

## Come mirare le politiche del lavoro?

### Valutazione degli effetti di politiche e tecniche di *profiling*

Valentina Battiloro - Luca Mo Costabella

Nella programmazione delle politiche del lavoro un problema di particolare rilievo è, soprattutto se le risorse impiegabili per la loro attuazione sono limitate, quello di *mirare* gli interventi: ha senso differenziare i servizi a seconda delle caratteristiche dei soggetti da “trattare”? Su quali tipologie di potenziali beneficiari è più utile concentrarsi? Ha senso escluderne altre?

L'attività di *targeting* risponde sostanzialmente a una necessità di ottimizzazione: sarebbe opportuno destinare gli interventi ai gruppi target che ne riceveranno il beneficio maggiore (posto che l'intervento funzioni per qualcuno), in modo da massimizzare il rapporto tra gli effetti prodotti e i costi sostenuti.

La condizione necessaria per un buon targeting è quindi conoscere quali effetti dovrebbe produrre un intervento e per chi e, di conseguenza, che siano state svolte in passato adeguate analisi con l'obiettivo di stimare gli effetti dell'intervento o di interventi ad esso simili. In assenza di evidenza basata sul passato, è possibile in alternativa condurre analisi di *profiling*, utili a individuare profili di potenziali beneficiari caratterizzati da differenti gradi di debolezza sul mercato del lavoro, nell'ottica di definire interventi di maggiore o minore intensità.

#### Targeting e valutazione degli effetti di un intervento: le politiche per la stabilizzazione dei lavoratori precari<sup>1</sup>

Negli ultimi anni l'ASVAPP si è occupata, nell'ambito del Laboratorio Ida Rossi, di analizzare gli effetti prodotti da una serie di politiche attive del lavoro attuate a livello provinciale (Torino e Cuneo), rivolte prevalentemente ai disoccupati (con l'obiettivo di aumentarne la probabilità di occupazione) e ai lavoratori precari (con l'obiettivo di aumentarne la probabilità di stabilizzazione).

Tra questi ultimi si identificano in particolare interventi caratterizzati da due differenti approcci:

- gli incentivi alle imprese per l'assunzione a tempo indeterminato dei lavoratori temporanei;
- i servizi di *activation* volti ad aumentare il grado di stabilità dei lavoratori precari.

Il primo intervento mira, attraverso incentivi una tantum, a modificare il comportamento delle imprese, spingendole a effettuare assunzioni a tempo indeterminato, e in particolare a stabilizzare i contratti a termine dei propri dipendenti. È una tipologia di intervento che negli ultimi anni ha conosciuto in Italia una vasta diffusione a livello locale, se pure con alcune differenze nelle modalità attuative<sup>2</sup> adottate dalle varie amministrazioni. Quello piemontese è uno dei molteplici

<sup>1</sup> Per una trattazione più esaustiva degli argomenti di questa sezione si rimanda a Battiloro V., Mo Costabella L. (2011), “Incentivi o misure di attivazione? Evidenze sull'efficacia di due interventi per contrastare il lavoro precario”, pubblicato in *Politica Economica*, n.2, Il Mulino.

<sup>2</sup> Le differenze di attuazione più frequenti possono essere riassunte nella tipologia di lavoratori per la cui assunzione si ammette l'incentivo e nell'ammontare dell'incentivo. Un aspetto non secondario è rappresentato in alcuni casi dalla retroattività dell'intervento, che ammette il finanziamento anche di assunzioni avvenute prima della pubblicazione del

casi: tra il 2007 e il 2010 gli incentivi per la stabilizzazione sono stati erogati con frequenza tanto a livello regionale quanto a livello provinciale.

Le analisi condotte dall'ASVAPP (è stato analizzato in particolare il caso degli incentivi erogati dalla Provincia di Torino nel 2007-08) suggeriscono una sostanziale inefficacia degli incentivi qualora questi non siano rivolti a target specifici: le richieste di incentivi da parte delle imprese esauriscono le risorse stanziare in tempi molto brevi, ma il numero di stabilizzazioni previste in assenza di incentivi è praticamente lo stesso osservato dopo l'attuazione della politica. Questo significa che gli incentivi vengono richiesti (e ricevuti) quasi totalmente da imprese che avevano già maturato la decisione di procedere a una stabilizzazione, e quindi non si è prodotta di fatto alcuna incentivazione. In altri casi, in cui l'intervento vincola le erogazioni all'assunzione di lavoratori appartenenti a fasce deboli (quali ad esempio i disoccupati coinvolti nelle politiche attive del lavoro cofinanziate dal FSE), si nota all'opposto un numero di richieste molto esiguo, a testimoniare l'inadeguatezza dell'incentivo a spingere realmente le imprese ad assumere a tempo indeterminato queste tipologie di lavoratore (nei casi considerati l'importo erogato per un'assunzione era mediamente di circa 5.000 euro).

In sintesi, nei casi in esame si è evidenziata un'incapacità di questi interventi a modificare i comportamenti delle imprese, che da un lato utilizzano le risorse, se gli incentivi non sono vincolati, a fronte di un'assunzione già programmata, e dall'altro non se ne lasciano influenzare qualora questi siano mirati a fasce di lavoratori poco appetibili. La sfida potrebbe in questo caso essere quella di ricercare una ipotetica fascia intermedia di lavoratori "deboli ma non troppo", la cui assunzione a tempo indeterminato non è cosa scontata né esclusa a priori, rispetto ai quali un contributo monetario (di cui resta da stabilire una entità adeguata<sup>3</sup>) potrebbe rappresentare realmente un incentivo per le imprese.

La seconda tipologia di interventi considerati è riconducibile alle attività di consulenza individuale rivolte ai disoccupati. L'analisi dell'ASVAPP ha in questo caso riguardato un intervento ("Spazio Imprecario") attuato in via sperimentale dalla Provincia di Torino nel 2007-08, che consiste nell'erogazione di servizi individuali specializzati (consulenza e formazione su materie del lavoro) congiunti ad un'attività specifica di incontro domanda-offerta. I beneficiari non sono gli ordinari disoccupati (per i quali esistono altre tipologie di intervento nello stesso periodo), ma i lavoratori precari, e sulle loro specifiche caratteristiche e necessità sono definite le attività previste.

Le analisi condotte mirano di nuovo a verificare l'effetto prodotto dai servizi. In altri termini, pongono a confronto la stabilità lavorativa dei beneficiari dei servizi con quella che avremmo osservato in assenza dei servizi stessi.

I risultati suggeriscono che l'intervento sperimentale ha effettivamente migliorato le condizioni dei partecipanti: a seguito della partecipazione, un lavoratore precario evidenzia un chiaro miglioramento della propria condizione, tanto dal punto di vista contrattuale (aumenta la probabilità di trovare entro un anno un lavoro a tempo indeterminato) quanto in un'ottica di continuità lavorativa (il tempo speso in condizioni di occupazione nell'arco di un anno aumenta mediamente di un mese).

L'effetto medio stimato nasconde una forte variabilità connessa alle caratteristiche individuali, e sono i lavoratori più deboli a ricevere i maggiori benefici dalla partecipazione. Per i partecipanti più giovani e quelli con un buon livello di istruzione si osservano degli esiti sostanzialmente simili a quelli che si sarebbero osservati nel caso di non partecipazione, mentre nei casi opposti i miglioramenti nella condizione lavorativa sono evidenti, fino a una triplicazione della probabilità di

---

bando. Si tratta in questo caso di una scelta in evidente contrasto con quello che dovrebbe essere il carattere incentivante della politica.

<sup>3</sup> Affinché il contributo sia efficace nell'agire come stimolo alle decisioni delle aziende di assumere la sua entità non dovrebbe essere né eccessivamente esigua (quindi ininfluente) né eccessivamente onerosa per l'amministrazione pubblica.

assunzione a tempo indeterminato e un aumento di tre mesi nel tempo lavorato durante l'anno. Per quanto si tratti di evidenze relative a un singolo caso di intervento, non immediatamente generalizzabili, i risultati suggeriscono che sia possibile migliorare la stabilità lavorativa facendo ricorso a servizi individuali rivolti ai disoccupati. Una seconda indicazione di policy riguarda l'opportunità di affinare l'individuazione dei beneficiari: mirare gli interventi di attivazione a sottogruppi particolari (nel caso specifico i lavoratori precari più deboli) può contribuire all'attuazione di misure più efficaci.

### **Mirare gli interventi in assenza di informazione sulla loro efficacia: il *profiling* dei potenziali beneficiari**

Succede sovente che in fase di programmazione di un intervento non si disponga di evidenza empirica su interventi simili svolti in passato. È tanto il caso di interventi di carattere innovativo (o attuati in un contesto differente da quelli precedenti) quanto il caso di interventi più ordinari per i quali non si sia mai proceduto a una valutazione degli effetti prodotti. In questa situazione non è quindi possibile definire dei target avendo consapevolezza di "chi dovrebbe ricevere i maggiori benefici" (e nemmeno se l'intervento sarà in grado di produrli per qualcuno). Volendo mirare in qualche modo l'intervento, va quindi seguita una strada diversa.

Un possibile approccio è quello di classificare i potenziali beneficiari in categorie caratterizzate da differenti gradi di debolezza rispetto al mercato del lavoro o, detto in termini complementari, di differenti gradi di "occupabilità". In questo modo è possibile decidere, per esempio, di destinare un intervento alle sole categorie più deboli (o a quelle meno deboli), o di definire servizi di intensità diversa per i vari gruppi.

L'idea del *profiling* basato sull'occupabilità dei beneficiari è una questione che, anche se spesso non esplicitamente, attiene con frequenza tanto alla programmazione di specifici interventi di politica attiva quanto alla definizione di un piano individuale di attività da parte dei servizi pubblici per l'impiego. Nel primo caso la definizione dei profili di beneficiari è solitamente mutuata dalla consuetudine amministrativa o, in altri casi, dai dati raccolti dall'ISTAT con l'indagine RCFL. Questi dati permettono però di quantificare la disoccupazione per varie categorie di individui, ma non di stabilirne l'occupabilità, vale a dire la probabilità che un disoccupato con certe caratteristiche possa tornare ad essere occupato (ed è sulla base dell'occupabilità che sarebbe sensato definire misure di intervento più o meno intensive). Nel caso dei servizi per l'impiego, la valutazione di occupabilità di un disoccupato è spesso una questione affrontata in modo soggettivo dagli operatori dei Centri per l'Impiego che, sulla base della loro (preziosa) esperienza, stimano la debolezza di ogni singolo iscritto e ne definiscono il percorso di servizi più opportuno.

Ciò che spesso manca è una definizione di profili di occupabilità che si basi sull'evidenza empirica, come invece succede in altre realtà internazionali dove l'approccio *evidence based* è maggiormente consolidato.

L'ASVAPP si è dedicata negli ultimi anni, tra le attività svolte in seno al LIR, alla definizione di profili di occupabilità dei disoccupati iscritti ai Centri per l'impiego<sup>4</sup>, tanto a livello regionale quanto a livello provinciale, utilizzando un approccio di tipo empirico. Obiettivo di questo tipo di analisi è quello di stimare un modello statistico per quantificare l'influenza delle caratteristiche individuali del disoccupato sul successo occupazionale atteso. La domanda che in questo caso ci si pone è *cosa* (tra le caratteristiche osservabili) *realmente conta* (e quanto) *nel predire il successo occupazionale*.

Negli archivi amministrativi regionali dei Centri per l'Impiego (il Sistema Informativo Lavoro Piemonte) è possibile osservare i flussi di disoccupati che si iscrivono ai CPI, le loro principali caratteristiche sociodemografiche e un quadro abbastanza ricco sulla loro storia lavorativa. Con

<sup>4</sup> Questi rappresentano il bacino di appartenenza, oltre che dei presi in carico dai servizi pubblici per l'impiego, anche dei potenziali partecipanti alle misure di politica attiva per i disoccupati (in particolare quelle cofinanziate dal FSE).

questi dati è possibile studiare le relazioni tra caratteristiche individuali ed esiti lavorativi successivi all'iscrizione per una coorte di soggetti disoccupati in un certo periodo. Una volta ottenuta la stima dell'effetto di ogni singola caratteristica è possibile quindi fornire una previsione degli esiti occupazionali del lavoratore.

Si tratta di un metodo che fornisce indicazioni *oggettive* sulle determinanti degli esiti lavorativi futuri di un disoccupato, permettendo di fornire un valore aggiunto agli approcci abitualmente utilizzati:

- nel caso della programmazione delle misure di politica attiva, è possibile definire classi di soggetti realmente caratterizzati da un diverso livello medio di occupabilità;
- nel caso dei servizi pubblici per l'impiego, si può fornire all'operatore di un CPI uno strumento previsionale a complemento della percezione basata sulla propria esperienza.

D'altro canto, la stima dell'occupabilità di un disoccupato è funzionale a una molteplicità di altri aspetti. Tra questi, va sottolineata l'opportunità di verificare la corrispondenza tra il sentire comune e l'evidenza empirica rispetto al ruolo rivestito da alcune caratteristiche nel determinare la debolezza rispetto al mercato del lavoro. Non meno importante, questo approccio permette di fornire, anche a fronte di evidenze generali che possono apparire ovvie, previsioni di stampo *quantitativo* (es: per un dato profilo di disoccupato, la probabilità stimata di trovare un lavoro entro un anno è del 45%, e mediamente ci si aspetta che possa lavorare per 5 dei 12 mesi successivi).

Le analisi, condotte ripetutamente dal 2008 ad oggi rispetto a periodi e territori differenti, restituiscono risultati di una notevole omogeneità, tanto a livello territoriale quanto temporale. Emerge spesso come le più comuni caratteristiche sociodemografiche rivestano un ruolo marginale rispetto alla loro occupabilità; in particolare, a parità di altre condizioni, le differenze tra uomini e donne sono contenute. Fa eccezione l'età, al cui crescere l'occupabilità cala in modo visibile (per quanto i giovani restino penalizzati rispetto all'accesso immediato al lavoro a tempo indeterminato). Un ruolo rilevante è invece rivestito dalla storia lavorativa precedente: in questo caso è possibile definire evidenze di una certa ricchezza e dettaglio, ma la principale è data dall'occupabilità decisamente superiore per chi proviene da periodi di non occupazione più brevi.

Al di là dei risultati, è opportuno sottolineare come l'utilizzo di questa metodologia dipenda certo da una sensata elaborazione dei dati di base e alla loro adeguata trattazione con metodi statistici, ma in misura cruciale anche dalla *qualità e ricchezza* dei dati stessi. L'occupabilità può essere stimata solo a partire dalle informazioni note per ogni individuo, ed è ovvio come un'analisi condotta su un maggiore numero di informazioni comporti stime più credibili.

L'attuale sistema delle comunicazioni obbligatorie di avviamento permette di avere un quadro ormai abbastanza ricco delle storie lavorative individuali. Non molto è invece osservabile sugli altri versanti: a livello sociodemografico, per esempio, non si osserva molto più del titolo di studio e delle informazioni desumibili dal codice fiscale. Volendo escludere (per questioni di costi e di ripetibilità delle analisi) il ricorso a rilevazioni ad hoc, è auspicabile per il futuro un progressivo arricchimento delle informazioni amministrative, sia attraverso l'imputazione di informazioni finora non registrate (un mero esempio può essere rappresentato dal background familiare) che attraverso una più agevole integrazione di banche dati amministrative di varia natura.