piemonte

In Piemonte il prodotto nel 2024 (Tab. 2.1) è previsto in crescita del +0,6%, non distante dal dato nazionale, ma lievemente inferiore a quello delle altre regioni del nord comparabili. Gli investimenti fissi lordi, dopo un 2023 ancora positivo, anche se in rallentamento, subirebbero un ulteriore rallentamento della crescita nel 2024 (+2,6%). Sarà all'opera lo shock derivante dal venir meno dell'effetto positivo degli stimoli al settore costruzioni, insieme alle restrizioni al credito imposte dalle politiche monetarie della BCE. La dinamica negativa proseguirebbe anche nel prossimo anno 2025 (-1,6%). Agirebbero in contrasto a questo shock, derivante dal venire meno del superbonus, gli impulsi provenienti dal PNRR e dalla dinamica ancora positiva degli investimenti delle imprese in beni strumentali, ma non sarebbero in grado di compensare il rimbalzo negativo di questi dopo i sussidi all'edilizia.

I consumi delle famiglie nel 2024 (+0,3%) subirebbero l'impulso positivo della ripresa del potere d'acquisto, il quale – come indicato dal reddito disponibile delle famiglie a valori reali – il quale crescerebbe dell'1,2%. Per il 2025 si prevede una crescita positiva ulteriore del 1,8% del reddito reale disponibile, in linea con il dato nazionale. Sia nel 2024 che nel biennio successivo, la dinamica dei consumi delle famiglie prevista è in linea con il dato nazionale e lievemente

inferiore a quella che si prevede nelle regioni del nord comparabili (in particolare Emilia Romagna, Lombardia, Veneto e Toscana).

Per il 2024 si prevede un rilevante ridimensionamento della dinamica delle esportazioni di beni a valori costanti, il -1,3%, lievemente inferiore alla media nazionale. Nel 2025 e nel biennio 2026-27 la previsione è di una crescita rispettivamente del 2,0% e del 2,9%, ancora lievemente inferiore alla media italiana.

Le Unità di lavoro totali nel 2024, segnerebbero, nello scenario da noi adottato, vincolato al quadro macro Prometeia, un incremento positivo (+1,0%) in linea con il dato nazionale. Nel 2025 sarebbe la crescita pari a un debole +0,2% e nel 2026 +0,5%, non dissimile dal dato a livello nazionale. Si è avviato dal 2023 un significativo ridimensionamento dei tassi di crescita nelle costruzioni, dopo la crescita "drogata" degli anni 2021 e 2022. In media tra il 2023 e il 2027 si osserverebbe un calo intorno al -3,5% in media delle unità di lavoro totali in questo settore. Le unità di lavoro nell'industria in senso stretto vedrebbero un lieve calo del -0,1% nel 2024, mentre il dato nazionale rimane di poco positivo (+0,2%). Ricordiamo che nel 2023, a differenza di quanto stimato nelle previsioni di inizio 2023, basate su dati di fonte Istat poi rivisti dallo stesso Istituto Centrale di Statistica, la crescita delle unità di lavoro nel manifatturiero sarebbe stata pari a +1,9%, più elevata di quasi un punto e mezzo rispetto a quanto pronosticato nei primi mesi dell'anno scorso (un tasso più elevato di quello nazionale). Nel biennio successivo si prevede una crescita praticamente nulla, mentre rimane leggermente di segno positivo in Italia (+0,1% nel 2025 e +0,4% nel 2026), così come nelle regioni benchmark. Le unità di lavoro totali nei servizi crescerebbero nel 2024 dell'1,5%, in linea con la positiva crescita a livello nazionale (+1,4%). La crescita nel periodo successivo si manterrebbe in linea, ancorché lievemente indebolita, con l'+1,1% medio circa nel 2025-26.

Si segnala come il tasso di disoccupazione calerebbe ancora nel 2024, passando dal 6,1% del 2023 al 5,7% circa del 2024. Come si indica nella Tab. 2.2, dove si confrontano i dati a fine periodo, comprensivi dell'ultimo quadriennio, basato sulle previsioni macroeconomiche, il tasso di disoccupazione arriverebbe nel 2026 al 5,8% e al 5,6% nel 2027, quasi quattro punti in meno del valore del 2017. Sebbene i valori del tasso di disoccupazione piemontese a fine periodo di previsione, siano ancora superiori a quelli delle regioni benchmark, il calo sarebbe particolarmente significativo, in un contesto di forte vincolo demografico. Il tasso di occupazione e attività per la classe di età tra i 15 e 64 anni crescerebbero ulteriormente: il primo toccherebbe poco meno del 70% nel 2027 e il secondo arriverebbe a superare il 75% nell'ultimo anno di previsione.

A fronte di analisi e previsioni positive per il prossimo futuro, ancora una volta, come già evidenziato nel PR Piemonte FSE+ 2021-2027 nel 2020, la dinamica meno positiva del Piemonte rispetto alle principali regioni di confronto, merita attenzione e cautela.

TAB. 2.2 VALORI % A FINE PERIODO. CONFRONTO CON IL PERIODO DI PREVISIONE 2027

	2017	2023	2027*
Tasso occupazione 15-64	65,1	67,1	69,5
Tasso disoccupazione	9,1	6,3	5,6
Tasso attività 15-64	71,6	71,6	75,4

*Fine periodo di previsione

Fonte: elaborazione su dati Prometeia e Istat.

Le previsioni regionali, così come quelle nazionali, non sono immuni da rischi che potrebbero rendere necessarie future revisioni. Oltre ad alcuni rischi derivanti dal contesto internazionale, si segnalano, per la nostra regione, i rischi derivanti da un indebolimento della traiettoria di crescita di alcuni comparti del nostro manifatturiero, in particolare il settore della produzione di veicoli⁵, oltre che quelli legati alla diminuzione del prodotto potenziale determinata da una dinamica demografica avversa.

Nel breve e medio periodo, tuttavia, si segnala come un incremento significativo delle erogazioni PNRR potrebbe compensare ulteriormente la contrazione degli investimenti fissi determinata dall'esaurirsi degli stimoli fiscali in regione. Come per il dato nazionale, la cautela sul timing delle erogazioni effettive del PNRR non consente di fornire ipotesi scenariali alternative sull'impatto della spesa per investimenti sulla traiettoria di crescita del nostro territorio. Secondo una stima di Prometeia legata a uno scenario previsivo vincolato al quadro del Def governativo presentato in aprile 2024, costruita a partire dal quadro esogeno ivi contenuto, uno stimolo aggiuntivo alla crescita del prodotto nel 2024-25 deriverebbe dalle previsioni maggiormente ottimistiche sugli effetti positivi generati dalle componenti della domanda interna, gli investimenti fissi lordi, maggiormente impattate dal PNRR. Si replicano qui le cautele sopra evidenziate per le stime nazionali. L'incertezza di quanto le stime fornite possano essere riviste in positivo deriva in particolare dalla difficoltà di stimare il timing delle erogazioni delle risorse PNRR nel breve e nel medio periodo. Una ulteriore fonte di incertezza risiede nella stima dell'effetto che queste erogazioni, se erogate nei tempi previsti, avrebbero sulla produttività aggregata del sistema regionale.

⁵ Oltre alla domanda interna e estera, conterà in maniera rilevante l'esito della transizione tecnologica in cui sono impegnate le aziende nella nostra regione impegnate nella filiera automotive.

Capitolo 3

LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE REGIONALI

Questo capitolo illustra gli esiti delle attività di valutazione realizzate nel periodo di programmazione 2014-2020 sulle misure finanziate con risorse del Fondo sociale europeo e risorse ad esso complementari:

- il Sistema Regionale di Orientamento
- la Formazione Professionale
- le Accademie di Filiera
- il Buono Servizi Lavoro
- il programma "Mettersi in Proprio"
- il servizio di Individuazione, Validazione e Certificazione delle competenze (IVC)
- i Progetti di Pubblica Utilità
- il programma "Welfare Cantiere Regionale" (We.Ca.Re.)
- la misura "Intervento di sistema sul territorio regionale per la realizzazione di servizi integrati nell'area dell'assistenza familiare mediante reti territoriali" (Assistenza Familiare)
- il prolungamento orario dei servizi per la prima infanzia.

Anche sulla base degli esiti della valutazione, nella fase di transizione tra la programmazione 2014-2020 e la 2021-2027 si è assistito a una sostanziale continuità delle misure, seppure con un insieme di specifici adattamenti e riformulazioni, o a una formulazione di misure inedite negli stessi ambiti di policy su ispirazione di quanto precedentemente realizzato. La corrente versione del Buono Servizi Lavoro è stata sviluppata nell'ambito del Programma nazionale Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori, mentre le altre misure hanno avuto continuità e/o sviluppo nell'ambito del Programma Regione del Fondo Sociale Europeo Plus 2021-2027. Va inoltre sottolineato che le Accademie di Filiera e il servizio IVC, la cui fase di sperimentazione a valere su risorse del Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) è in via di conclusione, sono state identificate nel ciclo di programmazione 21-27 come operazioni di importanza strategica.

Il capitolo dedica un paragrafo a ciascuna di queste misure richiamando gli esiti più significativi delle analisi svolte dall'IRES Piemonte negli ultimi anni, anche in ambito Fondo Sociale Europeo 2014-2020 (Sciullo e Pomatto, 2024). I paragrafi dedicati al Sistema Regionale di Orientamento e al servizio IVC fanno riferimento anche alle analisi già svolte dall'IRES Piemonte nell'ambito della valutazione del Fondo Sociale Europeo Plus 2021-2027.

3.1 IL SISTEMA REGIONALE DI ORIENTAMENTO

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 e a supporto di adolescenti e giovani nelle transizioni tra istruzione, formazione e lavoro.

Il Sistema regionale è programmato su base triennale ed è interamente finanziato dal Fondo Sociale Europeo. Il primo triennio di programmazione (2016-2019) è stato finanziato con 4.5 milioni di Euro e si è rivolto ai giovani delle classi di età 12-15 anni e 16-22 anni, mentre il secondo triennio di programmazione (2019 – 2022) è stato caratterizzato tanto da un aumento del finanziamento, portato a 7.4 milioni di Euro, quanto dall'ampliamento della platea dei destinatari, attraverso l'estensione del gruppo dei più giovani alla classe 11-15 anni. Nel 2023 la Regione Piemonte ha approvato il terzo triennio di programmazione (2023-2026) finanziato dal Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+) con un budget di 16 milioni di Euro e rivolto ai giovani tra gli 8 e i 24 anni. 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. Nell'ambito del triennio di programmazione 2023-2026 il sistema include anche beneficiari indiretti: sono le imprese che, attraverso il coinvolgimento nei percorsi di orientamento, possono identificare talenti emergenti e contribuire a ridurre il mismatch tra domanda e offerta di lavoro.

I più giovani (12-15enni nel primo triennio di programmazione, 11-15enni nel secondo triennio, 8-15enni nel terzo triennio) rimangono comunque il target prioritario di intervento rispetto al quale si è stabilito un risultato atteso pari al 70% dei destinatari complessivamente coinvolti.

Le azioni, fino al termine della seconda programmazione triennale, sono state suddivise in:

Misura 1: Orientamento, accompagnamento e consulenza per i giovani.

Misura 2: Sviluppo di competenze e metodologie per il personale orientatore.

Misura 3: Supporto nella transizione tra istituti professionali e percorsi di formazione professionale.

A partire dalla terza programmazione le azioni sono invece suddivise come segue:

Misura 1: Azioni di orientamento.

Misura 2: Azioni di supporto alla qualificazione del Sistema regionale di orientamento, competenze e strumenti.

Misura 3: Azioni di supporto alla costruzione del Sistema regionale di orientamento permanente.

Nei due primi trienni di programmazione, gli interventi previsti dalla Misura 1 (Obiettivo Orientamento Piemonte – OOP) hanno offerto servizi di accoglienza, colloqui individuali e attività di gruppo negli istituti scolastici, per supportare gli adolescenti e i giovani nel proseguire o riprendere gli studi e orientarsi nelle fasi di transizione tra i sistemi scolastico e lavorativo. La Misura 2, è stata focalizzata sullo sviluppo di un sistema regionale di orientamento permanente e ha incluso la rilevazione dei fabbisogni formativi per comprendere le competenze degli

operatori e la successiva attivazione di corsi di alta formazione. Inoltre, ha previsto attività di ricerca e assistenza tecnica per migliorare il sistema di orientamento. La Misura 3 ha riguardato il monitoraggio e il raccordo tra Istituti professionali (IP) e percorsi di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), mirando a rendere più efficace il passaggio tra questi percorsi attraverso azioni sperimentali e formative per i docenti.

Nel terzo triennio di programmazione, gli interventi previsti nella Misura 1 sono in continuità con la precedente programmazione triennale (OOP) e ampliano il target di età dei destinatari (dagli 11-22enni del triennio 2019-2022 agli 8-24enni di quello 2023-2026). Gli interventi previsti nella Misura 2, in continuità con gli esiti della sperimentazione avviata nel periodo 2020-2023, fanno, invece, riferimento ad azioni di sviluppo e potenziamento della governance del Sistema regionale di orientamento e ad azioni di supporto tecnico alle comunità di operatori e alle reti del Sistema regionale. Con la Misura 3, rivolta ad azioni di supporto alla costruzione del Sistema regionale di orientamento permanente, si propone di definire e condividere strumenti e metodologie utili alla lettura delle reti, degli attori e degli strumenti di orientamento nel più ampio disegno delle politiche attivate a livello regionale.

Nel complesso l'intervento Obiettivo Orientamento Piemonte (Misura 1 del Sistema regionale) ha raggiunto, nel primo triennio, i suoi obiettivi in termini di avvio, riconoscimento e consolidamento del sistema a regia regionale. Sono state realizzate nel complesso 20.696 azioni che hanno coinvolto 166.535 partecipanti individuali (ciascun partecipante può poi aver preso parte a più azioni). Rispetto alla copertura del servizio sulla popolazione target, il sistema OOP è riuscito a raggiungere il 29,3% degli adolescenti 12-15enni piemontesi. 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 (Donato e Nanni, 2019).

Nel 2019/20, anno della pandemia da Covid-19, che ha causato l'interruzione delle attività in presenza da marzo 2020, i partecipanti sono stati 41.574. Rispetto alla copertura del servizio sulla popolazione target, il sistema 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 2018/19 (erano 29,3%) (Donato e Nanni, 2021).

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 del secondo triennio di programmazione. Il tasso di copertura nella fascia di età 11-15 anni si attesta al 27%, + 11 punti percentuali rispetto all'anno precedente. L'obiettivo specifico sulla priorità adolescenti è stato raggiunto con il 78,6% dei partecipanti nella fascia d'età 11-15 anni. Inoltre, 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%) (Donato e Nanni, 2022a).

Nel 2021/22, 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. 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%). La copertura del servizio sulla fascia di età 11-15 anni si attesta al 35%, + 8 punti percentuali rispetto all'anno precedente. 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% (Donato e Nanni, 2022b).

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 da Obiettivo Orientamento Piemonte. 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. 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 si conferma al 77% con quasi 30.300 adolescenti piemontesi raggiunti. Il quadrante di Cuneo raggiunge la quota più elevata di tredicenni: il 92% (Donato e Nanni, 2023).

Nel 2023/24, il Sistema regionale di orientamento permanente ha coinvolto quasi 115.800 persone tra adolescenti, giovani e adulti, nelle oltre 11.600 attività erogate dall'intervento Obiettivo Orientamento Piemonte (OOP). Rispetto all'ultimo anno della programmazione precedente si registra un incremento dei partecipanti del 18%. Nel complesso il 76% dei partecipanti sono bambini e adolescenti nella fascia di età 8-15 anni. Il tasso di copertura dei 13enni, giovani che affrontano la prima transizione tra secondaria di primo grado e secondaria di secondo grado, si attesta al 75% con quasi 28.900 adolescenti piemontesi raggiunti. Cuneo e Vercelli appaiono i più virtuosi: raggiungono circa il 90% dei tredicenni residenti (Donato e Nanni, 2024).

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, compreso l'A.S. 2022/2023⁶), il primo anno del terzo triennio di programmazione (A.S. 2023/2024).

Per il primo triennio, oltre a ricostruire le modalità operative messe in campo per tradurre in azioni e servizi il mandato di policy e 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

⁶ 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

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 (Donato e Nanni, 2019).

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. 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 (Donato e Nanni, 2021).

Nel 2021 l'avvio della Misura 2 del Sistema Regionale di orientamento 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 stata dedicata l'analisi di implementazione svolta da IRES Piemonte nel secondo anno del secondo triennio di attuazione. L'indagine ha raccolto le informazioni tramite due questionari online, uno rivolto a tutti gli operatori dell'intervento OOP (Misura 1) e uno 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 (Donato e Nanni, 2022a).

L'analisi di valutazione del terzo anno (2022), dedicata ad approfondire la relazione tra le azioni individuali di orientamento di 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. L'analisi del processo di attuazione è stata quindi 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 (Donato e Nanni, 2022b).

Nell'ultimo anno del secondo triennio (2023), l'analisi dedicata al tema della Early Career Education in Piemonte restituisce una effettiva prima esperienza di orientamento precoce in Piemonte sia dal punto di vista concettuale che operativo. Lo studio sulla diffusione, l'uso e le riflessioni sull'esperienza di utilizzo del kit di orientamento precoce reso disponibile in via sperimentale da Regione Piemonte, nella programmazione 2019-2022 del Sistema regionale di Orientamento, inquadra lo strumento come base per la messa a punto di un'attività diretta 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 (Donato e Nanni, 2023).

Nel 2024 l'analisi del primo anno della nuova programmazione triennale del Sistema regionale di orientamento permanente restituisce un'implementazione della politica orientata all'attuazione della strategia europea di orientamento permanente: amplia le risorse disponibili e il target di destinatari, collega la progettazione dei percorsi di orientamento alle Career Management Skills, inserisce nuove attività per favorire l'esplorazione del contesto, come le visite in impresa, promuove la collaborazione tra tutti i soggetti coinvolti nelle attività di orientamento presenti sul territorio regionale (Donato e Nanni, 2024).

3.2 LA FORMAZIONE PROFESSIONALE

Nelle politiche pubbliche per il reinserimento lavorativo delle persone disoccupate, la formazione professionale ricopre una funzione centrale nell'ottica di migliorare le competenze tecniche delle persone e favorire il loro ingresso nel mercato del lavoro.

I percorsi formativi mirano a ridurre il cosiddetto skill gap, ovvero la mancata corrispondenza tra le competenze professionali detenute dalla popolazione in cerca di occupazione e quelle richieste dal mercato del lavoro.

In Piemonte, i corsi di formazione professionale finanziati dal FSE (direttiva MdL e direttiva Formazione per il lavoro) hanno dimostrato di offrire concrete opportunità di inserimento lavorativo.

Con riferimento a coorti di partecipanti a corsi di formazione svoltisi tra il 2015 e il 2019, IRES Piemonte ha condotto valutazioni annuali per soppesare l'efficacia di tali percorsi, analizzando la stima dell'impatto occupazionale della formazione, offrendo indicazioni relative al rapporto costi-efficacia e costi-benefici, approfondendo il tema della disoccupazione di lungo periodo e dell'inoccupazione. A tal proposito, sono stati utilizzati metodi di stampo quantitativo-controfattuale, basati sulla tecnica dell'abbinamento statistico, identificando un "gruppo di controllo" costituito da persone disoccupate con un profilo anagrafico, educativo e lavorativo sovrapponibile alle caratteristiche del sottoinsieme di partecipanti sotto osservazione.

Prendendo in considerazione tutte le coorti appartenenti al periodo di analisi 2015-2019, gli studi condotti da IRES Piemonte (Benati et al. 2018; Donato et al. 2019; Poy et al. 2021; Poy 2021; Poy 2022) hanno permesso di osservare un impatto occupazionale della formazione professionale positivo e crescente nel tempo. A titolo esemplificativo, a 18 mesi dal termine del corso, i tassi di occupazione dei partecipanti risultano significativamente più alti rispetto al gruppo di

controllo, con una stima variabile tra 7 e 13 punti percentuali. È opportuno segnalare come la difformità tra coorti diverse possa in parte essere influenzata da fattori quali specifiche differenze socio-anagrafiche dei partecipanti o l'evoluzione delle congiunture del mercato del lavoro.

Riguardo al rapporto costi-efficacia, le evidenze hanno rilevato come un investimento stimato nell'intervallo tra i 40 e i 78 mila euro - in base alle annualità di riferimento - in corsi di formazione professionale possa generare un posto di lavoro aggiuntivo per il sottoinsieme dei partecipanti ai corsi rispetto al gruppo di controllo.

In merito al rapporto costi-benefici, con riferimento alla coorte del 2015, gli studi hanno stimato che l'investimento per la realizzazione dei percorsi formativi possa essere 'ripagato' attraverso redditi da lavoro, imposte e contributi versati in un intervallo di tempo compreso tra i 4 e i 6 anni (Benati et al. 2018).

Approfondendo gli effetti della formazione su persone disoccupate di lungo periodo o inoccupate, le valutazioni hanno riscontrato effetti positivi, seppur meno significativi rispetto ad altre categorie di partecipanti. Allo stesso tempo, corsi inerenti settori tecnici - quali la meccanica o l'impiantistica - o relativi a competenze ed abilità applicabili trasversalmente in più settori economici hanno fatto registrare effetti occupazionali maggiori rispetto ad altri settori lavorativi, quali l'ambito dei servizi turistici o dei servizi informatici.

In conclusione, i report di valutazione hanno offerto alcuni spunti di riflessione e indicazioni di policy.

Le valutazioni hanno reso evidente la necessità di personalizzare gli interventi in base alle specifiche fragilità di ciascuna categoria di destinatari, con particolare attenzione verso disoccupati di lungo periodo e giovani in cerca di prima occupazione, attraverso programmi in grado di sviluppare e/o valorizzare tanto le competenze tecniche quanto le soft skills.

Infine, è emerso come la collaborazione tra agenzie di formazione, datori di lavoro e persone in cerca di occupazione possa e debba ricoprire una funzione centrale nell'adattare i percorsi alle specificità territoriali e settoriali e, allo stesso tempo, stare al passo con i cambiamenti tecnologici e le nuove competenze richieste dall'offerta occupazionale.

3.3 LE ACCADEMIE DI FILIERA

Per rispondere al fabbisogno occupazionale e alla richiesta di rinforzo delle competenze delle imprese operanti in filiere economico-produttive strategicamente rilevanti, la Regione Piemonte ha promosso un nuovo modello didattico-organizzativo, l'Accademia di Filiera, finanziato con risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione. L'intento è quello di integrare e completare l'offerta formativa "tradizionale" autorizzata e finanziata dalla Regione, coinvolgendo

direttamente le imprese nel sistema formativo e stabilendo così un raccordo organico e continuo tra lavoro e formazione.

Nel novembre 2022 la Regione ha approvato, in via sperimentale, le prime due Accademie di filiera:

- Accademia Piemonte per il Tessile Abbigliamento Moda (TAM) e Green Jobs;
- Accademia per la Mobilità integrata, innovativa e sostenibile.

Successivamente, ha esteso questo modello ad altre nove filiere economico-produttive strategiche, che saranno attivate nel periodo 2023-26.

È stata realizzata una ricerca pilota di carattere esplorativo sulle prime due Accademie di filiera, allo scopo di sviluppare una metodologia di valutazione dell'attuazione del nuovo dispositivo nel sistema di formazione regionale. Lo studio ha testato un approccio e un metodo di ricerca e di analisi in vista di una loro applicazione anche all'analisi del resto delle Accademie.

Diversamente da altri studi condotti sul nuovo modello didattico-organizzativo che si sono focalizzati principalmente sui risultati raggiunti in termini di outcome (tassi di abbandono dei corsi, tassi di successo della prova finale, tassi di occupazione, soddisfazione degli allievi, soddisfazione dell'impresa, ecc.), l'obiettivo della presente ricerca è stato quello di ricostruire in maniera analitica l'esperienza di progettazione e realizzazione dell'attività formativa delle Accademie, per verificare quanto queste ultime riuscissero a dare attuazione ai principi che ne hanno ispirato l'istituzione.

A questo fine, è stato adottato il metodo dello studio di casi, ovvero sono stati studiati in modo approfondito due percorsi formativi, uno per ognuna delle Accademie. I due studi di caso sono stati realizzati attraverso l'analisi di una serie di materiali inviati dalle Accademie (scheda del corso, programma del corso, ecc.) e la realizzazione di due interviste collettive che hanno coinvolto le figure impegnate operativamente nella progettazione e/o conduzione del corso (progettisti, docenti delle agenzie formative, formatori interni alle aziende, responsabili delle risorse umane aziendali, ecc.), alle quali è stato chiesto di entrare nello specifico delle caratteristiche del corso, della sua progettazione, della sua conduzione e di alcuni temi "trasversali" (risultati, sostenibilità, replicabilità).

Le informazioni emerse dai materiali inviati dalle Accademie e dalle interviste sono state esaminate attraverso una griglia analitica, nella quale, per ogni criterio riconducibile ai principi del dispositivo Academy di filiera, si è messo in luce quanto emerso dalle interviste sul percorso formativo, ovvero quanto è stato fatto concretamente in un caso studio ritenuto rilevante dalle Accademie.

I criteri analitici sono emersi dall'analisi di una serie di fonti:

- Il modello francese AFEST (Action de Formation En Situation de Travail).

- Le delibere e le determinazioni regionali che costituiscono il framework normativo dell'Accademia di filiera.
- Le interviste ai soggetti capofila delle due Accademie.
- Documenti prodotti dalle due Accademie (ad esempio, la ricerca "Accademia Piemonte per il TAM e Green Jobs: valutazione dell'efficacia del caso studio "Fondazione E.G. Ghirardi e Mattioli S.p.A.", condotta dall'Università degli Studi di Torino, membro del Comitato Tecnico Scientifico dell'Accademia).

I criteri di analisi dei casi studio sono suddivisi secondo i livelli: territoriale, organizzativo e formativo. La metodologia applicata si è rivelata efficace nel mettere in evidenza punti di forza e criticità nell'attuazione del dispositivo dell'Accademia di filiera. I risultati sono stati presentati dapprima alla Regione e poi singolarmente ai capofila dei partenariati delle due Accademie al fine di offrire uno spazio di riflessione e di apprendimento utile a migliorare le proprie performance.

3.4 IL BUONO SERVIZI LAVORO

Il "Buono Servizi Lavoro" (BSL) è una misura adottata dal 2016 dalla Regione Piemonte per far fronte al problema della disoccupazione agendo sullo sviluppo delle competenze e/o dell'incontro tra l'offerta e la domanda di lavoro.

Il BSL si configura come una misura di impianto universalista che permette ai destinatari di usufruire gratuitamente di servizi per l'inserimento lavorativo offerti da una platea di soggetti accreditati pubblici e privati. Si tratta di servizi di orientamento, di sostegno alla ricerca del lavoro, di inserimento lavorativo tramite i tirocini o attraverso i contratti di lavoro. Ogni disoccupato che usufruisce di un BSL stipula con l'ente che eroga i servizi un Piano di Azione Individuale (PAI) per il suo reinserimento nel mondo del lavoro; l'ente riceve una remunerazione derivante dai servizi forniti e legata ai risultati raggiunti relativamente all'inserimento lavorativo dei disoccupati. I BSL sono stati graduati in base alle caratteristiche dei destinatari, e rivolti rispettivamente ai disoccupati da meno di sei mesi (disoccupati di breve durata), ai disoccupati da almeno sei mesi, ai disoccupati con particolari condizioni di svantaggio sociale e alle persone disoccupate con disabilità.

La messa in opera del BSL è stata affiancata da differenti analisi dedicate ad approfondire le caratteristiche dell'attuazione e stimare gli effetti occupazionali. A partire dal 2018, analisi ricorsive di stampo qualitativo sono state dedicate ad identificare le modalità organizzative adottate dai soggetti impegnati nell'erogazione degli interventi nell'ambito delle diverse edizioni della misura (Pomatto, 2018, 2019; Aimo e Nava, 2022). Queste analisi, dedicate a identificare di volta in volta i fattori che hanno caratterizzato il processo di attuazione, hanno in primo luogo evidenziato che il BSL è articolato in tre principali varianti. Circa i tre quarti dei destinatari ha svolto attività di orientamento associate ad attività di ricerca attiva del lavoro

(prima variante); la rimanente quota di destinatari ha ottenuto, oltre al servizio di orientamento e di ricerca attiva del lavoro, un inserimento in tirocinio (seconda variante) oppure un inserimento lavorativo tramite un contratto di lavoro (terza variante).

I dati di monitoraggio hanno permesso di osservare 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.

Grazie a queste analisi sono state rilevate anche alcune problematiche che hanno riguardato l'attuazione dei BSL relative ad esempio ai tempi entro cui i destinatari avevano la possibilità di rivolgersi a un soggetto attuatore diverso da quello inizialmente scelto o relative ai requisiti necessari per i soggetti attuatori per erogare i servizi. Queste criticità sono state progressivamente risolte nelle diverse edizioni della misura che si sono susseguite nel corso del tempo.

Dal 2019 sono state messe in campo anche valutazioni degli effetti con approccio controfattuale per verificare "cosa sarebbe successo" in termini occupazionali al gruppo dei partecipanti alla misura qualora non lo fossero stati; secondo questo approccio l'effetto della politica è stimato come la differenza tra il tasso di occupazione dei partecipanti all'intervento con quello di chi, pur avendo le stesse caratteristiche socio-anagrafiche dei partecipanti, non ha beneficiato dei servizi previsti.

Sono state prese in esame diverse edizioni del BSL, considerando i partecipanti (target disoccupati da almeno 6 mesi) del 2017 (Poy, 2019), del 2018 (Poy, 2020) e poi quelli del 2019 (Poy, 2023). Tutte le valutazioni hanno stimato effetti occupazionali positivi e coerenti con le evidenze già disponibili a livello nazionale e internazionale che sottolineano il ruolo positivo che le politiche attive del lavoro possono assumere nel favorire il reinserimento lavorativo delle persone disoccupate.

Considerando i destinatari del 2017, ad un anno dalla conclusione del percorso, il tasso di occupazione nel gruppo dei trattati è pari al 37,4%; mentre, nel gruppo di controllo è il 24,1%. Il differenziale, di 13,3 punti, è l'effetto occupazionale stimato del Buono Servizi Lavoro. A 24 mesi l'effetto positivo si riduce (a 8,4 punti percentuali), per quanto rimanga ancora di dimensioni consistenti: in termini percentuali il tasso di occupazione nel gruppo dei trattati (41,2%) è del 25% circa più alto rispetto al valore osservato nel gruppo di controllo (32,8%).

Anche l'ultima analisi svolta che ha riguardato il periodo di crisi pandemica e poi la ripresa economica nel 2021, ha confermato i risultati positivi della partecipazione alla misura. In particolare, ad 1 anno dalla partecipazione, il tasso di occupazione è del 34,4% contro il 20,1% di chi non ha partecipato, a segnalare in 14,3 punti percentuali la stima dell'efficacia del BSL.

A 2 anni il tasso di occupazione nel gruppo dei partecipanti è invece il 43,1% contro il 29,4% di chi non ha partecipato: l'effetto medio è quindi stimato in 13,7 punti percentuali. L'incremento di occupazione è stato consistente per il sottoinsieme dei destinatari che hanno usufruito di un inserimento tramite contratto di lavoro (37,5 punti percentuali dopo due anni) o tramite tirocinio (19,4 punti percentuali dopo 24 mesi). L'effetto è più contenuto tra chi ha usufruito esclusivamente dei servizi di orientamento e di sostegno alla ricerca attiva del lavoro (circa 11,6 punti percentuali dopo 24 mesi).

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. Le stime sono omogenee 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 è stata ridotta, a segnalare qualche criticità nella continuazione delle esperienze di lavoro per questo sottogruppo di partecipanti. Di converso, gli inserimenti lavorativi realizzati producono effetti in media positivi per gli italiani e per gli 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). La misura produce effetti positivi per livelli di istruzione differenziati, ma i risultati più convincenti sembrano emergere soprattutto per i partecipanti con livelli di istruzione più bassi per i quali la misura riesce a "fare la differenza".

In continuità con quanto emerso nell'analisi di attuazione è stata presa in esame anche la tipologia di soggetto attuatore. I beneficiari possono essere distinti sulla base di due grandi categorie di enti: agenzie di somministrazione oppure agenzie formative e cooperative sociali. Gli inserimenti lavorativi producono effetti positivi sia per le persone seguite dalle agenzie per il lavoro sia per quelle coinvolte dalle agenzie formative e cooperative sociali; l'impatto occupazionale è, tuttavia, relativamente più alto nel caso delle agenzie formative e cooperative sociali nel medio e lungo termine. Anche nel caso dei tirocini gli effetti sono più elevati per le persone prese in carico dalle agenzie formative e cooperative, ma è opportuno sottolineare che il numero dei tirocini promossi dalle agenzie per il lavoro è molto ridotto.

Questi effetti possono essere compresi aprendo la "scatola nera" del processo di attuazione identificando tre meccanismi che favoriscono l'inserimento lavorativo dei partecipanti alla misura (Pomatto, 2019). Il primo meccanismo attivabile grazie al BSL consiste nella capacità dell'agenzia per il lavoro a cui si è rivolto il destinatario di intercettare una domanda di lavoro adeguata alle sue competenze e alle sue disponibilità. Questa capacità 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 cambiamento nel destinatario che ne rafforzi le capacità di orientarsi nel mondo del lavoro e di comportarsi in termini competenti e adeguati nel contesto lavorativo. Un terzo meccanismo riguarda le imprese e consiste nella loro incentivazione ad offrire un'opportunità di inserimento ai partecipanti alla misura. L'incentivazione ha una componente economica, legata al totale o parziale rimborso del tirocinio, e 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 essere utili per favorire il superamento di stigmatizzazioni negative molto diffuse in particolare nei confronti di specifiche categorie di destinatari. Il buon esito nell'inserimento occupazionale si lega tipicamente ad uno di questi meccanismi o a diverse loro combinazioni.

In ultima analisi, è opportuno soffermare l'attenzione su una specifica versione del BSL rivolta alle persone con disabilità che – finanziata in questo caso non dalle risorse del FSE ma tramite quelle del Fondo Regionale Disabili – ha in comune con la versione “generalista” del BSL l'offerta di servizi per l'inserimento lavorativo da parte di un'estesa platea operatori accreditati pubblici e privati, e la collaborazione dei Centri per l'impiego. Si tratta, anche in questo caso, di una misura di politica attiva consolidata nel panorama delle iniziative messe in campo a livello regionale e che, nell'ambito di una analisi di attuazione tuttora in corso di svolgimento, risulta apprezzata dai soggetti che erogano gli interventi con particolare riferimento alla possibilità di personalizzarli e aumentare le possibilità occupazionali attraverso gli incentivi per l'assunzione. Non mancano anche dei fattori critici che riguardano in particolare il contesto sociale, culturale ed economico nel quale si imbattono generalmente le iniziative a favore di questo gruppo di persone disoccupate; un esempio è la persistenza di fenomeni di pregiudizio e stigmatizzazione a partire dai quali si assume la scarsa produttività delle persone con disabilità e che determinano la resistenza da parte dei datori di lavoro ad offrire opportunità occupazionali o esperienze di avvicinamento al lavoro.

In merito agli esiti occupazionali è previsto, per il 2025, nell'ambito delle valutazioni a valere sul periodo di programmazione 2021-2027, un approfondimento dedicato – così come fatto a più riprese con la versione generalista del BSL – alla stima degli effetti occupazionali della misura.

3.5 METTERSI IN PROPRIO

Insieme alla formazione professionale, gli interventi per promuovere l'autoimpiego sono quelli da più tempo utilizzati in Piemonte per incrementare l'occupazione. In particolare, il programma “Metterti in Proprio” (MIP) è nato in Provincia di Torino nel 1994 come sportello informativo per la creazione d'impresa, dal 1997 è stato finanziato con le risorse del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e poi, dal 2002, dal Fondo Sociale Europeo (FSE).

La misura è stata progressivamente implementata su base regionale dal 2002 mentre negli anni precedenti (primi anni novanta) era esclusivamente nella Provincia di Torino. L'obiettivo è il sostegno alla creazione d'impresa, cui più di recente è stato aggiunto anche il lavoro autonomo e l'avvio di attività di libera professione. Il programma si rivolge alle persone tra i 18 e i 65 anni, disoccupate, inattive oppure occupate intenzionate ad avviare un'attività imprenditoriale o di lavoro autonomo e consiste nell'erogazione di servizi per definire, sviluppare e realizzare un'impresa o un'attività professionale.

Il percorso dell'utenza è promosso e gestito dai Centri per l'impiego, un gruppo di lavoro composto da esperti e tutor personalizzati e una rete di sportelli dedicati alla creazione d'impresa. L'accompagnamento offerto dal programma consiste nell'ausilio di una rete di soggetti attuatori che in diverse fasi (dall'ascolto dell'idea progettuale, al suo sviluppo e alla validazione del business plan, nonché di informazione in merito a ulteriori misure pubbliche) affiancano chi si rivolge al servizio. È previsto un percorso di 40 ore dedicato all'assistenza personalizzata da parte di un tutor per la definizione del progetto, l'analisi di fattibilità e la consulenza (giuridica, economica e commerciale) preliminare all'avvio dell'attività. È previsto anche un percorso di 20 ore cui si accede dopo la validazione del piano finanziario e la costituzione dell'impresa; in questo caso, nei mesi successivi all'avvio dell'attività, un tutor supporta lo sviluppo dell'impresa.

A partire dal 2018 è stata approfondita l'evoluzione del programma, sistematizzata l'evidenza empirica disponibile e definiti gli indicatori di performance dei servizi (Vernoni e Poy, 2020); a più riprese (Poy, 2019; Poy e Vernoni, 2021; Poy 2023) sono stati stimati gli effetti del programma mediante approccio controfattuale.

Per valutare infatti se la partecipazione a MIP abbia "fatto la differenza", favorendo la costituzione di attività economiche più solide e meglio dotate di strumenti per "reggere" l'entrata sul mercato, è opportuno identificare un termine di paragone che rappresenti adeguatamente "cosa sarebbe successo" alle imprese partecipanti qualora non lo avessero fatto. Una possibilità – che è quella adottata – è confrontare la sopravvivenza delle imprese partecipanti a MIP con quella di un altro gruppo ("gruppo di controllo") costituito da imprese molto simili per caratteristiche ma nate spontaneamente sul mercato (cioè senza partecipare a MIP). La logica controfattuale è molto semplice, l'idea è quella di identificare un gruppo di unità quanto più comparabili a quelle che hanno effettivamente beneficiato di un intervento e paragonare i due gruppi relativamente agli outcomes di interesse (in questo caso la sopravvivenza d'impresa) e quindi trarre le stime dell'efficacia dell'intervento.

Nell'ambito della più recente analisi svolta (Poy 2023) sono state considerate le 610 attività economiche – imprese o lavoro autonomo/libera professione, 352 nella Città Metropolitana di Torino e 258 nelle restanti province – avviate in Piemonte tra il 2017 e il 2019 a seguito della partecipazione al programma MIP. L'identificazione del gruppo di controllo è stata realizzata attingendo alle informazioni contenute nell'Archivio Statistico delle Imprese Attive (Asia) così da intercettare le imprese che, con le stesse caratteristiche di quelle che hanno preso parte al

programma, non lo hanno fatto. Complessivamente, il confronto tra i due gruppi ha permesso di stimare effetti positivi in termini di sopravvivenza quantificati in 9,1 punti percentuali a 4 anni dall'ingresso nel programma. L'effetto della partecipazione è positivo, ma relativamente più ampio (di due punti in media), per le imprese avviate nella Città Metropolitana di Torino rispetto alle altre province del Piemonte.

In una precedente analisi (Poy, 2018), ricorrendo ai dati sulle imprese partecipanti a MIP tra il 2010 e il 2013, l'effetto a 4 anni era di 7,3 punti percentuali: l'efficacia della politica sembra quindi essere di poco più alta per le imprese nate con il servizio tra il 2017 e il 2019. Sempre nel precedente studio il periodo di osservazione entro cui valutare gli effetti sulla sopravvivenza era stato esteso fino a 5 anni dall'avvio dell'impresa: in quel caso l'effetto della partecipazione sulla sopravvivenza era stimato in 10,4 punti percentuali. Considerando le imprese avviate nel lasso temporale 2017-2019, per le quali però solo per poche di esse è stato possibile osservare un periodo post-avviamento fino a 5 anni, le stime indicano un effetto della partecipazione al programma sulla sopravvivenza pari a 16,6 punti, un valore quindi in crescita rispetto alla stima riferita al precedente periodo.

3.6 IL SERVIZIO DI INDIVIDUAZIONE, VALIDAZIONE E CERTIFICAZIONE DELLE COMPETENZE

Nel 2021, la Regione Piemonte ha emanato la misura di carattere sperimentale “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). La misura si rivolge a tutti i cittadini, residenti o domiciliati in Piemonte, con specifica attenzione ai disoccupati e alle persone in condizione di fragilità sul mercato del lavoro. La sua attuazione è stata affidata a enti titolati a svolgere il servizio di IVC, organizzati in Raggruppamenti Temporanei in possesso di adeguate risorse umane ed in modo da assicurare un'ampia copertura territoriale del servizio.

La valutazione è stata condotta ricorrendo a due metodi: una survey online rivolta agli utenti che avevano completato il percorso di IVC; interviste in profondità rivolte ai soggetti capofila dei sette Raggruppamenti Territoriali.

A novembre 2024 gli utenti che avevano completato un percorso di IVC erano più di 1.000. Alla survey, tutt'ora in corso hanno risposto 237 persone e permette di tracciare un profilo dei destinatari di questa misura. Prevalgono gli utenti di sesso femminile, che rappresentano il 63,3% del totale (150). L'età degli utenti è piuttosto diversificata ed uniformemente distribuita fra le diverse fasce d'età, ma caratterizzata da una quota limitata di persone giovani (under 24), e da una percentuale piuttosto bassa di persone nate prima del 1970, rimaste stabili attorno al 14,5%. La quota di cittadini stranieri non è irrilevante, è infatti pari al 20,7%. Il titolo di studio degli utenti è piuttosto differenziato, con una significativa quota sia della componente meno istruita

(i rispondenti in possesso della licenza elementare o privi di titolo di studio sono pari all'8,5%), sia di quella più istruita (gli utenti con un livello d'istruzione terziario sono pari 14,8%). Al momento della compilazione del questionario, il 45,1% degli utenti (107) non era occupato. Dei 107 utenti non occupati, 90 (l'84,1%) erano disoccupati, ovvero in cerca di un'occupazione, mentre 17 (il 15,9%) erano inattivi. Uno sguardo ai settori economico-professionali in cui lavorano o hanno lavorato gli utenti, mostra come i rispondenti coprano ormai un ampio spettro di settori. Solo nel settore legno e arredo non risulta alcun utente. La maggioranza relativa degli utenti (103, il 43,5%) in seguito alla conclusione del percorso di IVC è intenzionata ad accedere a un percorso formativo per acquisire una qualifica, il 32,9% (78) pensa di candidarsi a un nuovo lavoro, mentre il 23,6% (56) non ha ancora definito le sue intenzioni future.

Per quanto riguarda i giudizi degli utenti sul servizio, 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 di IVC. Oltre la metà degli utenti ha inoltre valutato estremamente utile il percorso di IVC (Pomatto e Cerea, 2024).

Le interviste rivolte ai soggetti attuatori nel corso del 2023 hanno fatto emergere due principali modelli di coordinamento dei Raggruppamenti Temporanei: in alcuni RT, il soggetto capofila è il riferimento dei partner per ciò che concerne la procedura di IVC; in altri, oltre a questo "filo diretto" fra il soggetto capofila e i singoli partner, la partnership s'incontra per confrontarsi sulle pratiche, discutere casi, condividere saperi, individuare buone prassi.

Il rapporto con la Regione è descritto in modo unanime come decisamente positivo. I soggetti capofila hanno particolarmente apprezzato la disponibilità della Regione ad ascoltare e ad accogliere suggerimenti su possibili cambiamenti da apportare alla misura. Un'attività di ascolto culminata in focus group organizzati nel 2024 con lo scopo di coinvolgere i soggetti attuatori della misura nell'elaborazione delle nuove linee guida del servizio di IVC (Pomatto et al., 2023).

La più recente indagine condotta nel 2024 attraverso l'iterazione di interviste ai soggetti attuatori ha a sua volta confermato la centralità di alcune questioni. L'accoglienza della domanda è riconosciuta come un momento di grande rilevanza, tanto da essere considerata come una vera e propria fase del percorso di IVC, così come cruciale appare il raccordo delle esperienze con i profili del Repertorio delle qualificazioni e degli standard formativi. Il rapporto dei soggetti attuatori con le aziende non sembra aver subito cambiamenti di rilievo e si conferma la necessità su questo versante di interventi di lungo corso in grado di incidere sulla conoscenza del servizio e sulla stessa cultura delle aziende. Rimane attuale il tema del raccordo e della integrazione del servizio IVC con le altre politiche del lavoro (Pomatto e Cerea, 2024).

3.7 I PROGETTI DI PUBBLICA UTILITÀ

I "Progetti di Pubblica Utilità" (PPU) sono un intervento di contrasto alla disoccupazione a favore delle persone in carico ai servizi sociali e di quelle disoccupate da almeno 12 mesi. Si tratta di categorie particolarmente svantaggiate per le quali la lontananza dal mercato del lavoro può determinare processi di esclusione sociale e per le quali una forma di inserimento lavorativo relativamente "protetto" può favorire lo sviluppo di capacità relazionali e lavorative necessarie al rientro sul mercato del lavoro competitivo.

L'avvio di un PPU avviene a seguito della candidatura degli enti locali. Il processo ha avvio con la costituzione di una partnership tra un ente pubblico (capofila) e uno o più enti privati (soggetti attuatori) che formula una proposta progettuale nella vengono indicate le attività da svolgere, il numero dei disoccupati destinatari e le risorse economiche necessarie. La Regione valuta le proposte progettuali delle partnership che poi, in collaborazione con i Centri per l'impiego, selezionano i partecipanti.

Le attività svolte dai partecipanti consistono in mansioni nel campo della valorizzazione del patrimonio urbanistico, ambientale e culturale, nel riordino degli archivi pubblici o nell'erogazione di servizi ai cittadini. Alle persone disoccupate che partecipano è offerto un inserimento lavorativo per un periodo massimo di circa sei mesi che in primis garantisce un sostegno al reddito utile ad allontanarli, almeno momentaneamente, dal rischio di povertà. Dal 2013 l'inserimento lavorativo è stato realizzato tramite contratti di lavoro a tempo determinato, poi sostituiti dal tirocinio tra il 2016 e il 2018, per poi ripristinare il contratto di lavoro a termine a partire dal 2019.

Dal 2018 i PPU sono stati oggetto di analisi di stampo qualitativo (attraverso interviste individuali o in piccolo gruppo e focus group), dedicate a rilevare le modalità di organizzazione dei progetti (Aimo et al., 2019, 2021), ed altre di tipo quantitativo che hanno preso in esame anche le caratteristiche e le dinamiche occupazionali dei partecipanti (Nava et al., 2023).

Dal 2016 al 2023 sono stati approvati complessivamente 221 PPU con la previsione di coinvolgere circa 900 persone disoccupate. Le partnership hanno visto la prevalenza delle organizzazioni del privato sociale – mediamente nel 70% dei casi – e il settore di intervento prevalente è stato quello del patrimonio ambientale (60% dei casi).

La maggior parte degli enti privati coinvolti nell'attuazione dei PPU è composta da cooperative; questo dato è coerente con il fatto che questo tipo di organizzazione possiede generalmente strumenti più adeguati rispetto ad altre tipologie di datori di lavoro alla presa in carico di soggetti in condizioni di svantaggio (si pensi, ad esempio, alle cooperative di tipo B); nel contempo questo risultato è spiegato anche dal fatto che in alcuni casi ad offrire l'opportunità per i PPU sono quei soggetti che hanno già avuto opportunità di collaborare con il soggetto

proponente pubblico, oppure vedono nei PPU un'opportunità per future collaborazioni (o per consolidare quelle esistenti).

Il processo di selezione dei destinatari è un nodo di particolare importanza e che ha manifestato alcune criticità. In particolare, la scelta dei destinatari tramite graduatoria sulla base dell'ISEE – senza tenere in considerazione eventuali competenze o caratteristiche utili o necessarie a svolgere le mansioni richieste nel PPU – ha talvolta determinato un abbinamento poco soddisfacente tra il partecipante, la mansione e il soggetto attuatore. È stata inoltre rilevata una difficoltà ad individuare nuove organizzazioni, soprattutto for profit, da coinvolgere nei PPU: il processo di selezione dei partecipanti che limita la possibilità di valutarne le competenze ha rappresentato un deterrente all'adesione da parte dei soggetti for profit ma anche, in prospettiva futura, potrebbe disincentivare le organizzazioni del privato sociale che sinora hanno svolto un ruolo centrale nell'attuazione; inoltre, l'adesione da parte delle organizzazioni for profit potrebbe essere in qualche modo limitato anche per la gravosità dell'onere amministrativo connesso alla rendicontazione dei PPU.

Le persone che hanno concluso la partecipazione ai PPU tra il 2017 e il 2021 sono 448: di queste, 379 persone sono relative al periodo 2017-2019, fase in cui la forma contrattuale utilizzata per l'inserimento era il tirocinio, mentre 109 sono state le persone coinvolte nella fase successiva (nel 2020 e 2021) in cui è stato utilizzato il contratto di lavoro a tempo determinato.

La quota delle "attività di servizi per edifici e paesaggio" è stata quella prevalente sia nel periodo 2017-2019 (inserimento tramite tirocinio), pari al 31,8% del totale, sia nel periodo 2020-2021 (inserimento tramite contratti di lavoro a tempo determinato) quando ha rappresentato oltre la metà dei PPU (55,9%).

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

Questo risultato – l'aumento del tasso di occupazione dopo la partecipazione al PPU – deve però essere preso con dovuta cautela poiché, a differenza di altri interventi (es. BSL e MIP), non è stato possibile identificare un gruppo di utenti che, pur con le stesse caratteristiche dei partecipanti, non hanno preso parte ai progetti di pubblica utilità e che quindi avrebbe rappresentato un adeguato gruppo di confronto per stimare gli effetti dell'intervento sull'occupazione.

I risultati occupazionali per essere infatti interpretati in senso causale (causa-effetto della partecipazione al PPU) andrebbero messi alla prova di strategie empiriche per ottenere stime

causali degli effetti della partecipazione ai PPU sul tasso di occupazione. Allo stato attuale sappiamo che la condizione occupazionale dei partecipanti è variata in meglio ma sappiamo anche che non può essere opportunamente considerata un effetto della politica. Affinché questo livello di occupazione possa essere interpretato in senso casuale (causa-effetto della partecipazione al PPU) andrebbe messo alla prova con 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.

3.8 WE.CA.RE

We.Ca.Re. (Welfare Cantiere Regionale – Strategia di Innovazione Sociale della Regione) è un programma della Regione Piemonte, che è stato finanziato dal Fondo Sociale Europeo e dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale 2014-2020. La Misura 1, oggetto di valutazione, ha sostenuto azioni di welfare territoriale coordinate dagli enti gestori dei servizi socio-assistenziali.

Tra il 2019 e il 2021 sono stati complessivamente realizzati 22 progetti distribuiti su tutto il territorio regionale. 19 progetti su 22 hanno riguardato interventi di rafforzamento del welfare territoriale attraverso l'estensione pro tempore di servizi pre-esistenti: 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. Oltre la metà dei progetti, 13 su 22, hanno incluso 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 (Aimo et al. 2020).

Le attività di valutazione si sono basate sulla combinazione tra studi di caso e la network analysis in diverse fasi del processo di attuazione del programma. Queste analisi evidenziano come l'attuazione del programma We.Ca.Re abbia favorito, almeno in alcuni territori, l'emersione di elementi di discontinuità relativi alla definizione dei problemi e agli strumenti di policy adottati. Le discontinuità identificate sono di tre tipi:

- l'attivazione di modalità innovative per affrontare problemi consolidati, ma "refrattari" alle strategie di intervento fino a quel momento adottate;
- l'attivazione di modalità innovative rivolte a problemi in precedenza non affrontati;
- l'attivazione di modalità innovative sul piano delle relazioni tra gli attori del welfare locale.

Con riferimento al primo tipo di discontinuità, si può citare il tema dell'emergenza abitativa, laddove uno degli Enti analizzati ha costruito innovative modalità di intervento incentrate sulla collaborazione tra i Consorzi socio-assistenziali ed i Comuni. Nella stessa direzione si è mosso uno dei progetti con capofila un altro Consorzio: in questo caso con una maggiore accentuazione

sul tema delle "fasce grigie", ossia degli utenti in precedenza ignorati dai Consorzi perché (non ancora) in situazione di conclamata difficoltà economica. Ancora, è possibile citare il progetto di un altro Consorzio, 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, affrontato però in questo caso con un investimento di formazione non solo sui soggetti cosiddetti "fragili" ma anche sull'ambiente lavorativo che li doveva accogliere e sulla figura del tutor aziendale.

Con riferimento al secondo tipo di discontinuità si può richiamare l'intervento di un Consorzio su alcuni quartieri della più grande Città ricadente nel suo territorio così come in alcuni altri Comuni, finalizzato ad attivare risorse del quartiere affinché il quartiere stesso gestisca e affronti le proprie problematiche.

Con riferimento al terzo tipo di discontinuità va evidenziato come in diversi contesti il progetto We.Ca.Re ha indotto la sperimentazione, portata fino ad esiti realizzativi, di formule di co-progettazione tra pubblico e privato, che hanno visto l'attore pubblico interagire su di un piano di parità, per l'individuazione dei bisogni e la formulazione delle strategie di intervento, con i soggetti del Terzo Settore e, in alcune situazioni, con i beneficiari ultimi degli interventi. Si può in definitiva sostenere che i Consorzi abbiano provato ad aprirsi a un effettivo rapporto di partenariato con altri attori.

Gli elementi di discontinuità richiamati generalmente si riallacciano a pregresse esperienze già condotte nell'ambito dei Consorzi socioassistenziali. Il programma ha cioè intercettato e valorizzato esperienze innovative in qualche misura già presenti, seppure molto spesso allo stato embrionale. In questo senso, si può dire che ha messo in moto dei processi di sperimentazione ed apprendimento, stimolando la messa a punto di metodi di intervento mutuati da esperienze già esistenti, assunte come punto di riferimento per estenderle ad un bacino di azione più ampio.

Negli interlocutori intervistati è tuttavia netta la percezione che in molti casi si siano poste solo delle premesse che necessitano di un ulteriore sviluppo futuro, necessario per cogliere più concretamente i frutti del lavoro svolto (Pomatto et al. 2022; Vino et al. 2023).

La dimensione di risultato che è rimasta 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, ma sotto questo profilo non si sono registrati risultati di rilievo.

Il sistema regionale di articolazione degli enti gestori dei servizi socio-assistenziali non sembra aver 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 limitate dimensioni; 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 (Vino et al. 2023).

3.9 ASSISTENZA FAMILIARE

La misura regionale "Intervento di sistema sul territorio regionale per la realizzazione di servizi integrati nell'area dell'assistenza familiare mediante reti territoriali" ha avuto come obiettivo 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. Sono stati complessivamente realizzati 12 progetti tra il 2018 e il 2022. L'attività di valutazione ha focalizzato l'attenzione sui processi attuativi in diversi momenti, prima e dopo la pandemia da Coronavirus.

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%). L'attività di consulenza ha interessato 591 famiglie, un numero nettamente inferiore, invece, a quello minimo atteso, pari a 1.758 famiglie (il 34%).

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.

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%).

Nelle interviste rivolte a testimoni privilegiati un primo ostacolo segnalato molto spesso ha riguardato la diffusa ritrosia delle famiglie 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 ritenute troppo complesse. Una seconda criticità è rappresentata dalla difficoltà spesso evidenziata dalle assistenti familiari nel conciliare il corso di formazione complementare con gli impegni familiari e/o lavorativi. Un terzo problema, presente pressoché in tutti i progetti, consiste nello 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. 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 (Cerea, Cogno 2023).

3.10 IL PROLUNGAMENTO ORARIO DEI SERVIZI PER LA PRIMA INFANZIA

L'intervento di "Sostegno al prolungamento orario servizi per la prima infanzia a titolarità comunale" (d'ora in poi SPO) ha lo scopo di ampliare l'offerta dei servizi educativi a gestione pubblica (Nido, Micro-Nido e sezioni Primavera) rivolti ai minori di età compresa fra i 3 e i 36 mesi, attraverso l'assegnazione di contributi per l'ampliamento orario dei servizi educativi.

Gli obiettivi dell'intervento sono molteplici: facilitare l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro, garantendo una maggiore flessibilità oraria dei servizi educativi per l'infanzia, contrastare il calo delle nascite, promuovere l'occupazione di figure educative aggiuntive impiegate nell'attività di prolungamento orario, migliorare la qualità della prestazione offerta dagli asili nido comunali, incentivando anche la diffusione della cultura del servizio a titolarità pubblica.

Nel 2023 è stata svolta una analisi di attuazione che, oltre a stimare l'incidenza della misura sul sistema di offerta territoriale dei servizi per l'infanzia, è stata dedicata a rilevare le criticità che i Comuni hanno incontrato nella gestione organizzativa e contabile-amministrativa dell'intervento (Nanni e Nava, 2023).

La Misura di prolungamento dell'orario è stata rivolta ai 194 Comuni con servizi educativi propri (a titolarità comunale) e 50 sono quelli che poi hanno effettivamente erogato il servizio a favore di circa 700 bambini, pari al 27% degli iscritti nelle strutture che hanno partecipato. Escludendo

dal computo il Comune di Torino, soggetto che comprende un terzo della capacità ricettiva dei servizi educativi comunali piemontesi (32%), la copertura dei Comuni che hanno ottenuto il beneficio sul totale servizi comunali sale al 37%.

Tra i 194 Comuni che hanno servizi educativi a titolarità pubblica metà appartengono ai "piccoli Comuni", ovvero non superano i 5mila abitanti, 64 sono i Comuni con una grandezza demografica che possiamo definire "media" (5001-20.000) e 32 sono i Comuni che, superando i 20mila residenti, definiamo "grandi". I piccoli Comuni che hanno richiesto e ottenuto il finanziamento nel 2021/22 sono 22, oltre un quinto dei piccoli Comuni che avrebbero potuto partecipare; è tra questi che si osserva il numero maggiore di ritirati (8 Comuni). Tra i Comuni medi vi sono 14 finanziati (su 64 complessivi) e 4 ritirati. Tra i Comuni grandi, con 14 finanziati e 3 ritirati, si ha la partecipazione – relativa – più ampia.

La prima edizione dell'intervento è stata attuata durante l'anno scolastico 2021/22, anno caratterizzato ancora da incertezze, difficoltà e timori derivanti dalla pandemia da Covid-19 e che hanno influenzato i margini di azione degli enti gestori dei servizi e, anche in corso d'opera, le modalità organizzative delle famiglie nella gestione dei tempi di lavoro e di cura.

Il progetto SPO ha rappresentato un importante passo avanti nel potenziamento dell'offerta dei servizi per l'infanzia in Piemonte, rispondendo a un'esigenza crescente delle famiglie, ma le amministrazioni comunali che hanno partecipato hanno riscontrato alcune difficoltà: una prima problematica ha riguardato la debole coerenza tra i tempi di programmazione delle attività e definizione della graduatoria delle amministrazioni ammesse ed i tempi necessari da parte delle singole amministrazioni per l'inserimento delle risorse assegnate nel bilancio; una seconda problematica ha riguardato la relazione tra il flusso degli utenti e la modalità di riconoscimento dei costi; infine, in prospettiva di un ulteriore investimento in questo tipo di servizi, il sostegno della capacità progettuale delle (piccole) amministrazioni comunali e la semplificazione della componente amministrativo-finanziaria dell'intervento potrebbe agevolare, se non anche aumentare, la partecipazione delle amministrazioni, in particolar modo quelle dalle dimensioni ridotte.

Capitolo 4

CONCLUSIONI

Nella relazione sono stati evidenziati i caratteri salienti e tra loro interconnessi dello scenario demografico ed economico attuale e delle sue prospettive nel futuro. Sono state poi richiamate le acquisizioni fondamentali in merito agli esiti già conseguiti dalle politiche regionali, attuate nel corso degli ultimi anni anche con fonti complementari al Fondo Sociale Europeo, per come evidenziate dalle attività di valutazione. Tenendo conto sia dello scenario sia degli esiti delle politiche regionali si possono proporre alcune implicazioni di policy avendo anche come riferimento le Raccomandazioni specifiche per Paese per l'Italia della Commissione Europea - 2024.

I fenomeni riguardanti la demografia, l'economia e il mercato del lavoro si intrecciano infatti continuamente tra di loro oltre che con le politiche sull'orientamento, sulla formazione, sul lavoro e l'inclusione che su di essi intendono incidere. Per potersi orientare in questa complessità senza rimuovere la trasversalità di molte questioni il presente rapporto ha dapprima distinto a fini analitici questi oggetti (Capp. 1-4) per poi proporre, di seguito, alcune osservazioni conclusive di sintesi e integrate.

4.1 LO SCENARIO ATTUALE E LE SUE PROSPETTIVE

Il calo demografico si conferma una tendenza consolidata e di lungo corso che costituisce una delle maggiori sfide per il Piemonte, con conseguenze profonde sul mercato del lavoro e sulla crescita economica. Le proiezioni demografiche di lungo periodo mostrano una popolazione in diminuzione e in progressivo invecchiamento, con una dinamica della natalità particolarmente debole anche in confronto con i territori *benchmark*, e, ancorché prevista in lieve aumento, non sufficiente a compensare il fenomeno. Per i futuri equilibri il saldo migratorio rappresenta una variabile determinante.

Nelle stime Istat, la perdita di popolazione riguarda principalmente la classe di età 45-64 anni (oltre 340mila unità in meno) e in secondo luogo i giovani con meno di vent'anni (-117 mila unità circa). La popolazione anziana è stimata in crescita, sia nella classe 65-74 anni (+101mila unità circa), sia in quella superiore ai 74 anni (+171mila unità circa).

Il declino della popolazione in età lavorativa, in particolare nelle fasce tra i 30 e i 50 anni, genera significative criticità sul mercato del lavoro. Il fenomeno nella nostra regione rischia di intensificare il *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro, già aggravato negli ultimi anni dall'invecchiamento della popolazione attiva e dall'incremento delle difficoltà di reperimento

del personale. Tale squilibrio implica un potenziale aumento del *mismatch* lavorativo, che si compone potenzialmente sia di un aumento del *labour shortage* che dello *skill mismatch*.

Come abbiamo scritto altrove, il Piemonte si trova in una trappola demografica – difficile in questa situazione far crescere le nascite dal momento che la popolazione in età fertile si è ridotta per la lunga denatalità – e rischia anche di incorrere in una trappola delle competenze, ovvero di avere una popolazione sovra-istruita rispetto alla domanda del lavoro (quella delle imprese). Si investe in istruzione e poi si è costretti ad emigrare o accettare posizioni lavorative non adeguate alla propria preparazione. Nel primo caso si rischia di avere una perdita per il sistema – il quale ha investito in formazione di cui poi beneficiano altri sistemi, a meno che non si attivino relazioni e scambi interregionali e internazionali o dopo un periodo si rientri più ricchi di esperienza e contatti. Nel secondo caso si alimenta insoddisfazione e sfiducia, e si limitano le scelte e i progetti futuri, come quelli riproduttivi.

Come si mostra in IRES Piemonte (2024) nel ventennio pre-Covid (2000-2019), l'unica componente della crescita del prodotto regionale che è cresciuta in maniera rilevante è stata la quota di occupati su popolazione, mentre una indicazione di maggiore freno alla crescita del prodotto nel confronto con le altre regioni *benchmark* è imputabile alla caduta della popolazione 15-64 anni, superiore al dato nazionale (-5,5%) e alle altre regioni di confronto, e alla debolezza della produttività del lavoro, espressa attraverso il rapporto tra valore aggiunto e ore lavorate. Per ottenere una dinamica del prodotto aggregato nel ventennio dal 2000 al 2019 almeno in linea con quella rivelata dai “peggiori” benchmark nel periodo, e compensare l'effetto combinato della debole dinamica demografica aggregata e del calo della quota di popolazione in età da lavoro, avremmo dovuto avere una crescita media annua della produttività pari a quattro volte quella effettivamente generata nello stesso periodo.

Il settore autoveicolare piemontese, in particolare, sta affrontando un periodo di forte transizione e crisi, che in questo momento coinvolge i principali produttori e cluster europei. Il ridimensionamento della rilevanza del settore in Piemonte indubbiamente è già in corso da tempo ed è il risultato dei processi che negli ultimi decenni hanno ridisegnato l'industria globale dell'auto, rendendo il sistema piemontese prevalentemente un cluster di realizzazione di componenti e servizi alla produzione. Il settore rimane però baricentrico nell'economia regionale e la principale specializzazione manifatturiera dell'economia piemontese.

4.2 GLI ESITI CONSEGUITI DALLE POLITICHE REGIONALI

Le politiche regionali in tema di orientamento, formazione, lavoro e inclusione hanno conseguito esiti che, nel loro complesso, si possono considerare incoraggianti e in linea con quelli conseguiti da interventi analoghi in altri contesti, anche a livello internazionale.

L'intervento Obiettivo Orientamento Piemonte ha nel suo complesso raggiunto gli obiettivi perseguiti nel primo triennio in merito alla copertura complessiva e ai target specifici delle azioni. Nel 2022/2023 il tasso di copertura, nella fascia di età 11-15 anni, si è attestato al 35% a livello regionale. In particolare, la partecipazione dei 13enni ha coinvolto il 77% dei residenti in età, con circa 30.300 adolescenti piemontesi raggiunti. Il 75% delle azioni ha riguardato gli adolescenti, target prioritario dell'intervento.

I corsi di formazione professionale hanno mostrato una significativa efficacia sul versante occupazionale: la stima degli effetti a 18 mesi dal termine dei corsi varia tra i 7 e i 13 punti percentuali (formazione svolta tra il 2015 e il 2019). In merito al rapporto costi-benefici gli studi hanno inoltre stimato che l'investimento per la realizzazione dei percorsi formativi possa essere ripagato attraverso 4 - 6 anni di lavoro.

Esiti complessivamente positivi hanno riguardato anche l'ambito delle politiche attive del lavoro.

Per il Buono servizi lavoro è stata dimostrata una significativa efficacia: a seconda delle annualità prese in considerazione l'effetto occupazionale medio si colloca tra i 13 e i 14 punti percentuali a 12 mesi dalla conclusione delle attività e tra gli 8 e i 14 punti percentuali a 24 mesi dalla conclusione.

Per il programma di sostegno all'autoimpiego denominato *Mettersi in proprio* sono stati dimostrati effetti positivi in termini di sopravvivenza delle imprese tra i 7 e i 9 punti percentuali a distanza di 4-5 anni dall'ingresso del programma; una stima più recente indica un effetto ancora più consistente, pari a poco meno di 17 punti percentuali.

Per quanto riguarda i Programmi di Pubblica Utilità non è stato possibile condurre una stima degli effetti occupazionali attraverso il metodo controfattuale e non è quindi possibile indicare un effetto esclusivamente attribuibile al programma stesso; si può comunque segnalare come in seguito alla sua conclusione i beneficiari registrino un tasso di occupazione quasi doppio a quello iniziale.

Anche per il servizio di individuazione, validazione e certificazione delle competenze non è disponibile una stima in merito agli effetti occupazionali basati sul metodo controfattuale, ma è comunque degno di nota che il servizio sia riuscito a raggiungere una platea di utenti maggiormente differenziata rispetto al passato, muovendo alcuni passi nella direzione dell'universalismo, e come oltre la metà di un campione di utenti sottoposto a *survey* lo abbia valutato come estremamente utile.

In questo scenario, complessivamente positivo, le valutazioni condotte nel corso degli ultimi anni hanno permesso di identificare alcune aree di debolezza o comunque in cui permangono aree di miglioramento.

La formazione professionale e le politiche attive del lavoro dimostrano una efficacia minore in rapporto a destinatari che presentano specifiche condizioni di partenza: disoccupati di lungo periodo, inoccupati, persone anagraficamente più mature o con particolari condizioni di debolezza o vulnerabilità sociale.

Il servizio di validazione e certificazione delle competenze ha esteso e diversificato il suo raggio di intervento, ma necessita di un ulteriore e significativo sviluppo.

Il progetto di prolungamento degli orari dei servizi della prima infanzia ha rappresentato un importante passo avanti nel potenziamento dell'offerta di questo tipo di servizi, ma non sono mancate alcune difficoltà attuative e anche in questo caso non si può che rilevare la necessità di rafforzarne la copertura e la portata.

Il progetto We.Ca.Re ha promosso alcune innovazioni sul territorio in merito al welfare locale che tuttavia necessitano di essere rafforzate ed estese; la definizione di un assetto solido e di lungo corso della governance delle politiche di welfare locale rimane una questione aperta.

La misura a sostegno dell'assistenza familiare è di particolare rilevanza in connessione alla struttura demografica della popolazione, ma gli incentivi economici rivolti alle famiglie sono risultati ancora deboli, così come limitata è risultata l'integrazione di questa misure con gli interventi di conciliazione. Va peraltro rilevato come il PR FSE + 2021-2027 abbia a questo proposito attivato due specifiche misure denominate "Buono Domiciliarità" e "Buono Residenzialità", la cui valutazione degli esiti è al momento prematura.

4.3 IMPLICAZIONI DI POLICY

Nelle pagine precedenti si è tracciato un profilo del Piemonte in merito all'attuale contesto demografico, economico e del mercato del lavoro e ai prevedibili scenari futuri; si sono inoltre richiamate le principali acquisizioni delle attività di valutazione delle politiche regionali realizzate nel corso degli ultimi anni. Tenendo in considerazione congiuntamente questo insieme di informazioni e apprendimenti è possibile tracciare alcune considerazioni conclusive.

Le raccomandazioni della Commissione Europea per l'Italia (Country Report – Italy) sono nel loro complesso pertinenti anche per la Regione Piemonte, seppure con qualche opportuna specificazione.

Le prospettive per il medio termine sottolineano l'urgenza di interventi strutturali per la nostra regione, sia in termini di riduzione dei divari nel tasso di partecipazione al mercato del lavoro, in particolare per i giovani e le donne, sia con lo stimolo che proverrebbe da politiche migratorie efficaci per attrarre personale qualificato. Sono infatti necessarie politiche di supporto

all'incremento della produttività per includere il personale più qualificato autoctono che ha investito nella propria istruzione e che non trova ora adeguato collocamento, e nel contempo per accrescere la ricchezza della regione. Insieme alla collocazione del personale qualificato occorre anche facilitare il *reskilling* e l'*upskilling* della popolazione attiva e delle sue componenti più deboli sul mercato del lavoro.

L'accentuarsi di crisi aziendali all'interno del sistema della componentistica, la drastica riduzione della produzione nel polo torinese nel primo semestre 2024 e il crescente ricorso alla cassa integrazione, così come l'aumento delle uscite incentivate da parte del produttore di riferimento sembrano essere la premessa per indubbe ripercussioni sulla performance occupazionale del settore e della manifatturiera regionale nel suo complesso, enfatizzando la necessità di politiche di supporto ai lavoratori del settore.

Il Piemonte ha certamente bisogno di attrarre e trattenere popolazione per sostenere la crescita potenziale del suo sistema socioeconomico, ma è anche necessario intraprendere un sentiero di elevata crescita della produttività, tale per cui il fattore popolazione tra i fattori dell'equazione della crescita economica (materie prime e capitale) possa contare di meno.

Per questo tipo di scenario più qualitativo e meno quantitativo – più valore aggiunto e meno produzioni che richiedono molta forza lavoro – il Piemonte necessita di lavoratori altamente qualificati. Dal momento che in Piemonte vi sono ampi margini per migliorare la produttività del sistema e la crescita di valore aggiunto mediante innovazioni e investimenti, può quindi valere anche per questa regione la raccomandazione europea di attrarre e trattenere persone altamente qualificate.

L'ulteriore sviluppo e qualificazione delle politiche di orientamento e di formazione può svolgere a sua volta un ruolo di rilievo.

Alla raccomandazione di affrontare le sfide del mercato del lavoro, in particolare per i giovani, il Piemonte contribuisce tramite l'attuazione del sistema regionale di orientamento. A partire dagli interventi precoci all'interno del sistema scolastico, è rilevante l'intervento mirato al contrasto dell'abbandono scolastico e all'accompagnamento nelle fasi di transizione tra sistemi (istruzione-formazione-lavoro). Inoltre, l'estensione della visione del sistema di orientamento, in applicazione delle indicazioni di *lifelong guidance* (orientamento permanente), agisce nella direzione di supportare l'occupabilità delle fasce di età in procinto di entrare nel mondo del lavoro, per ridurre il fenomeno del *mismatch* tra domanda e offerta. Nel periodo di programmazione appena concluso, il Piemonte registra un importante calo degli indicatori di riferimento: la quota di NEET (i giovani che non lavorano, non studiano e non si formano) passa dal 20% (2020) al 12% (2023), quella degli *early leavers from education and training* (ELET) cala dal 12% (2020) al 9% (2023), raggiungendo l'obiettivo europeo previsto per il 2030. Per proseguire lungo la direzione indicata dalla raccomandazione, occorre sempre più progettare le azioni del sistema in modo da rispondere a bisogni orientativi legati alla specifica e diversa fase di vita.

Anche nelle politiche di formazione si tratta di promuovere una maggiore personalizzazione dei percorsi in base alle specifiche fragilità di ciascuna categoria di destinatari, con particolare attenzione verso disoccupati di lungo periodo e giovani in cerca di prima occupazione. La collaborazione tra agenzie di formazione, datori di lavoro e persone in cerca di occupazione può ricoprire una funzione centrale nell'adattare i percorsi alle specificità territoriali e settoriali. Questo è quanto si cerca di perseguire con il nuovo dispositivo delle Accademie di filiera.

Un ruolo significativo può essere svolto dall'ulteriore sviluppo delle politiche attive del lavoro. A questo proposito va tenuto in considerazione come il programma GOL – Garanzia Occupabilità Lavoratori finanziato dal PNRR intenda segnare un punto di svolta, rivolgendosi ad una ampia e diversificata platea di beneficiari attraverso cinque distinti percorsi: 1) il percorso di reinserimento lavorativo per coloro siano già molto vicini al mercato del lavoro; 2) il percorso di aggiornamento o *upskilling* che propone interventi formativi di breve durata; 3) il percorso di riqualificazione o *reskilling* che propone interventi formativi maggiormente strutturati; 4) il percorso per il lavoro e l'inclusione rivolto a chi presenti bisogni sociali complessi; 5) il percorso di ricollocazione collettiva che si rivolge a gruppi di lavoratori coinvolti in crisi aziendali.

Al momento è ancora prematuro stabilire quali saranno i risultati conseguiti da questo programma, attualmente in corso. Si può comunque ragionevolmente ritenere che in seguito alla conclusione del PNRR si renderà necessario proseguire lungo la strada tracciata verso lo sviluppo di un sistema universale di politiche attive del lavoro, il più possibile integrato con gli interventi formativi e di inclusione sociale, e nel contempo personalizzato.

La raccomandazione di coinvolgere maggiormente le donne e i giovani nella partecipazione al mercato del lavoro è anch'essa appropriata per il Piemonte, in particolare per i giovani, che continuano – seppure in via di miglioramento – a presentare tassi di occupazioni largamente inferiori alla media europea. Occorre nello specifico adottare misure adeguate per sostenere l'istruzione e la formazione delle donne con livelli d'istruzione molto bassi, perché sono quelle maggiormente penalizzate nel lavoro, sia in termini di assenza dal mercato del lavoro sia per contratti atipici sia per cattive condizioni di lavoro. Questo target di donne potrebbe includere una quota di donne di origine straniera condizionate culturalmente e familiarmente negli investimenti in istruzione e formazione e/o con difficoltà di accesso ad informazioni per un più frequente inserimento lavorativo. Questo fenomeno può coesistere in parte anche con la difficoltà a vedere riconosciuti i titoli di studio acquisiti nel paese di origine. L'occupazione femminile è rilevante – sia per le donne autoctone sia per quelle di origine straniera – in quanto il sistema socioeconomico che si è venuto a creare necessita per le famiglie con figli minori o comunque dipendenti, il doppio reddito, di entrambi i genitori. Infatti le donne che lavorano hanno un numero medio di figli più elevato delle casalinghe.

L'insieme delle implicazioni di policy tracciate in queste conclusioni può essere in definitiva riassunto in questi termini: tenendo conto dello scenario attuale e delle dinamiche in corso è sempre più rilevante perseguire un approccio articolato che miri quanto più possibile a

integrare adeguatamente politiche occupazionali, migratorie e demografiche con una strategia di innovazione tecnologica, formazione mirata e inclusione sociale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Aimo N., Cibinel E., Cagno R., Nava L., L'attuazione dei Progetti di Pubblica Utilità 2019, Contributo di ricerca IRES Piemonte 283/2019.

Aimo, N., Donato, L., Migliore, M. C., Nava, L., & Poy S., La formazione professionale e l'inserimento lavorativo. La questione della lunga disoccupazione e dell'inoccupazione, IRES Piemonte, 2020.

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.

Aimo N., Nava L., Pomatto G., La strategia We.CA.RE della Regione Piemonte. Analisi di attuazione 2020, Contributo di ricerca IRES Piemonte 303/2020.

Aimo N., Nava L., Pomatto G., I Progetti di Pubblica Utilità. Analisi di attuazione 2020, Contributo di ricerca IRES Piemonte 315/2021.

Banca Centrale Europea, Bollettino Economico numero 7/2024, Ottobre 2024.

Benati I., Donato L., Migliore M. C., Nanni C., Poy S., Ragazzi E., et al., La formazione professionale aiuta a trovare lavoro? Gli effetti dei corsi erogati in Piemonte nel 2015, IRES Piemonte, 2018.

Cerea S., Cagno R., Valutazione delle politiche per l'assistenza familiare, Contributo di ricerca IRES Piemonte 351/2023.

Donato L., Migliore M. C. e Poy S., L'effetto occupazionale della formazione professionale in Piemonte. Uno studio sui qualificati del 2016, IRES Piemonte, 2019.

Donato L., Nanni C., Valutazione del primo triennio dell'intervento regionale. Obiettivo Orientamento Piemonte, IRES Piemonte, 2019.

Donato L., Nanni C., Valutazione di Obiettivo Orientamento Piemonte nell'emergenza sanitaria. Il primo anno della nuova programmazione, IRES Piemonte, 2021.

Donato L., Nanni C., Valutazione di Obiettivo Orientamento Piemonte. I profili degli operatori, IRES Piemonte, 2022a.

Donato L., Nanni C., Valutazione di Obiettivo Orientamento Piemonte. I colloqui individuali di orientamento: sostegno alle transizioni e contrasto alla dispersione, IRES Piemonte, 2022b.

Donato L., Nanni C., Valutazione di Obiettivo Orientamento Piemonte. Diffusione e uso del kit regionale di orientamento precoce, IRES Piemonte, 2023.

Donato L., Nanni C., Analisi delle azioni di orientamento per l'educazione alla scelta e l'accompagnamento alle prime transizioni, IRES Piemonte, 2024.

European Commission, European Economic Forecast. Autumn 2024, Institutional Paper 296, Novembre 2024.

International Monetary Fund, World Economic Outlook: Policy Pivot, Rising Threats, Ottobre 2024.

IRES Piemonte, Piemonte Economico Sociale 2024. Persone, Società, Relazione annuale IRES Piemonte, 2024.

Nanni C., Nava L., Il sostegno al prolungamento dell'orario nei servizi educativi per la prima infanzia. Analisi di attuazione nell'anno educativo 2021/22, IRES Piemonte, 2023.

Nava L., Poy S. e Pomatto G., (2023), I Progetti di Pubblica Utilità 2014-2020. Il processo di attuazione e le dinamiche occupazionali, Contributo di ricerca IRES Piemonte 348/2023.

OECD, OECD Economic Outlook, Volume 2024 Issue 2, Dicembre 2024.

Pomatto G., L'attuazione del Buono per Servizi al Lavoro nella Regione Piemonte 2017, Contributo di ricerca IRES Piemonte 269/2018.

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.

Pomatto G., Cerea S., La certificazione delle competenze da apprendimenti non-formali e informali della Regione Piemonte. Analisi 2024, IRES Piemonte, 2024.

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.

Pomatto G., Pacquola M. e Cerea S., La certificazione delle competenze da apprendimenti non-formali e informali della Regione Piemonte. Analisi di attuazione 2023 (, Contributo di ricerca IRES Piemonte, 354/2023

Poy S., Misure di sostegno all'imprenditorialità. L'esperienza del programma Mettersi in Proprio, IRES Piemonte, 2018.

Poy S., Gli effetti occupazionali del Buono per servizi al lavoro nella Regione Piemonte: prime evidenze, Contributo di ricerca IRES Piemonte 292/2019.

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.

Poy, S., L'effetto occupazionale della formazione professionale in Piemonte. Uno studio sulle persone qualificate nel 2018, IRES Piemonte, 2021.

Poy, S., L'effetto occupazionale della formazione professionale in Piemonte. Uno studio sulle persone qualificate nel 2019, IRES Piemonte, 2022.

Poy S., Effetti sulla sopravvivenza d'impresa della partecipazione al programma mettersi in proprio – Gestione regionale del servizio (2017-2019), Contributo di ricerca IRES Piemonte 335/2023.

Poy S., L'effetto occupazionale del Buono per Servizi al Lavoro. Target disoccupati (2019), Contributo di ricerca IRES Piemonte 353/2023.

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.

Poy S., Vernoni G., Mettersi in Proprio (MIP): prime analisi sulla fase a gestione regionale (2017-2019), IRES Piemonte, 2021.

Sciullo A. e Pomatto G. (a cura di), Risultati e lezioni apprese dall'attuazione del programma Fondo Sociale Europeo 2014-2020. Relazione complessiva, IRES Piemonte, 2024.

Vernoni G., Poy S., Mettersi in Proprio (MIP): evoluzione, effetti e nuove domande di valutazione, Contributo di ricerca IRES Piemonte 295/2020.

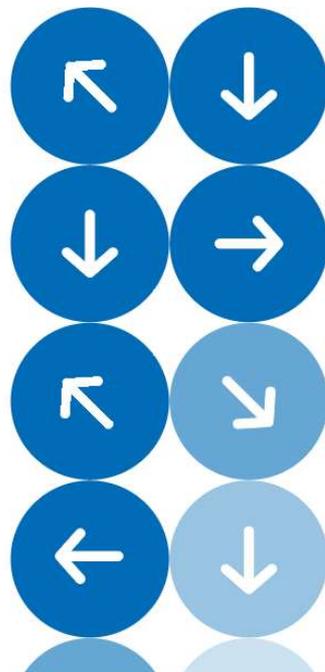
Vino A., Pomatto G. e Nava L. La governance del welfare locale. Dalla Strategia We.Ca.Re al PNRR, Contributo di ricerca IRES Piemonte 349/2023.

NOTE EDITORIALI

© 2024 IRES (dicembre)
Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte
Via Nizza 18 - 10125 Torino

www.ires.piemonte.it
www.sisform.piemonte.it

Si autorizzano la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto con la citazione della fonte.





IRES Piemonte

Via Nizza, 18

10125 TORINO

+39 0116666-461

www.ires.piemonte.it