

La formazione professionale aiuta davvero a trovare lavoro?

Gli effetti degli interventi formativi realizzati in Toscana al fine di favorire l'ingresso o il rientro nel mondo del lavoro

In Toscana gli interventi di formazione professionale rivolti a disoccupati e inoccupati costituiscono da anni un importante strumento per favorire il reinserimento lavorativo o il primo ingresso nel mondo del lavoro. La crisi economica e occupazionale degli ultimi tempi ha accentuato l'importanza di questo tipo di interventi. In merito alla loro utilità circola però molto scetticismo. Si tratta davvero di politiche efficaci? Aumentano la probabilità di trovare lavoro? Aiutano a ridurre i tempi di ricerca di un'occupazione? Gli eventuali effetti positivi si distribuiscono uniformemente tra i soggetti beneficiari? Per rispondere a queste domande l'Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana (IRPET) ha condotto nel 2011 una valutazione controfattuale. Questa nota ne sintetizza i risultati.

La crisi occupazionale degli ultimi anni

La crisi economica internazionale ha colpito fortemente il mercato del lavoro europeo. Tra il 2008 e il 2013 l'incremento dei disoccupati ha interessato tutti i Paesi dell'Unione Europea (ad eccezione della Germania) ed ha portato nel 2013 il tasso di disoccupazione al 10,8% (era il 7% nel 2008). La crisi si è riflessa con diversa intensità sugli Stati membri e nel 2013 il divario tra i Paesi era molto pronunciato: a fronte di una disoccupazione in Germania al 5,3%, si registravano in Grecia e in Spagna tassi superiori al 25% [Eurostat, 2014].

LA SITUAZIONE IN ITALIA

Anche in Italia negli ultimi 6 anni il tasso di disoccupazione è aumentato (+5,4 punti percentuali), passando dal 6,7% del 2008 al 12,2% del 2013, ben sopra alla media europea. L'aumento ha interessato in particolare il Mezzogiorno dove la disoccupazione ha raggiunto il 19,7% nel 2013, valore tra i più alti d'Europa.

Il perdurare della recessione ha ridotto le opportunità di inserimento nel mercato del lavoro. In Italia dal 2008 al 2013 il numero dei disoccupati di lunga durata (persone in cerca di occupazione da almeno

12 mesi) è più che raddoppiato e la loro incidenza sul totale dei disoccupati ha raggiunto il 56,4%. Peggiora la situazione per coloro che sono in cerca di prima occupazione: tra questi coloro che cercano lavoro da oltre un anno sono più del 70% [ISTAT, 2014].

Anche la Toscana ha risentito della crisi occupazionale. Con un tasso di disoccupazione all'8,7% nel 2013 la regione si colloca al di sotto della media italiana e di quella europea, ma il valore è comunque cresciuto di 3,7 punti percentuali rispetto al 2008.

IL RICHIAMO DELLA COMMISSIONE

Un quadro così allarmante ha spinto la Commissione Europea [Analisi annuale della crescita, 2014] a segnalare agli Stati membri l'urgenza di interventi che mirino a proteggere i soggetti più deboli dal rischio di esclusione sociale. Gli Stati dovranno adottare misure di sostegno attivo e di formazione rivolte ai disoccupati di lunga durata e agli inattivi scoraggiati (quanti non cercano lavoro, ma si dichiarano disponibili a lavorare). Nell'immediato dovranno attivare una rete di servizi che diano ai senza lavoro un supporto nella ricerca di impiego e un aggiornamento delle loro competenze professionali, affinché esse siano compatibili con quelle richieste dalle imprese dei settori in espansione.

"In Italia il tasso di disoccupazione ha raggiunto nel 2013 il 12,2%, un valore ben al di sopra della media europea"

Tav. 1 - Il tasso di disoccupazione in Europa

Paese	2008	2013	Variaz. %
Eu28	7	10,8	+54%
Germania	7,5	5,3	-29%
Grecia	7,7	27,3	+255%
Italia	6,7	12,2	+82%
Spagna	11,3	26,1	+131%

Fonte: Eurostat, 2014

"In Toscana hanno fruito dei corsi di formazione circa 83.000 persone, il 57% era disoccupato o in cerca di prima occupazione"

COME PROGETTARE INTERVENTI EFFICACI?

Progettare politiche attive per il lavoro e interventi di formazione davvero efficaci è però un'impresa tutt'altro che facile. Su questo tema è stato recentemente pubblicato uno studio condotto da Ecorys, società specializzata in servizi per il lavoro, e da IZA, principale centro di ricerca della Germania sul mercato del lavoro, per conto della Commissione europea. Sulle politiche di formazione professionale lo studio ha concluso che *"non esiste alcun particolare intervento che possa essere utilizzato siste-*

maticamente come strumento per migliorare le prospettive occupazionali dei disoccupati".

Come riuscire dunque a disegnare politiche formative ad hoc, in grado di produrre gli effetti desiderati? Una ricerca dell'**Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana** sui corsi di formazione realizzati in Toscana tra il 2007 e il 2008 offre alcuni elementi per tentare una risposta [Irpet, 2011]. Lo studio è stato svolto su richiesta della V Commissione, competente in materia di formazione professionale, del **Consiglio regionale della Toscana**.

In cosa consiste l'intervento?

Uno dei principali strumenti impiegati dalla Regione Toscana per realizzare politiche di formazione e sostegno all'occupazione è il **Programma Operativo Regionale Obiettivo 3** (POR ob. 3). All'inizio di ogni ciclo di programmazione le Regioni sono tenute ad elaborare un documento di questo tipo, che contiene la pianificazione degli interventi finanziati dal Fondo Sociale. In questo caso il riferimento è relativo agli interventi del ciclo di programmazione 2000-2006.

Il POR si suddivide in una serie di macro-obiettivi, denominati **Assi**, a loro volta articolati in specifiche **Misure** di intervento. Al

30 giugno 2009 per l'attuazione di tutto il programma erano stati stanziati complessivamente oltre 729 milioni di euro. **Oltre un quarto, circa 195 milioni di euro, erano stati destinati all'attuazione della Misura A2**, finalizzata appunto all'inserimento e al rientro nel mercato del lavoro di giovani e adulti. E' su questa Misura che si è concentrata l'attenzione dei ricercatori.

ALCUNI DATI SU INTERVENTI E BENEFICIARI

Lo studio ha preso in considerazione solo le attività rivolte alle persone sotto forma di interventi formativi realizzati tra la fine del 2007 e la prima metà del 2008.

Nel periodo 2000-2008 i beneficiari di tali interventi sono stati circa 83.000, prevalentemente donne (58%) e con età media di 33 anni. Oltre il 44% era titolare di un diploma e quasi il 57% era disoccupato o in cerca di prima occupazione (tav.2).

Nel periodo oggetto di valutazione tali specificità sembrano in parte attenuarsi. In particolare si registra una riduzione di circa 17 punti della quota di disoccupati e di persone in cerca di primo impiego. Inoltre, si rileva una tendenza alla diminuzione del costo medio dei corsi per partecipante.

Tav. 2 - Caratteristiche dei beneficiari della Misura A2

Variabile	2000-2008	2007-2008
Numero beneficiari	83021	9389
% disocc. + in cerca di primo impiego	56,8	40
% donne	58,3	51,4
Età media	32,6	30,4
% diplomati	44,3	43,4
% laureati	14,3	11,2
Ore medie corso	789	713
Costo medio corso (per partecipante, in euro)	1597	1038

In che modo è stato valutato?

Lo studio mira a valutare gli effetti degli interventi formativi lungo 3 dimensioni. Esso vuol verificare la capacità di:

- **favorire l'occupazione**, specificando se questa sia stabile (cioè si concretizzi in contratto a tempo indeterminato o in lavoro autonomo) oppure sia precaria;
- **produrre un effetto uniforme**, rispetto a

diverse categorie di beneficiari e tipologie di corso attivato;

- **accorciare i tempi di ricerca** di un nuovo (o primo) lavoro.

LA STRATEGIA CONTROFATTUALE

Per stimare gli effetti dei corsi di formazione sulla probabilità di trovare lavoro non è sufficiente osservare in che misura i forma-

ti abbiano trovato un'occupazione. **E' invece necessario sapere in che misura, in assenza dei corsi, queste stesse persone avrebbero comunque lavorato.** Il confronto tra la situazione osservata dopo la partecipazione ai corsi (*fattuale*) e la situazione che si sarebbe osservata negli stessi individui se non avessero partecipato (*controfattuale*) permette di conoscere gli effetti degli interventi di formazione. Poiché la situazione controfattuale è ipotetica, inosservabile per definizione, è necessario ricorrere ad una strategia di ricerca, che consenta di approssimarla in maniera affidabile.

L'ABBINAMENTO STATISTICO

In questo caso i ricercatori sono ricorsi ad un metodo denominato *matching*, o *abbinamento statistico* che consiste nel creare, dopo l'erogazione degli interventi di formazione, un *gruppo di controllo*, formato da soggetti che non hanno beneficiato dei corsi ma che sono del tutto simili ai formati, rispetto almeno ad alcune caratteristiche note. Tale gruppo permette di ricostruire, con una certa approssimazione, la situazione controfattuale.

Dagli archivi amministrativi dei gestori dei corsi è stato dapprima selezionato il gruppo dei trattati: 760 formati che hanno frequentato per intero i corsi nel periodo luglio 2007 – giugno 2008. Dall'universo

degli iscritti ai Centri per l'impiego nel gennaio 2008 è stato invece estratto il campione di soggetti chiamati a comporre il gruppo di controllo: 1.573 soggetti non formati, disoccupati o alla ricerca di primo impiego, simili ai trattati per genere, cittadinanza e titolo di studio.

Con intervista telefonica ai 2 gruppi sono state acquisite informazioni, non disponibili negli archivi amministrativi, relative a: (1) profilo precedente all'avvio dei corsi, in termini di caratteristiche sociodemografiche, background formativo e aspettative/motivazione al lavoro; (2) traiettorie occupazionali in termini di primo impiego trovato a partire dall'inizio del corso e situazione lavorativa corrente.

Tali informazioni sono state utilizzate per calcolare il *propensity score* di tutte le unità intervistate, un indice che esprime la probabilità di partecipare ai corsi di formazione e che viene usato come misura della somiglianza delle unità prese in considerazione. Ad ogni soggetto formato sono stati dunque abbinati i soggetti non formati che avevano i valori più vicini nel *propensity score*. Quest'ultimi hanno composto il gruppo di controllo impiegato per la valutazione. L'eventuale differenza ex post nella situazione occupazionale dei soggetti appartenenti ai 2 gruppi è stata interpretata come effetto dei corsi.

L'intervento funziona?

In media i corsi hanno aumentato la probabilità di trovare lavoro. L'efficacia della formazione varia però in base al tipo di utenza servita e alla variabile risultato considerata.

GLI EFFETTI MEDI SUI FORMATI

Sui disoccupati la formazione aumenta la probabilità di trovare un lavoro qualsiasi di 10,3 punti percentuali. Lo studio non mostra però alcun effetto sulla probabilità di

trovare un lavoro stabile. La differenza rilevata di poco più di un punto percentuale a sfavore dei formati (-1,2) non è statisticamente significativa (tav. 3).

Sugli inoccupati si rilevano effetti su entrambe le dimensioni considerate: la formazione aumenta sia la probabilità di trovare un'occupazione generica (di quasi 20 punti), sia la probabilità di ottenere un impiego stabile (circa 11,6 punti in più).

"Per valutare gli effetti della politica è stata usata una procedura di matching statistico"

"I corsi di formazione aumentano la probabilità di trovare lavoro, soprattutto per gli inoccupati"

Tav. 3 - Gli effetti sul tasso di occupazione

Variabile	Disoccupati			Inoccupati		
	Beneficiari	Gr. controllo	Effetto	Beneficiari	Gr. controllo	Effetto
% occupati	52,2	41,9	+ 10,3*	46,5	27	+ 19,6*
% occupati con lavoro stabile	20,4	21,6	- 1,2	21,2	9,6	+ 11,6*

* Differenze statisticamente significative

Tav. 4 - Le differenze di efficacia in base al genere e al titolo di studio

Caratteristiche		Effetto sui disoccupati		Effetto sugli inoccupati	
		% occ. generici	% occ. stabili	% occ. generici	% occ. stabili
Genere	Maschi	+13,3*	-2,4	+28,4*	-0,7
	Femmine	+9,1	+11,1	+15,9*	+12,4*
Titolo di studio	Obbligo	+20,5*	+3,1	+30,6*	+8,4
	Diploma	+5,4	-2,4	+14,4*	+12,8*
	Laurea	+9,4	-6,4	+21,4	+16,3

* Differenze statisticamente significative

“La formazione ha un maggior effetto per chi è alla ricerca di un primo impiego e per coloro che hanno un titolo di studio più basso”

GLI EFFETTI SONO UGUALI PER TUTTI?

I dati hanno messo in evidenza il fatto che alcune categorie di beneficiari traggono vantaggio dalla formazione più di altre.

Gli interventi rivolti ai disoccupati sono efficaci sugli uomini (+13,3) e in particolare su coloro che hanno terminato solo l'obbligo scolastico (+20,5). Non sono invece efficaci sulle donne o su chi ha un titolo di studio più elevato (tav. 4).

Sui soggetti in cerca di prima occupazione i benefici della formazione sono più omogenei e si distribuiscono su più categorie: non solo sui maschi (+28,4), ma anche sulle donne (+15,9); non solo sui titolari

dell'obbligo scolastico (+30,6) ma anche sui diplomati (+14,4). Rispetto al più desiderabile obiettivo di un impiego stabile si riscontra un effetto positivo solo sulle donne (+12,4) e sui diplomati (+12,8).

LA DURATA DELLA RICERCA DI LAVORO

La partecipazione ad un corso di formazione ha rallentato la ricerca di un lavoro? L'intervento ha intrappolato i partecipanti al corso (**effetto lock-in**), rendendoli meno disponibili o meno attenti ad eventuali proposte di lavoro?

Per rispondere a queste domande i ricercatori hanno confrontato i 2 gruppi in termini di tempo necessario a trovare un lavoro dall'inizio del corso. **Il confronto non mostra alcuna differenza significativa, almeno nel breve periodo.** La quota di soggetti che non fuoriescono dalla condizione di disoccupazione è simile nei 2 gruppi fino ai 500 giorni. Dopo tale momento il periodo di permanenza nello stato di disoccupazione si riduce più rapidamente per i disoccupati che hanno partecipato ai corsi di formazione.

Quali conclusioni trarre dallo studio?

- La formazione professionale ha prodotto effetti apprezzabili nel medio lungo periodo. La partecipazione ai corsi non ha ostacolato la ricerca attiva di lavoro. Non si è prodotto alcun effetto lock-in.
- Il fatto che i corsi producano maggiori effetti sui soggetti in cerca di prima occupazione rispetto ai disoccupati e la mancanza di effetti per specifiche categorie di beneficiari suggeriscono la necessità di ricalibrare il sistema della formazione.
- Per valutare gli effetti di questa politica è stato necessario sia impegnare notevoli risorse per raccogliere informazioni ad hoc, attraverso la conduzione di interviste telefoniche, sia restringere le osservazioni su un campione ridotto di beneficiari. **Iniziative tese a potenziare la dotazione di dati amministrativi su beneficiari ed eventuali controlli potrebbero rendere molto più agevoli e più solide future analisi valutative.**

Riferimenti bibliografici

- IRPET, *Valutazione di impatto degli interventi formativi per i disoccupati e gli inoccupati. Il caso della Toscana*, Studi per il Consiglio, n. 7, 2011
- Commissione Europea, *Analisi annuale della crescita 2014*, Bruxelles, Novembre 2013
- ECORYS e IZA, *Analysis of Costs and Benefits of Active Compared to Passive Measures*, 2012
- ISTAT, *Rapporto annuale 2014. La situazione del Paese*, 2014

La presente nota è stata redatta da Luisa Roggi, funzionaria del Consiglio regionale della Toscana, con la collaborazione di Paola Monti, tirocinante presso lo stesso Consiglio. Progetto CAPIRe è un'iniziativa della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome. Le attività di ricerca, analisi e formazione sono curate dall'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche di Torino (ASVAPP).

