

LA FORMAZIONE PROFESSIONALE E L'INSERIMENTO LAVORATIVO

La questione della lunga disoccupazione e dell'inoccupazione

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 Durbano, 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

Vittorio Ferrero

STAFF

Luciano Abburrà, Marco Adamo, Stefano Aimone, Cristina Aruga, Maria Teresa Avato, Davide Barella, Cristina Bargerò, Stefania Bellelli, Marco Carpinelli, Marco Cartocci, Pasquale Cirillo, Renato Cugno, Alessandro Cunsolo, Luisa Donato, Elena Donati, Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo Ferlino, Vittorio Ferrero, Claudia Galletto, Anna Gallice, Lorenzo Giordano, Martino Grande, Simone Landini, Federica Laudisa, Sara Macagno, Eugenia Madonia, Maurizio Maggi, Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Daniela Musto, Carla Nanni, Daniela Nepote, Gianfranco Pomatto, Giovanna Perino, Santino Piazza, Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Chiara Rivoiro, Valeria Romano, Martina Sabbadini, Lucrezia Scalzotto, Bibiana Scelfo, Luisa Sileno, Alberto Stanchi, Filomena Tallarico, Guido Tresalli, Stefania Tron, Roberta Valetti, Giorgio Vernoni.

COLLABORANO

Niccolò Aimo, Filomena Berardi, Debora Boaglio, Cristiana Cabodi, Silvia Caristia, Paola Cavnagnino, Stefano Cavaletto, Elisabetta Cibiniel, Salvatore Cominu, Simone Contu, Giovanni Cuttica, Elide Delponte, Fabrizio Floris, Lorenzo Fruttero, Silvia Genetti, Enrico Gottero, Giulia Henry, Ilaria Ippolito, Veronica Ivanov, Ludovica Lella, Marina Marchisio, Luigi Nava, Sylvie Ocelli, Serena Pecchio, Valerio V. Pelligra, Ilaria Perino, Andrea Pillon, Stefano Piperno, Samuele Poy, Laura Ruggero, Paolo Saracco, Alessandro Sciullo, Antonio Soggia, Anda Tarbuna, Nicoletta Torchio, Silvia Venturelli, Paola Versino, Gabriella Viberti.

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.

©2020 IRES – Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte
via Nizza 18 10125 Torino www.ires.piemonte.it

LA FORMAZIONE PROFESSIONALE E
L'INSERIMENTO LAVORATIVO.
LA QUESTIONE DELLA LUNGA DISOCCUPAZIONE E
DELL'INOCCUPAZIONE

© 2020 IRES
Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte
Via Nizza 18 -10125 Torino

www.ires.piemonte.it

LE AUTRICI E GLI AUTORI

Niccolò Aimò

Luisa Donato

Maria Cristina Migliore

Carla Nanni

Luigi Nava

Samuele Poy

PREMESSA	6
INTRODUZIONE	7

CAPITOLO 1 9

LA LUNGA DISOCCUPAZIONE: UN INQUADRAMENTO DEL FENOMENO IN PIEMONTE... 9

INTRODUZIONE	9
ANDAMENTO GENERALE DELLA DISOCCUPAZIONE NELL'UNIONE EUROPEA	9
CONFRONTI TRA LE REGIONI EUROPEE	11
IL PIEMONTE E LE REGIONI VICINE	15
CARATTERISTICHE SOCIOANAGRAFICHE DELLE PERSONE DISOCCUPATE IN PIEMONTE	17
CHI SONO I DISOCCUPATI DI LUNGO CORSO CHE HANNO PARTECIPATO AI CORSI DI FORMAZIONE PROFESSIONALE PUBBLICA IN PIEMONTE NEL 2016?	20

CAPITOLO 2 26

IL COSTO DI 1 POSTO DI LAVORO FAVORITO DALLA FORMAZIONE PROFESSIONALE.

PRIME INDICAZIONI DI COSTO-EFFICACIA..... 26

INTRODUZIONE	26
I CORSI DI FORMAZIONE PROFESSIONALE OGGETTO DI ANALISI.....	27
L'IDENTIFICAZIONE DEI COSTI DELLA FORMAZIONE	29
INDICAZIONI DI COSTO-EFFICACIA.....	31

CAPITOLO 3 35

INTERVENIRE SULLA DISOCCUPAZIONE DI LUNGA DURATA: OPZIONI DI INTERVENTO E

VALUTAZIONE..... 35

INTRODUZIONE	35
INTERVENIRE SULLA (RI)PROGETTAZIONE PROFESSIONALE	37
INTERVENIRE SULLE RELAZIONI.....	38
PERSONALIZZARE L'INTERVENTO	40
VALUTARE PER MIGLIORARE LE POLITICHE.....	41
RIFLESSIONI CONCLUSIVE	44

CAPITOLO 4 45

CONCLUSIONI..... 45

APPENDICE..... 47

BIBLIOGRAFIA 49

PREMESSA

Questo Rapporto è stato preparato poco prima dell'insorgenza della pandemia del COVID-19. La valutazione delle conseguenze di questa emergenza sanitaria è in corso. Ma fin d'ora è plausibile ipotizzare che le fasce più deboli della popolazione incontreranno ancora più difficoltà nell'inserimento lavorativo. L'analisi qui presentata può dunque fornire un contributo per rafforzare ulteriormente le politiche attive per il lavoro nella direzione di tenere in considerazione che la platea di chi cerca lavoro è altamente differenziata, una differenziazione che probabilmente verrà accresciuta dall'attuale emergenza sanitaria e dalle sue ricadute sull'economia.

INTRODUZIONE

La programmazione europea 2014-2020 ha previsto importanti investimenti per contrastare la disoccupazione, in particolare quella di lunga durata. La scelta è stata principalmente motivata dall'importante diffusione del fenomeno, in modo ancora più preoccupante tra i giovani. Nel documento di Programma Operativo del Fondo Sociale Europeo (POR FSE) del Piemonte si individua come uno degli obiettivi specifici il seguente: "Favorire l'inserimento lavorativo e occupazionale dei disoccupati di lunga durata e dei soggetti con maggiore difficoltà di inserimento lavorativo, nonché il sostegno delle persone a rischio di disoccupazione di lunga durata"(Regione-Piemonte, 2014, pagina 23, tabella 2, obiettivo 8i).

Per i soggetti disoccupati da lungo tempo la Regione ha previsto attività di "formazione per l'inserimento e il reinserimento lavorativo in grado di migliorare il profilo di occupabilità di chi ha perso il lavoro." (ibidem, 34).

Nell'impostazione del Fondo Sociale Europeo (FSE) è divenuta imprescindibile la valutazione degli effetti degli investimenti. A questo fine, negli ultimi anni l'IRES Piemonte, come valutatore indipendente per la Regione Piemonte, ha svolto analisi di valutazione degli effetti occupazionali delle politiche per la formazione professionale (Benati et al., 2018, Donato et al., 2019).

Siamo, pertanto, in grado di stimare quanti punti percentuali nel tasso di occupazione possono essere plausibilmente attribuiti alla partecipazione alle attività formative finanziate dal FSE, governate dalla Regione Piemonte ed erogate da agenzie formative accreditate.

Di seguito si riportano i risultati emersi con riferimento alla popolazione disoccupata che ha frequentato, e concluso nel 2016, corsi orientati alla formazione di lavoratori non occupati (direttiva "Disoccupati – Mercato del Lavoro" della Regione Piemonte), per discutere se l'obiettivo che il POR FSE si era posto, quello cioè di favorire l'inserimento lavorativo di questa popolazione (e in particolare di quella quota disoccupata da lungo tempo e in cerca di primo lavoro), possa ritenersi raggiunto con soddisfazione.

Nel complesso l'impatto della formazione professionale è positivo (Donato et al., 2019). L'effetto è stimato con metodi di analisi controfattuale tramite confronto tra la *performance* lavorativa di un gruppo di persone qualificate (gruppo di persone "trattate") con quello di altre persone "simili" per caratteristiche socio-anagrafiche e di storia lavorativa che non hanno preso parte alle attività di formazione (gruppo di "controllo"). Il confronto tra i due gruppi restituisce un'indicazione circa l'esito della partecipazione. Il conseguimento della qualifica è associato a un effetto occupazionale pari a 4,1 punti percentuali a 12 mesi dalla conclusione delle attività formative. A 18 mesi dalla fine dei corsi il vantaggio cresce a 7,7 punti percentuali.

È stato possibile verificare effetti differenziati sulla base della durata del periodo di disoccupazione. Il campione di stima è stato suddiviso in alcuni gruppi: in un primo rientrano persone disoccupate da meno di un anno (disoccupati che si possono definire "di breve termine"); in un secondo sono inserite persone con un periodo di disoccupazione definito "intermedio" (persone disoccupate da 12-23 mesi); nel terzo, detto della disoccupazione "molto lunga", sono inserite persone disoccupate da due anni e più. Infine, nel quarto gruppo rientrano persone in cerca di prima occupazione (cioè inoccupate). I risultati differenziati sulla base di tale categorizzazione suggeriscono un effetto positivo della formazione più accentuato soprattutto per la

categoria di persone disoccupate da un tempo intermedio (tra uno e due anni), le quali beneficiano di ben oltre 20 punti percentuali, il punto massimo raggiunto a 18 mesi dal termine del corso. Sono stimati effetti relativamente elevati anche tra i disoccupati di breve termine (meno di un anno) con un effetto positivo stimato di 10 punti percentuali, anche in questo caso il punto massimo raggiunto a 18 mesi dal termine del corso. Al contrario, sia nel caso dei disoccupati da due anni e più (lungo termine) che nel caso di persone in cerca di prima occupazione (inoccupati), l'effetto della formazione è più limitato, intorno ai 3 o 5 punti percentuali a 18 mesi di distanza dal termine dei corsi.

Come favorire, quindi, l'occupazione di persone con condizione di più spiccata fragilità? Tra questi, pensiamo in particolare ai disoccupati di più lungo corso e agli inoccupati. La formazione professionale sembra possa essere una leva, seppur, plausibilmente, dagli effetti meno ampi rispetto a quelli registrati a favore di altri *target* di beneficiari.

Una riflessione in tal senso arriva dalla pubblicazione del "Pilastro Europeo dei Diritti Sociali" (2017), documento redatto congiuntamente dal Parlamento europeo, dal Consiglio dell'Unione Europea e dalla Commissione europea, che stabilisce il quadro di orientamento per la programmazione e l'attuazione delle azioni e degli interventi previsti nella prossima programmazione del Quadro Finanziario Pluriennale (2021-2027). Nell'ambito delle pari opportunità e dell'accesso al mercato del lavoro, un punto (il quarto) è dedicato al sostegno attivo all'occupazione. Nel paragrafo si sostiene come i disoccupati necessitino di un '*sostegno individualizzato, continuo e coerente*'. I disoccupati di lungo periodo, inoltre, hanno '*diritto ad una valutazione individuale e approfondita*' che li aiuti a reinserirsi nel mercato del lavoro.

Quindi, a livello europeo, si stanno ponendo le basi per un'evoluzione legata all'erogazione di servizi sempre più rivolti alla personalizzazione dell'intervento. Tale risultato potrà essere in futuro perseguito anche grazie all'istituzione, prevista di recente in sede europea, del Fondo Sociale Europeo Plus, al cui interno si prevede l'accorpamento del Fondo Sociale Europeo (FSE), dell'Iniziativa per l'Occupazione Giovanile (YEI), del Fondo di Aiuto Europeo agli Indigenti (FEAD), del Programma per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI) e del Programma dell'Unione Europea per la Salute. La programmazione del Fondo Sociale Europeo Plus potrà beneficiare dell'esperienza, sviluppata soprattutto nell'ambito della salute, della progettazione di interventi personalizzati.

Per poter arrivare, nel medio termine, a discutere del tema del rafforzamento delle politiche del lavoro in particolare su *target* più deboli anche nel contesto piemontese, è utile in questo rapporto presentare un focus sul tema della disoccupazione di lungo periodo e all'inoccupazione. In particolare, nel presente report si effettua una panoramica sulla definizione della disoccupazione di lunga durata e si descrive l'andamento degli indicatori che la rappresentano a livello internazionale, nazionale, e nel confronto tra Piemonte e il resto d'Europa. Quindi, si approfondiscono le principali caratteristiche dei disoccupati di lungo periodo e degli inoccupati che in Piemonte partecipano ai corsi di formazione professionale. A seguito di tale inquadramento del fenomeno sono presentate alcune elaborazioni volte a fornire prime indicazioni di costo-efficacia della formazione professionale in Piemonte per i qualificati del 2016 (stime di quanto è costato favorire tramite la formazione professionale 1 persona occupata in più), anche in merito ai disoccupati di lungo periodo e inoccupati. Infine, sono descritti alcuni interventi innovativi erogati a persone con difficoltà di inserimento lavorativo.

CAPITOLO 1

LA LUNGA DISOCCUPAZIONE: UN INQUADRAMENTO DEL FENOMENO IN PIEMONTE

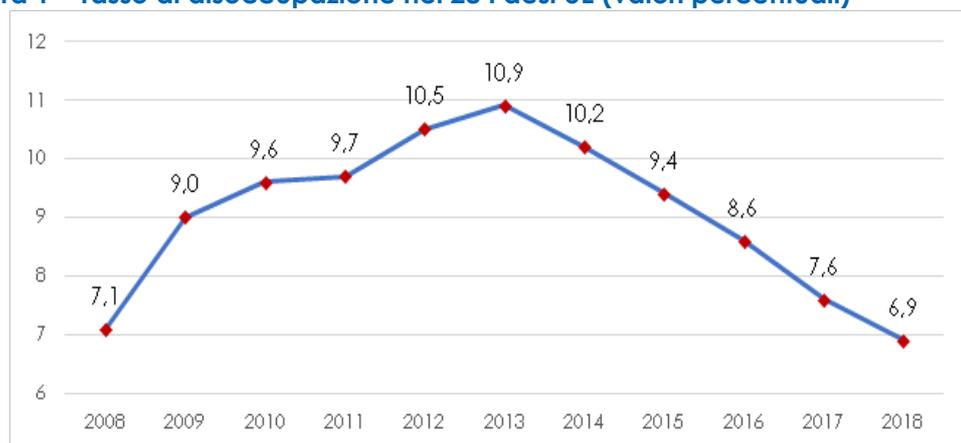
INTRODUZIONE

Questo capitolo ha tre obiettivi che nel loro insieme mirano ad approfondire la conoscenza del fenomeno della lunga disoccupazione in Piemonte. Il primo è raffrontare i livelli della disoccupazione di lungo periodo piemontesi con quelli osservati nel resto dell'Unione Europea. Ne emerge un posizionamento problematico del Piemonte rispetto alle altre regioni europee. Il secondo proposito è quello di comprendere chi sono le persone disoccupate da lungo tempo in Piemonte. Il terzo fine è rappresentato dal verificare se le persone disoccupate da molto tempo che hanno frequentato e si sono qualificate nel sistema della formazione professionale regionale abbiano o meno caratteristiche socio-anagrafiche analoghe a quelle dell'insieme dei disoccupati di lungo corso piemontesi.

ANDAMENTO GENERALE DELLA DISOCCUPAZIONE NELL'UNIONE EUROPEA

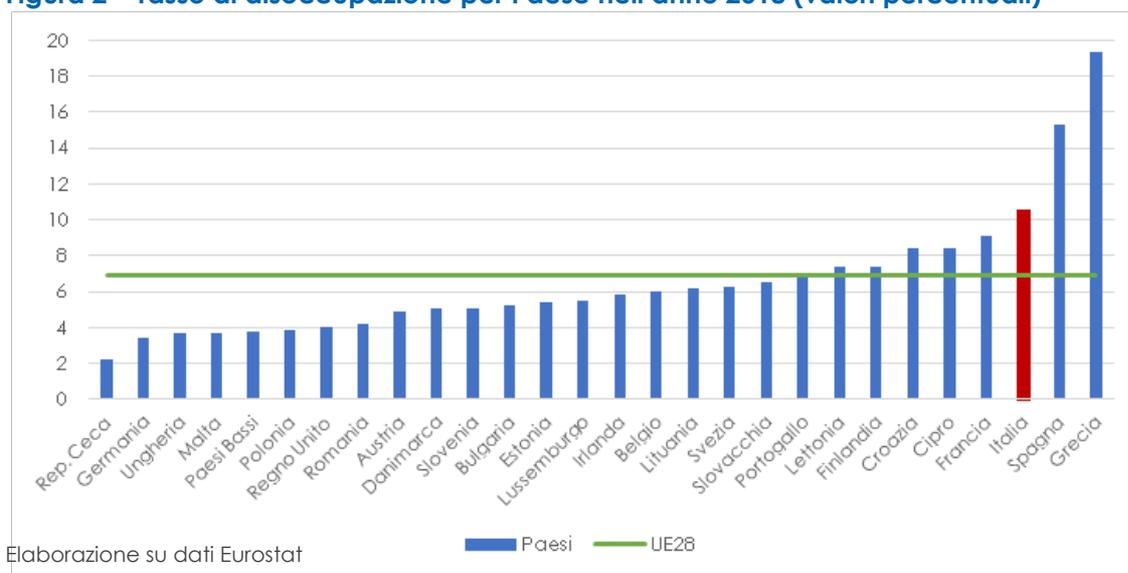
Nel 2018, nei 28 Paesi membri dell'Unione Europea le persone disoccupate sono il 6,9% della popolazione attiva nella fascia di età tra i 15 e i 74 anni¹. Sono, secondo questa classificazione, considerate disoccupate le persone alla ricerca attiva di lavoro, avendone perso uno, oppure alla ricerca di una prima occupazione (persone inoccupate). Sebbene il valore sia in progressivo calo negli ultimi anni (Figura 1), permangono importanti differenze all'interno dei vari Stati membri. In questo quadro l'Italia si posiziona tra i Paesi più in difficoltà con un tasso di disoccupazione del 10,6%, migliore solamente rispetto a Spagna e Grecia (Figura 2).

Figura 1 – Tasso di disoccupazione nei 28 Paesi UE (valori percentuali)



Elaborazione su dati Eurostat

¹ Per Italia, Spagna, Islanda e Gran Bretagna la classe di età è 16-74 anni.

Figura 2 – Tasso di disoccupazione per Paese nell'anno 2018 (valori percentuali)

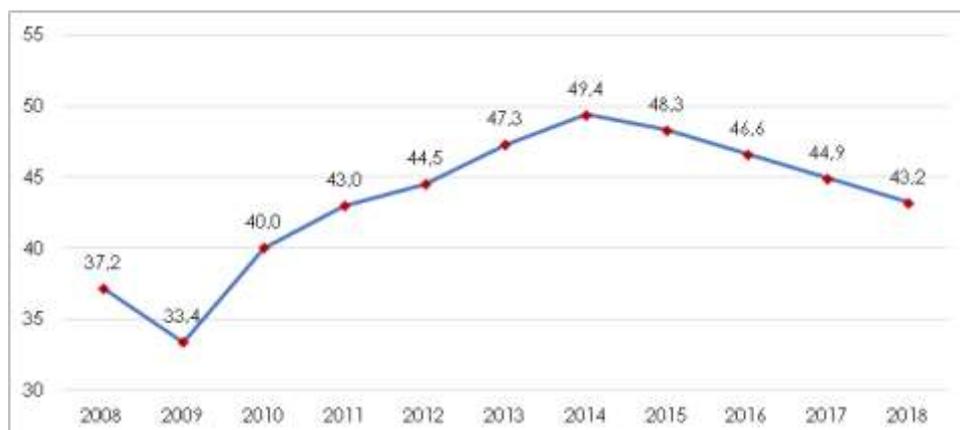
Nei dati Eurostat, il tasso di disoccupazione può essere ulteriormente disaggregato in considerazione dei disoccupati di “lungo termine” (*long-term unemployment*), che identifica in questo caso le persone disoccupate da 12 mesi e più. È evidente, dunque, come utilizzando questa fonte statistica non sia possibile distinguere tra persone disoccupate per una durata intermedia (12-23 mesi) oppure da più tempo (2 anni e più). Quest'ultima distinzione, che appare invece a nostro avviso particolarmente utile a studiare il fenomeno in esame, sarà riproposta nell'utilizzo di dati diversi più avanti nel testo. Inoltre, nei dati Eurostat non è possibile distinguere tra persone disoccupate e persone in cerca di prima occupazione, ulteriore elemento di interesse.

Ciò detto, le rilevazioni Eurostat riportano che nel 2018 oltre 7 milioni di persone si trovavano nella condizione di disoccupazione di lunga durata (1 anno e più) nel complesso dei 28 Paesi membri dell'Unione Europea e, tale dato, è particolarmente significativo se si considera che equivale a circa il 43,2% di tutti i disoccupati (Figura 3).

Tale percentuale è generalmente utilizzata come indicatore della rigidità del mercato del lavoro. Più è elevata, maggiore è la probabilità che sia difficile reinserire chi viene estromesso dal mercato. L'andamento del tasso di lunga disoccupazione, così viene denominato questo indicatore, è in costante aumento a partire dal 2009 fino al 2014 (Figura 3), anno in cui raggiunge il picco massimo oltre il 49% per poi decrescere costantemente fino alla rilevazione più recente del 2018. Il fatto che nel 2018 il tasso di disoccupazione complessivo sia sceso al di sotto del valore pre-crisi del 2008 (Figura 1), mentre il tasso di lunga durata è ancora superiore, rappresenta un'ulteriore indicazione della probabile presenza di rigidità all'interno del mercato del lavoro europeo².

² Si noti inoltre che il brusco calo iniziale tra 2008 e 2009 può essere attribuito, almeno in parte, al grande aumento del numero disoccupati avvenuto in quell'anno per effetto della crisi. Siccome il tasso di lunga disoccupazione è calcolato dall'Eurostat tramite il rapporto tra disoccupati di lunga durata (1 anno e più) e i disoccupati totali, un aumento improvviso di questi ultimi genera inevitabilmente un calo nell'indicatore considerato. In questo caso la diminuzione è di ben 4 punti percentuali nel corso del solo 2009. Il calo in figura non suggerisce quindi, come si potrebbe in prima battuta considerare, un calo nel numero dei disoccupati da più di 12 mesi che, al contrario, continuano a crescere in valore assoluto. A questo, va aggiunto che anche l'incremento nel numero di persone inattive (persone

Figura 3 – Tasso di disoccupazione di lunga durata nei 28 Paesi UE (valori percentuali)



Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

Nel complesso, l'andamento in Figura 1 e Figura 3 sembra sostenere l'ipotesi che la prolungata disoccupazione rappresenti una condizione di svantaggio per il reinserimento lavorativo: in momenti di contrazione del mercato del lavoro cresce anche la porzione di disoccupati di lunga durata, i quali vengono successivamente riassorbiti dal mercato in maniera più lenta rispetto ai disoccupati di più breve periodo.

CONFRONTI TRA LE REGIONI EUROPEE

Per analizzare le variazioni di intensità del fenomeno della lunga disoccupazione tra le regioni europee si è scelto di mappare graficamente la quota percentuale dei disoccupati di lunga durata in rapporto alla popolazione attiva³ negli anni 2008, 2013 e 2018 (figure 4, 5 e 6)⁴.

Negli anni più recenti, come possibile osservare dai dati in figura 6, si verificano profonde differenze tra diverse aree europee. È possibile notare, infatti, che le regioni più colpite dal fenomeno della lunga disoccupazione appaiono essere quelle del Sud Europa, mentre le regioni del Nord e del centro del continente si trovano in condizioni più favorevoli.

L'osservazione della sola situazione recente, tuttavia, non ci mostra per quale strada le varie regioni vi siano giunte, se e quanto siano in peggioramento o miglioramento nel tempo. Pertanto, è opportuno indagare anche ciò che è accaduto negli anni precedenti.

Confrontando l'evoluzione delle mappe nel tempo si possono distinguere differenti gruppi di regioni caratterizzati da andamenti omogenei della quota percentuale di persone disoccupate

che non si dichiarano, quindi, più disoccupate) influenza altresì la dimensione dell'indicatore in parola di riduzione.

³ Si è scelto questo indicatore in quanto il tasso di disoccupazione di lunga durata espresso come quota percentuale dei disoccupati totali può subire importanti variazioni che non corrispondono a effettivi spostamenti nella lunga disoccupazione in termini assoluti. Lo si è visto commentando l'andamento dell'indicatore nella Figura 3. Pertanto, mappare le singole regioni nei tre anni selezionati con il tasso di lunga disoccupazione non consentirebbe di osservare il fenomeno con sufficiente chiarezza, specialmente nel confrontare tra loro i vari anni. Per questo motivo, si è scelto in alternativa di utilizzare un secondo indicatore della lunga disoccupazione fornito da Eurostat, ovvero i disoccupati di lunga durata in rapporto alla popolazione attiva. Essendo la popolazione attiva più stabile nel tempo, questo indicatore garantisce che le variazioni osservate dipendano effettivamente da variazioni nel numero di disoccupati di lunga durata. In ultimo, si ricorda che nei dati Eurostat le persone disoccupate e quelle inoccupate (in ricerca di prima occupazione) sono raggruppate nella medesima categoria.

⁴ Le mappe e i relativi confronti includono anche regioni appartenenti a stati non-membri dell'Unione quali Islanda, Norvegia, Svizzera, Macedonia, Serbia, Montenegro e Liechtenstein.

te da un anno e più rilevata nei dati Eurostat: la Germania, l'Europa centro-settentrionale⁵, l'Europa occidentale⁶, l'Europa orientale⁷ e l'Europa meridionale⁸. Il Piemonte è compreso, nella classificazione proposta, nell'area dell'Europa occidentale.

È importante notare come tra tutti i Paesi europei l'Italia sia l'unico paese che si è scelto di “spezzare” in due zone differenti. Infatti, sebbene sia comune che singoli Stati registrino andamenti della lunga disoccupazione differenti tra le regioni al loro interno, l'Italia appare come un caso unico. Le due metà della penisola si differenziano nettamente l'una dall'altra, non solo per la sproporzione nei valori assoluti, ma anche per l'andamento che seguono nel corso del decennio selezionato. Per questo motivo le regioni del Nord Italia sono state incluse nel gruppo occidentale, mentre quelle del sud nel gruppo meridionale.

Tabella 1 – Percentuale di popolazione attiva disoccupata da 12 o più mesi per area. Media regioni NUTS (valori percentuali)

	2008	2013	2018	Differenza 2008-2012	Differenza 2013-2018	Differenza 2008-2018
Germania	4,0	2,3	1,5	- 1,6	- 0,9	- 2,5
E. Centro Settentrionale	0,9	1,3	1,3	+ 0,5	0,0	+ 0,5
E. Occidentale	2,0	3,4	2,3	+ 1,4	- 1,1	+ 0,3
E. Meridionale	4,0	12,5	8,1	+ 8,5	- 4,4	+ 4,1
E. Orientale	3,0	5,1	2,0	+ 2,1	- 3,2	- 1,1

Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

L'area tedesca rappresenta un caso unico, e pertanto si è scelto di considerarlo come un gruppo a sé stante. La zona è infatti l'unica all'interno del continente, insieme all'Europa dell'Est, a non registrare una crescita nel tasso di lunga disoccupazione tra il 2008 e il 2018 (Tabella 1). Al contrario si registra una forte e costante discesa del fenomeno osservato lungo tutto il decennio considerato (-2,5 punti).

Le regioni dell'Europa centro-settentrionale registrano in media valori di partenza e di arrivo più bassi rispetto ai vari gruppi selezionati (0,9% nel 2008 e 1,3% nel 2013 e 2018). Anche le variazioni sono molto contenute, sia nel confronto tra 2008 e 2013 (+0,5 punti nella media), sia nei cinque anni successivi nei quali la differenza è nulla. Nel complesso si può sostenere che, nella maggior parte di queste regioni, la lunga disoccupazione è rimasta stabile nel corso del tempo.

L'Europa occidentale, in cui ricade il Piemonte, registra invece un andamento in lieve salita nel 2013 (valore medio +1,4 punti) e poi in lieve discesa fino al 2018 (-1,1 punti). Nella condizione attuale queste regioni sembrano aver “ripianato” l'aumento degli anni di crisi e si registrano valori di poco superiori a quelli del 2008 (+0,3 punti). L'area segue un andamento simile a quello delle regioni del centro-nord ma, come si può osservare confrontando le figure 4, 5 e 6, il gruppo occidentale ha in genere valori più alti, a significare una maggior porzione di popolazione attiva disoccupata da 12 o più mesi. In questo gruppo il Piemonte è tra le regioni con

⁵Austria, Svizzera, Liechtenstein, Svezia, Norvegia, Finlandia, Islanda e Danimarca.

⁶Francia, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo, Regno Unito, Irlanda e Nord-Italia.

⁷Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria, Romania, Polonia, Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania.

⁸Sud-Italia, Spagna, Portogallo, Grecia, Malta, Cipro, Macedonia, Serbia, Montenegro, Croazia, Slovenia.

più alto rapporto tra disoccupati di lungo periodo e popolazione attiva, con aumenti maggiori nel primo quinquennio rispetto alla media, e diminuzioni minori nel secondo. Nello specifico, la popolazione attiva piemontese era disoccupata di lungo periodo per il 2,2% nel 2008, il 5,7% nel 2013 e 4,4% nel 2018 (Tabella 2). Dunque il Piemonte si discosta nettamente dal resto del gruppo, dal momento che non riesce ad appianare l'incremento della lunga disoccupazione negli anni della crisi e si ritrova a fine periodo con un livello del fenomeno doppio rispetto all'inizio.

Figura 4 – Percentuale di popolazione attiva disoccupata da 12 o più mesi per regione NUTS, anno 2008 (valori percentuali)

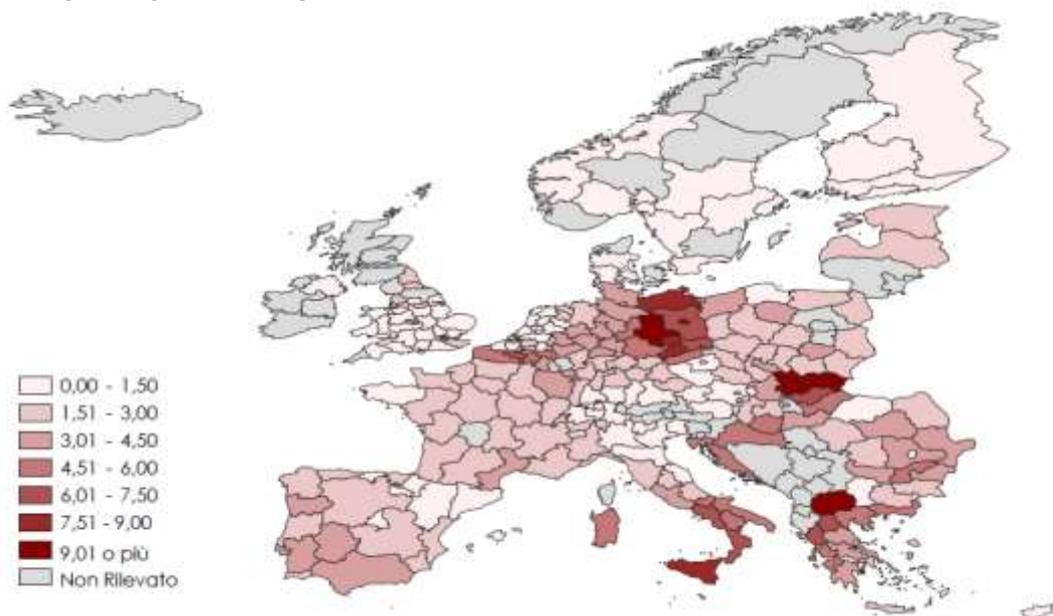


Figura 5 – Percentuale di popolazione attiva disoccupata da 12 o più mesi per regione NUTS, anno 2013 (valori percentuali)

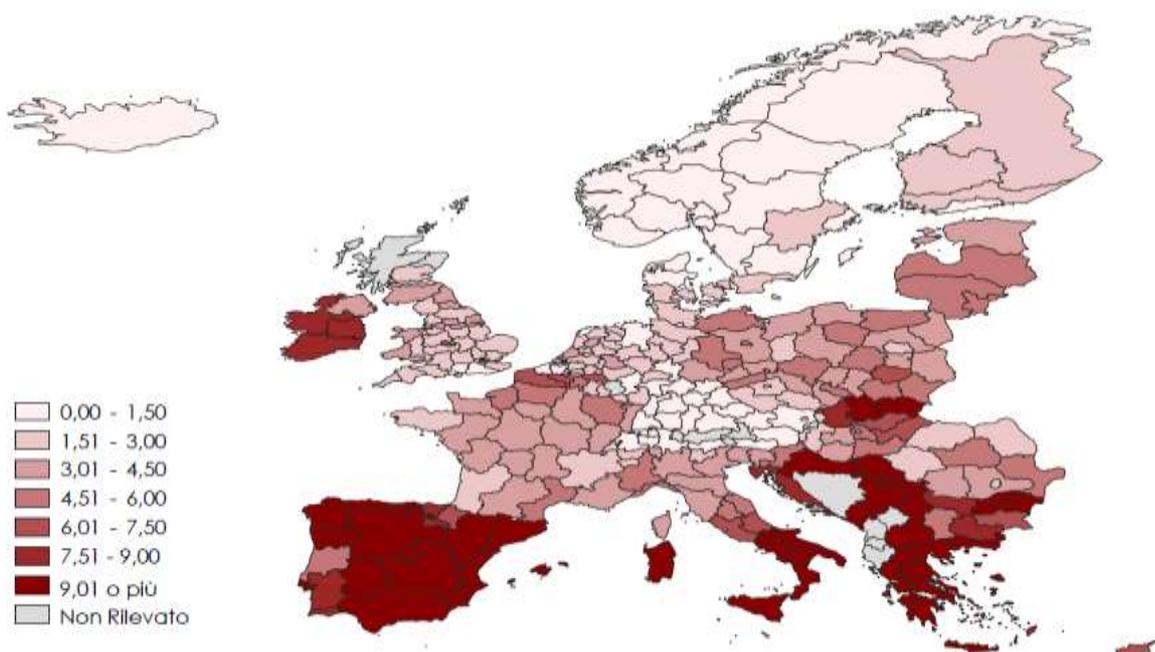
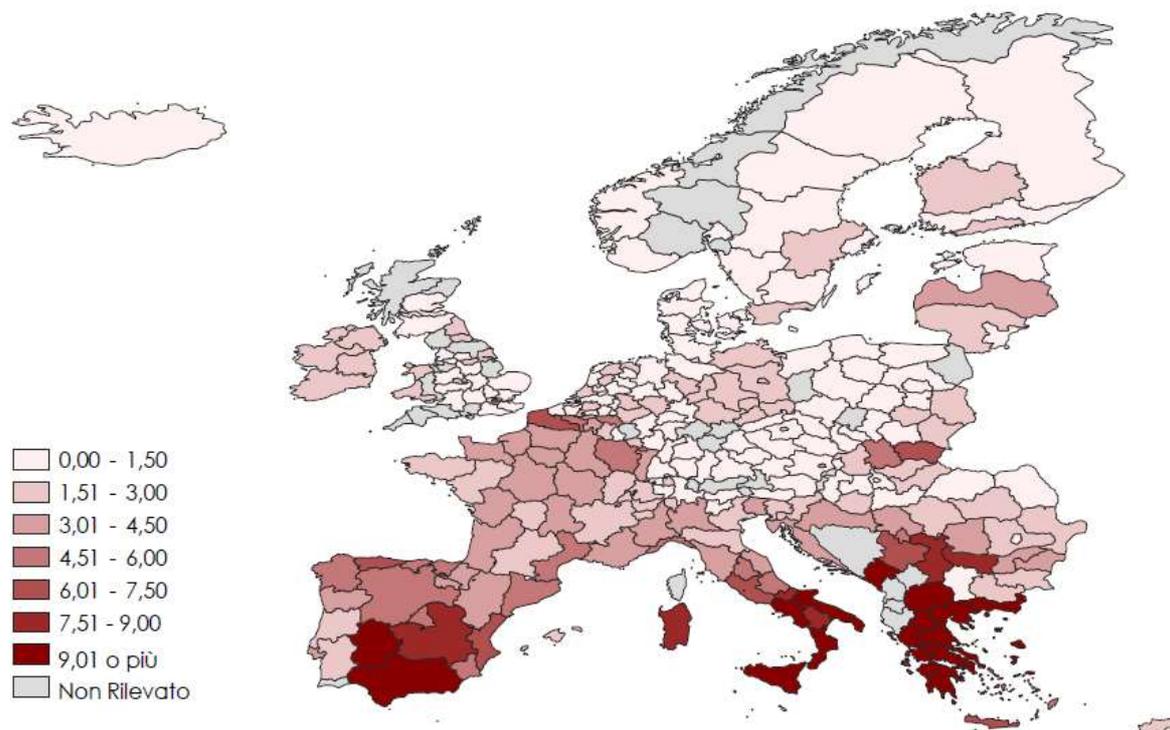


Figura 6 – Percentuale di popolazione attiva disoccupata da 12 o più mesi per regione NUTS, anno 2018 (valori percentuali)

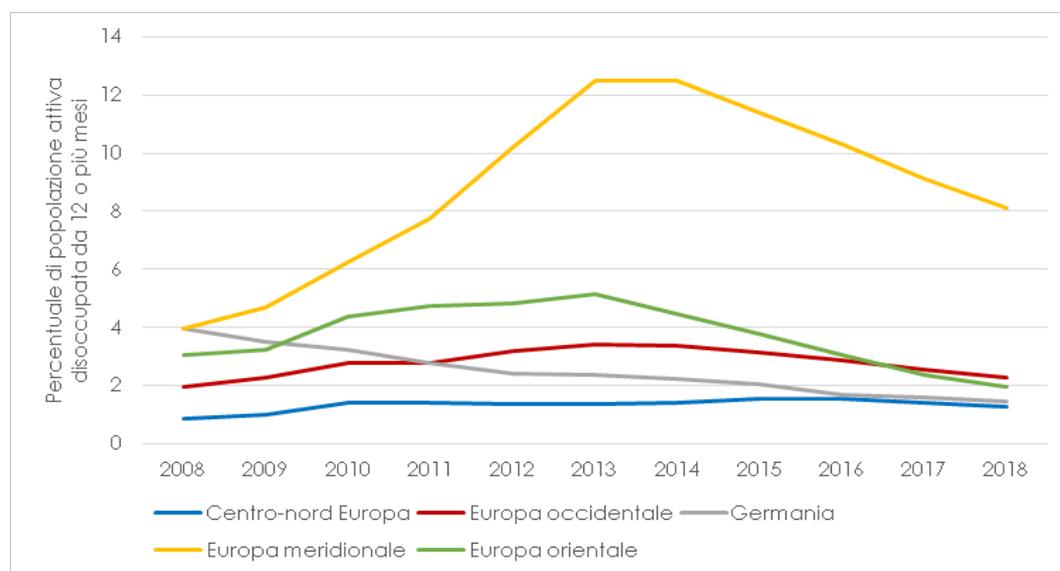


Fonte per le figure 4,5 e 6: Elaborazione su dati Eurostat

Le regioni appartenenti all'Europa orientale subiscono invece aumenti significativi tra il 2008 e il 2013 (valore medio +2,1 punti) per poi calare nel quinquennio successivo in modo importante (- 3,2 punti) e portarsi nel 2018 a valori minimi come mostrato nel confronto tra le figure 5 e 6. Nel 2018 quest'area si attesta in media -1,1 punto al di sotto della condizione pre-crisi e con un valore prossimo a quello delle regioni del gruppo centro-nord europeo (Figura 7).

Le regioni più duramente colpite dal fenomeno della disoccupazione di lunga durata sembrano invece essere quelle dell'Europa meridionale. Già partendo da valori più alti rispetto alle altre zone, l'indicatore subisce, nel confronto tra 2008 e 2013, aumenti molto consistenti (in media +8,5 punti): i disoccupati di lunga durata nel 2013 sono tra il 9 e il 15% in della popolazione attiva in Italia meridionale, con punte del 20% in Grecia e Spagna (Figura 5). Nel 2018, sebbene tali regioni abbiano registrato il calo medio più forte tra tutti i gruppi nel secondo quinquennio (-4,4 punti), restano a livelli molto alti. Quasi tutte le regioni dell'Europa Meridionale si trovano in condizioni sensibilmente peggiori sia rispetto alla loro condizione nel 2008, con un raddoppio dei valori (Tabella 1: da 4,0% all'8,1%), sia rispetto alle altre aree europee (Figura 7). In questo senso il Piemonte è simile alle regioni dell'Europa Meridionale, dal momento che anch'esso ha registrato un raddoppio del livello della lunga disoccupazione. Ciò che differenzia il Piemonte da questo gruppo di regioni è che la lunga disoccupazione è di intensità dimezzata, al 4,4% contro l'8,1% delle regioni dell'Europa meridionale.

Figura 7 – Percentuale di popolazione attiva disoccupata da 12 o più mesi. Media delle regioni NUTS (valori percentuali)

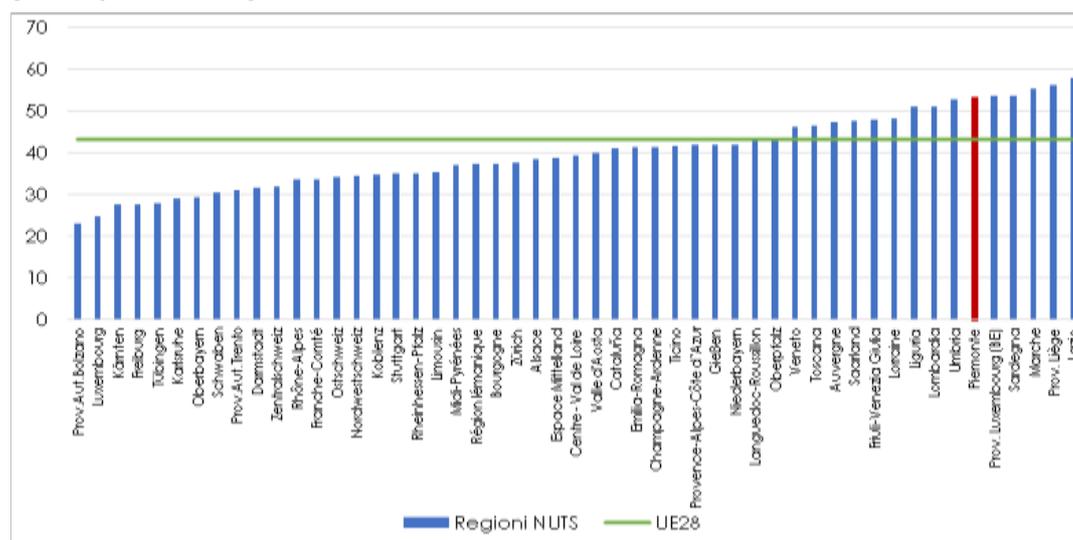


Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

IL PIEMONTE E LE REGIONI VICINE

Si è scelto di confrontare il Piemonte con un campione di regioni limitrofe in un raggio di 500km dal centro della regione. Il confronto, raffigurato in figura 9, mette in evidenza come il Piemonte si posizioni in fondo alla classifica del campione, al 46° posto su un totale di 51 regioni selezionate in considerazione di un tasso di disoccupazione di lunga durata tra i più elevati.

Figura 8 – Tasso di disoccupazione di lunga durata in un raggio di 500km dal Piemonte. Anno 2018 (valori percentuali)



Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

Le regioni italiane comprese nel campione, si concentrano per la maggior parte nella stessa area, con tassi poco distanti dal valore piemontese, e comunque superiori alla media europea. Le uniche regioni NUTS⁹ italiane a discostarsi da questa tendenza sono le provincie di Bolzano e Trento (rispettivamente con tassi del 23,0% e 31,0%), e in misura minore Valle d'Aosta (39,9%) ed Emilia Romagna (41,3%).

Il Piemonte in particolare è, tra le regioni del Nord Italia, quella con il tasso di disoccupazione di lunga durata più elevato.

Un ulteriore confronto può essere effettuato con un campione più ristretto, e tarato sulle regioni europee con caratteristiche della struttura economica simili a quelle del Piemonte¹⁰ (Tabella 2). Il confronto temporale è effettuato come nel paragrafo precedente utilizzando l'indicatore del numero di disoccupati di lunga durata su popolazione attiva.

Tabella 2 – Percentuale di popolazione attiva disoccupata da 12 o più mesi in Piemonte e regioni simili (valori percentuali)

	2008	2013	2018	Differenza 2008-2013	Differenza 2013-2018	Differenza 2008-2018
Baden-Württemberg	1,7	1,1	0,8	- 0,6	- 0,3	- 0,9
Bayern	1,8	1,0	0,7	- 0,8	- 0,3	- 1,1
Rhône-Alpes	2,1	2,9	2,5	+ 0,8	- 0,4	+ 0,4
Piemonte	2,2	5,7	4,4	+ 3,5	- 1,3	+ 2,2
Lombardia	1,3	4,0	3,1	+ 2,7	- 0,9	+ 1,8
Veneto	1,1	3,8	3,0	+ 2,7	- 0,8	+ 1,9
Greater Manchester	1,9	3,6	1,0	+ 1,7	- 2,6	- 0,9
West Midlands (UK)	1,9	3,9	1,3	+ 2,0	- 2,6	- 0,6
Essex	1,2	2,2	0,7	+ 1,0	- 1,5	- 0,5
Cataluña	1,5	12,1	4,7	+ 10,6	- 7,4	+ 3,2

Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

Il confronto ripropone le dinamiche dei gruppi illustrati nel paragrafo precedente (Tabella 1). Baden Wurttemberg e Bayern, del gruppo delle regioni tedesche, vedono calare costantemente la quota della lunga disoccupazione nella popolazione attiva, già comunque a livelli molto bassi, pari a circa un quinto di quelli piemontesi. Le regioni inglesi migliorano nettamente il loro livello di lunga disoccupazione, con la regione dell'Essex che raggiunge i bassi livelli tedeschi. Unica regione in difficoltà è la Cataluña, con valori simili a quelli piemontesi, essendo transitata però per situazioni difficili con un livello di lunga disoccupazione molto elevato nel 2013, ma poi velocemente ridimensionato, seppure non tornando ai valori pre-crisi.

Ciò che emerge da questa indagine è che, per tutto il periodo 2008-2018, il Piemonte registra tassi di lunga disoccupazione al di sopra della media europea e regioni con una struttura economia simile hanno performance decisamente migliori.

⁹ Con l'acronimo NUTS ci si riferisce alla ripartizione del territorio dell'Unione Europea a fini statistici. L'acronimo deriva dalla denominazione della ripartizione in lingua francese: *Nomenclature des unités territoriales statistiques*.

¹⁰ Per la scelta delle regioni si è fatto riferimento alla selezione operata in MIGLIORE, M. C. (2017) *Osservatorio Demografico Territoriale del Piemonte 2017. Popolazione in calo e modificazione nelle età*, Torino, IRES Piemonte.

CARATTERISTICHE SOCIOANAGRAFICHE DELLE PERSONE DISOCCUPATE IN PIEMONTE

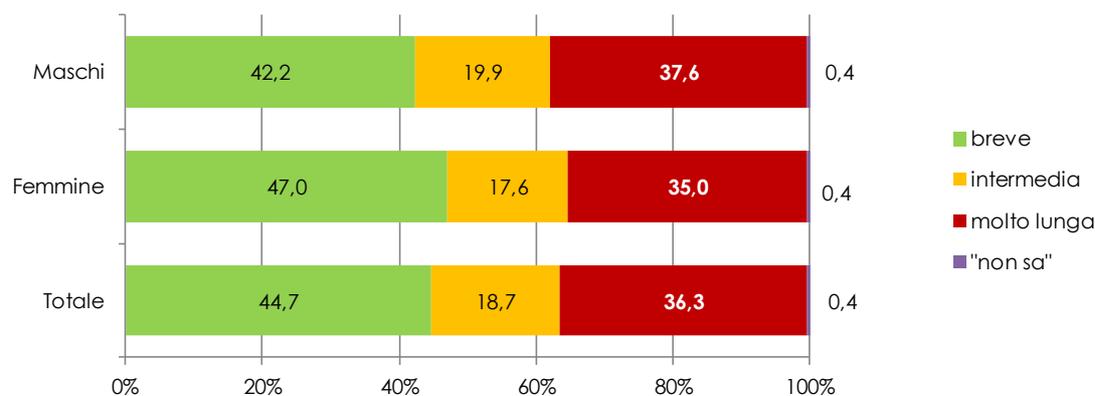
In questo paragrafo effettuiamo un focus sulle caratteristiche delle persone disoccupate di lungo periodo in Piemonte. In questo caso, è possibile accedere ai dati dell'Indagine sulle Forze Lavoro (ISTAT) e svolgere elaborazioni *ad hoc*, mentre per l'analisi precedente sono stati utilizzati dati pubblicati sul sito Eurostat. In continuità con quell'analisi, le persone in cerca di prima occupazione (inoccupate) sono aggregate alle persone in cerca di un nuovo lavoro.

L'utilizzo dei dati ISTAT consente, in questo caso, di distinguere la disoccupazione di durata *intermedia* (12-23 mesi) da quella *molto lunga* (2 anni e più), compresi in entrambi i casi anche gli inoccupati. Questa distinzione ha l'obiettivo di verificare se queste due diverse durate sono associate a caratteristiche socio-anagrafiche differenti delle relative popolazioni di persone disoccupate.

L'ipotesi è che la disoccupazione di durata molto lunga (due anni e più) riguardi situazioni significativamente diverse da quelle di disoccupazione di lunghezza intermedia (12-23 mesi). Per completezza di analisi si include nella comparazione il gruppo di persone disoccupate da poco tempo, meno di un anno. Per l'analisi delle caratteristiche socioanagrafiche delle persone disoccupate si fa riferimento al 2017 in quanto è l'anno in cui i qualificati nel sistema formativo regionale nel 2016 – analizzati in altre parti del volume – hanno cercato lavoro.

Nel 2017 la distribuzione dei disoccupati (89.600 maschi e 92.800 femmine, quindi complessivamente 182.400 persone in Piemonte) per durata della ricerca vede il 45% dichiarare di cercare lavoro da meno di un anno (durata breve), il 19% di cercare il lavoro da più di un anno ma meno di due (durata intermedia), e una quota ampia pari al 36% di cercare da due anni e più (durata molto lunga). Le stime ISTAT mostrano anche una quota residua di persone che rispondono "non so" (0,4%): si tratta di poche centinaia di casi (Figura 9). Dunque, il gruppo più consistente è rappresentato dalla disoccupazione di breve durata, seguito da quello di durata molto lunga, rispettivamente 81mila persone e 66mila persone. Il gruppo intermedio raccoglie 34mila persone. Da notare che le donne si concentrano in particolare nel gruppo della disoccupazione breve (Figura 9).

Figura 9 Disoccupati per durata della ricerca del lavoro e genere, nel 2017



Fonte: Forze lavoro ISTAT, elaborazioni IRES. Per disoccupazione breve si intende meno di 11 mesi, intermedia 12-23 mesi, molto lunga 24 mesi e più (compresi gli inoccupati).

Cosa distingue coloro che sono disoccupati da due anni e più rispetto a coloro che sono disoccupati da meno tempo?

La risposta, basata sull'analisi della distribuzione di alcune caratteristiche socio-anagrafiche di base come età e livello d'istruzione¹¹, suggerisce che i tre gruppi siano sostanzialmente diversi (Tabelle 3 e 4). In particolare chi è disoccupato da breve tempo è soprattutto in età centrale, tra i 25 e 39 anni (il 39,4%), oppure più alta (over 40, il 37,4%) ed è in possesso più spesso che negli altri gruppi di un titolo di studio medio o elevato¹². Chi è disoccupato da un tempo intermedio (12-23 mesi) è più spesso in età matura, di 40 anni e più (40,6%) e ha un livello d'istruzione basso (51,1%). La disoccupazione molto lunga (24 mesi e più) è anch'essa composta in maggioranza da persone in età matura (over 40, quota pari al 51,7%) e con titoli di studio bassi (51,9%).

Tabella 3 La classe di età di chi è disoccupato da molto tempo confrontata con chi è disoccupato da un tempo intermedio e breve¹³

	15-24	25-39	40+	totale	valori assoluti
breve	23,2	39,4	37,4	100,0	81.467
intermedia	26,3	33,1	40,6	100,0	34.125
molto lunga	13,4	34,9	51,7	100,0	66.110

Fonte: Forze lavoro ISTAT, elaborazioni IRES

Tabella 4 Il titolo di studio di chi è disoccupato da molto tempo confrontato con chi è disoccupato da un tempo intermedio e breve

	Titolo di studio			totale	valori assoluti
	basso	medio	elevato		
breve	39,0	48,5	12,5	100,0	81.467
intermedia	51,1	39,9	9,1	100,0	34.125
molto lunga	51,9	41,1	7,0	100,0	66.110

Fonte: Forze lavoro ISTAT, elaborazioni IRES

Si noti come nel gruppo delle persone disoccupate da più tempo (disoccupazione molto lunga) le persone con 40 anni e più sono la maggioranza, con una percentuale di presenza nettamente superiore a quella osservata nel gruppo dei disoccupati da una durata intermedia (51,7% contro 40,6%). Quindi, l'età più matura sembra essere una caratteristica che contraddistingue in particolare i disoccupati da più tempo. A sostegno di tale tesi si nota, inoltre, in Tabella 3, che nel gruppo della disoccupazione intermedia il gruppo dei giovanissimi (15-24 anni) è particolarmente folto: pesa oltre un quarto ed è il doppio rispetto al peso nel gruppo della disoccupazione molto lunga (rispettivamente 26,3% e 13,4%).

Circa i livelli d'istruzione, emergono differenze rilevanti se si confrontano i titoli di studio nelle diverse fasce di età. In particolare per i giovanissimi e per le persone mature si osserva che nel gruppo delle persone disoccupate di durata molto lunga i livelli d'istruzione bassi sono più dif-

¹¹ Le differenze di genere sono trascurabili, in particolare per i due gruppi della disoccupazione di durata intermedia e molto lunga: in entrambi i gruppi prevalgono gli uomini rispetto alle donne. Le donne superano in proporzione gli uomini nel gruppo della disoccupazione breve.

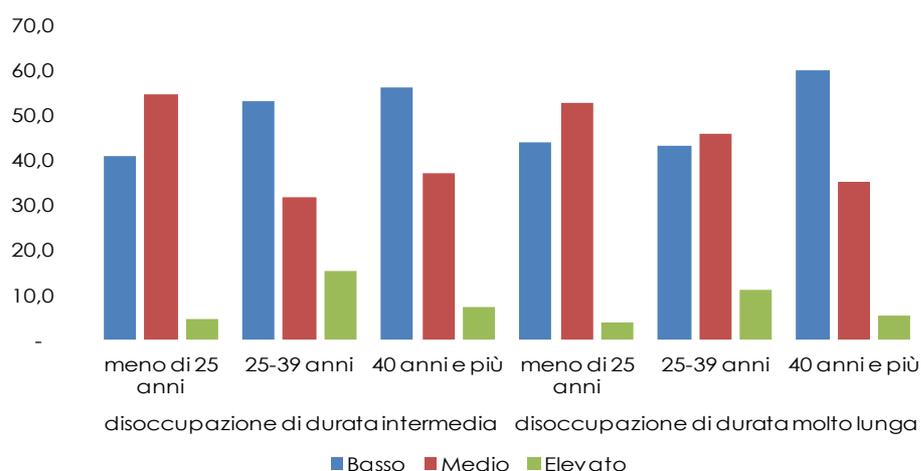
¹² Il livello basso d'istruzione raccoglie l'assenza di titoli di studio, la licenza elementare e quella media. Il livello medio identifica invece la qualifica e il diploma. Infine il livello elevato raggruppa i titoli di studio post-diploma e quelli terziari.

¹³ In questa tabella, in quelle successive e nelle seguenti figure i conteggi non comprendono i dati mancanti, in quanto costituiscono poche centinaia di casi.

fusi rispetto a quanto risulta per le medesime età nel gruppo della disoccupazione di durata intermedia (Figura 10). Fa eccezione la classe di età 25-39 anni, dove la numerosità dei livelli d'istruzione bassi diminuisce, contrariamente alle attese, di ben 10 punti percentuali al passaggio dalla disoccupazione intermedia a quella di durata molto lunga.

Figura 10 Il titolo di studio di chi è disoccupato da molto tempo è più basso in particolare per i giovanissimi e le persone mature

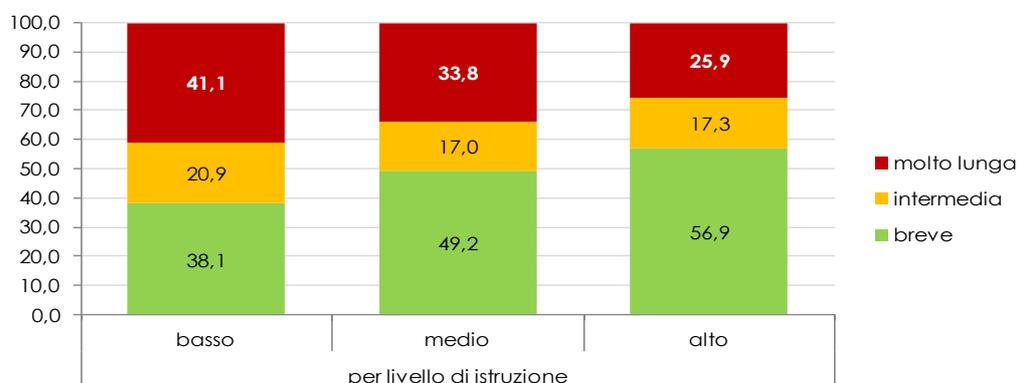
Percentuali di livelli d'istruzione per fasce di età e lunghezza della disoccupazione in Piemonte nel 2017



Fonte: Forze lavoro ISTAT, elaborazioni IRES

Tra le persone con titoli di studio più alti (le barre in verde in Figura 10) si registra una minor quota di persone disoccupate da più tempo. Il conseguimento di un titolo di studio più elevato sembra in qualche modo proteggere maggiormente dal rischio di rimanere disoccupati per un lungo periodo. Tra le persone disoccupate in Piemonte nel 2017, fatto 100 le persone con titolo di studio alto, 57 sono disoccupate da meno di 1 anno, e 24 da due anni e più.

Figura 11 Livello d'istruzione delle persone disoccupate per durata della ricerca del lavoro, nel 2017



Fonte: Forze lavoro ISTAT, elaborazioni IRES

In conclusione, chi è disoccupato in Piemonte da due anni appare essere, lungo alcune caratteristiche socio-anagrafiche di base come l'età e il titolo di studio, "diverso" da chi è disoccupato da un periodo intermedio (più di un anno e meno di due anni). In particolare, tra le persone disoccupate da 2 anni e più si rilevano sotto-insiemi di persone per cui l'età matura (over 40) è combinata con titoli di studio bassi, oppure titoli di studio bassi combinati con un'età giovanissima, che in questo caso significa anche poca esperienza lavorativa.

La disoccupazione di durata intermedia (1-2anni) sembra caratterizzare le persone di giovane età, in parte con titoli di studio bassi, ma nel 59% con livelli d'istruzione medi ed elevati. Ed è possibile che essa possa rappresentare, magari per le persone con titolo di studio più basso, l'anticamera della lunga disoccupazione.

Nel prossimo paragrafo vengono analizzate le caratteristiche socio-anagrafiche delle persone disoccupate che hanno concluso nel 2016 i corsi di formazione professionale finanziati con il Fondo Sociale Europeo. Ancora una volta l'esame è limitato alle caratteristiche individuali, non essendo disponibili informazioni e studi su altri aspetti che possono intervenire nel rendere faticosa la ricerca del lavoro, come le preferenze, i valori, le credenze, le reti sociali di appartenenza, le competenze tecniche e quelle relazionali sia delle persone in cerca di lavoro sia di chi offre i posti di lavoro, disegna le politiche o gestisce i servizi al lavoro.

CHI SONO I DISOCCUPATI DI LUNGO CORSO CHE HANNO PARTECIPATO AI CORSI DI FORMAZIONE PROFESSIONALE PUBBLICA IN PIEMONTE NEL 2016?

Dopo aver esaminato le caratteristiche delle persone disoccupate in Piemonte, in particolare di coloro che lo sono da lungo tempo, è ora interessante verificare se la stessa composizione socioanagrafica si riscontri o meno anche tra coloro che si sono qualificati mediante la frequenza dei corsi della Regione Piemonte.

Come anticipato nell'Introduzione, si rilevano effetti della partecipazione ai corsi di formazione professionale positivi, ma sostanzialmente più limitati per alcuni sottogruppi di partecipanti. Tra questi, in particolare le persone che partecipano alle attività formative provenendo da un periodo di disoccupazione più lungo (2 anni e più) e tra le persone in cerca di prima occupazione (inoccupati)¹⁴.

In *primis*, sono necessari alcuni dettagli in merito alle scelte adottate nell'analisi che segue. La popolazione complessiva dei partecipanti presa in esame è rappresentata dalle persone qualificate nel corso dell'anno solare 2016 con corsi di formazione professionale, aventi rilasciato formale dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (DID) ai centri per l'impiego. Il loro numero ammonta a 1.211 persone qualificate e con riferimento ad esse è stato stimato l'effetto occupazionale della formazione professionale (Donato et al., 2019). È possibile suddividere tale gruppo sulla base della durata della disoccupazione alla data di inizio dei corsi, secondo la classificazione già presentata in precedenza: periodo di disoccupazione breve (meno di 1 anno), intermedio (1-2 anni), molto lungo (2 anni e più). In questo caso questi tre sottogruppi non includono coloro che cercano lavoro per la prima volta, ovvero gli inoccupa-

¹⁴ Peraltro, anch'esse molto spesso in cerca di lavoro da oltre due anni. Infatti, nel 2017 il 46,5% di inoccupati cercava lavoro da due anni o più in Piemonte (ISTAT, Rilevazione delle Forze Lavoro, elaborazioni IRES).

ti, che in precedenza sono invece stati aggregati ai disoccupati a seconda della durata della ricerca del lavoro. Nello studio di valutazione gli inoccupati sono raccolti in una categoria a parte, in quanto la base dati utilizzata non fornisce per essi l'informazione della durata della ricerca di un lavoro.

Tra le persone (con DID) che partecipano alle attività formative regionali e si sono qualificate nel 2016 sono sovrarappresentate le persone che cercano lavoro per la prima volta: in Piemonte queste ultime rappresentano il 20% circa della popolazione di persone disoccupate; mentre tra i qualificati della formazione professionale in esame sono oltre il doppio, il 39,4% del totale (Tabella 5).

Tabella 5 Numero di disoccupati in Piemonte e in formazione per durata della disoccupazione nel 2016. Valori assoluti e percentuali

	In Piemonte - valori assoluti	In formazione - valori assoluti	In Piemonte - %	In formazione - %
Ricerca di prima occupazione	37.969	477	20,4	39,4
Disoccupazione di breve durata	69.534	355	37,4	29,3
Disoccupazione di durata intermedia	29.178	109	15,7	9,0
Disoccupazione di durata molto lunga	49.208	270	26,5	22,3
Totale	185.888	1.211	100,0	100,0

Fonte: Forze lavoro ISTAT, elaborazioni IRES

Questa preponderanza di inoccupati crea una sottorappresentazione dei diversi tipi di durata della disoccupazione tra le persone qualificate con formazione professionale: in particolare risulta sottorappresentata (rispetto ai dati sulla popolazione complessiva di disoccupati descritta al paragrafo precedente) la quota delle persone con una disoccupazione di lunghezza intermedia che sono il 15,7% in Piemonte, ma solo il 9% tra i formati. Se si esamina la distribuzione, il secondo gruppo più importante è quello di coloro che sono disoccupati da meno di un anno, con una quota pari al 29,3%. Coloro che sono disoccupati da molto tempo e che rappresentano il gruppo su cui si concentra questo studio sono il 22,3% dei qualificati. Tra i disoccupati complessivi del Piemonte essi sono il 26,5%¹⁵ (ISTAT, Rilevazione Forze di Lavoro, elaborazione IRES). Dunque tra i formati, anche le persone disoccupate da molto tempo sono, seppur di poco, sottorappresentate.

Circa la dimensione assoluta, si tratta di una piccolissima minoranza di disoccupati e inoccupati qualificati dalla formazione regionale rispetto all'insieme delle persone in cerca di lavoro in Piemonte. Infatti, nel complesso, le persone disoccupate e inoccupate (DID e non-DID) che hanno frequentato i corsi analizzati nello studio di valutazione, finalizzati al contrasto alla disoccupazione, e che si sono qualificate nel 2016, sono quasi 5.400 unità (fonte: Sisform- Osservatorio sul Sistema formativo piemontese), pari al 2,9% del totale delle persone disoccupate e

¹⁵ La percentuale è inferiore a quella riportata nell'Introduzione e nella figura 9 (36,3%) in quanto questa non include gli inoccupati, ovvero le persone che cercano lavoro per la prima volta. Come detto appena più sopra, in questo paragrafo le persone che cercano lavoro per la prima volta sono raggruppate in una categoria distinta da coloro che sono alla ricerca di un nuovo lavoro, avendone avuto uno in precedenza.

inoccupate in Piemonte. Le politiche attive pubbliche, quindi, riescono a intercettare nei percorsi di formazione professionale solo una quota limitata delle persone disoccupate.

Stabilito che il gruppo delle persone qualificate è fortemente caratterizzato per presenza di persone in cerca del primo lavoro, passiamo ad analizzarne i tratti fondamentali in termini di caratteristiche socioanagrafiche e di storia lavorativa (quest'ultima solo per il caso di chi ha avuto un lavoro o più lavori in precedenza). L'analisi è focalizzata sulle persone inoccupate, data la loro diffusa presenza tra i qualificati del 2016, e il gruppo di coloro che sono disoccupati da due anni e più, di centrale interesse in questa analisi.

Idealmente, al fine di caratterizzare i profili individuali degli inoccupati e delle persone disoccupate di lungo corso (e eventualmente suggerire interpretazioni sugli effetti occupazionali minori della formazione rilevati per questi) sarebbe risultata utile la disponibilità di informazioni circa competenze e abilità (tecniche e non), preferenze, valori, credenze, *background* familiare, reti sociali di appartenenza, qualità delle esperienze pregresse, ecc. Tuttavia queste informazioni non sono disponibili e alcune non sono neppure facilmente misurabili¹⁶ (ad esempio le abilità non tecniche come le competenze sociali e relazionali). Allo stesso tempo, le informazioni desumibili da un incrocio di *database* diversi (Comunicazioni obbligatorie - COB, lista dei beneficiari da *database Monviso*, dati provenienti dalle comunicazioni ai Centri per l'impiego) permettono alcune fondamentali elaborazioni. Si considerano, pertanto, variabili socioanagrafiche quali: il genere, l'età, la cittadinanza, il titolo di istruzione e la provincia di residenza. Inoltre, si analizzano alcune caratteristiche legate ai corsi di formazione seguiti: tipo di corso (se di base oppure corsi specialistici), durata del corso. Si esamina anche la propensione a partecipare ai corsi di formazione professionale tramite l'informazione relativa alla partecipazione ad attività formative nei precedenti tre anni. Lungo tali dimensioni è possibile verificare se le diverse popolazioni di partecipanti siano più o meno diversificate.

Il gruppo dei formati in cerca di prima occupazione

Coloro che si sono qualificati nel 2016 e cercano un'occupazione per la prima volta sono, come prevedibile, in grandissimo numero giovani al di sotto dei 25 anni di età (82,6%) (Tabella 6).

Tabella 6 Molti giovanissimi tra le persone inoccupate, poche persone in età matura tra i disoccupati di durata molto lunga

Distribuzione delle persone qualificate nel 2016 per fascia di età e per durata della disoccupazione in Piemonte

	Persone disoccupate da meno di 1 anno	Persone disoccupate da 1-2 anni	Persone disoccupate da 2 anni e più	Persone inoccupate	Totale
24 anni e meno	29,6	24,8	36,0	82,6	51,5
25-39 anni	48,4	43,1	48,1	17,0	35,5
40 anni e più	22,0	32,1	15,9	0,4	13,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni IRES Piemonte sugli archivi costruiti per l'analisi di valutazione

¹⁶ Secondo una lettura culturale storica dello sviluppo delle persone, discendente dai lavori di Vygotsky, le abilità e competenze vengono infatti agite a seconda del contesto e delle spinte motivazionali che quest'ultimo attiva negli individui, in modo peraltro non deterministico e omogeneo, in quanto dipende dalla costellazione delle esperienze e apprendimenti individuali, anche in termini di valori, credenze, atteggiamenti.

Rispetto agli altri gruppi di disoccupati qualificati nel 2016, hanno meno spesso un titolo di studio elevato, considerata anche la giovane età, e più frequentemente un titolo di studio come la qualifica e il diploma (nel 60,4% dei casi), e hanno frequentato corsi mediamente più lunghi (600 ore e più) (Tabella 7 e in Appendice tabella 2).

**Tabella 7 I titoli di studio bassi sono concentrati nella disoccupazione di durata molto lunga
Distribuzione delle persone qualificate nel 2016 per livelli d'istruzione e per durata della disoccupazione in Piemonte**

	Persone disoccupate da meno di 1 anno	Persone disoccupate da 1-2 anni	Persone disoccupate da 2 anni e più	Persone inoccupate	Totale
Livello d'istruzione basso	24,2	22,9	38,9	31,0	30,1
Livello d'istruzione medio	62,0	57,8	44,8	60,4	57,1
Livello d'istruzione elevato	13,8	19,3	16,3	8,6	12,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni IRES Piemonte sugli archivi costruiti per l'analisi di valutazione

Data la probabile recente uscita dal sistema scolastico, è questa - per la quasi totalità del gruppo - la prima esperienza di formazione nel sistema regionale (Tabella 2 in Appendice). Sappiamo (vedi nota 12) che questo gruppo può probabilmente contenere molti giovani che cercano la loro prima occupazione da due anni e più, ma non siamo in grado di stabilire né quanti sono né per quali caratteristiche si distinguono da coloro che hanno trovato lavoro più velocemente.

Rispetto all'analogo gruppo di riferimento costituito da coloro che nel 2017 in Piemonte cercano lavoro per la prima volta (quasi 41 mila persone), i qualificati inoccupati del campione in esame (477 persone) hanno più spesso un titolo di studio medio (60,4% contro 50,4%), e meno spesso un titolo di studio basso (31% contro 39,3%), a conferma di quanto riscontrato in letteratura, vale a dire che le attività di formazione attirano più spesso coloro che hanno alle spalle un'esperienza più consistente di apprendimenti formali.

Il gruppo dei formati in cerca di lavoro da due anni e più

Anche il gruppo di persone disoccupate da due anni e più è caratterizzato da una significativa quota di giovani con meno di 25 anni che hanno già avuto un lavoro, ma lo hanno perso e ne stanno cercando un altro (36%). Si tratta di una quota importante se comparata con quella nei gruppi di persone formate che cercano lavoro da poco tempo o da un tempo 'intermedio' di 1-2 anni (rispettivamente 29,6% e 24,8%) (Tabella 6). Ed è ancora più sorprendente se si considera che nel 2017 questa fascia di età è pari al 2,7% tra le persone disoccupate da due anni e più in Piemonte (ISTAT, Rilevazione Forze di Lavoro, elaborazione IRES)¹⁷. È ampia anche la quota di giovani adulti, tra 25 e 39 anni: essi sono il 48,1%, una percentuale simile a quella del gruppo di chi è in ricerca di un altro lavoro da poco tempo (48,4%). Anch'esse sono sovrarappresentate rispetto alla loro presenza tra le persone disoccupate da molto tempo in

¹⁷ Come già detto in una precedente nota, la percentuale differisce da quella riportata nel paragrafo precedente in quanto in questo caso sono conteggiate le persone che cercano un nuovo lavoro ed escluse quelle che sono in cerca della prima occupazione.

Piemonte, che nel 2017 sono pari al 30,1% del totale. È interessante notare che invece le persone formate con 40 anni e più sono relativamente poche, pari al 15,9%. Questa percentuale è invece molto bassa se confrontata con la percentuale di persone di 40 anni e più tra i disoccupati da molto tempo in Piemonte, uguale a 67,1% (ISTAT, Rilevazione Forze di Lavoro, elaborazione IRES)¹⁸. L'investimento in formazione professionale da parte dei disoccupati da 2 anni e più sembra essere preferito in particolare dalle persone anagraficamente meno mature, quasi che con l'età la possibilità di inserirsi in percorsi di formazione professionale (e, magari, ri-progettarsi professionalmente) sia vagliata con minor frequenza oppure sia considerata, ma poi per vari motivi scartata.

Se si confronta la distribuzione dei titoli di studio dei qualificati con la formazione professionale disoccupati da 2 anni e più con quello dei disoccupati da molto tempo in Piemonte (2 anni e più), si registra una relativa maggiore presenza di persone con titoli di studio medi e elevati, e una sottorappresentazione di coloro che hanno un titolo di studio basso: tra i qualificati disoccupati di lungo periodo nella formazione professionale sono il 61,1%, mentre tra i disoccupati di lungo corso in Piemonte nel 2017 sono il 44,3%. Per quanto questa discrasia sia importante, si sottolinea che tra i disoccupati di lungo periodo in Piemonte sono comunque molti quelli in possesso di un basso livello d'istruzione, sia nella popolazione complessiva sia nel sotto-insieme di quanti fanno formazione professionale (rispettivamente circa 56 su 100 in Piemonte, e quasi 39 su 100 tra i qualificati), suggerendo fragilità associate¹⁹.

Le persone qualificate nel 2016 disoccupate di lungo periodo risulta che abbiano frequentato, inoltre, più spesso corsi di base e di media lunghezza, e nei precedenti tre anni abbiano partecipato ad altri corsi regionali molto meno spesso rispetto a chi è disoccupato da un periodo breve o intermedio (Tabella 2 in Appendice). Da notare che un investimento formativo senza i frutti sperati può comportare per le persone rimaste a lungo lontane dal mondo degli apprendimenti formali un'ulteriore conferma che fare formazione non sia un'attività di valore.

In conclusione, i dati illustrati mettono in evidenza che, rispetto all'insieme dei disoccupati da 2 anni e più in Piemonte, tra le persone qualificate nei corsi di formazione professionale sia di molto più elevata la quota di persone giovani. Con la formazione professionale, quindi, in riferimento ai disoccupati di lungo periodo, si riesce ad intercettare un target piuttosto peculiare tra i disoccupati di 2 anni e più (che, come detto, in Piemonte sono soprattutto persone più mature). Le informazioni sui livelli d'istruzione dei qualificati suggeriscono una sovrarappresentazione nel gruppo di qualificati disoccupati da 2 anni e più di persone (rispetto alla popolazione) relativamente più istruite. Tuttavia, il livello di istruzione basso è frequente in quel sotto-insieme di persone che accede alla formazione professionale provenendo da una disoccupazione lunga, più che negli altri gruppi di qualificati, ma in misura inferiore rispetto a quanto rilevato nella popolazione complessiva dei disoccupati di lungo periodo in Piemonte.

La stima degli effetti della formazione professionale per i disoccupati da 2 anni e più è, come più volte rimarcato in questo report, più bassa rispetto a quella per altre categorie di destina-

¹⁸ Ovvero nel 2017 in Piemonte su 100 persone con disoccupazione di durata molto lunga, 67 hanno 40 anni e più. Questa percentuale non coincide con quella riportata in tabella 3 in quanto in quel caso include le persone in cerca di prima occupazione, non sono incluse in questo dato.

¹⁹ I qualificati con una lunga storia di disoccupazione provengono più spesso da contratti di lavoro a tempo determinato e dal settore dei servizi (Tabella 3 in Appendice).

tari. L'analisi qui svolta in merito a alcune caratteristiche delle persone disoccupate di lungo periodo (2 anni e più) suggerisce come da un lato le forti difficoltà incontrate nella transizione verso il mercato del lavoro delle persone giovani da un lato, e dall'altro l'accesso alla formazione professionale delle persone più mature, sembrano rappresentare i due elementi che contribuiscono a chiarire le fragilità associate all'effetto occupazionale più limitato riscontrato per questo sotto-gruppo di qualificati. In una prospettiva socioculturale, occorrerebbe comunque andare oltre un'analisi delle caratteristiche individuali di chi cerca lavoro per completarla con le caratteristiche di chi offre posti di lavoro, nonché con approfondimenti sulle dinamiche e relazioni costruite negli incontri con i servizi formativi e per il lavoro e con chi seleziona il personale per le aziende (manager degli uffici del personale, imprenditori, ecc), senza dimenticare il contesto istituzionale e il disegno delle politiche e i loro effetti sui comportamenti dei diversi attori.

L'analisi mette d'altra parte in evidenza la carenza di informazioni e conoscenza sistematica in merito a come si costruiscono e si creano gli inserimenti lavorativi con il concorso di tutti gli attori, in un gioco di combinazioni tra preferenze individuali, credenze, valori, visioni culturali in cui chi cerca lavoro si trova in condizioni di svantaggio date le attuali tendenze del mercato del lavoro e dell'economia. Nel capitolo dedicato alla discussione di esempi di interventi torneremo su questo punto.

CAPITOLO 2

IL COSTO DI 1 POSTO DI LAVORO FAVORITO DALLA FORMAZIONE PROFESSIONALE. PRIME INDICAZIONI DI COSTO-EFFICACIA

INTRODUZIONE

Qualora si implementi una misura pubblica, e si intenda valutarla, è ben possibile sorgano interrogativi che chiamino in causa da un lato l'efficacia della misura (effetti prodotti); dall'altro, gli esborsi economici necessari per finanziarla. Tuttavia non di rado gli studi di valutazione insistono sul tema degli effetti, piuttosto che su quello dei costi. Invero, per il decisore pubblico potrebbero essere di potenziale interesse informazioni che richiamano la complementarietà delle due prospettive, fatte salve alcune necessarie cautele interpretative.

Quanto è costato favorire un posto di lavoro aggiuntivo, che altrimenti non sarebbe stato rilevato²⁰, grazie alla partecipazione ai corsi di formazione professionale? Rispondere a tale interrogativo non è semplice. Per produrre stime di costo-efficacia è necessario avere a disposizione due elementi: 1) stime circa l'efficacia degli interventi, misurata in modo rigoroso e credibile; 2) stime dei costi associati all'implementazione della misura. Nel caso della formazione professionale, è noto da precedenti rapporti di ricerca (Benati et al., 2018, Donato et al., 2019) che, in media, tra i formati di alcuni corsi di formazione professionale della Direttiva Mercato del Lavoro conclusi nell'anno 2016, l'impatto occupazionale (medio) rilevato a 18 mesi dal termine dei percorsi è stato di 7,7 punti percentuali. In termini sostanziali: 1 posto di lavoro aggiuntivo (la cui esistenza, senza la formazione professionale, non sarebbe stata rilevata) quanto è costato in termini di risorse economiche nel caso della formazione erogata in quell'anno formativo?

Il calcolo di semplici indicatori di costi-efficacia (quali quelli presentati in seguito) rappresenta solo una parte di un più ampio dibattito che riguarda la messa in relazione delle stime su effetti e costi associati alle politiche pubbliche. Negli studi di costo-efficacia, per assunzione, non si considerano anche i "benefici" di varia natura associati all'*outcome* di interesse. Così, ad esempio, nel caso della formazione professionale non si considerano i benefici per la società e l'individuo associati a 1 posto di lavoro favorito che riguardano ad esempio il minore esborso pubblico in politiche passive del lavoro, i benefici tangibili (es. reddito da lavoro generato, quindi anche maggiore contributo al sostegno dei consumi nazionali e/o al bilancio pubblico con il pagamento di tasse e contributi), o quelli intangibili (associati alla rimessa in moto dell'individuo, il più delle volte difficilmente quantificabili), ecc.

Per chiarire ancor meglio, le analisi "costo-efficacia" si pongono un obiettivo più limitato, seppur indubbiamente valido, che è quello di identificare con approssimazione il costo economico associato alla produzione di un effetto. Le analisi che considerano anche i benefici di più

²⁰ Non è dato sapere se quel posto di lavoro occupato da una persona appena formata sarebbe rimasto non occupato oppure ricoperto da qualcun altro non formato. Si sa solo che quel posto di lavoro è stato occupato da una persona appena formata e che in questo modo quel posto di lavoro diventa 'visibile', ovvero rilevato.

ampio spettro favorite dall'intervento pubblico sono dette, appunto, "analisi costi-benefici" (da non confondersi con quelle di "costo-efficacia" oggetto di questo paragrafo). Le traiettorie di ricerca si costruiscono e si completano nel tempo. Lo stato dell'arte è quello di trattare in questo *report* prime analisi di costo-efficacia della formazione professionale, fatto salvo la quasi assoluta novità del tema nel panorama nazionale, nonché i punti cruciali per l'interpretazione delle stesse informazioni già fornite²¹.

I CORSI DI FORMAZIONE PROFESSIONALE OGGETTO DI ANALISI

Prime indicazioni di costo-efficacia della formazione professionale possono essere fornite in relazione all'insieme di destinatari di interventi già oggetto di valutazione degli effetti, in questo caso ci riferiamo all'analisi a cui abbiamo già fatto riferimento nell'Introduzione e nel precedente capitolo (Donato et al., 2019). Lo studio citato verifica gli effetti occupazionali della partecipazione ad alcuni corsi della Direttiva Mercato del lavoro, in particolare quelli conclusi nel 2016. A fronte di alcune scelte empiriche necessarie per la valutazione degli effetti, il campione complessivo è selezionato nei destinatari di formazione che avevano dichiarato l'ingresso in stato di disoccupazione presso i locali centri per l'impiego, circa 1.200 persone (il 30% circa del totale delle persone formate in quegli anni). Per questo sotto-gruppo di persone è stato possibile ricostruire in modo credibile un "gruppo di controllo" costituito da persone simili, per caratteristiche socio-anagrafiche e di storia lavorativa pregressa, al gruppo dei destinatari delle attività formative. Ciò ha reso, di conseguenza, possibile stimare gli effetti occupazionali della formazione. E' in relazione a tale popolazione di persone disoccupate formate che possono essere calcolati indicatori di costo-efficacia dell'intervento.

Il numero di persone formate che rientrano nel campione di stima degli effetti della formazione professionale nell'anno 2016 è di 1.211 persone. Tali 1.211 persone hanno ottenuto un certificato di qualifica professionale e/o specializzazione per un totale di 329 diversi corsi di formazione professionale presi in esame, erogati da agenzie formative finanziate dalla Regione Piemonte mediante la Direttiva Mercato del Lavoro e i relativi bandi. Non sono compresi nel campione i corsi per operatori socio-assistenziali.

Si descriverà in dettaglio, nel paragrafo successivo, la configurazione con la quale è prevista da Regione Piemonte e Città Metropolitana di Torino il riconoscimento dei costi della formazione. Essa è, fondamentalmente, legata al tipo di corso e alla sua durata. In seguito, quindi, sono fornite alcune informazioni di base utili a meglio contestualizzare la popolazione di persone formate oggetto di valutazione in relazione a tali caratteristiche.

Il numero di persone formate sulla base delle quali sono state prodotte stime degli effetti - distinto per tipo di corso frequentato - è fornita in dettaglio nella tabella seguente. A fini illustrativi, nella stessa tabella viene mostrato anche il numero di corsi per i quali esiste almeno 1 persona formata nel campione in analisi. I corsi possono essere riferiti a classificazioni sulla base del tipo di competenze che forniscono, se "di base " (BAS) oppure di tipo specialistico (SPE). I

²¹ La paragonabilità delle stime di costo-efficacia tra temi e su interventi pubblici diversi è da intendersi con molta cautela. La naturale propensione a comparare indicatori di costo-efficacia tra misure diverse è valida solo se si posseggono stime rigorose e ugualmente attendibili degli effetti. Inoltre, tema non sempre chiaramente discusso, la comparabilità tra diverse stime di costo-efficacia è valida solo qualora la variabile obiettivo di interesse sia stato costruita e valutata allo stesso modo.

dati segnalano come circa la metà delle persone hanno partecipato a corsi di formazione professionale specialistica nell'ambito dei corsi post-qualifica, post diploma, post laurea per disoccupati giovani e adulti (codice 1.8I.1-03-99)²².

Tabella 8 Il numero di persone formate e il numero di corsi per i quali esiste almeno una persona formata nel campione di corsisti in esame. Codice identificativo e tipo di corso. Anno 2016.

		Anno 2016	
		Numero di persone	Numero di corsi
1.8I.1-03-98	CORSI DI QUALIFICA PER DISOCCUPATI CON DIPLOMA DI SCUOLA SECONDARIA DI I GRADO (BAS)	252	75
1.8I.1-03-99	CORSI POST QUALIFICA, POST DIPLOMA, POST LAUREA PER DISOCCUPATI GIOVANI e ADULTI (SPE)	739	169
2.9I.7-01-05	CORSI PER IMMIGRATI STRANIERI DISOCCUPATI (BAS)	149	47
3.10IV.12-01-01	CORSI MIRATI AD UNA QUALIFICA, SPECIALIZZAZIONE, ABILITAZIONE E PATENTE DI MESTIERE (SPE)	71	38
Totale		1.211	329

Fonte: elaborazioni a partire dal rapporto di ricerca IRES Piemonte (Donato et al. 2019).

Nella tabella seguente è mostrato il numero di ore annuali dei diversi percorsi formativi²³. Nello specifico, nella tabella in parola si mostra il numero di ore minimo, medio, mediano (che, si ricorda, in questo caso rappresentare il numero di ore rilevato nella metà dei corsi), e massimo per diversi tipi di corso. I dati suggeriscono come il tipo di percorsi intrapresi dai destinatari degli interventi siano consistenti dal punto di vista del numero di ore dedicate. Per tutti i tipi di corso in esame, la durata dei corsi è in media generalmente di oltre 500 ore annuali (quella mediana di 600 ore, a eccezione dei corsi mirati a qualifiche, specializzazione, abilitazione e

²² Tra i corsi con codice 1.8I.1-03-99 con riferimento all'anno 2016, rientrano nel campione con più frequenza corsisti in attività formative nell'ambito di tecnico specializzato in amministrazione per piccola e media imprese (51 persone), tecnico specializzato in commercio internazionale (46 persone), tecnico specializzato in contabilità aziendale (45 persone), tecnico di sistemi CAD-meccanico (41), tecnico grafico per il multimedia e web design (38).

²³ Nel campione oggetto di valutazione degli effetti il numero di partecipanti a corsi pluriennali è del tutto limitato: sole 6 persone nel campione hanno concluso un corso di formazione professionale pluriennale tra le persone formate prese in esame nel 2016.

patente di mestiere di durata media più bassa, codice 3.10IV.12-01-01). Dunque, si tratta di percorsi formativi che richiedono un certo impegno.

Tabella 9 La durata annuale (in ore) minima, media, mediana e massima dei corsi oggetto di valutazione. Anno 2016.

	Anno 2016			
	Minima	Media	Mediana	Massima
1.8I.1-03-98	500	585	600	1000
1.8I.1-03-99	500	729	600	1200
2.9I.7-01-05	400	557	600	600
3.10IV.12-01-01	198	282	300	400
TOTALE	198	620	600	1200

L'IDENTIFICAZIONE DEI COSTI DELLA FORMAZIONE

Per poter condurre analisi di costi-efficacia è necessario identificare i costi associati alla formazione delle diverse persone beneficiarie degli interventi. I costi riconosciuti per le attività legate all'erogazione della formazione professionale in Piemonte sono articolati (per Città Metropolitana di Torino, e Regione Piemonte) in considerazione del valore di unità costo standard (costo orario per allievo) definite per decreto sulla base di analisi di spesa nell'ultimo biennio riferiti alla Direttiva Mercato del Lavoro. I valori del costo standard sono definiti sulla base di diversi criteri, che riguardano il tipo di attività formativa e il *target* dei destinatari (identificato dal codice del corso), la durata dei corsi, il numero di allievi. Tale costo può essere integrato, in alcune fattispecie (come nel caso dei corsi per stranieri disoccupati, codice 2.9I.7-01-05), da una indennità di frequenza sotto alcune condizioni di frequenza e durata dei percorsi formativi.

L'identificazione del valore di costo riconducibile a una persona formata è quindi riassumibile come segue. L'ammontare è diversificato sulla base del tipo di corso (i vari codici, come ad esempio in Tabella 8); inoltre, tale valore economico è differenziato sulla base della durata del corso. Ancora, esso varia sulla base del numero di allievi coinvolti. Per esemplificare, nell'ambito dei corsi con codice 1.8I.1-03-98, per i corsi tra le 160 e le 399 ore è riconosciuto (costo ora/allievo) un valore di 11,06 euro fino a 12 allievi, 2 euro per il 13esimo e 14esimo allievo. Possono essere coinvolti più allievi, ma non sono di conseguenza associati costi riconosciuti. Per lo stesso codice dei corsi (1.8I.1-03-98), per corsi della durata di 400-599 ore, il costo unità standard (ora/allievo) è di 9,99 euro fino al 12esimo allievo, 2 euro per il 13esimo e 14esimo allievo. Ancora, per lo stesso codice, ma con durata maggiore, tra le 600-800 ore, il costo ora/allievo è di 9,57 fino al 12esimo, 2 euro per il 13esimo e 14esimo allievo. Una simile configurazione di costi varia al variare dei diversi codici corso, in alcuni casi la prima soglia è posta nell'ottavo allievo (con costi che possono essere riconosciuti anche per il nono e il decimo; codice 2.9I.7-01-05).

Va da sé come, data la configurazione sulla base della quale sono riconosciuti agli operatori i costi, sia tecnicamente impossibile attribuire a ogni soggetto formato un valore di costo puntuale associato alla sua formazione, a meno di avere a disposizione in dettaglio riferito alla singola persona. Questo non è il caso, dal momento che i dati di tipo economico cui è garan-

tito l'accesso, indicano un ammontare economico generale di costo complessivo riconosciuto agli operatori di ogni corso attivato. Se la necessità, per stimare indicatori di costo-efficacia, è quella di associare a ogni individuo nel campione di destinatari oggetto della valutazione (le circa 1.200 persone formate nell'anno 2016) il relativo costo, una persona formata potrebbe idealmente essere costata X (di più), Z (di meno), oppure nulla sulla base della configurazione di riconoscimento dei costi sopracitata basate su soglie.

Fatto salvo che ciò non è osservabile puntualmente, si muovono passi verso la definizione dei costi medi sulla base di ipotesi. Nello specifico, viene calcolato il costo monetario associato ai diversi codici del corso, durata, e soglie (ricostruita in applicazione dei criteri da decreto, pertanto, per tipo di corso²⁴). Quindi, il costo medio imputato a ogni persona nel campione è calcolato come media di tali costi ricostruiti, ponderata per la probabilità che gli individui rientrino nell'applicazione delle diverse soglie che mutano in relazione al numero di allievi per corso (utilizzando il numero di allievi idonei effettivi, per corso, come insieme complessivo sulla base dei quali pesare i valori²⁵).

Per esemplificare, si consideri di prendere in esame un corso che prevede la soglia sul 12esimo allievo, quindi quella sul 13esimo e 14esimo, e di riconoscimento dei costi pari a 0 dal 15esimo allievo in poi. Si ipotizzi che il numero di allievi idonei, per i quali si verifica cioè il conseguimento del titolo, sia in quel caso stato pari a 18. Fatta salva l'identificazione dei rispettivi valori di costo complessivo associati puntualmente a ciascuna delle tre diverse situazioni nell'ambito dei diversi corsi e *target* di destinatari (in considerazione, ove necessario, anche dell'integrazione con l'indennità di frequenza), il costo associato a ciascuna persona è dato dalla media dei tre valori di costo possibili (diverse soglie), ponderata sulla base della probabilità che l'individuo rientri nelle diverse modalità/soglie. Quindi: [VALORE COSTO ASSOCIATO ALLA SOGLIA 1 X PROBABILITÀ DI RIENTRARE NELLA SOGLIA 1 (pari a 12/18) + VALORE COSTO ASSOCIATO ALLA SOGLIA 2 X PROBABILITÀ DI RIENTRARE NELLA SOGLIA 2 (pari a 2/18) + VALORE COSTO ASSOCIATO ALLA SOGLIA 3 X PROBABILITÀ DI RIENTRARE NELLA SOGLIA 3 (pari a 4/18)] / totale di persone idonee (18).

La soluzione adottata rappresenta una delle possibilità per risolvere un problema potenzialmente senza soluzione (il costo attribuibile associato a ogni persona formata, informazione non disponibile), da approcciare quindi necessariamente con approssimazione. Seppur per ovvie ragioni ciò rappresenti una semplificazione operativa, è preferita a soluzioni diverse quali ad esempio il calcolo di più semplici rapporti tra il costo complessivo riconosciuto nei singoli corsi e il numero di allievi (idonei o iscritti) in quanto sfrutta in modo più informativo le informazioni disponibili (in particolare, quella sul numero di idonei in relazione alle soglie). Tuttavia, va rimarcato come risultati di costo-efficacia calcolate con l'attribuzione di più semplici costi medi (sulla base del rapporto tra costi riconosciuti e numero di iscritti o idonei) porta a risultati sostanzialmente analoghi a quelli che saranno presentati in seguito.

²⁴ Ci si è assicurati che tale calcolo porti, per valori complessivi associati ai corsi, a restituire gli stessi indicatori di costo complessivo rilevabili nei database amministrativi (costi riconosciuti finali). Ciò, a fronte di poche e limitate discrasie, è valido per la quasi totalità dei casi.

²⁵ Si noti che il numero di allievi risultanti dai database non-idonei è limitato, per esempio in media pari a 3 persone (anno 2016). In questi casi, le motivazioni rilasciate alla base della non-idoneità lasciano presupporre che in larga maggioranza non siano risultati rendicontabili tali costi (es. motivazioni legate alla non frequenza). Per questo motivo si sceglie di ponderare la probabilità che le persone formate rientrino nelle diverse soglie di costo sulla base del numero di persone idonee (e non sul numero di persone complessivamente iscritte).

Il costo medio stimato (annuale) per beneficiario di corsi di formazione professionale in Piemonte è in considerazione del totale dei corsi considerati pari a 5.430 euro per beneficiario nel 2016. Nell'intorno dei 6.000 euro per beneficiario si classificano i corsi con codice 1.8I.1-03-99 (corsi specialistici per disoccupati) e quelli per persone straniere disoccupate (2.9I.7-01-05)²⁶. Nell'intorno di 5.000 euro si stima il costo per beneficiario formato dei corsi di qualifica per disoccupati con minori competenze (BAS, codice 1.8I.1-03-98). Infine, su valori medi di 3.000 euro per beneficiario si stima il costo per persone formate nell'ambito dei corsi specialistici mirati alla qualifica, specializzazione, abilitazione e patente di mestiere (codice 3.10IV.12-01-01).

Tabella 10 Il costo medio stimato (annuale) in euro per beneficiario dei corsi oggetti di valutazione. Anno 2016.

	Anno 2016			
	Minimo	Media	Mediana	Massima
1.8I.1-03-98	3.440	5.250	5.090	8.600
1.8I.1-03-99	3.750	6.032	5.740	9.190
2.9I.7-01-05	4.160	6.200	6.144	8.720
3.10IV.12-01-01	1.130	2.590	2.670	3.750
TOTALE	1.130	5.430	5.390	9.190

INDICAZIONI DI COSTO-EFFICACIA

L'indicatore di costo-efficacia è dato, come il termine stesso rievoca, dal rapporto tra i costi di un programma pubblico e la sua efficacia (stima degli effetti favoriti). Nel caso in esame si considera il "costo" della formazione, ricostruito per ogni persona formata, così come descritto al paragrafo precedente. Per effetto, invece, si intende l'occupazione aggiuntiva (favorita dalla partecipazione ai corsi di formazione) esistente a 18 mesi dal termine dei corsi. Nella tabella seguente sono indicate le informazioni su tali elementi, e vengono descritte le procedure di calcolo utilizzate.

Nella prima colonna in Tabella 11 si mostra il numero complessivo di persone disoccupate e formate (1.211 nell'anno 2016) con riferimento alle quali vengono stimati gli indicatori di costo-efficacia. Come già detto in precedenza nell'Introduzione e nel capitolo precedente, la possibilità di stimare l'effetto occupazionale della partecipazione alla formazione professionale risiede nella comparazione della *performance* occupazionale delle persone formate (o "trattate", nel gergo valutativo utilizzato) con un gruppo di controllo composto da persone verosimilmente simili ai trattati, e diversi solo per non hanno partecipato ad attività formative. Quest'ultimo rappresenta la "situazione controfattuale", stima cioè di quale sarebbe plausibilmente stata la condizione occupazionale delle persone formate qualora non avessero partecipato ai corsi di formazione professionale.

²⁶ Questi ultimi incorporano anche il costo dell'indennità di frequenza, di 400 euro per destinatario.

A fronte di 1.211 persone che compongono la popolazione complessiva in esame, il tasso di occupazione a 18 mesi dal termine del corso è del 53,8%. Quindi, il numero di persone occupate presso tale gruppo di persone a 18 mesi dal termine dei corsi è in questo caso di 652. Quale sarebbe stato il tasso di occupazione presso lo stesso gruppo qualora le persone non avessero partecipato alle attività di formazione? Una risposta a tale interrogativo è rilevabile nel tasso di occupazione calcolato per il gruppo di controllo, che stima tale valore del tasso di occupazione nel 46,1%, per un numero di persone occupate pari a 558. Quindi, la differenza tra 652 (numero di persone occupate registrato tra i destinatari dell'intervento) e 558 (stima del numero di persone che sarebbero risultate occupate anche senza aver partecipato alle attività di formazione), indica in 94 persone l'occupazione aggiuntiva favorita dalla partecipazione alla misura presso il gruppo di beneficiari delle attività in esame (sesta colonna nella tabella 11).

La colonna "costo complessivo" in Tabella 11 rappresenta l'ammontare complessivo di costo economico associato alla formazione delle persone che compongono la popolazione oggetto di valutazione: tale valore è calcolato a partire dai costi medi individuali della formazione identificati come descritto al paragrafo precedente, che vengono sommati nel calcolo di un montante complessivo riferito alla popolazione presa in esame. Complessivamente, il valore di costo complessivo associato è stimato in 6,7 milioni (per la popolazione di 1.211 persone formate nel 2016).

L'indicatore di costo-efficacia, che rappresenta il costo in termini monetari associato a 1 posto di lavoro (esistente a 18 mesi dal termine dei corsi) favorito dalla formazione professionale, è dato dal rapporto tra il costo complessivo speso e l'occupazione aggiuntiva favorita (quella, cioè, che altrimenti plausibilmente non si sarebbe realizzata). Tale valore è stimato in media in circa 72.000 euro (6,7 milioni di euro / 94 posti di lavoro aggiuntivi) per le persone formate nell'anno 2016.

Tabella 11 Indicazioni di costo-efficacia. Il costo in euro di un posto di lavoro aggiuntivo (esistente a 18 mesi dal termine della formazione) favorito dalla formazione professionale.

Numero di persone	Tasso di occupazione (trattati)	Numero di persone occupate (trattati)	Tasso di occupazione (controllo)	Numero di persone occupate (controllo)	Occupazione aggiuntiva	Costo complessivo	Il costo di 1 posto di lavoro aggiuntivo (costo-efficacia)
1.211	53,8	652	46,1	558	94	6.700.000	72.000

Nota: valori monetari in euro.

Il calcolo degli indicatori di costo-efficacia può essere replicato in virtù di diversi sottocampioni della popolazione di beneficiari. Ad esempio, qual è l'ordine di grandezza del costo associato a un posto di lavoro aggiuntivo favorito dalla formazione professionale tra gli uomini? Quanto per una persona disoccupata da 2 anni e più? E' possibile ricostruire indicazioni di costo-efficacia, ad esempio, sulla base di caratteristiche quali: genere, nazionalità, classe d'età, durata della disoccupazione, tipo di corso frequentato (BAS o SPE), durata del corso.

Nelle tabelle che seguono si utilizza una modalità schematizzata, segnalando per ciascuna delle caratteristiche sopracitate in quale tra gli intervalli considerati ricade la relativa stima di costo-efficacia calcolata. I risultati in tabella 12 (sempre riferiti alle persone formate nell'anno

2016) suggeriscono come per la maggioranza dei casi gli indicatori di costo-efficacia risultino nell'intervallo della media generale (intervallo 50-74 mila euro) in relazione alle diverse caratteristiche prese in esame. Il costo associato a un posto di lavoro favorito dalla formazione è più basso rispetto alla media nel caso di persone disoccupate da 1-2 anni (15-24 mila euro, nello specifico 20 mila euro), così come nel caso di beneficiari di corsi di più lunga durata (intervallo 25-49 mila euro, in dettaglio 35 mila euro). Dai risultati emergono stime di costi-efficacia più elevate per i beneficiari di corsi più brevi (per i quali non si stimano effetti occupazionali positivi nel campione di beneficiari dell'anno 2016, a 18 mesi dal termine), tra le persone formate di età più elevata (di 40 anni e più, costo-efficacia nell'intervallo 125-150 mila euro) e tra quelle disoccupate da 2 anni e più (anche per queste l'indicazione di costo-efficacia è nell'intervallo 125-150 mila euro). Nell'intervallo tra 100 e 124 mila euro si stima il costo associato a un posto di lavoro aggiuntivo nel caso di persone inoccupate e per quelle che hanno frequentato corsi di media durata (600 ore). Il costo-efficacia stimato per persone formate di genere femminile è nell'intervallo 75-99 mila euro (nello specifico, circa 90.000 euro).

Tabella 12 Indicazioni di costo-efficacia. Il costo in euro di un posto di lavoro aggiuntivo (esistente a 18 mesi dal termine della formazione) favorito dalla formazione professionale. Varie caratteristiche individuali e del corso. Qualificati 2016.

	Livello 1 (15-24 mila euro)	Livello 2 (25-49 mila euro)	Livello 3 (50-74 mila euro)	Livello 4 (75-99 mila euro)	Livello 5 (100-124 mila euro)	Livello 6 (125-150 mila euro)	Livello 7 (Occupazione aggiuntiva non rilevata)
<i>A. Genere</i>							
Uomini			✓				
Donne				✓			
<i>B. Nazionalità</i>							
Italiani			✓				
Stranieri			✓				
<i>C. Età</i>							
24 anni e meno			✓				
25-40 anni			✓				
Più di 40 anni						✓	
<i>D. Durata della disoccupazione</i>							
Meno di 1 anno			✓				
1-2 anni	✓						
Più di due anni						✓	
Inoccupato					✓		
<i>E. Tipo di corso</i>							
BAS			✓				
SPE			✓				
<i>F. Durata del corso</i>							
500 ore e meno							✓
600 ore					✓		
800 ore e più		✓					

Come si è detto all'inizio del capitolo, l'analisi di costo-efficacia tiene in considerazione esclusivamente il lato dei costi e non quello dei benefici più vasti derivanti dalla partecipazione alle attività. Inoltre, le stime di costo-efficacia sono per ovvie ragioni profondamente dipendenti dalla dimensione della stima dell'effetto calcolata (in questo dell'occupazione aggiuntiva generata). Ad esempio, gli stessi indicatori di costo-efficacia calcolati sulla coorte di persone qualificate nell'anno 2015, dove l'effetto occupazionale stimato era più alto (ciò è dovuto in particolare alle caratteristiche meno fragili dei qualificati in quell'anno; si veda Donato et al., 2019), porterebbero a una misura di costo-efficacia della formazione professionale, in media complessiva, di circa 40 mila euro.

Futuri sviluppi della ricerca potranno contribuire a fornire ulteriore evidenza circa l'effetto occupazionale della formazione su coorti di beneficiari ulteriori. Inoltre, l'analisi potrebbe anche essere ampliata in considerazione dei benefici derivanti dall'aver un'occupazione. Tra questi ultimi si potrebbero considerare ad esempio il sostegno alla domanda di beni, la partecipazione a versamenti di tasse e contributi, il minore esborso pubblico in politiche passive del lavoro, l'accresciuto benessere individuale e familiare. Esistono poi altri benefici più difficilmente misurabili associati alla rimessa in moto dell'individuo, ad un possibile ampliamento delle sue reti di relazioni, o aver compreso meglio i propri desideri e innescato nuove progettualità, etc. In questo ambito, dunque, come dichiarato all'inizio del paragrafo, il lavoro di ricerca potrà anche ampliarsi in futuro.

CAPITOLO 3

INTERVENIRE SULLA DISOCCUPAZIONE DI LUNGA DURATA: OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE

INTRODUZIONE

La formazione professionale aumenta, in media, le possibilità occupazionali dei destinatari (Donato et al., 2019). Tuttavia, gli effetti, benché siano positivi, variano in base ad alcune caratteristiche dei partecipanti e alla durata del periodo di disoccupazione. Inoltre i diversi gruppi socioanagrafici – come mostrato nel Capitolo 1 - non partecipano alle attività formative nella stessa misura.

La percentuale delle persone di 40 anni e più che sceglie di partecipare ai corsi di formazione professionale regionali è relativamente bassa: circa il 15% tra le persone qualificate nel 2016. Tale quota, relativamente ridotta, non è sorprendente dal momento che per le persone più mature “ripartire” assimilando nuove competenze tecniche grazie alla formazione professionale può rappresentare un investimento oneroso e non particolarmente invitante per diversi motivi. Ad esempio, è plausibile ipotizzare che un adulto non abbia forti incentivi nell'intraprendere un percorso formativo che potrebbe ipoteticamente limitare, almeno nel periodo di formazione, l'accesso o la partecipazione (anche solo saltuaria) al mercato del lavoro, così da permettergli un reddito, anche se limitato e sporadico.

È interessante in questa sede considerare l'incidenza delle persone di 40 anni e più anche nell'ambito di altri interventi regionali di politica attiva del lavoro quali, ad esempio, il Buono per servizi al lavoro. Questa misura, diretta a diversi target tra cui quello delle persone con età superiore a 30 anni e disoccupate da almeno sei mesi, è stata implementata a partire dal 2017 e prevede servizi di orientamento, sostegno alla ricerca attiva del lavoro, tirocini con il supporto di un tutor, inserimenti lavorativi (Pomatto, 2018). Tra i beneficiari di questo programma, nel 2017 la quota di persone di 40 anni e più è stata del 70%, dunque un'ampia partecipazione da parte di disoccupati in età più matura (Poy, 2019). Anche coloro che sono in cerca di lavoro da due anni e più, che in Piemonte hanno per lo più un'età superiore a 40 anni, sembrano preferire questo tipo di intervento rispetto alla formazione: infatti se tra i qualificati le persone disoccupate da lungo tempo sono circa il 22%, tra gli utenti del Buono per servizi al lavoro salgono al 37%.

Di conseguenza, possiamo dire che le persone anagraficamente più mature, per favorire il proprio reingresso nel mercato del lavoro, prediligono programmi che prevedono un ventaglio di servizi per trovare lavoro rispetto agli interventi formativi. Tuttavia, dal punto di vista dei risultati, le stime degli esiti della formazione professionale (Donato et al., 2019) e del Buono per servizi al lavoro (Poy, 2019) mostrano un effetto occupazionale più basso tra le fasce anagraficamente più adulte dei partecipanti.

Le persone inoccupate sembrerebbero invece preferire – con riferimento alla platea degli utenti negli anni 2016-2017 – le attività formative, dove rappresentano oltre il 39% del totale, mentre costituiscono il 28% dei beneficiari del Buono per servizi al lavoro.

Tuttavia, anche nel caso delle persone alla ricerca di un primo lavoro (inoccupate), sia la formazione professionale sia gli interventi del Buono per servizi al lavoro²⁷ sono risultati meno efficaci rispetto ad altri target. Pertanto, proprio in virtù dell'inefficacia relativa degli interventi citati, le persone di età più avanzata, i disoccupati di più lungo periodo e gli inoccupati rappresentano potenziali beneficiari di altre possibili misure finalizzate a fronteggiare la loro condizione di svantaggio. In questo capitolo si intende suggerire alcuni interventi applicabili a queste situazioni.

Prima di ciò, si propone quanto emerso da un documento del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, riguardante le politiche per i disoccupati di lunga durata in Italia. Tale documento segnala alcuni elementi di debolezza delle politiche attuate per il contrasto alla lunga disoccupazione (Italia-Lavoro, 2016). Per l'Italia – e così per altri paesi – è stato ad esempio osservata:

- l'erogazione di servizi poco adattati alle esigenze dei disoccupati di lunga durata;
- la scarsa qualità e la gamma dei servizi disponibili;
- la bassa copertura dei servizi;
- l'incapacità di coinvolgere le persone più a rischio.

A ciò si somma il fatto che l'Italia soffre, in questo come in altri contesti di *policy*, di una debole e frammentata cooperazione tra gli attori coinvolti: nell'ambito delle politiche per il contrasto alla disoccupazione di lunga durata sembrerebbe che i Comuni, responsabili per l'assistenza sociale, e i centri per l'impiego, agiscano separatamente senza coordinarsi nell'erogazione degli interventi. Da ciò consegue che un forte investimento nello stimolare una maggiore cooperazione tra gli attori coinvolti potrebbe condurre ad effetti positivi sulle *performance* occupazionali, così come è stato sperimentato anche in altre nazioni (Fertig et al., 2016).

In aggiunta a questi interventi "di sistema" è possibile rintracciare nel dibattito corrente due principali ipotesi in merito a quale sia l'intervento di *policy* maggiormente in grado di promuovere il re-inserimento lavorativo delle persone disoccupate. La prima ipotesi si focalizza sul favorire percorsi di riflessione volti a ripensare la propria professionalità in modo creativo, puntando sulle competenze individuali, in particolare quelle trasversali. Tali percorsi possono avvenire anche in gruppo, facendo leva sul confronto e sulla forza dell'intelligenza collettiva. Alla base della seconda ipotesi, invece, vi è l'idea (che potrebbe essere combinata anche con l'ipotesi di cui sopra) che tra i fattori determinanti l'inserimento lavorativo vi sia fundamentalmente il sistema di relazioni tra l'offerta e la domanda di lavoro, la capacità di costruirle e gestirle. Iniziative solo sul versante dell'offerta, come nella prima ipotesi, non sono considerate sufficienti. Vi è poi una terza ipotesi, poco presente nel dibattito italiano, basata sull'assunto che le difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro incontrate da alcune persone derivano dal fatto che l'ambiente sociale (istituzionale, educativo e lavorativo) è strutturato per soggetti che possono, sanno o acconsentono, ad adattarsi. In questo terzo approccio viene dato spazio alla ricerca di un accomodamento reciproco tra individuo e organizzazione (impresa, servizi, istruzione) mediante un processo di personalizzazione che tiene maggiormente conto delle caratteristiche individuali dei soggetti coinvolti. Questo terzo approccio necessita del coinvolgimento di persone (disoccupate e datore di lavoro) disponibili ad avviare percorsi di

²⁷ Con la sola eccezione nel caso del Buono per servizi al lavoro dei percorsi di inserimento lavorativo tra le persone inoccupate.

costruzione dei posti di lavoro, nell'idea che ciò possa rappresentare una soluzione vantaggiosa per tutte le parti in causa.

Di seguito viene presentato almeno un caso per ogni tipo di intervento con lo scopo di illustrarne la filosofia di base. Infine, si dedicherà una riflessione alla necessità di prevedere per ogni intervento una valutazione, così da comprenderne l'efficacia e eventualmente derivarne indicazioni per altri tipi di misure.

INTERVENIRE SULLA (RI)PROGETTAZIONE PROFESSIONALE

Vi sono abilità e visioni del proprio "Sé" sul mercato del lavoro che favoriscono l'interazione dell'individuo nei diversi contesti organizzativi e nei compiti che si svolge. Pertanto non caratterizzano una specifica professione o non sono adatte a un ambiente in particolare. Si tratta di caratteristiche e capacità degli individui, di tipo ascrivito o che possono essere acquisite, che entrano in gioco nel rispondere alle esigenze della vita quotidiana. Fanno parte di quest'insieme di competenze, spesso definite "trasversali": la capacità di interagire e di lavorare in gruppo, di gestione dello stress e dei conflitti, di assumere decisioni o di relazionarsi efficacemente con gli altri, di organizzare e gestire il tempo di lavoro, di risolvere problemi, di saper essere integri e responsabili. In modo rilevante, tra le abilità che rientrano entro queste competenze vi sono anche la capacità di formulare una visione creativa della propria figura professionale, l'atteggiamento proattivo verso il lavoro e verso le richieste ambientali di interazione che questo comporta.

A seguito del perdurare di periodi di disoccupazione, nonché per effetto della derivante mancanza di fiducia in se stessi che alcuni individui possono progressivamente sviluppare in questi periodi, quest'insieme di competenze, quando esistenti, potrebbero indebolirsi. Nelle persone in cerca di prima occupazione e che dispongono di meno informazioni relative alle competenze utili nel mercato del lavoro queste competenze potrebbero essere poco sviluppate o essersi deteriorate.

Tra gli interventi innovativi in questo ambito realizzati a livello nazionale, è possibile citare quello promosso da Cariplo Factory (Fondazione Cariplo) chiamato Talenti Inauditi²⁸ e quello avviato dalla diocesi di Torino intitolato "Laboratorio metropolitano giovani e lavoro"²⁹. Il primo ha previsto diverse tappe per la selezione dei destinatari: a seguito di una *call* sono stati realizzati diversi *workshop* conoscitivi cui hanno partecipato centinaia di persone, tra le quali ne sono state selezionate 72 per partecipare all'edizione pilota del programma. Il percorso è di gruppo (12 persone per gruppo) e dura circa due mesi per un giorno a settimana. Alla base dell'intervento c'è l'idea che grazie alla forza del gruppo (intelligenza collettiva frutto del continuo dialogo tra operatori e beneficiari), i partecipanti attraversino: 1) una fase di ispirazione (*circa la propria proposta professionale: cosa si sa fare?*); 2) una fase di ideazione (*come perseguire l'obiettivo?*); 3) una fase di prototipazione (*redazione di un piano da attuare per raggiungere gli obiettivi desiderati, la cui bontà è testata presentando l'idea con il gruppo*), 4) una fase di implementazione (*lasciata all'individuo*).

Attraverso il lavoro di gruppo le persone sarebbero indotte a ragionare sul proprio percorso professionale, per riprogettarlo assumendone il controllo in applicazione di metodologie co-

²⁸ <https://talentiinauditi.com/>

²⁹ <https://www.diocesi.torino.it/socialeelavoro/laboratorio-giovani-e-lavoro/>

siddette di *design thinking* applicate alla riprogettazione professionale. Nel complesso si tratta di un intervento finalizzato ad agire fortemente dal lato delle competenze di tipo non tecnico, tramite la riflessione sulle proprie potenzialità e la spinta verso una visione creativa della professionalità sulla base delle proprie abilità e aspirazioni.

Il "Laboratorio metropolitano giovani e lavoro" della diocesi di Torino si è posto un obiettivo simile, ovvero di generare una spinta per la riattivazione dei giovani inattivi attraverso il riferimento ad una comunità educante, dunque di nuovo, come per Talenti Inauditi, tramite un intervento di tipo collettivo. Avviato nel 2017, il Laboratorio ha creato quattro piccoli gruppi di giovani (sei individui per ogni gruppo) caratterizzati da sfiducia, demotivazione e con difficoltà a trovare lavoro e ha previsto una breve esperienza lavorativa (sei mesi) con l'affiancamento di un tutor aziendale e di un giovane educatore, entrambi inseriti territorialmente in una comunità parrocchiale con funzione di rete tra i diversi attori. Quest'ultima viene intesa come comunità educante in cui uno dei livelli educativi è quello del gruppo dei pari all'interno del quale condividere le difficoltà del percorso (Svaluto Ferro, 2017). L'inserimento lavorativo è stato utilizzato con l'obiettivo di promuovere "un atteggiamento attivo e propositivo" nei confronti della vita e delle scelte formative e professionali (Agorà-del-sociale, 2017), e non finalizzato ad un'assunzione a più lungo termine. Il progetto è stato monitorato e valutato attraverso un'attività di ricerca-azione che ne ha riscontrato l'efficacia per quei giovani in possesso di qualche risorsa sociale (in particolare relazioni familiari e amicali, o connessioni relazionali in ambiti extralavorativi), mentre non si è rivelato sufficiente per coloro maggiormente in difficoltà (Abburà, 2019). Lo studio ha segnalato la necessità di rafforzare la dimensione della personalizzazione degli interventi, in quanto l'esame di alcuni casi coinvolti nel progetto ha mostrato specificità non secondarie quali l'assenza di relazioni sociali e l'aver raggiunto livelli di fiducia in sé e nelle proprie opportunità molto bassi.

INTERVENIRE SULLE RELAZIONI

Un secondo tipo di interventi focalizza l'attenzione all'incrocio tra le competenze individuali e la domanda di lavoro, avendo come oggetto la costruzione e lo sviluppo delle relazioni tra i diversi attori dell'inserimento lavorativo.

Shape Work³⁰ è un intervento promosso dalla Fondazione Luigi Clerici di Milano. Il programma si rivolge a giovani nell'ambito dei percorsi di alternanza scuola lavoro e apprendistato³¹, ma la logica di fondo può essere utilizzata anche intercettando altri tipi di *target* come le persone adulte, adattandone la metodologia alla situazione di vita di queste ultime. Alla base dell'intervento vi è la convinzione che l'inserimento lavorativo possa essere favorito dal mettere in relazione la famiglia (o, comunque, il contesto familiare di provenienza), l'individuo, il centro formativo e l'impresa fornendo competenze di *coaching* a coloro che si occupano di seguire gli allievi nel percorso di inserimento. L'intervento ha pertanto previsto la formazione di questi operatori mediante una metodologia formativa attiva, che ha coinvolto collettivamente i partecipanti nella costruzione e nella valutazione della formazione. Questa modalità partecipativa ha sotteso l'intero progetto, anche nella fase di inserimento degli studenti. Inoltre

³⁰ <https://www.clerici.lombardia.it/2.0/Page/Shape-Work>

³¹ Apprendistato come previsto dall'articolo 43 del Decreto Legislativo 81/2015, che ha introdotto in Italia l'approccio duale nei sistemi regionali di istruzione e formazione.

questa metodologia ha condotto ad estendere il progetto originario realizzando corsi *online* per tutti i docenti e lo *staff* dell'ente formatore in modo da condividere un approccio e un linguaggio comune nelle attività di accompagnamento all'inserimento. Le competenze di *coaching* da acquisire nei corsi *online* sono finalizzate a migliorare le capacità di ascolto e a motivare gli studenti nei momenti di difficoltà. Inoltre i corsi sono finalizzati a sviluppare la capacità di tenere conto delle diversità culturali e sociali, delle competenze dello studente da inserire, ma anche dei fabbisogni delle imprese e delle situazioni specifiche di lavoro (risolvendo anche eventuali criticità sopravveniente). Il *coach* - formato in tali corsi - affianca lo studente nel percorso di inserimento lavorativo e, attraverso un rapporto costante con gli attori coinvolti, risolve le problematiche che potrebbero verificarsi nel corso del tempo. Questa figura professionale ha il fine di ottimizzare i tempi dell'inserimento lavorativo, i compiti e i piani di lavoro personalizzati attraverso un percorso di progettazione con i docenti, i familiari e i tutor aziendali. Questo tipo di modalità relazionale prevede il costituirsi di un gruppo di imprese disponibili a far parte del *network* e la fornitura di un *vademecum* ai tutor aziendali. L'intero processo di accompagnamento ad opera dei *coach* e dei tutor aziendali è stato supportato da momenti di supervisione da parte dei formatori. Il rapporto di presentazione del programma Shape Work (citato in nota 30) mostra come la dinamica di tipo partecipativo e attivo abbia prodotto durante lo svolgimento del progetto trasformazioni organizzative nell'ente formatore e nella cultura aziendale di alcune imprese, nella direzione di una maggiore sensibilità rispetto alle esigenze dei tirocinanti.

Il programma "Formazione per la Mobilità Professionale" (FMP), promosso e finanziato dalla Fondazione Compagnia di S. Paolo³², ha invece lo scopo di abbinare, anche in questo caso a partire da un *network* di imprese disponibili ad assumere, imprese e lavoratori attraverso un'attività di mediazione e interconnessione, riducendo le asimmetrie informative tra gli attori e agendo con attività formative e personalizzate, coerenti con i fabbisogni delle imprese e con i desiderata delle persone disoccupate (o inoccupate). La formazione specifica dedicata ad alcuni temi ha l'obiettivo di rafforzare o valorizzare in alcuni casi il "saper fare" tecnico della persona e colmare le eventuali carenze nelle competenze per favorirne l'impiego in tempi rapidi. Anche in questo caso il progetto è concepito in modo che possa modificarsi in corso d'opera, a seconda delle esigenze emergenti. Il progetto si rivolge, dal 2017, a persone disoccupate o inoccupate di età superiore ai 29 anni, senza una particolare attenzione alla lunga disoccupazione.

Questi interventi rientrano a pieno titolo nell'ambito delle cosiddette politiche attive del lavoro finalizzate ad aumentare l'occupazione dei soggetti in difficoltà. Il progetto sostiene anche per alcuni mesi i costi per l'indennità di tirocinio, se attivato, ma esclusivamente a fronte dell'impegno formale dell'impresa ad assumere al termine dello stesso.

Nei primi due casi citati (Talenti Inauditi e Laboratorio metropolitano giovani e lavoro) si investe sullo sviluppo delle competenze (anche trasversali) attraverso un coinvolgimento ampio delle persone; negli altri due (Shape Work e FMP) si insiste sull'orientamento e sull'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro operando al rafforzamento del sistema duale. Un elemento comune a questi interventi è l'essere stati affiancati da attività di valutazione degli effetti.

³² <https://www.compagniadisanpaolo.it/ita/News/crisi-occupazionale>

PERSONALIZZARE L'INTERVENTO

Si è visto finora come quasi tutti i programmi presentati siano accomunati da un focus sulle persone in cerca di occupazione, senza una particolare attenzione alle persone con difficoltà di occupabilità, ad esclusione del progetto sui giovani inattivi del “Laboratorio metropolitano giovani e lavoro”. Questo stesso programma ha indicato l'esigenza di personalizzare gli interventi a seconda delle caratteristiche dei soggetti.

Il tema della personalizzazione è spesso collegato a quello della profilazione degli utenti di un determinato servizio: per esempio un Centro per l'impiego con a disposizione una serie di opportunità da offrire agli utenti (corsi di formazione, tirocini, ecc.) necessita di protocolli e criteri sulla base dei quali decidere chi indirizzare a che cosa. La profilazione può essere ottenuta con metodologie diverse.

Qui si presenta un programma rivolto a giovani disoccupati e con bassi livelli di occupabilità che ha adottato una metodologia di profilazione innovativa rispetto a metodi statistici di profilazione basati su variabili socioanagrafiche individuali. Il progetto potrebbe rientrare nel gruppo precedente di interventi in quanto opera sulle relazioni tra chi cerca lavoro, le imprese e il mondo della formazione. Tuttavia, a differenza dei programmi fin qui discussi, aggiunge una particolare attenzione agli stili di apprendimento e di socialità dei soggetti coinvolti per l'inserimento lavorativo. Per questa ragione viene presentato in questo paragrafo con lo scopo di mettere in evidenza il tema della personalizzazione della formazione e dei servizi per il lavoro.

Il programma, ideato nel 2017 da KIT (*Knowledge Training ICT*), un'impresa non-profit norvegese, si pone come obiettivo quello di inserire i giovani con competenze informatiche in aziende mediante l'ulteriore sviluppo di queste competenze con modalità formative basate sull'autonomia nell'apprendimento (Høgmo, 2019). Il progetto ha infatti un target di giovani molto specifico: coloro che vengono chiamati *online gamers*, ossia giovani che apparentemente verrebbero classificati come NEET (*Neither Employed nor in Education or Training*), non in formazione né al lavoro, ma che in realtà sono attivi nel mondo virtuale dei giochi online, spesso con competenze informatiche acquisite tramite autoformazione. I fondamenti del progetto fanno riferimento alla teoria della distanza di transizione nell'apprendimento di Michael Moore (Moore, 1993). Questa teoria evidenzia come ogni disegno di attività formative crea una distanza tra chi insegna e chi apprende, ovvero uno spazio in cui si generano le difficoltà di apprendimento. La teoria offre indicazioni su come minimizzare questa distanza. Nel progetto di KIT questa teoria viene utilizzata per personalizzare la distanza desiderata da chi apprende nei termini del tipo di interazioni desiderate con l'insegnante e i pari. L'ipotesi infatti è che i giovani *online gamers* siano lontani dalla formazione standard per ragioni che vanno tenute in conto e che li hanno condotti a preferire l'autoformazione. Con una metodologia di avvicinamento da parte di un coach esperto, viene avviato un percorso di incontri settimanali, in cui mediante un dialogo basato sull'ascolto attivo, è possibile individuare gli interessi formativi e professionali dei singoli partecipanti. Nell'ultimo anno formativo, è emerso per esempio l'interesse per un corso di informatica per il disegno di giochi online. Tale corso è di tipo accademico, presso l'università di Stoccolma, in modalità online. Nel percorso di reciproca conoscenza è anche proposto un questionario per identificare gli stili di apprendimento e le preferenze al riguardo delle interazioni con l'insegnante e i pari. Sulla base delle risposte, si provvede ad organizzare in modo personalizzato la partecipazione alle attività formative. Per esem-

pio si evita di proporre una partecipazione in gruppi di lavoro a giovani con un alto grado di ansia per le situazioni sociali o prima che il giovane o la giovane sia pronto/a a questo tipo di apprendimento tra pari e con l'insegnante. Si tratta di una categorizzazione che non è definitiva, ma si modifica nel tempo mano a mano che il soggetto sviluppa per esempio maggiore stima in se stesso/a e padronanza nelle competenze. In generale, i/le coach svolgono un ruolo di facilitazione nel processo individuale di apprendimento e nel sostegno emotivo necessario a causa di frequenti episodi di ansietà e depressione.

Al termine della formazione, si propone agli *online gamers* l'inserimento lavorativo in aziende disponibili ad accoglierli. Anche in questo caso l'inserimento viene attuato avendo cura di tenere in conto l'elevata variabilità di disponibilità alle interazioni sociali. Il frequente riferimento a questa dimensione sociale, e l'esplicito riferimento nei report del programma a casi di sindrome di Asperger, rimandano alla questione dell'esistenza di diversità individuali nella capacità di comunicazione, interazione, identificate a volte come disabilità. Questa notazione suggerisce un'altra ragione a favore di processi di profilazione svolti con attenzione e nella prospettiva di sostenere le persone nel rispetto delle loro specificità e evoluzioni.

Il programma di KIT è ancora in fase di sviluppo e definizione del concetto, pertanto la valutazione è sotto forma di monitoraggio e raccolta di dati statistici.

VALUTARE PER MIGLIORARE LE POLITICHE

L'esigenza di migliorare le politiche, come nel caso di quelle di contrasto alla disoccupazione di lunga durata e di sostegno alle persone in difficoltà, può essere un valido motivo per valutarle. In particolare, la pratica della valutazione dovrebbe trovare largo consenso e piena applicazione laddove vi sia un ragionevole dubbio sull'efficacia di un intervento: non conoscendone la reale efficacia, prima di estenderlo ad ampia scala, sarebbe consigliabile la sperimentazione a scala ridotta, per comprendere se i risultati soddisfano effettivamente le aspettative.

La valutazione, e in particolare il metodo sperimentale, ha trovato crescente applicazione nel corso degli ultimi anni. La logica del metodo deriva dall'ambito biomedico: un gruppo di potenziali beneficiari del farmaco da testare – e rispetto al quale non sono note le capacità terapeutiche – viene separato in due sottogruppi; il primo, il "gruppo sperimentale", riceve il farmaco da testare mentre il secondo gruppo, "di controllo", riceve una sostanza con le stesse proprietà organolettiche ma privo del principio attivo (placebo). L'assegnazione ai due tipi di trattamento avviene per sorteggio (randomizzazione) ed il fatto che sia casuale permette di evitare che vi siano fattori che differenzino in modo sistematico i due gruppi, così da poterli confrontare. Nonostante alcune differenze di applicabilità tra l'ambito biomedico e quello di altri settori di *policy*, questo metodo sta trovando larga applicazione, tanto all'estero quanto in Italia, in relazione ad interventi "pilota" per i quali si nutrono ragionevoli dubbi sulla loro efficacia. Ad oggi, i casi più noti di applicazione a livello internazionale sono quelli nel campo degli interventi di contrasto della povertà, soprattutto in Asia e in Africa (Duflo, 2011). Nel 2019 il Premio Nobel per l'economia è stato conferito proprio ai ricercatori che hanno impiegato l'approccio sperimentale nella lotta alla povertà globale.

Anche in Italia non sono mancate alcune esperienze di valutazione sperimentale. Due di queste sono state realizzate di recente – o sono tutt'ora in corso di svolgimento – proprio in Piemonte. Si tratta di esperienze dedicate a valutare in un caso un progetto per l'inserimento del-

le persone affette da disagio psichico (Box 1) e, nel secondo caso, i percorsi di integrazione lavorativa delle persone richiedenti asilo politico (Box 2)³³.

Al di là dei risultati specifici dei due interventi è importante evidenziare che sono stati realizzati grazie allo scetticismo, da parte degli stessi enti proponenti i progetti³⁴, circa i loro risultati e da una richiesta del finanziatore di valutare con metodi "rigorosi" gli interventi in campo. Ciò ha reso possibile che gli attori coinvolti fossero disponibili a "manipolare" il processo di selezione dei beneficiari così da creare i due gruppi, il primo oggetto dell'intervento ed il secondo in grado di riprodurre il modo plausibile ciò che sarebbe successo qualora l'intervento non avesse mai avuto luogo.

Come abbiamo visto in apertura, nel campo delle politiche per il contrasto al fenomeno della lunga disoccupazione vi sono ampi margini di miglioramento dei servizi e dei risultati: l'efficacia di molte opzioni di intervento è però solo presunta.

Le possibilità di intervento possono riguardare il "perfezionamento" delle politiche messe in campo a partire dalla non sempre efficace collaborazione dei servizi sociali con quelli prettamente deputati all'inserimento lavorativo. Incentivare la collaborazione e il rafforzamento della *governance* territoriale tra enti ed organizzazioni incrementerebbe davvero (e di quanto) il tasso di occupazione dei beneficiari degli interventi? E di quanto rispetto a chi non prenderebbe parte a quest'intervento di "stimolo" della collaborazione?

Le possibilità di intervento potrebbero inoltre riguardare i processi di "innovazione" delle politiche, attraverso la proposta e l'adozione di modelli inediti sul versante organizzativo e/o rispetto alla "filosofia" ad essi sottesa: progettare con gli utenti un percorso formativo, personalizzando le modalità di fruizione, aumenterebbe (e di quanto) le loro *chance* occupazionali rispetto a quanto fatto sinora? Un maggiore investimento sulle competenze relazionali rispetto alla formazione tecnica produrrebbe maggiore occupazione? La costruzione all'interno di una rete di imprese, di enti formativi e di persone in cerca di lavoro, di percorsi di inserimento lavorativo darebbe luogo ad un più elevato effetto occupazionale?

Sia che si tratti di tentativi di perfezionamento delle politiche messe in campo, sia che si tratti di inserire modalità inedite di intervento, in entrambi i casi i risultati positivi possono essere solo ipotizzati.

Per entrambi i casi, l'uso del metodo sperimentale – metodo ideale per testare interventi in piccola scala – va previsto già nella fase di disegno dell'intervento. Si tratta di una condizione necessaria e indispensabile per il suo utilizzo ma che crea anche buone condizioni per lo sviluppo stesso delle politiche: è una fase che costringe *policy maker*, attuatori e valutatori ad interagire prefigurando in modo molto dettagliato gli obiettivi dell'intervento, i problemi (ipotetici) dell'attuazione da fronteggiare, gli aspetti da tenere sotto controllo e i dati da monitorare.

Si tratta di elementi utili per attuare al meglio l'intervento da sottoporre a valutazione sperimentale e per comprendere gli accorgimenti da adottare nel caso di una replica dell'esperimento o in vista di un'eventuale estensione dell'intervento a scala più ampia.

³³ Entrambi i progetti sono nati grazie al cofinanziamento Commissione Europea, *DG Employment, Social Affairs and Inclusion*, nell'ambito del programma EaSI-Progress, asse che supporta i paesi europei a migliorare le politiche del lavoro e nel campo della protezione sociale, dell'integrazione e del contrasto della povertà.

³⁴ Regione Piemonte nel caso di Tsunami, l'Agenzia Piemonte Lavoro nel progetto FORWORK.

Box 1 – Il progetto Tsunami

Il progetto Tsunami – *A Traineeship as a Springboard out of Unemployment for those Affected by Mental Illness*¹ – è stato realizzato da ottobre 2016 e ottobre 2019 nel campo dell'inserimento lavorativo delle persone con disagio psichico (Battiloro et al., 2017).

Il partenariato del progetto ha visto come capofila la Regione Piemonte e, tra i partner, l'Agenzia Piemonte lavoro e quindi i Centri per l'impiego (Cpi) regionali. Il progetto è stato valutato con il metodo sperimentale, dividendo a livello dei Cpi il territorio regionale. In alcuni Cpi è stato attuato il progetto e ai neoiscritti disoccupati è stata proposta la partecipazione ad un percorso della durata massima di 13 mesi con il tirocinio quale elemento centrale dell'intervento. Al contrario, le persone iscritte ai Cpi del gruppo di controllo hanno invece ricevuto i "tradizionali" servizi per l'inserimento lavorativo. Il progetto ha avuto lo scopo di verificare se e quanto il tirocinio sia un trampolino di lancio verso l'occupazione.

Il confronto tra i due gruppi non ha evidenziato differenze sulla probabilità di occupazione ma, al di là delle ragioni di questo sostanziale pareggio e delle eventuali implicazioni di *policy* derivanti da questo risultato, ciò che è importante sottolineare è che in assenza di un gruppo di controllo con il quale confrontare i risultati occupazionali si sarebbe stati portati a credere nel suo successo.

Infatti, a 12 mesi dall'avvio di Tsunami, il tasso di occupazione del gruppo sperimentale era pari a circa il 20%, un risultato che, in assenza di un adeguato termine di paragone, sarebbe stato accolto come un indicatore della bontà dell'intervento messo in campo (Battiloro et al., 2019).

Box 2 – Il progetto FORWORK

Il progetto FORWORK – *Fostering Opportunities of Refugee WORKers*¹ – è stato attuato a partire dal mese di febbraio 2018 e vede la collaborazione tra l'Agenzia Piemonte Lavoro, coordinatore a livello regionale, l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL, coordinatore nazionale) e altri sei partner, ed è finalizzato a sperimentare un modello di presa in carico individualizzata dei migranti. Il progetto prevede che 600 beneficiari partecipino ad un percorso di integrazione lavorativa personalizzato per i richiedenti asilo in circa 90 Centri di accoglienza straordinari (CAS) della Regione Piemonte; l'intervento prevede una valutazione delle competenze linguistiche e professionali e l'elaborazione di un Piano di Azione Individuale dei potenziali beneficiari, il supporto di mediatori interculturali con l'accompagnamento e il tutoraggio da parte di *job mentor*, il riconoscimento delle competenze acquisite in contesti formali e informali, nonché l'avvicinamento ai servizi regionali per l'impiego e l'erogazione di servizi di placement personalizzati. Nel corso del progetto verranno svolte indagini conoscitive volte a rilevare informazioni sul livello di integrazione sociale e lavorativa di 1.200 richiedenti asilo di cui 600 beneficiari delle attività FORWORK e altri 600 richiedenti asilo come "gruppo di controllo". Contestualmente all'indagine verranno avviate le procedure di iscrizione (o aggiornamento dati) dei 1.200 richiedenti asilo nel Sistema Informativo Lavoro Piemonte (SILP).

RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Il capitolo illustra e discute alcuni interventi ideati per sostenere le persone in cerca di un lavoro o nella fase delicata dell'inserimento lavorativo. La presentazione ha messo in evidenza che i progetti possono focalizzarsi sugli individui in cerca di lavoro o sulla relazione tra chi richiede lavoro (i datori di lavoro) e chi lo offre (coloro che sono in cerca di un'occupazione). In questo secondo caso è indispensabile sviluppare una rete di relazioni tra diversi attori: enti formativi, imprese, famiglie, contesti di appartenenza. In realtà vi sono approcci che, anche quando il focus è sulle persone disoccupate o inattive, ritengono importante individuare imprese con cui collaborare per l'efficacia dell'intervento. È il caso del "Laboratorio metropolitano giovani e lavoro", del progetto della Fondazione Luigi Clerici e del programma FMP. In effetti, le teorie sullo sviluppo umano di impronta culturale-storica, derivanti dai lavori di Vygotsky, argomentano che le caratteristiche delle persone si creano nelle relazioni sociali e nelle attività collettive e materiali. Si tratta di un elemento teorico che rafforza il significato di quanto sperimentato in quei programmi con riferimento sia alla costruzione di network con le imprese sia al ruolo attribuito all'educazione tra pari, un altro aspetto sociale nello sviluppo delle persone, o comunque alla partecipazione attiva e di condivisione con gli altri attori (Migliore, 2013).

Il fatto di coinvolgere le imprese nei programmi di supporto alle persone disoccupate è un tratto significativo anche in merito alla questione dei fabbisogni formativi e delle attività formative. Il rapporto con le aziende è essenziale per conoscere i fabbisogni professionali come in entrambi i progetti illustrati nel secondo gruppo, e per costruire insieme percorsi formativi adeguati, nella consapevolezza che la formazione deve comunque avere un compito più ampio di quello di fornire competenze spendibili sul mercato del lavoro.

Un altro aspetto emerso dalla discussione è quello della personalizzazione degli interventi. La discussione ha mostrato che esistono metodi diversi per personalizzare le risposte ai bisogni degli utenti dei servizi per il lavoro e degli enti formativi. Un dato nuovo è quello di rafforzare la personalizzazione delle attività formative per riconoscere le specificità individuali negli stili di apprendimento e di socialità. Con il progetto norvegese si affaccia l'idea che le persone vadano riconosciute nelle loro diverse capacità e stili di vita. Questo medesimo principio è emerso anche nel progetto della Fondazione Luigi Clerici.

Per avere la possibilità di migliorare gli interventi è però necessaria un'attività di valutazione degli esiti dei programmi, come dimostra questo volume, nato dall'esigenza di comprendere più a fondo l'effetto della formazione professionale nel contrastare la lunga disoccupazione in Piemonte. Le riflessioni sugli stili di apprendimento nel progetto norvegese suggeriscono inoltre la necessità di conoscere meglio la dimensione didattica della formazione erogata nel sistema piemontese e regolata dalla Direttiva del mercato del lavoro.

CAPITOLO 4

CONCLUSIONI

In questo lavoro abbiamo esaminato il fenomeno della disoccupazione di lungo corso dapprima in una prospettiva europea, adottando la definizione dell'Eurostat, che aggrega nello stesso gruppo tutti coloro che cercano lavoro da un anno o più. Da questo punto di vista, il fenomeno della lunga disoccupazione è soprattutto delle regioni europee conosciute come quelle economicamente più in difficoltà: quelle del sud europeo. Il Piemonte, pur non facendo parte di quel gruppo, presenta livelli del fenomeno in crescita rispetto a quelli pre-crisi 2008 e si colloca a distanza dalle altre regioni europee del gruppo di appartenenza Europa Occidentale.

Abbiamo poi esaminato se le persone disoccupate da due anni e più hanno caratteristiche socioanagrafiche simili o diverse rispetto a coloro che lo sono da un periodo di tempo leggermente inferiore. Sulla base dei dati disponibili solo per il Piemonte, abbiamo appurato che vi sono delle differenze: le persone disoccupate da due anni e più sono contraddistinte da tratti che ne producono un posizionamento debole nell'attuale mercato del lavoro. Si tratta di persone più spesso mature o con titoli di studio bassi o giovani, o una combinazione di queste caratteristiche.

Le attività di formazione governate dalla Regione Piemonte rappresentano una delle politiche attive previste per le persone in cerca di lavoro. Dagli studi di valutazione svolti in questi anni risulta che la partecipazione ad attività formative dà luogo a benefici in termini di maggiori probabilità di trovare occupazione per le persone che cercano lavoro da poco tempo, ma in misura più limitata per chi lo cerca da molto tempo.

Questi risultati fanno sì che ogni posto di lavoro aggiuntivo ottenuto tramite un investimento nella formazione del tipo qui esaminato comporti una spesa pubblica importante. Difficile però concludere che tale spesa non sia giustificata, senza disporre di una stima dei benefici derivanti da quel posto di lavoro aggiuntivo. A titolo esemplificativo, chi passa da una condizione di disoccupazione ad una di occupazione genera nuove entrate fiscali e un contributo alla domanda interna tramite il presumibile aumento dei consumi, mentre produce una minore spesa sociale per il sostegno al reddito (ammortizzatori sociali, reddito di cittadinanza, ecc). Inoltre aumenta - oltre il proprio benessere individuale - anche quello della famiglia.

In ogni caso il limitato effetto delle politiche formative per le persone disoccupate da lungo tempo, insieme con gli esempi degli interventi discussi nel terzo capitolo, suggeriscono di tematizzare il fenomeno della lunga disoccupazione come un fenomeno a sé, distinto dagli altri tipi di disoccupazione, bisognoso di approfondimenti per poterne cogliere meglio la genesi e l'evolversi. Il fatto che chi è disoccupato da lungo tempo sia in generale poco coinvolto in attività formative e più spesso in altri tipi di politiche attive del lavoro è un altro motivo per approfondire la conoscenza del fenomeno.

In questo volume, centrato sulla valutazione delle politiche formative rispetto alla lunga disoccupazione, l'analisi ha preso in considerazione le caratteristiche individuali di chi cerca lavoro. Questa scelta è stata dettata dalla disponibilità di dati in questo ambito, ma non corrisponde alla chiave di lettura necessaria per comprendere a fondo il fenomeno della lunga disoccu-

pazione al fine di individuare le misure più opportune per ridurre l'incidenza. Come accennato nel primo capitolo, la lunga disoccupazione è il risultato di dinamiche e meccanismi vari, che originano in diversi ambiti, da quelli lavorativi a quelli istituzionali, che concorrono alla produzione dei comportamenti dei singoli, in un intreccio di azioni e reazioni di cui non è possibile rintracciare l'inizio.

Alcuni esempi di interventi a favore dei target di popolazione più in difficoltà nell'inserimento lavorativo, esaminati nel Capitolo 3, mostrano come trovare lavoro sia il risultato di questi intrecci che si manifestano in relazioni tra enti, tra soggetti, tra sfere diverse della vita (quella affettiva, familiare, lavorativa, istituzionale), e nelle esperienze soggettive in continua evoluzione. In conclusione, per approfondire la conoscenza del fenomeno della lunga disoccupazione e nel contempo ideare interventi maggiormente personalizzati, pur tenendo conto dei bisogni del mondo del lavoro, potrebbe rappresentare una proposta da vagliare quella di progettare un'attività di ricerca azione (Githens, 2015). Questo metodo di ricerca permetterebbe di avvantaggiarsi delle conoscenze teoriche già acquisite in letteratura sul tema dello sviluppo personale e organizzativo e contemporaneamente elaborare in modo collaborativo con tutti gli attori dell'inserimento lavorativo, comprese le persone in cerca di lavoro da lungo tempo, progettualità adeguate per i bisogni di tutti.

Dati gli attuali rivolgimenti causati dalla pandemia del COVID-19, tale metodo di ricerca e di ideazione potrebbe essere particolarmente adatto nel tenere conto di dinamiche e aspetti inediti e pertanto poco conosciuti e prevedibili. Un'attività conoscitiva e di progettazione che coinvolga tutti gli attori darebbe la possibilità di creare spazio per tutte le voci e i bisogni, di identificare nuovi elementi e di non limitarsi al riferimento a categorie e concetti che potrebbero risultare superati dai fatti indotti dalla pandemia.

APPENDICE

Tabella 1 La composizione percentuale dei gruppi di qualificati nel 2016 identificati dalla durata della ricerca del lavoro per alcune caratteristiche socioanagrafiche

	Persone disoccupate da meno di 1 anno (breve)	Persone disoccupate da 1-2 anni (intermedia)	Persone disoccupate da 2 anni e più (molto lunga)	Persone in cerca di prima occupazione	Totale
Uomini	49,3	64,2	64,4	58,7	57,7
Donne	50,7	35,8	35,6	41,3	42,3
Totale	100	100	100	100	100
<i>Panel B. Età</i>					
24 anni e meno	29,6	24,8	36,0	82,6	51,5
25-39 anni	48,4	43,1	48,1	17,0	35,5
40 anni e più	22,0	32,1	15,9	0,4	13,0
Totale	100	100	100	100	100
<i>Panel C. Cittadinanza</i>					
Italiana	74,1	81,6	69,3	75,5	74,2
Straniera	25,9	18,4	30,7	24,5	25,8
Totale	100	100	100	100	100
<i>Panel D. Titolo di istruzione</i>					
Licenza elementare o nessuno	0,3	0,9	2,6	3,5	2,2
Scuola secondaria di I grado	23,9	22,0	36,3	27,5	27,9
Istituto/qualifica professionale	5,1	8,3	6,7	8,6	7,1
Diploma scuola superiore	56,9	49,5	38,1	51,8	50,0
Laurea o post laurea	13,8	19,3	16,3	8,6	12,8
Totale	100	100	100	100	100
<i>Panel E. Provincia</i>					
Alessandria	11,1	16,6	6,0	19,1	13,6
Asti	2,8	8,3	3,0	4,2	3,9
Biella	4,8	1,8	2,2	3,8	3,6
Cuneo	11,5	11,0	9,6	8,6	9,9
Novara	7,3	4,6	7,0	4,8	6,1
Torino	53,5	48,6	65,9	51,4	55,0
Verbano-Cusio-Ossola	6,2	2,7	4,8	5,0	5,1
Vercelli	2,8	6,4	1,5	3,1	2,8
Totale	100	100	100	100	100
Numero di persone	355	109	270	477	1.211

Fonte: elaborazioni IRES Piemonte sugli archivi costruiti per l'analisi di valutazione

Tabella 2 La composizione percentuale dei gruppi di qualificati nel 2016 identificati dalla durata della ricerca del lavoro per la partecipazione ad attività formative nel passato e caratteristiche dei corsi

	Persone disoccupate da meno di 1 anno (breve)	Persone disoccupate da 1-2 anni (intermedia)	Persone disoccupate da 2 anni e più (molto lunga)	Persone in cerca di prima occupazione	Totale
<i>Panel A. Conseguimento idoneità corsi di formazione professionale piemontese nei 3 anni precedenti</i>					
Si	16,1	10,1	6,3	3,1	8,3
No	83,9	89,9	93,7	96,9	91,7
Totale	100	100	100	100	100
<i>Panel B. Tipo di corso</i>					
Corsi di base (BAS)	25,9	24,8	44,4	34,0	33,1
Corsi specialistici (SPE)	74,1	75,2	55,6	66,0	66,9
Totale	100	100	100	100	100
<i>Panel C. Durata del corso</i>					
500 ore e meno	23,1	19,3	20,4	22,0	21,8
600 ore	47,9	57,8	55,2	48,2	50,5
Più di 600 ore	29,0	22,9	24,4	29,8	27,7
Totale	100	100	100	100	100
Numero di persone	355	109	270	477	1.211

Fonte: elaborazioni IRES Piemonte sugli archivi costruiti per l'analisi di valutazione

Tabella 3 La composizione percentuale dei gruppi di qualificati nel 2016 identificati dalla durata della ricerca del lavoro per alcune indicazioni sulla storia lavorativa

	Persone disoccupate da meno di 1 anno (breve)	Persone disoccupate da 1-2 anni (intermedia)	Persone disoccupate da 2 anni e più (molto lunga)	Totale
<i>Panel A. Settore del contratto più lungo</i>				
Agricoltura	4,4	4,7	3,0	4,1
Costruzione e estrattive	6,2	7,3	6,7	6,5
Industria e artigianato	17,5	14,7	15,7	16,5
Commercio e logistica	35,8	39,4	34,3	36,2
Servizi	36,1	33,9	40,3	36,7
Totale	100	100	100	100
<i>Panel B. Forma contrattuale più utilizzata</i>				
Apprendistato	5,9	6,5	6,7	6,2
Tempo determinato	71,6	69,7	76,1	72,3
Tempo indeterminato	22,5	23,8	17,2	21,5
Totale	100	100	100	100
Numero di persone	355	109	270	1.211

Fonte: elaborazioni IRES Piemonte sugli archivi costruiti per l'analisi di valutazione

BIBLIOGRAFIA

- ABBURRÀ, L. (2019) I profili dei Neet visti da vicino: un'analisi qualitativa
- AGORÀ-DEL-SOCIALE (2017) Laboratorio metropolitano giovani e lavoro. Torino, Ufficio per la Pastorale Sociale e del Lavoro.
- BATTILORO, V., MARTINI, A., MO COSTABELLA, L. & NAVA, L. (2017) *Disabili psichici e inserimento lavorativo: un percorso di ricerca*, Senato della Repubblica Italiana
- BATTILORO, V., MO COSTABELLA, L., MARTINI, A. & NAVA, L. (2019) Il tirocinio è un trampolino di lancio per l'occupazione delle persone con disagio psichico? Il progetto TSUNAMI: primi risultati della valutazione sperimentale. *XII Conferenza ESPAnet Italia "Territori del welfare: (de)globalizzazioni, innovazioni e conservazioni"* - Sessione 12 "La valutazione di impatto delle politiche pubbliche. Università degli studi di Urbino - Carlo Bo.
- BENATI, I., DONATO, L., MIGLIORE, M. C., NANNI, C., POY, S., RAGAZZI, E. & SELLA, L. (2018) *La formazione professionale aiuta a trovare lavoro? Gli effetti dei corsi erogati in Piemonte nel 2015*, IRES Piemonte; Regione Piemonte.
- DONATO, L., MIGLIORE, M. C. & POY, S. (2019) *L'effetto occupazionale della formazione professionale in Piemonte. Uno studio sui qualificati del 2016*, Torino, IRES Piemonte.
- DUFLO, E. (2011) *I numeri per agire : una nuova strategia per sconfiggere la povertà*, Milano, Feltrinelli.
- FERTIG, M., CSILLAG, M. & (ICON-INSTITUT) (2016) *Cost-benefit analysis of remedial interventions for the long-term unemployed*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- GITHENS, R. P. (2015) Critical Action Research in Human Resource Development. *Human Resource Development Review*, 14, 185-204.
- HØGMO, A. (2019) Report concerning implementation of TD 2018-2019
- ITALIA-LAVORO (2016) *Indice guidato: documenti di riferimento in tema di disoccupazione di lunga durata. Documento di lavoro*.
- MIGLIORE, M. C. (2013) Older workers and learning in industrial activities: when objects and personal senses matter. PhD thesis, London, Institute of Education.
- MIGLIORE, M. C. (2017) *Osservatorio Demografico Territoriale del Piemonte 2017. Popolazione in calo e modificazione nelle età*, Torino, IRES Piemonte.
- MOORE, G. M. (1993) Theory of transactional distance. IN KEEGAN, D. (Ed.) *Theoretical principles of distance education*. New York, Routledge.
- PARLAMENTO-EUROPEO, COMMISSIONE-EUROPEA & CONSIGLIO-DELL'UNIONE-EUROPEA (2017) *Pilastro europeo dei diritti sociali*.
- POMATTO, G. (2018) *L'attuazione del Buono per Servizi al Lavoro nella Regione Piemonte 2017*, Torino, IRES Piemonte.
- POY, S. (2019) *Gli effetti occupazionali del buono per servizi al lavoro nella regione Piemonte: prime evidenze. Misura per disoccupati da almeno 6 mesi, anno 2017*, Torino, IRES Piemonte - Regione Piemonte.
- REGIONE-PIEMONTE (2014) Programma operativo nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione", C(2014)9914, recepito con D.G.R. n. 57-868 del 29/12/2014.
- SVALUTO FERRO, A. (2017) Senza titolo. Torino, Ufficio pastorale per il sociale e il lavoro.

NOTE EDITORIALI

Editing

IRES Piemonte

Ufficio Comunicazione

Maria Teresa Avato

Grafica

Ludovica Lella

© IRES

Giugno 2020

Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte

Via Nizza 18 - 10125 Torino

www.ires.piemonte.it

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

Ambiente e Territorio

Cultura

Finanza locale

Immigrazione

Industria e Servizi

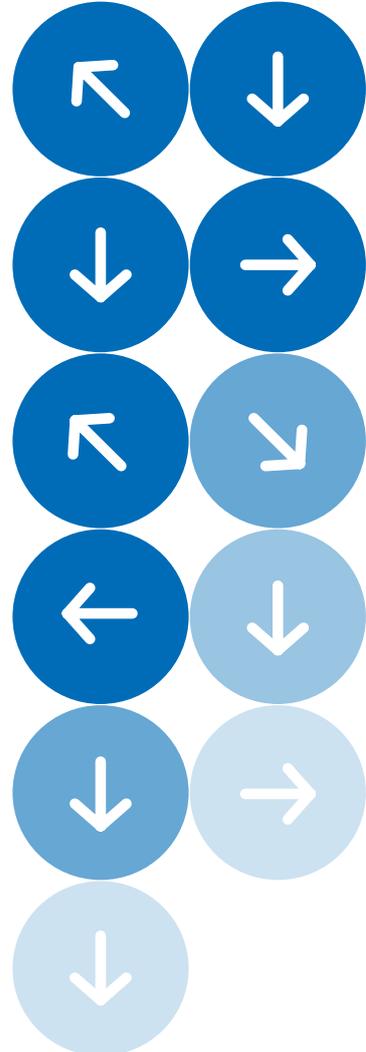
Istruzione e Lavoro

Popolazione

Salute

Sviluppo rurale

Trasporti



IRES Piemonte

Via Nizza, 18

10125 TORINO

+39 0116666-461

www.ires.piemonte.it