

IL SISTEMA DEI SERVIZI PER L'IMPIEGO IN TOSCANA

Executive summary

I servizi pubblici per l'impiego rappresentano, o dovrebbero, il braccio operativo delle politiche attive del lavoro. Questo spiega l'ampio dibattito, particolarmente acceso negli ultimi tempi, sulla loro missione e sull'efficacia che essi hanno nella promozione dell'occupazione.

In tutti i paesi europei i centri per l'impiego (CPI) rappresentano uno strumento centrale delle politiche attive per il mercato del lavoro (si veda ad esempio la rassegna contenuta in IRPET, *La condizione giovanile ai tempi della crisi*, 2013) e, stando anche ai recenti dati Eurostat, sono destinatari di risorse finanziarie assai più rilevanti che in Italia (cfr. anche ISFOL, *Lo stato dei Servizi pubblici per l'impiego in Europa: tendenze, conferme, sorprese*, 2014). Un ruolo di importanza crescente è riconosciuto a questo strumento anche nel nostro paese: qui, **diverse riforme avvicendatesi a partire dagli anni '90 hanno delegato ai CPI una serie di importanti funzioni**, riguardanti sia il Sistema Informativo Lavoro (SIL) che l'attuazione di interventi di orientamento, attivazione, avviamento alla formazione e collocamento in favore di diversi target di utenza che, per varie ragioni, si trovano in condizioni di non occupazione in modo temporaneo o duraturo.

Tra i più recenti interventi normativi, **la legge Fornero n. 92/2012** è tornata a scommettere sui CPI andando a ribadire le prestazioni che questi sono tenuti a fornire agli utenti e fissando, per i casi in cui questi sono beneficiari di ammortizzatori sociali, una chiara tempistica secondo la quale tali prestazioni devono essere erogate. Nonostante la riconosciuta centralità dei CPI come pivot tra politiche passive e attive, **il percorso intermittente e non lineare** seguito dalle riforme non ha certamente agevolato la piena entrata a regime delle innovazioni di volta in volta introdotte, né ha favorito il consolidamento del ruolo di intermediazione dei CPI nel nostro mercato del lavoro. Un esempio di questa non linearità, il quale però testimonia il grande interesse rivestito dal tema nella politica economica italiana odierna, è rappresentato dall'ancor più recente progetto di legge delega noto come "*Jobs Act*", il quale, tra le altre cose, prefigura un nuovo, e ancora non ben definito, disegno di governance della rete dei servizi territoriali per l'impiego.

L'obiettivo di questo lavoro è quello di offrire al corrente dibattito le necessarie informazioni per formulare dei giudizi e delle valutazioni fondate su adeguati riscontri empirici. Nonostante il forte incoraggiamento proveniente dall'Unione Europea, infatti, l'analisi e la valutazione costituiscono una pratica ancora poco diffusa nel nostro paese, essendo state fino a oggi ostacolate e ritardate da due principali ragioni. La prima risiede nella **carenza di basi informative adeguate**, la quale ha limitato fortemente la possibilità di giungere a solidi riscontri empirici sull'efficacia dei servizi per il lavoro, circoscrivendo le analisi perlopiù a considerazioni di monitoraggio circa la mole di lavoro svolta dai centri (ad esempio i Masterplan regionali, le indagini Isfol). L'unica esperienza di valutazione a oggi esistente sui CPI, quella di Loriga e Naticchioni (2011), si basa infatti principalmente sui dati campionari delle Forze di Lavoro anziché sui dati amministrativi individuali tratti dai sistemi informativi regionali. La seconda ragione del ritardo si riferisce invece alla **particolare complessità con cui l'analista inevitabilmente si confronta nel disegno di una strategia di analisi** e, soprattutto, di **valutazione** dell'efficacia dell'azione (o se vogliamo dei diversi tipi di azione) svolta dai CPI. Tale difficoltà si lega a diversi aspetti. Basti pensare ai vari tipi di utenti potenzialmente serviti dai centri stessi (disoccupati, cassintegrati, soggetti alla ricerca di un primo impiego e occupati alla ricerca di un nuovo lavoro), i quali si caratterizzano ciascuno per una condizione soggettiva peculiare sia in termini di occupabilità che in termini di accesso ad eventuali prestazioni di welfare. Inoltre, ed è questa un'aggravante, una considerevole eterogeneità si riscontra anche all'interno di ciascun tipo di potenziale utente. Ad esempio, focalizzando per il momento l'attenzione sui soggetti in cerca di primo impiego i quali non hanno diritto agli ammortizzatori sociali, è evidente che, in un determinato momento di tempo, coloro che si presentano ai CPI per ottenere assistenza non rappresentano che una parte di tutti i soggetti in

cerca di un primo impiego: vi è infatti chi, per ragioni varie e non direttamente “osservabili” (ad esempio la disponibilità di reti di conoscenze personali), effettua questa ricerca in modo completamente autonomo. Analoga, ma per certi versi ancor più complessa, può apparire la situazione dei disoccupati, che solo sotto certe condizioni hanno diritto a prestazioni di welfare, prestazioni che possono essere erogate a condizione che l’individuo si iscriva nei registri della c.d. disoccupazione amministrativa. Pertanto, non tutti hanno gli stessi incentivi a presentarsi ai CPI, che sono i tenutari di tali registri. Ne consegue che una parte non direttamente quantificabile di disoccupati procede con i soli propri mezzi, tempi e reti relazionali nella ricerca di una nuova collocazione, senza che si abbia alcuna interposizione dei servizi per l’impiego. In questi due semplici esempi, la condizione soggettiva di chi ricorre ai CPI e di chi non lo fa è potenzialmente molto diversa, rendendo discutibile un confronto diretto tra questi due tipi di soggetti. Se anche consideriamo i soli soggetti iscritti ai CPI esistono comunque delle differenze riguardanti non soltanto l’eventuale accesso agli ammortizzatori, ma anche i tempi con cui questi soggetti sono esposti a una o più azioni del centro.

Alla luce di queste considerazioni, proponiamo un disegno di analisi e valutazione basato su **dati di fonte prevalentemente amministrativa (SIL), integrati** con alcune informazioni raccolte attraverso un’**indagine campionaria diretta**. Il nostro approccio, propone un’analisi limitata ai soli iscritti ai CPI. Così facendo, evitiamo la “distorsione” potenzialmente legata alla scelta di iscriversi, e privilegiamo una **valutazione comparata dell’efficacia delle diverse azioni che l’individuo riceve successivamente all’iscrizione al CPI**.

Il rapporto si articola in tre parti

La prima parte è dedicata al **monitoraggio del volume di attività** dei CPI della Toscana tra il 2008 e al 2013, guardando sia ai servizi erogati che agli utenti coinvolti. Il periodo analizzato corrisponde agli anni della crisi economica, durante i quali si è registrata un’eccezionale pressione sui CPI da parte di (neo)disoccupati e di lavoratori beneficiari di ammortizzatori sociali, con particolare riferimento alla cassa integrazione in deroga. Il flusso informativo registrato dal SIL regionale ha fornito la base dati dell’analisi, garantendo la copertura di ogni presa in carico di persone e di aziende. L’analisi evidenzia una buona capacità di risposta dei CPI della Toscana alla crescente domanda di servizi, nonché di adattamento al cambiamento dei profili di utenza che, negli anni della crisi, hanno sempre più coinvolto categorie di lavoratori un tempo relativamente protette (tipicamente gli uomini, adulti, con un rapporto di lavoro stabile). I CPI restano tuttavia fragili sul versante della capacità di intermediazione diretta del lavoro, come è testimoniato dall’assai ridotto numero di aziende che vi si rivolgono (meno del 2 per cento delle prese in carico complessive) e dal fatto che i servizi erogati si sostanziano prevalentemente in azioni di orientamento e consulenza, certamente rilevanti ma non direttamente orientate alla copertura delle posizioni vacanti.

La seconda parte del lavoro è dedicata a una **profilazione più dettagliata dell’utenza in cerca di un impiego**. Allo scopo utilizziamo in modo combinato due distinte fonti: i dati reperiti attraverso un’apposita indagine campionaria e, per i medesimi soggetti, quelli disponibili nel più volte citato SIL. Per la ricostruzione dei profili prendiamo in considerazione anche le storie formative e/o lavorative degli utenti, andando poi ad analizzarne le caratteristiche socio-demografiche individuali (es. il genere, la cittadinanza, ecc.) ed altri aspetti. Inoltre, per ciascun profilo, analizziamo in modo descrittivo quali sono stati i tempi di ingresso nelle attività proposte dal centro e, infine e solo eventualmente, in un nuovo episodio lavorativo. L’aspetto della tempistica, come si vedrà tra breve, è infatti cruciale ai fini della valutazione di impatto. Già da questa prima analisi descrittiva appare evidente come **diverse tipologie di individui adottino comportamenti di “attesa” eterogenei, legati presumibilmente a un mix variabile tra incentivi (o disincentivi) alla ricerca e al (ri)collocamento**. Ad esempio, i disoccupati

tendono ad avere comportamenti di attesa differenziati già nel periodo compreso tra la perdita dell'ultimo lavoro e il momento dell'iscrizione al centro, per cui chi ritiene di aver diritto ad ammortizzatori si registra, non sorprendentemente, prima degli altri. Ancora, dopo l'iscrizione, una buona quota di soggetti partecipa in tempi brevi a una prima azione del centro, ma esiste comunque chi tende, e non sono pochi, ad assumere comportamenti di attesa, particolarmente evidenti tra gli individui che godono, a priori, di una miglior probabilità di inserimento, seppur in posizioni a termine. Infine, si deve registrare che anche i **tempi di approdo a posizioni lavorative, quasi inevitabilmente temporanee, sono assai lunghi per i soggetti in cerca di un primo impiego, mentre tra i disoccupati l'attesa è lunga soprattutto per chi ha perso un lavoro importante**, talvolta il lavoro della vita, mentre è più breve per i precari o per i giovanissimi.

La terza parte, infine, prende le mosse da alcune considerazioni già esposte in questa introduzione e propone una vera e propria valutazione dell'impatto delle azioni dei CPI sull'occupabilità degli individui non occupati che vi si rivolgono. Come già accennato, questo obiettivo di analisi richiede che vengano presi in adeguata considerazione anche gli aspetti relativi alla particolare natura della politica in esame, che vede gli iscritti scegliere quando sottoporsi alle azioni proposte dal centro e a quali di queste azioni. Ad esempio, alcuni utenti possono ricevere subito una delle azioni proposte, mentre altri possono preferire attendere. Ancora, alcuni soggetti possono sottoporsi a una sola azione, mentre altri a una sequenza di azioni diverse. Ciò significa che la scansione temporale degli eventi ha una notevole importanza ai fini della valutazione, essendo potenzialmente legata a caratteristiche soggettive che, a loro volta, si connettono all'occupabilità individuale. Di tutti questi aspetti teniamo conto utilizzando una complessa metodologia statistica imperniata su un modello di durata a tempi e stati multipli con termini di eterogeneità non osservata. L'introduzione dei termini di eterogeneità non osservata ci consente di affrontare i problemi relativi all'autoselezione degli individui, ossia di "controllare" per quei fattori e caratteristiche soggettive, come ad esempio il dinamismo o la voglia di mettersi in gioco, non direttamente espressi dalle variabili a nostra disposizione i quali però influiscono simultaneamente sulle scelte individuali relative a quali azioni accettare, in quali tempi, oltre che sull'occupabilità futura. Se non lo facessimo, potremmo ad esempio commettere l'errore di giudicare come efficace una determinata azione che non lo è realmente, ma che potrebbe apparire come tale essendo fruita principalmente da soggetti molto dinamici e occupabili. O viceversa. Il fatto di tener conto dell'influenza di fattori non osservabili ci permette invece di ricostruire e stimare relazioni di tipo causa-effetto. Per la stima di questo modello utilizziamo un approccio di tipo Bayesiano.

L'effetto delle diverse azioni sulla probabilità di impiego

Il nostro obiettivo generale di analisi è quello di valutare, individuando relazioni causa-effetto, se e quando l'intervento dei CPI porta a una riduzione dei tempi residui di disoccupazione e a un effettivo aumento della probabilità di occuparsi dell'utente. Nello specifico, siamo interessati a valutare: a) l'efficacia comparata delle diverse azioni a cui possono sottoporsi gli utenti dei CPI sulla loro occupabilità; b) l'opportunità di sottoporre, sempre ai fini dell'occupabilità, gli utenti alle azioni in tempi più o meno celeri; c) cosa è bene fare rispetto a categorie di soggetti che soffrono a priori di svantaggi relativi in termini di occupabilità, come ad esempio i giovani senza esperienza, le donne in reinserimento, i licenziati in tarda età, ecc.

Le azioni di cui gli individui possono fruire su invito del CPI sono molteplici ed è praticamente impossibile valutare l'efficacia di ciascuna di esse. Abbiamo quindi scelto di raggrupparle in tre gruppi principali simili al loro interno: **counselling [C]**, comprende le azioni di orientamento, registrazione ai servizi online di incontro domanda-offerta e anche alcuni servizi formativi che, essendo fruibili online, non comportano un serio rischio di *lock-in*; **formazione (su invito del**

CPI) [T], include la partecipazione a corsi di formazione professionale (training) che potrebbero comportare qualche rischio di *lock-in*. In questo gruppo troviamo i soli corsi promossi direttamente dal CPI, quando non è così essi sono invece compresi nel gruppo *Istruzione o formazione su iniziativa volontaria*; **collocamento [P]**, comprende i servizi di preselezione e *screening* che il CPI talvolta effettua per conto delle imprese oppure iniziative di placement diretto (sempre su stimolo delle imprese).

In aggiunta a queste azioni del CPI, abbiamo considerato la possibilità che l'individuo iscritto possa decidere, in attesa di un nuovo lavoro, di **continuare il proprio percorso di istruzione o partecipare a corsi di formazione professionale non intermediati dal CPI** ma su base volontaria [V], un progetto di auto-qualificazione che può ovviamente comportare rischi di *lock-in*.

La tabella 1 riporta la probabilità di trovare un lavoro a seconda del tipo di azione ricevuta. Essa ci permette di valutare, nel senso causale già spiegato, l'efficacia comparata delle diverse azioni a cui possono sottoporsi gli utenti dei CPI sulla loro occupabilità. L'effetto della singola azione va valutato come differenza tra la probabilità di impiego legata a quell'azione e quella legata a un'azione alternativa (ivi compresa l'assenza di azioni). Il risultato è presentato con riferimento ad alcuni profili di utenti particolarmente interessanti (si rinvia al rapporto per gli altri profili analizzati). La prima cosa da osservare è che alcuni utenti non ricevono alcuna azione dopo l'iscrizione al centro. La probabilità di impiego di questi individui è molto variabile tra i profili ma anche sempre più bassa di quella che gli stessi individui otterrebbero partecipando a una qualsiasi delle azioni. **Ciò indica che è assai opportuno attivare gli iscritti, anziché lasciarli in stato di inerzia e, come si vedrà tra poco, è bene farlo nei tempi più rapidi possibile.**

Non sorprendentemente, ancor più che quella dei soggetti giovani, appare assai critica la situazione dei licenziati in età avanzata (*maschio 50enne, ha perso il lavoro della vita*) o, in generale, quella di chi cerca un primo approccio al mercato del lavoro. **Tanto più si è in presenza di soggetti deboli, quanto più è apprezzabile l'effetto della partecipazione a una qualsiasi delle azioni proposte dal centro.**

Tra le azioni del centro risultano **particolarmente efficaci** quelle meno associate al rischio di *lock-in*, come il **counselling** e, in modo inequivocabile, il **collocamento**. Invece le azioni di formazione, volontarie o meno, portano a esiti sempre positivi ma più bassi. È possibile che gli esiti di queste ultime attività generative di *lock-in* possano essere meglio apprezzati in un orizzonte temporale più lungo di quello qui analizzato.

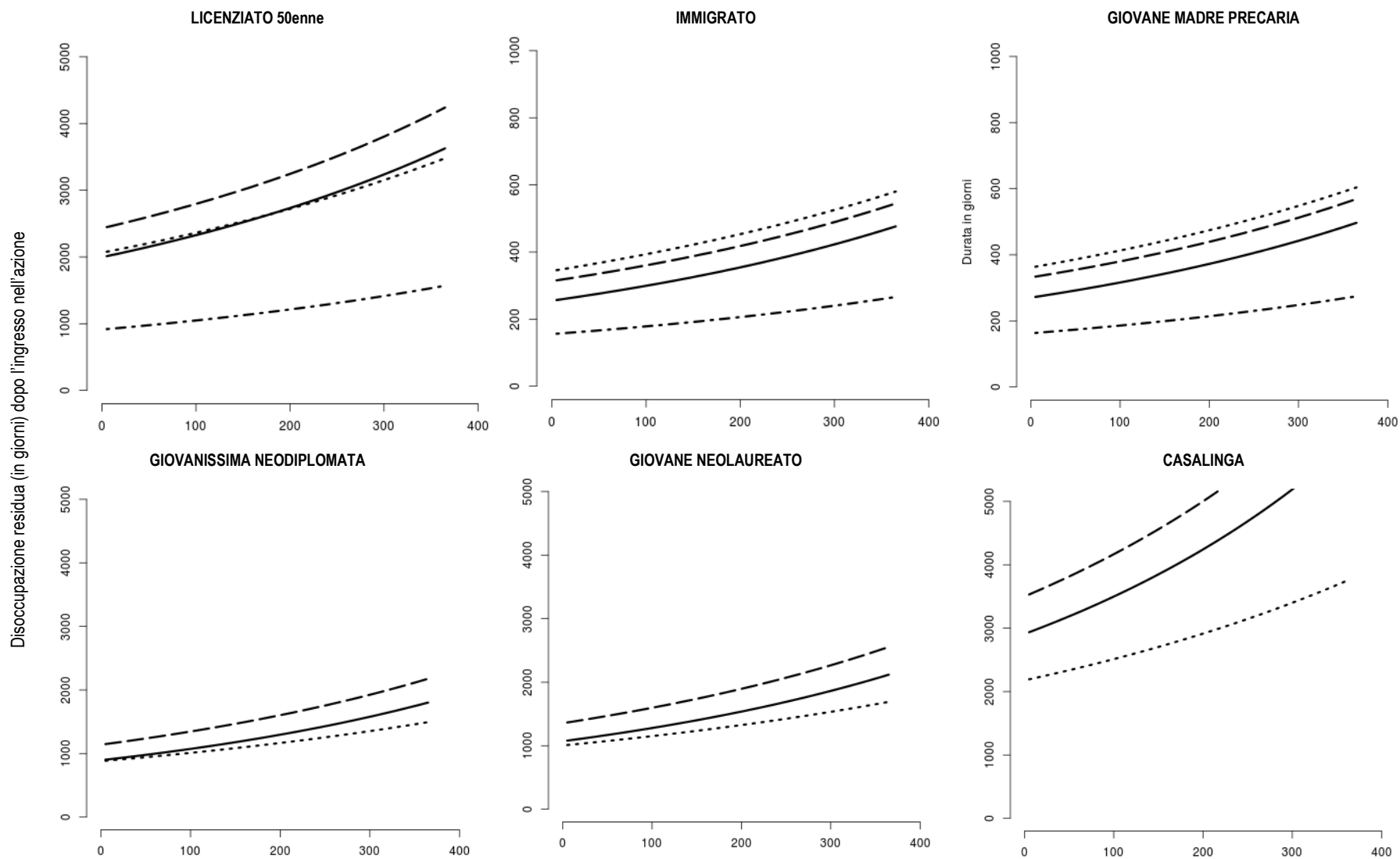
Tabella 1 – PROBABILITÀ DI IMPIEGO PER TIPO DI AZIONE RICEVUTA

	Profili di DISOCCUPATO			Profili IN CERCA DI 1° IMPIEGO		
	Maschio 50enne con sussidio, ha perso il lavoro della vita	Maschio 40enne immigrato	Giovane madre precaria	Femmina appena diplomata	Maschio appena laureato	Casalinga 40enne
<i>Azione ricevuta:</i>						
Nessuna	7%	59%	54%	18%	16%	14%
Counselling (C)	60%	93%	87%	50%	61%	54%
Formazione su invito del CPI (T)	38%	79%	79%	45%	51%	42%
Collocamento (P)	100%	100%	97%	71%	63%	53%
Istruzione o formazione su iniziativa volontaria (V)	28%	80%	86%	59%	51%	39%

Il prezzo dell'attesa

Passiamo adesso a valutare se è opportuno sottoporre gli utenti alle azioni in tempi celeri per far loro trovare un lavoro, o se invece il dilazionarsi dei tempi non pregiudica significativamente gli esiti occupazionali conseguibili. Rielaborando i risultati del modello già richiamato, è possibile calcolare la durata media della disoccupazione residua “attesa” a seconda di quanto l'individuo attende prima di ricevere un'azione. Ad esempio: per un disoccupato che attende una settimana prima di ricevere un'azione di counselling, quanti giorni di disoccupazione deve ancora affrontare dopo il colloquio? Sono più o meno di quelli che affronta un soggetto che attende un mese prima di fare il colloquio? Ebbene, come mostrano i grafici raggruppati nella figura 1, ciascuno dei quali è relativo a uno specifico profilo di utente, **tanto più si dilaziona la scelta di partecipare alle azioni del CPI quanto più lungo sarà, una volta ricevuta l'azione, il periodo di disoccupazione residua da affrontare.** La prima cosa da osservare è che i profili presi in esame si caratterizzano, non sorprendentemente, per “livelli” di disoccupazione residua assai variegati, anche nella situazione in cui l'individuo riceve l'azione subito dopo l'iscrizione al CPI. Questo dato è coerente con i risultati presentati nella Tabella 1. Ad esempio, per il *50enne licenziato* o la *casalinga* si prospettano, in media, tempi minimi di disoccupazione residua lunghissimi anche se questi due individui ricevono subito un'azione. Una situazione leggermente migliore, ma non troppo, caratterizza gli altri profili in cerca di un primo inserimento, come la *neodiplomata* o il *neolaureato*, mentre i profili già caratterizzati da una storia di precariato (l'*immigrato* e la *giovane madre precaria*) tendono ad affrontare una disoccupazione residua di durata assai inferiore. Se questi individui, anziché affrettarsi a partecipare alle azioni del centro, assumono un atteggiamento di attesa più o meno lungo, il prezzo che pagano è rappresentato dalle curve in figura 1, ciascuna delle quali è riferita al costo di rinviare un determinato tipo di azione. Tutte le curve crescono con il protrarsi dell'attesa, e non si ha soltanto che fa male rinviare l'approdo alla formazione professionale, ma fa molto male anche procrastinare i servizi di *counselling*. La pendenza della curva in corrispondenza di ciascun livello di attesa rappresenta l'allungamento della disoccupazione residua causato rinviare l'azione di un altro giorno. Per visualizzare meglio quest'ultimo aspetto possiamo calcolare l'effetto di un più significativo rinvio di 30 giorni dell'ingresso in una determinata azione (figura 2). Il prezzo pagato dai profili di disoccupati precari, come l'*immigrato* e la *giovane madre precaria*, è nel complesso poco salato, in quanto a fronte di un rinvio di 30 giorni di qualsiasi azione essi dovranno affrontare un allungamento della disoccupazione residua inferiore a 30 giorni. Già i profili giovani in cerca di un primo inserimento (come la *neodiplomata* o il *neolaureato*) pagano un prezzo superiore, per i quali la conseguenza del rinvio di un mese consiste in una crescita più che proporzionale della disoccupazione residua. **Dove l'attesa manifesta i suoi effetti più deleteri è però presso gli individui non più giovani che hanno perso il lavoro della vita o che tentano un primo, tardivo approdo al mercato del lavoro.** Per un *50enne licenziato* o una *casalinga* la scelta di “aspettare ancora un po'” può essere molto dannosa e comportare allungamenti della disoccupazione residua molto rilevanti, tanto più grandi quanto più l'ennesimo rinvio va ad sommarsi a un'attesa già lunga.

Figura 1 – DURATA (MEDIA) DELLA DISOCCUPAZIONE RESIDUA A SECONDA DI QUANTO L'INDIVIDUO ATTENDE PRIMA DI RICEVERE UN'AZIONE



Giorni tra la registrazione e l'ingresso in un'azione proposta dal CPI

—	C	T	- . -	P	- - -	V
----------	----------	--------------	----------	--------------	----------	--------------	----------

Figura 2 – AUMENTO DELLA DISOCCUPAZIONE RESIDUA CAUSATO DAL RITARDARE DI UN MESE L'INGRESSO IN UN'AZIONE

