

Compendio dei risultati

Con la riforma nel 1996 della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, l'importanza dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (PML) è notevolmente cresciuta in Svizzera. Il presente studio microeconomico è parte integrante di un programma nazionale di valutazione dei PML¹. Esso si prefigge di valutare, sulla base dei dati amministrativi dell'assicurazione contro la disoccupazione e di quelli dell'AVS, gli effetti dei PML sulle possibilità dei singoli individui di trovare un impiego. Secondo la nostra analisi, "I GUADAGNI INTERMEDI" sono l'unico programma con un effetto chiaramente positivo sulle possibilità di reinserimento nel mondo del lavoro, mentre i programmi di OCCUPAZIONE TEMPORANEA hanno effetti negativi a breve, ma verosimilmente anche a medio termine. Per quanto riguarda gli altri PML, i risultati non sono altrettanto chiari.

La situazione

Dopo un peggioramento della situazione del mercato del lavoro nel 1996, è entrata in vigore la seconda revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione. Il punto centrale di questa revisione è il passaggio da un sistema passivo di versamento delle indennità giornaliere ad un sistema attivo nel quale si chiede al disoccupato di migliorare attivamente la sua idoneità al collocamento partecipando ai PML. Dopo il 1995, a seguito della suddetta revisione, il numero dei partecipanti ai PML è considerevolmente aumentato. Nel 1998, anno in cui per la prima volta è stata stilata una statistica completa dei PML, le persone in cerca d'impiego che partecipavano ad un PML erano in media 40'000, mentre altre 40'000 si trovavano in una situazione di "guadagno intermedio". Nel confronto internazionale, la quota di persone in cerca d'impiego che partecipano ad un PML (compreso il guadagno intermedio) è, con circa il 40%, particolarmente elevata.

Il problema della valutazione

E' considerato effetto dei PML il mutamento della situazione di un disoccupato sul mercato del lavoro a seguito della partecipazione al provvedimento stesso. Tale effetto è definito come la differenza tra la situazione effettiva di un partecipante ad un PML e la situazione ipotetica che si sarebbe verificata se la persona non avesse partecipato al provvedimento. Per valutare l'effetto di un PML con la maggiore precisione possibile, occorre attribuire le eventuali differenze fra le situazioni di partecipazione e le situazioni di non partecipazione ai programmi stessi e non alla composizione dei gruppi dei partecipanti ai programmi. Siccome nella fattispecie la ripartizione delle persone fra i vari provvedimenti non è casuale, non si

può approssimare l'ipotetica situazione dei partecipanti, nel caso di non partecipazione, alla reale situazione dei non partecipanti. Si utilizza pertanto un metodo econometrico la cui idea di base è di costituire per ogni gruppo di partecipanti ad un programma un gruppo di controllo formato da non partecipanti, le cui caratteristiche siano il più possibile simili a quelle dei partecipanti². A partire dall'analisi della situazione del gruppo di controllo sul mercato del lavoro si può dedurre la potenziale situazione dei partecipanti nel caso di non partecipazione al programma.

Base di dati, quantificazione e concretizzazione degli obiettivi

Una base di dati particolarmente informativa è la condizione essenziale affinché la valutazione fornisca risultati credibili. I dati amministrativi qui utilizzati sono quelli dell'assicurazione contro la disoccupazione congiuntamente a quelli dell'AVS e soddisfano ampiamente questo criterio.

I provvedimenti valutati in questo studio possono essere suddivisi in tre categorie principali: a) corsi di perfezionamento, b) programmi di occupazione temporanea, c) guadagni intermedi (cfr. riquadro 1). I guadagni intermedi non corrispondono alla definizione più stretta di PML, ma rivestono comunque un ruolo importante nelle strategie degli URC (cfr. Bauer, Baumann, Künzi, 1999).

I corsi di perfezionamento sono divisi in corsi di base, corsi di lingua, corsi di informatica, perfezionamento professionale e altri corsi. Per quanto attiene ai programmi di occupazione temporanea si fa la distinzione fra programmi offerti dal settore pubblico e quelli offerti dal settore privato. Ne risultano così otto gruppi di programma relativamente omogenei e un gruppo di non partecipanti. Lo studio è incentrato sul primo provvedimento a cui partecipa un disoccupato; esso ha una durata minima di due settimane e ha avuto inizio fra il 1° gennaio 1998 e il 31 gennaio 1998. La tabella 1 indica la ripartizione del campione fra i vari tipi di provvedimenti.

¹ Gli autori ringraziano i collaboratori del **seco** e il gruppo di pilotaggio della valutazione per le preziose informazioni e i suggerimenti.

² Si veda per es. Heckman, Ichimura, e Todd (1998), Heckman, LaLonde e Smith (1999), e Lechner (2000). Per la metodologia sviluppata, si veda Lechner (1999). Lo scopo di questi approcci è di minimizzare l'influenza delle ipotesi statistiche a mezzo di molte informazioni.

Tabella 1: Selezione di statistiche descrittive

Provvedimento	Osservazioni nel campione	Quota in % delle persone collocabili facilmente o senza difficoltà alcuna	Qualificazione (valore medio)
Nessun provvedimento	6918	20	1.8
Programmi di base	1491	17	1.8
Corsi di lingua	1719	14	2.2
Corsi di informatica	1394	24	1.3
Corsi di perfezionamento professionale	424	19	1.6
Altri corsi	497	20	1.8
Occupazione temporanea (pubblico)	1124	16	1.7
Occupazione temporanea (privato)	1349	17	2.0
Guadagno intermedio	4390	23	1.7

Osservazione: per quanto riguarda la qualificazione, i valori sono di 1 (qualificato), 2 (parzialmente qualificato) e 3 (non qualificato).

La tabella 1 mostra che sia le qualifiche che la collocabilità (classificazione dei disoccupati da parte degli URC) dei partecipanti ai singoli provvedimenti variano fortemente. Differenze importanti sono osservabili anche per molte altre variabili. È dunque importante tenere conto della composizione dei vari gruppi di partecipanti ai singoli provvedimenti.

Risultati e conclusioni

In questo studio, l'effettività di un provvedimento è valutata in funzione della sua capacità di consentire ai partecipanti di trovare rapidamente un impiego regolare. Per questo motivo l'effetto è misurato a decorrere dal primo giorno del provvedimento e non a partire dalla fine del programma in quanto l'entrata in un programma di PML comporta un cambiamento nel comportamento dei partecipanti (per es. riduce la possibilità di cercare un posto di lavoro).

Tabella 2: Gli esiti occupazionali medi dei provvedimenti un anno dopo l'inizio del provvedimento per i vari gruppi di partecipanti

<i>l</i> <i>m</i>	Nessuno	Programma di base	Corso di lingua	Corso d'informatica	Perf. professionali	Altri corsi	Occupazione tempor. pubblico	Occupazione tempor. privato	Guadagno intermedio
Nessuno	41.4	9.4	4.9				8.6	9.5	-7.5
Programma di base	-5.8	35.3			-10.8	-15.1			-16.9
Corso di lingua	-9.4		30.1			-14.0			-18.1
Corso d'informatica		8.6		45.9		-8.9		8.7	-9.5
Perfezion. professionale		11.8			44.0		14.2	19.1	-12.2
Altri corsi		9.3				42.8		13.4	-7.6
Occupazione temporanea (pubblico)	-5.7				-11.4	-13.7	33.7		-14.0
Occupazione temporanea (privato)	-10.5					-15.2		30.5	-17.8
Guadagno intermedio	6.4	17.1	10.7	7.3	7.9		16.5	14.5	51.6

Osservazioni: Elaborazioni proprie. Livelli non corretti sulla diagonale principale; per il resto, la tabella si basa su valori medi ponderati. Le ponderazioni sono state effettuate con il metodo del *matching*. I valori indicati in **grassetto** sono significativi all'1% ("2-tails test"). I valori *in corsivo* sono significativi al 5%. I valori significativi oltre il 10% non sono indicati.

I principali risultati della valutazione, basati su un campione di circa 20'000 persone disoccupate nel dicembre 1997, sono illustrati nella tabella 2 e nel grafico 1. La tabella 2 illustra le probabilità d'occupazione un anno dopo l'inizio del provvedimento³. Sulla diagonale principale della tabella (in grigio) sono indicati i tassi di occupazione (non corretti) dei partecipanti ai provvedimenti. I partecipanti ai GUADAGNI INTERMEDI presentano i tassi di occupazione più elevati, mentre quelli più deboli riguardano i partecipanti ai programmi di OCCUPAZIONE TEMPORANEA e ai CORSI DI LINGUA. Tutti gli altri campi della tabella confrontano i vari provvedimenti a due a due e correggono le differenze che si osservano fra gli elementi corrispondenti della diagonale principale, nonché gli effetti dovuti esclusivamente alla composizione dei gruppi di partecipanti. La tabella mostra per i **partecipanti al provvedimento *m*** (nelle righe della tabella), la differenza fra la probabilità di un impiego nel

³ Per i non partecipanti il momento d'inizio è stato simulato.

caso di partecipazione al provvedimento m e la probabilità di un impiego nel caso di partecipazione (ipotetica) al provvedimento l . Il valore riportato nella quarta riga della seconda colonna significa, per esempio, che la probabilità di un impiego per i partecipanti ai CORSI D'INFORMATICA è di 8,6 punti superiore a quella dei partecipanti ai PROGRAMMI DI BASE. Gli effetti non sono simmetrici. Per i partecipanti ai PROGRAMMI DI BASE, per esempio, non si costata nessuna differenza significativa nella probabilità di un impiego rispetto ai partecipanti ai CORSI DI INFORMATICA (seconda riga, quarta colonna). L'interpretazione degli altri valori avviene per analogia⁴.

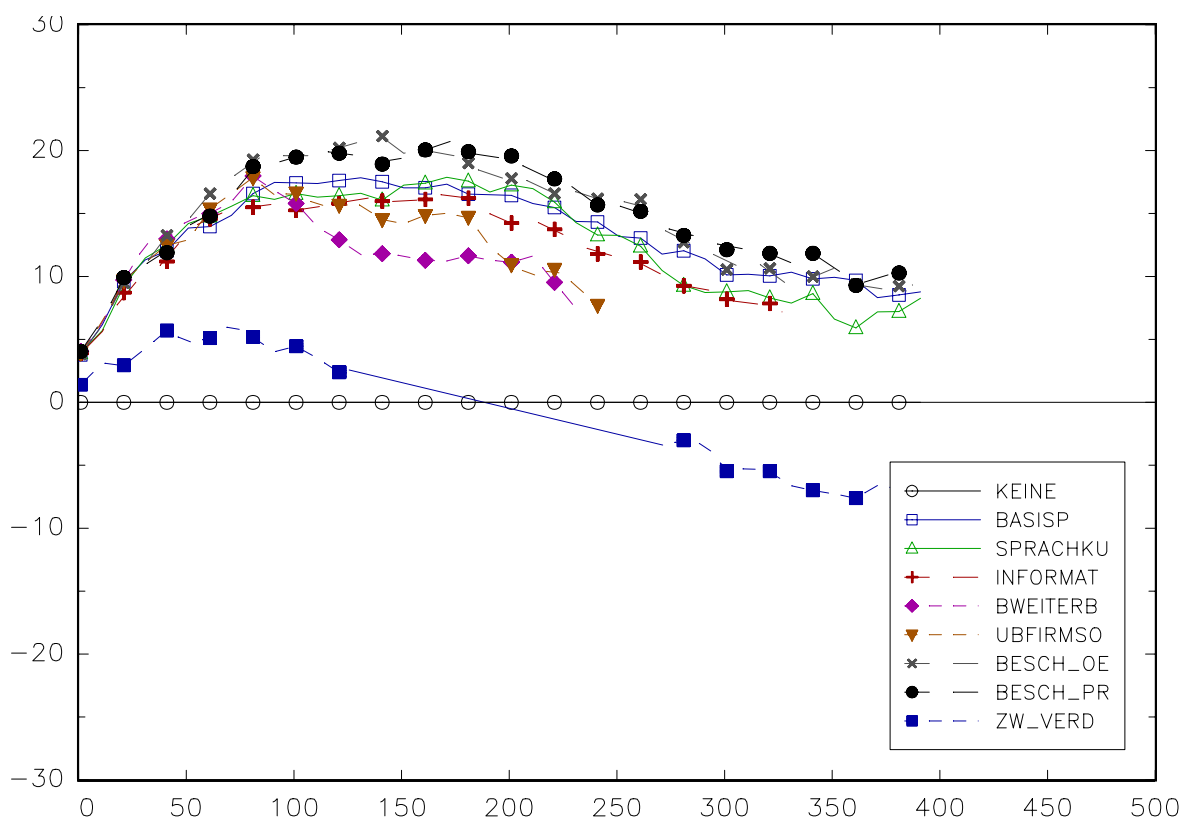
I GUADAGNI INTERMEDI dominano su tutti gli altri provvedimenti. Ciò vale sia per i partecipanti a questo provvedimento (ultima riga) sia per i partecipanti agli altri provvedimenti (ultima colonna)⁵. Gli effetti positivi possono raggiungere fino a 18 punti percentuali rispetto ai PROGRAMMI DI BASE, ai CORSI DI LINGUA e alle OCCUPAZIONI TEMPORANEE PRIVATE. I CORSI D'INFORMATICA, il PERFEZIONAMENTO PROFESSIONALE e gli ALTRI CORSI non hanno effetti significativi nei confronti della non partecipazione, mentre, sempre rispetto alla non partecipazione, tutti gli altri provvedimenti hanno effetti negativi più o meno tutti nella stessa proporzione. Questa ripartizione tra provvedimenti con *risultati buoni* (GUADAGNO INTERMEDIO), *mediocri* (ALTRI CORSI, NESSUN PROVVEDIMENTO, INFORMATICA, PERFEZIONAMENTO PROFESSIONALE) e *scarsi* (PROGRAMMI DI BASE, CORSI DI LINGUA, OCCUPAZIONE TEMPORANEA) è confermata anche da altri risultati.

Il grafico 1 illustra le possibilità di occupazione offerte dalla partecipazione ai vari provvedimenti rispetto alla non partecipazione. Esso fornisce un'idea della dinamica degli effetti dei PML.

⁴ Per una maggiore chiarezza, sono indicati soli i valori significativi al 10%.

⁵ Per semplificare la descrizione, la non partecipazione è definita qui di seguito come un provvedimento.

Grafico 1: Confronto dei vari provvedimenti con la non partecipazione



Osservazioni: Elaborazioni proprie. Le misure sono relative all'inizio del provvedimento. Popolazione di riferimento: tutta.
 KEINE: non-partecipazione, BASISP: PROGRAMMI DI BASE, SPRACHKU: CORSI DI LINGUA, INFORMAT: CORSI D'INFORMATICA, BWEITERB: PERFEZIONAMENTO PROFESSIONALE, UBFIRMSO: ALTRI CORSI, BESCH_OE: OCCUPAZIONE TEMPORANEA (PUBBLICO), BESCH_PR: OCCUPAZIONE TEMPORANEA (PRIVATO), ZV_VERD: GUADAGNO INTERMEDIO. Sono indicati solo gli effetti significativi al 5%.

Ogni provvedimento è rappresentato da una linea. Una linea sopra a quella dello zero significa che la non partecipazione sarebbe stata più vantaggiosa rispetto alla partecipazione al provvedimento corrispondente. Il grafico mostra chiaramente l'effetto immediato della diminuzione dell'attività di ricerca di un impiego a seguito della partecipazione ad un provvedimento: all'inizio, le possibilità d'impiego diminuiscono per tutti i partecipanti. Per i partecipanti a GUADAGNI INTERMEDI, questo effetto negativo si manifesta solo durante circa quattro mesi; diviene positivo e si traduce in un aumento delle possibilità d'occupazione dopo circa nove mesi. Anche per gli altri provvedimenti l'effetto negativo diminuisce con il tempo anche se non si denota alcun effetto positivo.

Una analisi più approfondita di alcuni sottogruppi di persone (non contemplati nel grafico 1) mette in evidenza differenze interessanti. Le attività di GUADAGNO INTERMEDIO sembrano essere particolarmente efficaci per i disoccupati di lunga durata, poco qualificati e con una cattiva idoneità al collocamento. Viceversa, alcuni elementi dimostrano che il guadagno

intermedio non ha praticamente alcun effetto per i disoccupati facilmente collocabili. In complesso, nei vari sottogruppi si osserva una dinamica alquanto differenziata. Il campo di osservazione di questo studio è tuttavia troppo limitato perché sia possibile pronunciarsi con certezza sugli effetti che si manifestano più di un anno dopo l'inizio del programma. In futuro sarebbe quindi opportuno prolungare la base di dati disponibile per ottenere informazioni sugli effetti dei programmi a lungo termine.

Tabelle e grafici

Riquadro 1

Provvedimenti di riconversione e di perfezionamento:

I corsi di riconversione e di perfezionamento hanno lo scopo di migliorare rapidamente e considerevolmente l'idoneità al collocamento di un assicurato sul mercato del lavoro.

Programmi di occupazione temporanea:

Questi programmi sono finanziati dall'assicurazione contro la disoccupazione al fine di facilitare il reinserimento professionale degli assicurati. Essi consentono ai partecipanti di mantenere le qualifiche professionali e di sviluppare nuove competenze.

Guadagni intermedi

Un guadagno intermedio è un'attività lucrativa che una persona accetta di svolgere temporaneamente e la cui remunerazione è inferiore all'indennità di disoccupazione alla quale avrebbe diritto. Le persone che svolgono un'attività di guadagno intermedio devono soddisfare tutte le prescrizioni di controllo, adoperarsi per trovare un impiego ed essere idonee al collocamento. L'assicurazione contro la disoccupazione versa a tali persone delle indennità di compensazione pari al 70 o all'80% (a seconda del tasso di indennità applicato) della differenza fra guadagno intermedio e guadagno assicurato.