

Come favorire l'inserimento lavorativo degli immigrati?

Una valutazione degli effetti delle politiche attive del lavoro in Danimarca

Nei paesi dell'Europa settentrionale il livello di occupazione degli immigrati, in particolare di quelli che non provengono da paesi occidentali, è sistematicamente più basso rispetto al resto della popolazione. Una scarsa partecipazione al mercato del lavoro spesso si traduce in un alto ricorso alle politiche di welfare, motivo per il quale il fenomeno solleva timori rispetto alla sostenibilità economica nel lungo periodo e pone degli interrogativi rispetto al processo di integrazione dei nuovi arrivati all'interno del paese. Tra le politiche attive che mirano a favorire l'inserimento dei disoccupati stranieri occupano un posto di rilievo gli interventi di attivazione. In che misura possono realmente facilitare l'accesso al mercato del lavoro? Uno studio svolto in Danimarca cerca di fornire una risposta.

"Integrazione e inserimento lavorativo assumono un rilievo crescente, con situazioni differenti da paese a paese, al crescere dei flussi migratori"

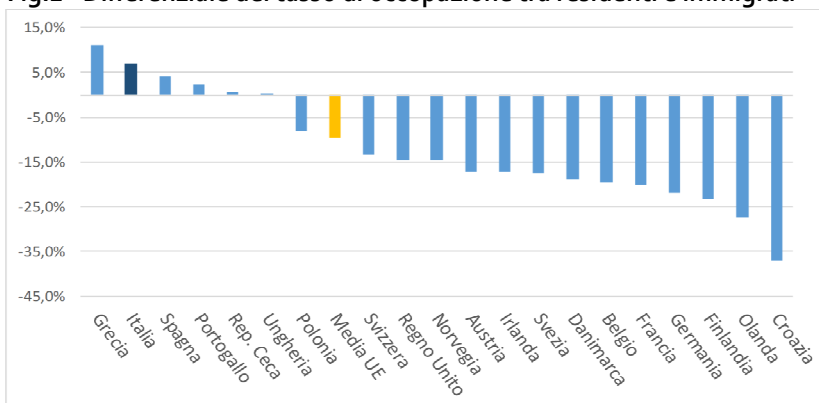
Immigrazione, integrazione e lavoro

Il problema dell'integrazione degli immigrati è strettamente connesso all'inserimento lavorativo. Quest'ultimo può infatti rappresentare tanto una barriera all'inserimento nella società ospite quanto, all'opposto, una delle principali leve per conseguirlo. Integrazione e inserimento lavorativo sono costantemente nell'agenda dei policy maker e assumono un rilievo crescente, con situazioni differenti da paese a paese, al crescere dei flussi migratori.

Nell'Unione Europea il flusso di immigrati è consistente: nel 2015 ha coinvolto 4,7 milioni di persone, di cui 2,4 milioni sono cittadini extracomunitari.

Un alto numero di immigrati può rappresentare una sfida a causa delle difficoltà che può sperimentare un paese nell'assorbire una maggiore forza lavoro, ma dall'altro lato va considerata anche la composizione di tale flusso, del suo grado di occupabilità e della sua facilità di inserimento. Nei paesi del Nord Europa il flusso di immigrati, un tempo dominato dalla componente europea occidentale, mostra ora un'incidenza decisamente maggiore di extracomunitari. Questi ultimi hanno una difficoltà mediamente maggiore ad inserirsi, a causa di più marcate differenze culturali, maggiori problemi linguistici, minori competenze da spendere sul mercato. Ne risulta che **oggi i tassi di occupazione degli stranieri sono, nel nord Europa, sensibilmente inferiori rispetto a quelli della popolazione residente** (e così i salari medi). Ciò implica una maggiore dipendenza dai sistemi di welfare, il che solleva dubbi e timori anche rispetto alla sostenibilità economica di lungo periodo.

Fig.1 - Differenziale del tasso di occupazione tra residenti e immigrati



Dati Eurostat

LA SITUAZIONE IN DANIMARCA

Il numero di immigrati in Danimarca è cresciuto costantemente negli ultimi 30 anni. Tra il 1980 e il 2010 la loro proporzione rispetto ai cittadini danesi è passata da poco meno del 3% al 7%. La maggior parte di questo incremento è da attribuire agli immigrati provenienti da paesi non occidentali, il cui tasso di partecipazione al mercato del lavoro risulta inferiore sia rispetto ai residenti (20-30 punti percentuali in meno), sia rispetto agli immigrati provenienti da paesi occidentali (6-15 punti percentuali in meno).

In Danimarca la percezione di un sussidio nei periodi di non occupazione è per

"La percezione di sostegni al reddito è subordinata alla partecipazione a iniziative di politica attiva del lavoro"

In cosa consiste l'intervento?

Rientrano nella definizione di politiche attive del lavoro (PAL nel seguito) tutti gli interventi che agiscono su disoccupati o persone in altra difficoltà lavorativa con l'obiettivo di migliorarne la condizione occupazionale. Essi possono essere suddivisi grossolanamente in due branche: quelli che agiscono sulle imprese, spesso sotto forma di prescrizioni o incentivi, e quelli che agiscono sui lavoratori. Questi secondi sono riconducibili all'obiettivo della cosiddetta "attivazione": attraverso servizi di formazione, consulenza e accompagnamento mirano a rendere il lavoratore più facilmente inseribile (e in grado di inserirsi) nel mercato del lavoro.

La Danimarca spende in politiche del la-

molti cittadini garantita dalla sottoscrizione di specifici fondi di assicurazione. La maggioranza degli immigrati non occidentali non è iscritta ad alcun fondo contro la disoccupazione, e il suo sostegno passa per le misure pubbliche di welfare. Essi risultano sovrarappresentati nell'insieme dei beneficiari di sostegni pubblici, in modo particolare quando si vanno a guardare le prestazioni di carattere prolungato. A titolo di esempio, nel 1998 lo stock di immigrati non provenienti da paesi occidentali rappresentava il 4,8% della popolazione danese, e concentrava su di sé il 38% dei sostegni pubblici (Pedersen, 2000).

voro circa il 4% del PIL (equamente ripartito tra politiche attive e passive) per sostenere in modo efficace un mercato caratterizzato da un tasso di turnover molto alto, da un lato garantendo i sostegni economici per la transizione da un'occupazione all'altra, dall'altro cercando di ridurre al minimo le durate degli episodi di disoccupazione. Generalmente, durante il primo periodo di disoccupazione viene redatto dai servizi per l'impiego un piano di intervento individuale, ed **entro 12 mesi si propone al disoccupato la partecipazione a interventi specifici**. Questi possono prevedere per gli stranieri alcuni servizi speciali, come i corsi di lingua, mentre la parte più specificamente orientata al lavoro si può suddividere in tre tipologie di azione:

- formazione, consulenza e orientamento;
- impiego diretto (inserimento lavorativo nel settore pubblico);
- programmi di impiego nel settore privato con sussidi salariali.

La partecipazione alle PAL è regolamentata al principio di condizionalità: fatti salvi i casi di oggettivo impedimento, la non adesione (così come il rifiuto di una congrua offerta di lavoro) comporta la sospensione dei sostegni al reddito.

Tav. 1 - Il campione analizzato nella valutazione

	Beneficiari di assistenza		Partecipazione a misure di PAL (%)
	N	%	
Beneficiari di misure di sostegno presi in carico dalle PAL	25.541	38,3	100
<i>Impiego con sostegno al reddito</i>	<i>1.893</i>	<i>2,8</i>	<i>2,8</i>
<i>Programmi di impiego diretto</i>	<i>6.814</i>	<i>10,2</i>	<i>10,2</i>
<i>Altri programmi</i>	<i>16.834</i>	<i>25,2</i>	<i>65,9</i>
Beneficiari di misure di sostegno non presi in carico dalle PAL	41.227	61,7	-
Totale	66,768	100	-

In che modo è stato valutato?

L'insieme delle misure descritte è in grado di facilitare l'accesso al lavoro e ridurre la percezione dei sostegni erogati dalla previdenza sociale? È la domanda a cui cercano di rispondere tre ricercatori danesi. I ricercatori analizzano una ricca base dati costruita combinando vari archivi amministrativi nazionali. Essa contiene informazioni sociodemografiche, familiari, sullo stato di salute, sull'accesso ai sostegni al reddito, sulla storia lavorativa e sulla partecipazione alle PAL. Per questioni di qualità e omogeneità dei dati il campione è ristretto a coloro che:

- risiedevano in Danimarca tra il 1997 e il 1998;
- hanno ricevuto sostegni pubblici in un periodo iniziato tra il 1997 e il 2003;
- avevano, all'inizio del periodo di percezione dei sostegni, un'età tra 18 e 66 anni.

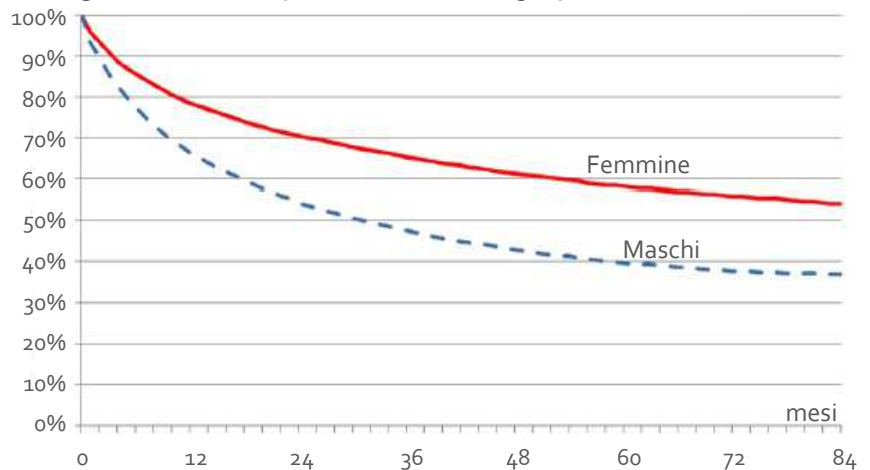
Complessivamente l'analisi si basa su un campione di 66.768 episodi di percezione di sostegni pubblici, che riguardano in misura simile uomini e donne. Di questi si osservano la partecipazione alle PAL e gli esiti lavorativi fino al 2004.

IL DISEGNO DI VALUTAZIONE

L'analisi si basa su un disegno con gruppo di controllo, pone cioè a confronto gli esiti di chi partecipa a misure di PAL con quelli di chi non lo fa. Infatti, **per quanto la legge preveda la partecipazione alle PAL entro 12 mesi dall'accesso ai sostegni al reddito, la realtà è più sfumata (Tav. 1)**. Vi sono gli oggettivi impedimenti a partecipare, vi è la variabilità territoriale nei tempi con cui i servizi pubblici riescono ad attivarsi (a volte i tempi superano due anni), vi è la discrezionalità dei case manager nel decidere se e quando è opportuno inserire ogni individuo in specifiche misure. Ne risulta un quadro variegato, dove **chi partecipa lo fa con tempi molto eterogenei e qualcuno, nel periodo di osservazione, non partecipa affatto**. I ricercatori sfruttano questa situa-

zione per confrontare "trattati" e "non trattati" dalle PAL.

Fig.2 - Durata della percezione dei sostegni pubblici



L'esito di interesse dell'analisi è la durata della percezione dei sostegni pubblici. Intuitivamente, per ogni individuo si verifica se e quando egli trova un lavoro (e quindi smette di percepire il sostegno), e se nel frattempo aveva partecipato a una qualche misura di PAL.

La stima degli effetti passa quindi per il confronto della durata della percezione dei sostegni tra coloro che nel periodo di interesse hanno partecipato alle PAL e coloro che non lo hanno fatto. Essendo l'outcome una durata, l'analisi è condotta con un particolare "modello per l'analisi della sopravvivenza": in pratica, si usa una variante dei modelli di regressione in cui l'esito di riferimento è il tempo che trascorre prima di un potenziale evento (in questo caso l'uscita dalla condizione di percettore). L'idea è esemplificata nella Fig. 2, dove le curve descrivono, per il campione analizzato, la probabilità che il periodo di percezione duri almeno un certo numero di mesi.

Per tenere conto delle possibili differenze tra "trattati" e "controlli", la stima è ottenuta ristabilendo la parità di condizioni iniziali rispetto a un ricco set di variabili, desunte dai dati amministrativi, che spiegano in dettaglio le condizioni di ogni persona prima dell'ingresso nel progetto.

"Si confronta la durata della percezione dei sostegni tra coloro che nel periodo di interesse hanno partecipato alle PAL e coloro che non lo hanno fatto"

L'intervento funziona?

Lo studio stima un effetto positivo delle misure di PAL. La partecipazione a una qualsiasi forma di intervento riduce sensibilmente il periodo di percezione di sussidi.

I risultati paiono migliori per chi accede ai servizi dopo un certo periodo di tempo (dopo almeno 6 mesi dall'inizio della percezione di sostegni). Anche considerando la variabilità nei tempi di erogazione indipendente dai disoccupati, ciò suggerisce che l'intervento funziona meglio per chi è meno occupabile e fatica a reinserirsi tempestivamente in modo autonomo.

I risultati sono positivi per tutte le misure considerate, ma quella che produce i risultati di gran lunga migliori è quella che mira all'inserimento sussidiato in imprese private.

Per esemplificare la ricaduta delle misure i ricercatori producono delle stime per un profilo standard di disoccupato e ne simulano gli effetti su un orizzonte di cinque anni (Tav 2). I benefici sono rilevanti: si stima che in assenza di intervento la durata media del sussidio sarebbe di 55 mesi per le femmine (quasi il massimo), di 42 mesi per i maschi. La partecipazione alle PAL riduce la durata di 2-3 mesi nel caso dei servizi di consulenza, di 4-5 mesi nel caso di inserimento diretto nel settore pubblico. Soprattutto, gli schemi di inserimento sussidiato nel settore privato producono benefici importanti, con una riduzione della durata dei sussidi che nel caso dei maschi è ben superiore a un anno.

Tav. 2 - Effetto delle PAL sulla durata dei sostegni al reddito per un profilo "tipo" di disoccupato

	Femmine		Maschi	
	Durata media (mesi)	Effetto stimato	Durata media (mesi)	Effetto stimato
Controfattuale	55,0		42,4	
Impiego con sostegno al reddito	45,1	-9,9*	27,3	-15,1*
Programmi di impiego diretto	51,4	-3,7*	37,8	-4,6*
Altri programmi	53,5	-1,5*	39,8	-2,6*

* stime significative per $\alpha = 5\%$

Quali conclusioni trarre dallo studio?

- I risultati suggeriscono che la partecipazione a determinate misure di politica attiva del lavoro riduce il tempo di disoccupazione per gli immigrati che percepiscono sostegni pubblici al reddito.
- La durata della percezione di sostegni si può ridurre drasticamente. In alcuni casi, la riduzione può superare il 30%.
- La misura più efficace è l'impiego con sostegno al reddito nel settore privato. Essa è però la meno diffusa: nel campione analizzato coinvolgeva solo il 7% dei partecipanti. I risultati danno quindi una precisa indicazione di policy, suggerendo dove sarebbe utile che i servizi pubblici concentrassero (per questo target) i propri sforzi.

Riferimenti bibliografici

- Heinesen E., Husted L., Rosholm M., *The effects of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark*, IZA Journal of Migration, 2013.
- Hendeliowitz J., *Danish employment policy - National target setting, regional performance management and local delivery*, Employment Region Copenhagen & Zealand, The Danish National Labour Market Authority, 2008.
- Pedersen S., *Transfer income to immigrants*, in Mogensen S.V. e Matthiessen P.C. (eds), *Integration in Denmark and the Turn of the Millennium*, Aarhus Universitetsforlag, Rockwool Foundation Research Unit, 2000.
- Statistical overview of integration: population, education and employment, Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs of Denmark, 2010.

La presente nota è stata redatta da Fabio Sandrolini e Luca Mo Costabella (ASVAPP). 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).