

Compendio dei risultati

La seconda revisione parziale della legge federale sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (LADI), la cui seconda tappa è entrata in vigore nel gennaio 1997, ha apportato un cambiamento importante nel servizio di collocamento pubblico in Svizzera: gli oltre 3'000 uffici comunali del lavoro che fino a quel momento avevano assicurato il servizio di collocamento pubblico, sono stati raggruppati in circa 155 (stato 1998) cosiddetti Uffici regionali di collocamento (URC). L'obiettivo della riorganizzazione era di dare al collocamento pubblico una struttura più efficiente. Il presente rapporto illustra uno studio che esamina in quale misura lo scopo della riforma è stato raggiunto. Lo studio è un sotto-progetto del programma nazionale di valutazione della politica attiva del mercato del lavoro adottato nel luglio 1997 dalla commissione di sorveglianza del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione.

Approccio adottato

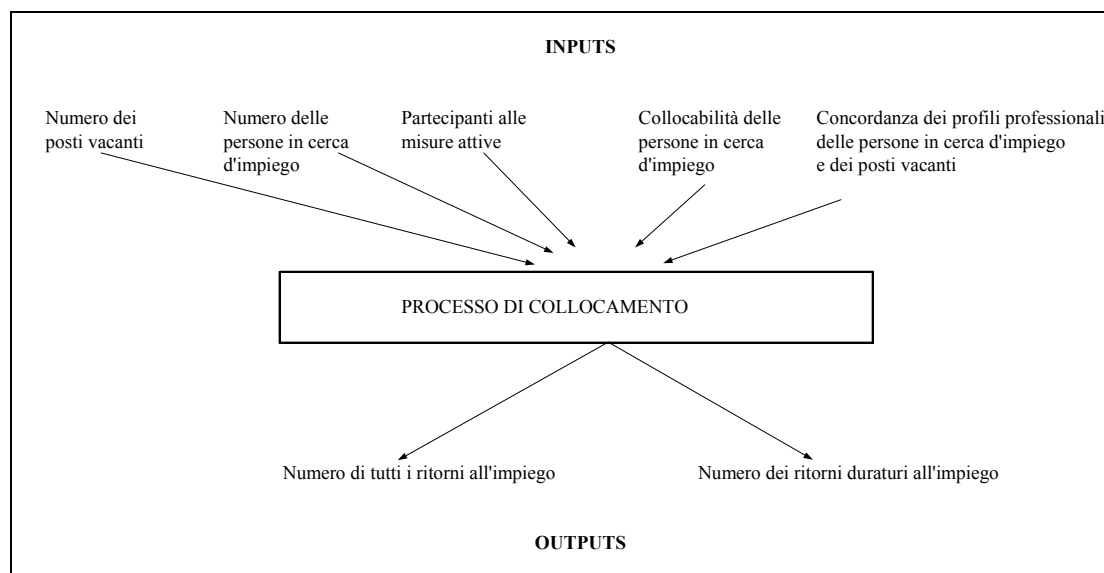
L'approccio adottato per effettuare lo studio si ispira alla teoria della produzione. Essa considera il collocamento pubblico un processo di produzione o di trasformazione nel corso del quale le persone in cerca d'impiego annunciate¹ e i posti vacanti (*input*) sono trasformati in nuove assunzioni e nell'occupazione di posti (*output*). Gli effetti dell'istituzione degli URC sull'efficienza del collocamento sono determinati in funzione della misura in cui la riforma è riuscita ad aumentare l'efficacia del processo di trasformazione.

L'illustrazione 1 presenta in forma grafica il concetto su cui poggia lo studio. Come si può constatare, oltre alle persone in cerca d'impiego e ai posti vacanti sono presi in considerazione anche altri *input*. Si tratta di fattori che incidono sull'efficienza di un URC, ma che non sono in relazione diretta con la riforma degli URC, per cui la loro incidenza deve essere eliminata. In tal modo si tiene conto della diversa situazione di partenza, più o meno favorevole, di ogni URC: da nessuno di detti uffici si pretendono prestazioni superiori a quelle che URC comparabili sono in grado di fornire. In linea di principio, anche il

¹ Per persone in cerca d'impiego si intendono nel presente rapporto i disoccupati registrati nella statistica ufficiale del **seco** nonché i partecipanti a provvedimenti di riconversione e di perfezionamento professionale o a programmi d'occupazione o che esercitano un'attività che procura loro un guadagno intermedio.

numero delle occupazioni di posti vacanti andrebbe considerato come un *output* del processo di collocamento, ma la qualità della base dei dati ha indotto a scartare l'integrazione di questa variabile.

Grafico 1: Il collocamento pubblico quale processo di trasformazione



La valutazione degli effetti dell'istituzione degli URC si basa su un confronto dell'efficienza del collocamento pubblico prima e dopo la loro creazione. Gli anni a confronto sono il 1994 e il 1998 che, per diverse ragioni, si prestano bene ad una comparazione. Il 1998 è un anno favorevole perché garantisce una certa attualità dei risultati e lascia nel contempo agli URC il 1997 come anno di transizione per il potenziamento delle loro capacità. Quanto al 1994, si tratta dell'anno che, considerata l'evoluzione della disoccupazione, più si avvicina al 1998 relativamente alla situazione del mercato del lavoro (cfr. *grafico 2*). A ciò si aggiunge che – fatta eccezione per il Cantone Vaud² –, nel 1994, nessun altro Cantone aveva ancora istituito un URC.

Nello studio in questione, il raffronto non riguarda gli URC in sé, bensì le regioni coperte da un URC. Queste si compongono di comuni che nel 1998 hanno costituito il bacino di riferimento degli URC. Il lavoro illustrato qui di seguito esamina se la riorganizzazione degli uffici comunali del lavoro e la loro trasformazione in URC ha aumentato l'efficienza del collocamento pubblico nelle regioni URC.

² Secondo BUCHER (1995), nel 1994, tre dei successivi 24 URC (stato 1998) del Cantone Vaud erano in fase di realizzazione.

I dati utilizzati nello studio sono stati attinti dal sistema informatizzato d'informazione in materia di servizio di collocamento e di statistica del lavoro (COLSTA) del **seco**, nel quale sono registrate tutte le persone in cerca d'impiego annunciate presso gli uffici del lavoro e tutti i posti vacanti. Il presente studio si basa dunque su una rilevazione esaustiva che, per definizione, è rappresentativa per tutta la Svizzera e per i due anni a confronto.

Misurazione dell'efficienza del collocamento

L'efficienza del processo di collocamento in una regione URC è misurata qui di seguito in funzione del rapporto fra i suoi *output* e i suoi *input*, ossia sulla base della produttività del processo o ancora della capacità della regione URC di generare un flusso di rapporti di lavoro duraturi a partire dall'effettivo di persone in cerca d'impiego annunciate presso gli uffici del lavoro e dei posti vacanti. Siccome un ampio rapporto flusso-effettivo implica un elevato ricambio dell'effettivo e quindi una breve permanenza nell'effettivo stesso, l'indicatore di efficienza qui definito è inversamente proporzionale alla durata della disoccupazione³. L'approccio adottato nel presente studio misura pertanto indirettamente anche gli effetti dell'istituzione degli URC sulla durata della disoccupazione la quale, negli studi di valutazione degli URC realizzati da Ernst & Young Consulting (EYC, 1999), viene considerata il fattore che meglio esprime l'efficienza dell'attività di tali uffici. Riassumendo, si ottiene l'equazione seguente:

$$\text{Efficienza} = \frac{\text{Output}}{\text{Input}} = \frac{\text{Flusso}}{\text{Effettivo}} = \frac{1}{\text{Durata}} \quad (1)$$

"Data Envelopment Analysis": procedimento di valutazione dei dati

L'indicatore di efficienza (1) non può essere direttamente applicato nella pratica. Mancano a tal fine adeguati fattori di ponderazione che consentono di raggruppare gli eterogenei *input* e *output* in aggregati significativi. Per risolvere questo problema generale di misurazione pratica dell'efficienza, CHARNES ET AL. (1978) hanno sviluppato un metodo – la cosiddetta Data

³ È qui intesa la durata di un episodio concluso di disoccupazione.

Envelopment Analysis (DEA) – che, nel presente caso, definisce i valori di ponderazione per ogni regione URC in modo che una regione URC appaia la più produttiva possibile rispetto alle altre regioni. Il metodo consente di stabilire un indicatore di efficienza, su una scala che va da 0 a 1, il quale indica in che misura una regione URC sfrutta il suo potenziale d'efficienza. Quest'ultimo è determinato in base all'efficienza dimostrata da regioni URC comparabili. In altri termini, un grado di efficienza pari a 0,8 sta a significare che, rispetto a quanto riescono a realizzare altre regioni in condizioni tutt'al più identiche, la regione URC considerata sfrutta il suo potenziale d'efficienza solo nella misura dell'80 per cento o, viceversa, che rispetto alle prestazioni fornite da regioni URC comparabili, la regione considerata dovrebbe poter aumentare del 25 per cento⁴ il numero delle persone in cerca d'impiego durevolmente reinserite nel mondo del lavoro. Poiché il metodo DEA consente di prendere in considerazione vari *output* simultaneamente, esso è in grado di fornire un indicatore di efficienza unico. Diviene quindi superfluo procedere a una successiva aggregazione degli indicatori di efficienza specifici ai singoli *output* con fattori di ponderazione arbitrari, come invece avviene nello studio di valutazione degli URC realizzato da EYC (1999).

Componenti dell'efficienza del collocamento

Il potenziale di efficienza non sfruttato di una regione URC o, in altri termini, la sua inefficienza si può ricondurre, con il procedimento DEA, a due fattori fondamentali:

- l'inefficienza legata alla dimensione sfavorevole del bacino di riferimento dell'URC (cosiddetta inefficienza di scala) e
- l'inefficienza che si basa su un'attività di collocamento subottimale rispetto ad altre regioni URC della stessa grandezza (inefficienza in senso stretto o cattiva gestione).

L'efficienza di scala si fonda sulla teoria delle esternalità del "thick-market" secondo cui la probabilità di un incontro tra la domanda e l'offerta aumenta con la profondità del mercato.⁵ Applicata al mercato del lavoro ciò significa che le possibilità di concordanza fra le caratteristiche dei posti vacanti e quelle delle persone in cerca d'impiego, e quindi le possibilità di concludere un

⁴ = $(0,8^{-1}-1) \times 100$.

⁵ cfr. DIAMOND (1982).

rapporto di lavoro, aumentano con il numero dei posti vacanti e delle persone in cerca d'impiego e con la diversità che ne consegue.

Il presente studio non è incentrato in primo luogo sull'efficienza del collocamento bensì sulla sua evoluzione. Tenuto conto di quanto sinora illustrato, l'evoluzione dell'efficienza (PTF)⁶ del collocamento pubblico di una regione URC può essere scomposta in tre componenti:⁷

$$PTF = PT \cdot \Delta ES \cdot EF \quad (2)$$

dove: PT^8 = evoluzione del potenziale d'efficienza della regione URC,
 ΔES = evoluzione dell'efficienza di scala (ES) della regione URC e
 EF = evoluzione dell'efficienza in senso stretto.

Per valutare gli effetti dell'istituzione degli URC sull'efficienza del collocamento pubblico ci interessa, innanzitutto, la prima componente di un'evoluzione dell'efficienza (PT), in quanto la riorganizzazione del collocamento pubblico a seguito della riforma potrebbe aver causato inefficienze passeggere capaci di distorcere il quadro effettivo della situazione. Il metodo basato sull'equazione (2) impedisce che eventuali problemi dovuti alla riorganizzazione siano erroneamente imputati alla riforma degli URC.

Evoluzione dell'efficienza del collocamento nel periodo 1994-98

La *tabella 1* presenta i risultati aggregati⁹ derivanti dall'applicazione dell'equazione (2) alle 155 regioni URC, mediante il metodo DEA. Valori superiori a 1 esprimono un miglioramento, valori inferiori a 1 un peggioramento rispetto al 1994. Come si può constatare, la tabella offre un quadro misto. Prendendo in considerazione tutti gli *input* rappresentati nel

⁶ PTF = produttività totale del fattore

⁷ cfr. FÀRE ET AL. (1994). Le cifre relative alle variazioni sono degli indici. Il valore 1 sta dunque a significare: nessuna evoluzione.

⁸ PT = progresso tecnico.

⁹ Si tratta di medie geometriche ponderate dei corrispondenti valori delle 155 regioni URC; le quote relative delle persone in cerca d'impiego (media 1994 e 1998) delle regioni URC servono da fattori di ponderazione.

grafico 1, compresi il numero dei posti vacanti (V) e la quota delle persone in cerca d'impiego partecipanti a provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (PML)¹⁰, risulta che l'efficienza (PTF) del collocamento pubblico è diminuita quasi della metà; tale riduzione è tuttavia ampiamente imputabile ad una corrispondente riduzione dell'elemento che a noi interessa ossia del potenziale di efficienza (PT). Lasciando da parte i due *input* menzionati, si costata invece un aumento dell'efficienza del collocamento pubblico del 6,4 per cento; anche in questo caso, buona parte della variazione è dovuta ad una corrispondente evoluzione del potenziale dell'efficienza. L'esclusione dei due *input* lascia sostanzialmente invariate le altre componenti dell'evoluzione dell'efficienza.

Le cause del cambiamento vanno ricercate nel fatto che tra il 1994 e il 1998 la quota delle persone in cerca d'impiego partecipanti a provvedimenti inerenti al mercato del lavoro è balzata da 0,03 a 0,32 per cento (*grafico 2*) e il numero dei posti vacanti annunciati presso gli Uffici del lavoro è quasi triplicato senza che ciò abbia comportato un corrispondente aumento del numero mensile dei reinserimenti duraturi nel mondo del lavoro. Considerato il valore del PT, l'impiego nettamente più importante di mezzi avrebbe fatto sperare, per il 1998, in un numero all'incirca doppio¹¹ di reinserimenti duraturi. Il fatto che ciò non sia avvenuto non depone a favore dell'efficacia dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Tuttavia, la loro apparente inefficacia potrebbe essere ricondotta al fatto che tra il 1994 e il 1998 la durata massima del periodo di riscossione dell'indennità giornaliera si è nettamente allungata. Gli studi empirici di SHELDON (1999) indicano chiaramente che il maggiore ricorso a provvedimenti inerenti al mercato del lavoro e il prolungamento della durata d'indennizzo dei disoccupati si neutralizzano reciprocamente.

Tabella 1: Componenti dell'evoluzione dell'efficienza del collocamento pubblico in Svizzera, 1994-98 (indici)

	EF	Δ ES	PT	PTF
con V e PML	1.014	1.059	0.480	0.515
senza V, con PML	1.010	0.983	0.648	0.643

¹⁰ I provvedimenti inerenti al mercato del lavoro includono esclusivamente i programmi di occupazione temporanea, le misure di riconversione e di perfezionamento professionale nonché i guadagni intermedi.

¹¹ $(0,480)^{-1}$

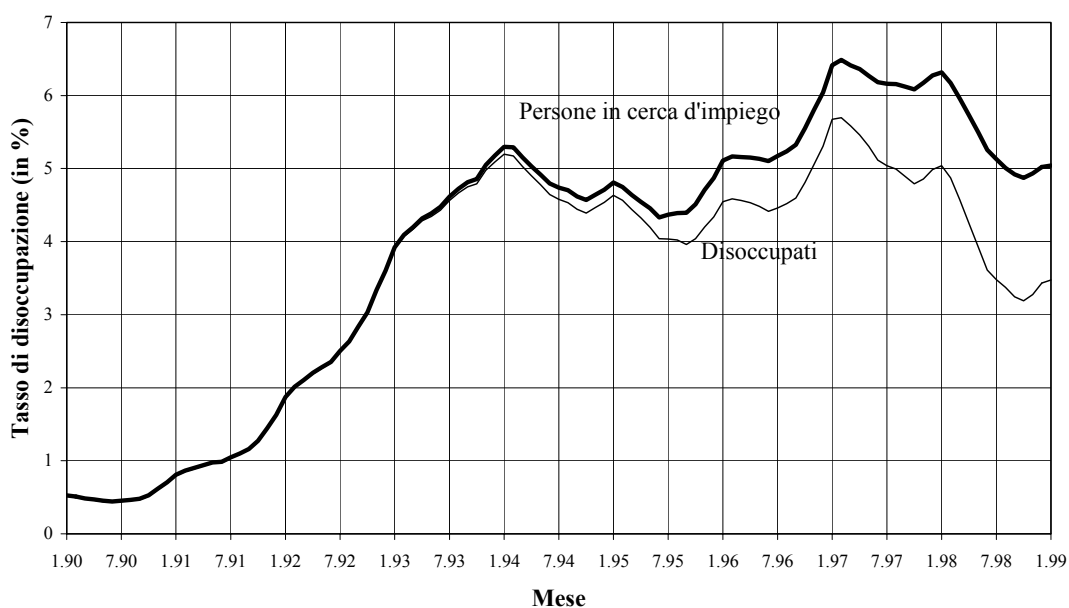
con V e PML	1.018	1.074	0.698	0.763
senza V, senza PML	1.013	0.996	1.054	1.064

Il forte aumento del numero dei posti vacanti annunciati è dovuto al fatto che, a partire dal 1997, il sistema di monitoraggio degli URC ha indotto questi ultimi ad acquisire un numero maggiore di posti vacanti. Manifestamente, queste attività non hanno aumentato la trasparenza dell'offerta di possibilità di lavoro adeguate per le persone in cerca d'impiego. Il risultato depone dunque a sfavore dell'imposizione di standard di prestazione incentrate sui mezzi impiegati piuttosto che sugli obiettivi del collocamento. Come dimostra l'esempio, l'imposizione di standard tende a massimizzare l'investimento di mezzi invece di sollecitare il raggiungimento degli obiettivi.

I profitti, in termini di efficienza, che vengono costatati escludendo gli input V e PML, potrebbero essere attribuiti in primo luogo agli effetti della riorganizzazione del servizio di collocamento pubblico il quale è ora affidato a 155 URC, mentre in precedenza era ripartito fra più di 3'000 uffici comunali del lavoro. Questa tesi è avvalorata da un'altra considerazione: l'istituzione degli URC non ha comportato alcun profitto in termini di efficienza nei Cantoni di piccole dimensioni o scarsamente popolati, dove comunque vi era solo un limitato numero di uffici comunali del lavoro e dal cui raggruppamento non potevano certo attendersi risultati strabilianti.

Le piccole variazioni registrate dalle altre due componenti (EF, Δ ES) dell'efficienza del collocamento indicano che le perdite dovute alla riorganizzazione sono di piccola entità.

Grafico 2: Disoccupati e persone in cerca d'impiego in Svizzera, 1990-98

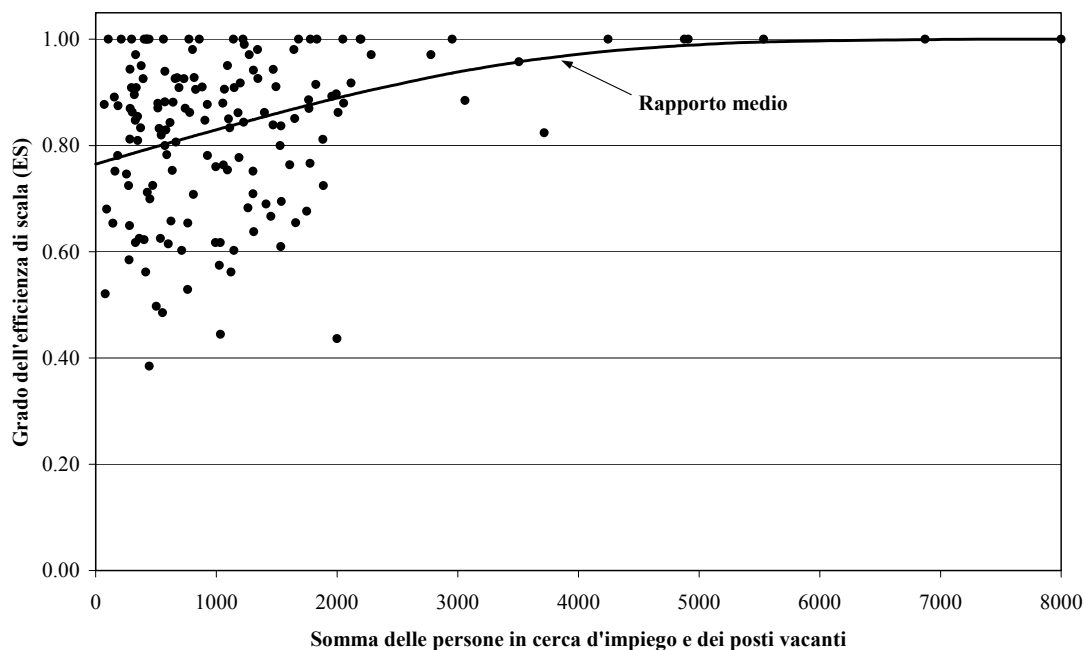


Importanza dei vantaggi di scala

L'influsso delle dimensioni di un bacino di riferimento degli URC sui risultati indica la presenza di vantaggi di scala (esternalità del "thick market"). Studi approfonditi dimostrano anche che l'efficienza dell'attività di collocamento di un URC aumenta con il numero delle persone in cerca d'impiego e con il numero di posti vacanti che fanno capo all'URC. Il grafico 3 illustra questa relazione considerando un URC medio sotto il profilo degli altri input ("rapporto medio")¹². L'anno preso in esame è il 1998. I risultati ottenuti dimostrano che l'efficienza del collocamento aumenta in funzione del numero delle persone in cerca d'impiego e dei posti vacanti fino ad un totale cumulato di 5'000 unità. La causa dei vantaggi di scala è la varietà legata all'elevato numero di posti vacanti e di persone in cerca d'impiego, che aumenta la probabilità di trovare un'occupazione adatta.

¹² La dispersione dei punti (singoli URC) attorno alla curva non deve indurre alla conclusione che i dati non sostengano l'equazione, poiché la curva non illustra il contributo esplicativo di altri inputs (cfr. ill. 1) oltre al numero delle persone in cerca d'impiego e dei posti vacanti.

Grafico 3: Effetti legati alle dimensioni di un URC sulla sua efficienza di collocamento¹³



La constatazione secondo cui la grandezza di un URC influisce fortemente sulla sua efficienza è diametralmente opposta ai risultati cui giunge lo studio di valutazione di EYC (1999) che non ha rivelato alcun effetto di scala. Questa divergenza nei risultati è legata al metodo: quello utilizzato da EYC¹⁴, sviluppato negli anni 50¹⁵, non è generalmente in grado di rivelare gli effetti di scala, per cui viene utilizzato solo di rado.

Conclusioni

I risultati ottenuti consentono di trarre le seguenti conclusioni:

- Il raggruppamento di più di 3'000 uffici comunali del lavoro in 155 URC ha aumentato l'efficienza del collocamento pubblico. Le perdite di efficienza costatate sono dovute al maggiore ricorso ai provvedimenti inerenti al mercato del lavoro e alla più assidua acquisizione di posti vacanti da parte degli uffici del lavoro; esse non possono pertanto essere imputate all'introduzione degli URC.

¹³ Ogni punto rappresenta un URC.

¹⁴ Corrected Ordinary Least Squares.

¹⁵ cfr. WINSTEN (1957)

- Gli sforzi fatti dagli URC per intensificare l'acquisizione dei posti vacanti hanno avuto effetti negativi sull'efficienza del collocamento. Questi effetti negativi depongono a sfavore della definizione di obiettivi incentrati sui mezzi del servizio di collocamento. È piuttosto l'efficienza del collocamento che deve servire da misura del livello delle prestazioni di un URC. Per la rilevazione dell'efficienza si presta in modo particolare il procedimento DEA creato appositamente per questo scopo.
- Il risultato secondo cui l'efficienza del collocamento di un URC aumenta in funzione della grandezza del bacino di riferimento depone a favore di uno sfruttamento più intensivo del potenziale di collocamento sovregionale del COLSTA. Il risultato dimostra altresì la validità degli sforzi intesi ad aumentare la mobilità geografica dei disoccupati, ma soprattutto evidenzia l'importanza di raggruppare piccoli URC, se necessario superando i confini cantonali, per allargare i bacini di riferimento (per esempio, in termini di numero di persone in cerca di lavoro e di posti vacanti) e conseguentemente l'efficienza del collocamento pubblico.