

Compendio dei risultati

Con la seconda revisione parziale della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI), i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (PML) hanno assunto un'importanza centrale nell'ambito della politica del mercato del lavoro in Svizzera. Il presente lavoro si basa su uno studio econometrico che analizza gli effetti dei provvedimenti di perfezionamento e di riqualificazione professionale nonché dei programmi di occupazione temporanea sulla durata della disoccupazione delle persone che vi partecipano. Esso esamina parimenti gli effetti sul comportamento dei disoccupati, in particolare sulla loro uscita dalla disoccupazione, prodotti dal principio, previsto dalla LADI, secondo cui il diritto alle indennità di disoccupazione è subordinato alla partecipazione alle misure attive.

1. Situazione iniziale

Dopo decenni senza particolari problemi di occupazione, la Svizzera ha conosciuto per la prima volta negli anni 90 una forte impennata della disoccupazione. Il tasso dei senza lavoro passò dallo 0,5% nel 1991 al 4,7% nel 1994 per rimanere su livelli piuttosto elevati fino al 1997.

In seguito all'aggravarsi dei problemi inerenti al mercato del lavoro si è reso necessario riorientare fondamentalmente la politica svizzera in materia di mercato del lavoro. Con l'adozione della seconda revisione parziale della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI) si è passati da un sistema passivo, finalizzato esclusivamente a garantire il reddito dei disoccupati, a un sistema attivo nel quale i provvedimenti attinenti al mercato del lavoro rivestono un ruolo essenziale (PML). La concretizzazione di questa revisione è stata conclusa nel 1997 quando gli uffici regionali di collocamento assunsero nei Cantoni i compiti loro affidati – in particolare quello relativo all'offerta di 25'000 posti annui di PML.

2. Obiettivo del rapporto e metodologia

Lo scopo del presente rapporto è di esaminare, con l'aiuto di metodi econometrici, gli effetti dei provvedimenti previsti nel quadro della LADI sugli esiti occupazionali delle persone disoccupate. Lo scopo esplicito dei PML è di migliorare l'idoneità al collocamento delle persone in cerca d'impiego. Il presente rapporto esamina pertanto in che misura i corsi di perfezionamento e di riqualificazione professionale nonché i programmi di occupazione temporanea riducono la durata della disoccupazione. A tal fine si utilizzerà come indicatore "il tasso di ritorno all'impiego" che misura la probabilità per una persona in cerca d'impiego di trovare un nuovo lavoro nell'arco di un lasso di tempo determinato (un mese).

La valutazione dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro richiede l'applicazione di metodi econometrici. La principale difficoltà in questo contesto è data dal cosiddetto "problema di selezione". Esso consiste nel fatto che i partecipanti e i non partecipanti alle misure attive si differenziano per tutta una serie di caratteristiche che sono importanti nell'ottica del processo di uscita dalla disoccupazione, ma che in parte non sono rilevabili con gli strumenti econometrici (ad. es.: motivazione, contatti sociali, talento, ecc.). Ciò significa che il rapporto fra causa ed effetto (effetto causale) di un provvedimento non può essere determinato mediante un semplice confronto del tasso di uscita dalla disoccupazione fra partecipanti e non partecipanti ai provvedimenti.

** Il presente studio è parte di un programma svizzero di valutazione della politica attiva in materia di occupazione.*

Se, per esempio, persone con caratteristiche sfavorevoli non osservate (ad. es. mancanza di talento) partecipano ai provvedimenti, un confronto tra partecipanti e non partecipanti non rileva soltanto l'effetto possibile del provvedimento sulle possibilità di trovare un impiego bensì anche gli effetti delle differenze esistenti a priori e non osservabili (ad es. talento) fra partecipanti e non partecipanti. Se differenze di questo tipo esistono, si avrà una distorsione nella valutazione dell'effetto del provvedimento considerato.

Per evitare le distorsioni dovute alla selezione, nel presente rapporto si adatterà un nuovo approccio, il cosiddetto metodo del "*timing of events*". Si tratta di un modello che considera simultaneamente la partecipazione ai PML e le possibilità di impiego nonché la loro dipendenza dalla durata della disoccupazione¹ fino a quel momento. Questo modello consente di identificare l'effetto causale della partecipazione ai PML².

3. Gli indicatori utilizzati

L'obiettivo esplicito della seconda revisione della LADI è di migliorare l'idoneità al collocamento delle persone disoccupate, vale a dire di (re)integrarle rapidamente e durevolmente nella vita professionale. Questo "principio di attivazione" si fonda su almeno due **strumenti** essenziali:

(i) le persone disoccupate devono avere la possibilità di acquisire, mediante la partecipazione ai PML, le qualifiche necessarie per un efficace reinserimento nel mondo del lavoro;

(ii) il diritto all'indennità di disoccupazione è strettamente legato alla partecipazione a un PML. La LADI prevede un termine quadro di due anni per il pagamento delle indennità di disoccupazione. Nell'arco di questo periodo si distingue fra indennità giornaliera "normali" e indennità giornaliera "speciali". Di norma, si ha diritto a 150 giorni di indennità normali. In seguito, l'assicurato può ancora ricevere indennità di disoccupazione se è disposto a partecipare ad una misura attiva (indennità "speciali") o se il Cantone non è in grado di offrirgli tale misura (indennità "speciali" compensative).

Ne risultano gli indicatori seguenti per valutare l'effettività dei provvedimenti contemplati dalla LADI:

ad (i): *L'effetto di una partecipazione ai PML sulla probabilità di ritrovare un impiego in un lasso di tempo determinato (un mese)*. Questo effetto verrà di seguito denominato **effetto della partecipazione**. In tale contesto è importante distinguere fra il possibile effetto della partecipazione *durante* la partecipazione al provvedimento e il possibile effetto *a conclusione* del provvedimento. La partecipazione ad un provvedimento riduce il tempo a disposizione dei partecipanti per cercare un nuovo impiego. Di conseguenza, il tasso di ritorno all'impiego durante i PML è più basso. L'effetto positivo auspicato dovrebbe dunque manifestarsi dopo la fine del provvedimento. Tutti gli effetti della partecipazione valutati in questo studio verranno dunque divisi in effetti "durante" ed effetti "dopo" una partecipazione.

ad (ii): *L'effetto sul ritorno all'impiego esercitato dalla fine imminente o dalla fine effettiva del diritto alle indennità normali*. Questo effetto è qui definito con il termine **effetto del sistema**. La nuova regolamentazione del diritto all'indennità di disoccupazione introdotta dalla seconda revisione della LADI stimola verosimilmente in misura maggiore i disoccupati a cercare un nuovo impiego. Nell'ambito del presente studio non verrà pertanto valutato solo

¹ Per una panoramica sulla valutazione di modelli econometrici di questo tipo, si veda Van den Berg (2000).

² Le ipotesi necessarie per identificare l'effetto causale della partecipazione sono le stesse di quelle poste nel «proportional hazard model»; cfr. Abbring e Van den Berg (1998).

l'effetto diretto della partecipazione a un PML bensì anche un eventuale effetto indiretto di stimolo derivante dal diritto alle indennità giornaliere normali. Per evitare una partecipazione forzata a un PML, le persone disoccupate dovrebbero intensificare le loro ricerche volte a trovare un impiego o essere tanto più disposte ad accettare un posto che viene loro offerto quanto più si avvicina la fine del diritto alle indennità giornaliere normali o a partire dal momento in cui hanno esaurito il numero massimo di dette indennità.

Tutti i calcoli sono stati fatti separatamente secondo il sesso e la nazionalità. Questo modo di procedere tiene conto del fatto che la posizione delle donne e degli stranieri sul mercato del lavoro si differenzia in modo significativo da quella degli uomini e degli indigeni. È stato inoltre esaminato separatamente il gruppo delle persone che, al momento dell'entrata nella disoccupazione, non avevano ancora potuto far valere il loro diritto all'indennità di disoccupazione³. Per tenere conto della eterogeneità dei PML, essi sono stati ripartiti in cinque categorie: "corsi di base", "corsi di lingua", "corsi d'informatica", "altri corsi" e "programmi di occupazione temporanea"⁴.

Tutti i calcoli effettuati sono basati su un campione che comprende circa il 30% di tutte le persone entrate nella disoccupazione, in Svizzera, tra il dicembre 1997 e il marzo 1998. I dati utilizzati per la valutazione riflettono la situazione di disoccupazione di queste persone fino al maggio 1999.

4. Effetti della partecipazione ai PML - Risultati

4.1. Effetti della partecipazione ai corsi

L'effetto della partecipazione ai corsi di riqualificazione, di perfezionamento e di reinserimento sul tasso di ritorno all'impiego deve essere valutato in modo differenziato. A seconda del provvedimento e del gruppo di persone considerato, la partecipazione ad un PML ha conseguenze diverse sulle possibilità dei disoccupati di trovare un lavoro. Tendenzialmente, gli effetti dei corsi sulle possibilità d'occupazione sono più favorevoli per le donne che per gli uomini. Tutti gli effetti della partecipazione che sono stati valutati si riferiscono al primo provvedimento di lunga durata (almeno 5 giorni). La tabella riportata di seguito fornisce un quadro dei risultati degli effetti della partecipazione.

³ Le persone che non hanno diritto alle indennità giornaliere sono (i) le persone precedentemente occupate, il cui periodo di contribuzione è inferiore a 6 (12) mesi nel corso dei due anni precedenti il termine quadro, nel caso in cui sono disoccupate per la prima volta (più di una volta) durante i tre ultimi anni; (ii) le persone precedentemente non occupate che non sono liberate dall'obbligo del periodo di contribuzione o alle quali si applica un ulteriore periodo di attesa (giovani di meno di 25 anni che hanno portato a termine la scuola dell'obbligo).

⁴ La ripartizione fra le varie categorie si basa sui «tipi di progetto» contenuti nella base di dati dello SPAD. I *corsi di base* corrispondono ai tipi di progetto 2 e 3 (programmi di base e corsi di sviluppo personale), i *corsi di lingua* al tipo 5 e i *corsi d'informatica* al tipo 6 (informatica generale). La categoria *altri corsi* comprende tutti i corsi dei tipi 4 (acquisizione di qualifiche di base), 7 (informatica specializzata), 8 e 9 (perfezionamento commerciale), 10 e 11 (corsi artigianali/tecnici), 14 (settore alberghiero e della ristorazione), 15 (settore sanitario) e 16 (altri corsi). L'*occupazione temporanea* corrisponde ai tipi di progetto 51-65 e 80 (occupazione temporanea di giovani che hanno terminato la scuola dell'obbligo).

EFFETTO DELLA PARTECIPAZIONE

	Effetto DOPO la partecipazione					Effetto DURANTE la partecipazione				
	Svizzeri	Sviz- zere	Stranie -ri	Stranier e	Non aventi diritto	Svizzer i	Svizze- re	Stranier i	Stranier e	Non aventi diritto
Corsi di base	(-)	(+)	-	(+)	(+)	-	-	-	(-)	-
Corsi di lingua	(+)	(+)	-	-	(-)	-	-	-	-	-
Corsi di informatica	(+)	+	(-)	(+)	(-)	-	(-)	-	(-)	(-)
Altri corsi	(+)	+	(+)	(+)	(+)	-	-	-	-	(-)
Programmi d'occupazione	(+)	+	+	+	+	-	(+)	(-)	(+)	(+)

Osservazioni: I valori non in parentesi sono statisticamente significativi.

Corsi di base. Una partecipazione ai corsi di base aumenta tendenzialmente, presso le donne, il tasso di ritorno all'impiego anche se questo aumento non è statisticamente significativo. Gli effetti sono invece piuttosto negativi per gli uomini e addirittura significativi per gli stranieri.

Corsi di lingua. Una parte importante dei partecipanti ai corsi di lingua è rappresentata dai disoccupati stranieri. Per questo gruppo di persone, la partecipazione a un corso di lingua ha un effetto significativamente negativo sulla probabilità di trovare un impiego. Per i cittadini svizzeri, invece, questi corsi hanno effetti positivi. Ad ogni modo, gli effetti valutati non sono statisticamente significativi.

Corsi di informatica. La partecipazione a un corso d'informatica aumenta in modo significativo il tasso di ritorno all'impiego delle cittadine svizzere. Effetti positivi sono stati registrati anche presso gli altri gruppi (fatta eccezione per gli stranieri e per le persone che, all'entrata nella disoccupazione, non hanno diritto alle indennità), ma si tratta di effetti statisticamente non significativi.

Altri corsi. Il restante gruppo – alquanto eterogeneo – dei provvedimenti di riqualificazione, di perfezionamento e di reintegrazione hanno effetti molto positivi sulla probabilità di trovare un impiego. Tali effetti sono tuttavia statisticamente significativi solo per le Svizzere, mentre non hanno effetti significativi per gli altri gruppi di persone.

4.2. Effetti della partecipazione ai programmi d'occupazione temporanea

L'effetto della partecipazione a programmi di occupazione temporanea sul tasso di ritorno all'impiego può essere considerato molto positivo. Esso è quantitativamente molto accentuato per le donne e per le persone che al momento dell'entrata nella disoccupazione non potevano ancora far valere il diritto alle indennità di disoccupazione. Lo stesso vale per gli uomini stranieri. Per gli uomini svizzeri, invece, l'effetto valutato è sicuramente positivo, ma statisticamente non significativo e quantitativamente meno marcato di quello rilevato per gli altri gruppi.

4.3. Ritorno all'impiego durante la partecipazione ad un PML

A brevissimo termine – vale a dire durante la partecipazione – i corsi di riqualificazione, di perfezionamento e di reintegrazione comportano una riduzione del tasso di ritorno all'impiego. Per la maggior parte delle persone e dei tipi di corso, questa riduzione è statisticamente significativa e quantitativamente importante. Ciò significa dunque che solo raramente i corsi vengono interrotti per assumere un nuovo impiego. La riduzione del tasso

Osservazioni: Il tasso relativo di disoccupazione è definito come la quota dei partecipanti disoccupati divisa per la quota dei non partecipanti disoccupati in funzione della durata dall'inizio del provvedimento. La simulazione vale per l'individuo medio nel gruppo considerato. Muoviamo dal presupposto che l'entrata in un corso di base, in un corso di lingua, in un corso d'informatica o altri e in un programma d'occupazione temporanea ha luogo dopo 3 (1), 3.5 (3), 3.5 (1), 3.5 (3) e 4.5 (6) mesi.

5. Effetto del sistema - Risultati

La stretta subordinazione del diritto all'indennità di disoccupazione alla partecipazione a un PML produce effetti importanti sul tasso di ritorno all'impiego. Si può qui formulare la seguente ipotesi: le persone che non vogliono essere costrette a partecipare a un corso o a un programma aumentano gli sforzi per trovare un impiego o sono maggiormente disposte ad accettare un'occupazione che viene loro offerta. Se questo è vero, il tasso di ritorno all'impiego dovrebbe aumentare con l'avvicinarsi del momento della fine del diritto all'indennità normale per poi restare, a partire da questo momento, su un livello elevato. I risultati riguardanti l'effetto del sistema sono presentati nel grafico 2:

GRAFICO 2. EFFETTO DEL SISTEMA
(100 = 2 o più mesi prima della fine del diritto)

	Svizzeri	Svizzere
Riferimento (2 o più mesi prima della fine del diritto)		
1 mese PRIMA della fine del diritto		
Mese della fine del diritto		
Più di un mese DOPO la fine del diritto		
	Stranieri	Straniere
Riferimento (2 o più mesi prima della fine del diritto)		
1 mese PRIMA della fine del diritto		
Mese della fine del diritto		
Più di un mese DOPO la fine del diritto		

Osservazioni: Una barra nera indica che l'effetto è statisticamente significativo. Una barra grigia indica che l'effetto non è statisticamente significativo.

Empiricamente si costatata che – ceteris paribus – il tasso di ritorno all'impiego è *più elevato* fra i disoccupati che hanno già esaurito il numero massimo di indennità giornaliere normali. Risulta altresì che il tasso di ritorno all'impiego aumenta durante il periodo immediatamente precedente il momento in cui è raggiunto il massimo delle indennità giornaliere normali.

Questi risultati sono statisticamente significativi e quantitativamente non trascurabili per quasi tutti i gruppi. Si osservano tuttavia, anche in questo caso, differenze legate al sesso. Per gli uomini svizzeri, ad esempio, l'effetto del sistema è più elevato, rispetto alla fase iniziale di un periodo di disoccupazione, un mese prima della fine del diritto (17%), nel mese stesso (17%) e dopo la fine del diritto (addirittura 38%). Per gli stranieri di sesso maschile i valori sono rispettivamente 28%, 20% e 39%. Presso le donne svizzere, non si costata alcun effetto prima della fine del diritto, mentre il tasso di ritorno all'impiego aumenta di circa il 30% durante il mese che segna la fine del diritto alle indennità e, durante il periodo che segue, resta superiore di circa il 21% a quello registrato nella fase iniziale della disoccupazione. Per le donne straniere, i valori sono rispettivamente 26%, 20% e 6%, ma a differenza della maggior parte degli effetti indicati per gli altri gruppi, non sono statisticamente significativi.

6. Riassunto

L'effetto positivo delle misure attive del mercato del lavoro previste nella LADI risulta sostanzialmente dalla disciplina che impone la stretta subordinazione del diritto all'indennità di disoccupazione alla partecipazione ai PML. Secondo le nostre stime, questo sistema riduce sensibilmente la durata della disoccupazione.

Per quanto riguarda gli effetti diretti della partecipazione a un PML sul tasso di uscita dalla disoccupazione, essi vanno valutati in modo differenziato. Detti effetti variano a seconda del tipo di provvedimento e del gruppo di persone. Sono soprattutto i programmi di occupazione temporanea ad avere effetti positivi sul ritorno all'impiego. Meno netti sono i risultati dei corsi di riqualificazione, di perfezionamento e di reintegrazione: qui gli effetti positivi auspicati sono molto meno marcati.

È opportuno osservare che, per mancanza di dati, è molto difficile pronunciarsi sugli effetti a lungo termine della partecipazione a un PML. Per questo motivo, il presente rapporto si limita ad analizzare gli effetti a breve termine dei PML sulla durata della disoccupazione. Il rapporto non analizza la questione degli effetti della partecipazione ai PML sulla stabilità dei nuovi rapporti di lavoro e sui salari.

Va inoltre sottolineato che il presente studio non rappresenta un'analisi costi-benefici dei PML. Uno studio di questo tipo avrebbe dovuto tenere conto dell'effettività dei singoli provvedimenti nonché dei loro costi e di eventuali ulteriori effetti positivi. Non bisogna dimenticare che i costi non consistono esclusivamente nelle spese dirette connesse all'offerta dei PML, bensì anche in effetti di trascinamento o di sostituzione sul mercato del lavoro. L'utilità di queste misure potrebbe essere valutata non solo dal profilo del loro contributo al miglioramento a lungo termine della situazione dei partecipanti sul mercato del lavoro, bensì anche nell'ottica del loro effetto su altri indicatori quali la salute, la criminalità, ecc.