

Politiche attive del lavoro per i giovani: meglio se più intensive?

I risultati di una sperimentazione danese

Le politiche attive del lavoro (PAL) possono giocare un ruolo fondamentale nel prevenire l'aumento nella disoccupazione di lungo periodo che può seguire a periodi di crisi economica e recessione. In questi scenari i lavoratori più giovani sono tipicamente più svantaggiati, in quanto più sensibili ai cicli economici rispetto agli altri. Uno studio svolto in Danimarca, dove si fa largo affidamento sull'utilizzo delle PAL, ha provato a stimare l'efficacia di un utilizzo particolarmente intensivo di questi strumenti per fronteggiare l'aumento della disoccupazione giovanile attraverso l'implementazione di uno studio controllato randomizzato.

Il calo dei tassi di occupazione e l'aumento dei tassi di disoccupazione che si sono verificati in seguito alle recenti recessioni sono più evidenti per i giovani

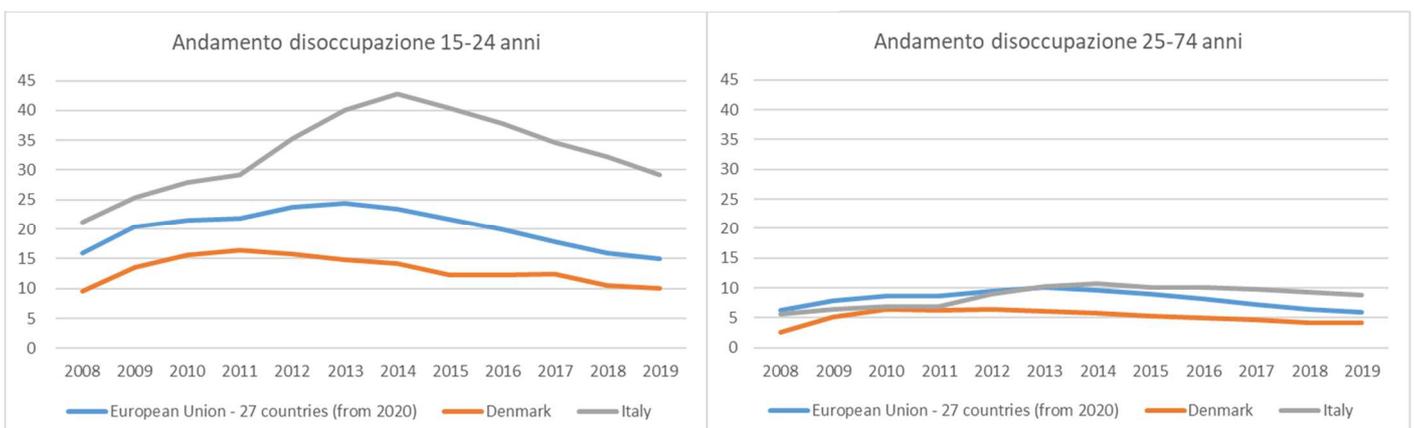
Recessione, disoccupazione e giovani

Le recessioni economiche hanno conseguenze di peso sul mercato del lavoro, identificabili con diminuzione dei tassi di impiego, aumento della disoccupazione di lungo termine e innalzamento del tasso strutturale di disoccupazione.

Negli ultimi decenni l'Europa e il mondo intero hanno dovuto fare i conti con le situazioni di difficoltà più gravi e diffuse che si siano mai verificate dal dopoguerra: le conseguenze economiche dell'emergenza sanitaria causata dalla diffusione del COVID19 a partire da inizio 2020, che hanno seguito a breve distanza un altro periodo di recessione dovuto alla crisi finanziaria del

2008, culminato con la crisi del debito sovrano che ha colpito duramente vari paesi europei, Italia compresa. Il calo dei tassi di occupazione e l'aumento dei tassi di disoccupazione che si sono verificati a partire dal 2008 nei paesi europei sono più evidenti per la popolazione più giovane. In particolare il tasso di disoccupazione dei giovani era già in partenza superiore di circa dieci punti percentuali rispetto al resto della popolazione attiva, e il divario è cresciuto fino a oltre 14 punti percentuali nel 2013. Il fenomeno è ancora più evidente se si concentra l'attenzione sulla situazione italiana: l'aumento del divario in questo caso è nell'ordine del 50%.

Fig. 1 - Disoccupazione e disoccupazione giovanile in Italia e Europa



Fonte: Eurostat

LA SITUAZIONE IN DANIMARCA

Prima della recessione conseguente alla crisi del 2008 il mercato del lavoro danese si trovava in una situazione estremamente favorevole: il livello di occupazione risultava molto elevato (77%, la media europea era pari al 64%) e il tasso di disoccupazione estremamente basso (3,8% contro una media europea del 7,5%), addirittura inferiore al livello stimato del tasso di disoccupazione strutturale. A partire dal 2008 è comin-

ciato un processo peggiorativo verso minori livelli di occupazione e maggiori livelli di disoccupazione, la cui intensità è sicuramente stata accentuata dalla crisi finanziaria. Anche nel più favorevole contesto danese l'aumento della disoccupazione è stato più elevato per i giovani lavoratori, e ciò conferma ancora una volta il fenomeno per cui i giovani sono più sensibili ai cicli economici rispetto ai lavoratori più maturi (Andersen *et al.* 2013).

In Danimarca le PAL rivolte ai giovani fanno riferimento a due target specifici e perseguono due obiettivi differenti: l'istruzione o l'occupazione

In cosa consiste l'intervento?

Normalmente in Danimarca le PAL prevedono un elevato livello di attivazione per i disoccupati, i quali sono coinvolti sia in incontri periodici incentrati sulla ricerca del lavoro presso le sedi dei servizi per il lavoro, sia in attività la cui cadenza e il cui focus dipendono sostanzialmente dall'età e dal livello di istruzione. In particolare le PAL rivolte ai giovani sono sostanzialmente divise in due filoni di interventi, che fanno riferimento a due target specifici e perseguono obiettivi differenti: l'istruzione o l'occupazione. Per i disoccupati che non sono mai riusciti a ottenere un diploma o una qualifica professionale le azioni messe in campo hanno lo scopo di aiutare i giovani a raggiungere almeno la qualifica professionale prima di reintrodurli nel mercato del lavoro. Ai disoccupati in possesso di un titolo di studio adeguato, invece, viene proposto un

programma di *counselling*.

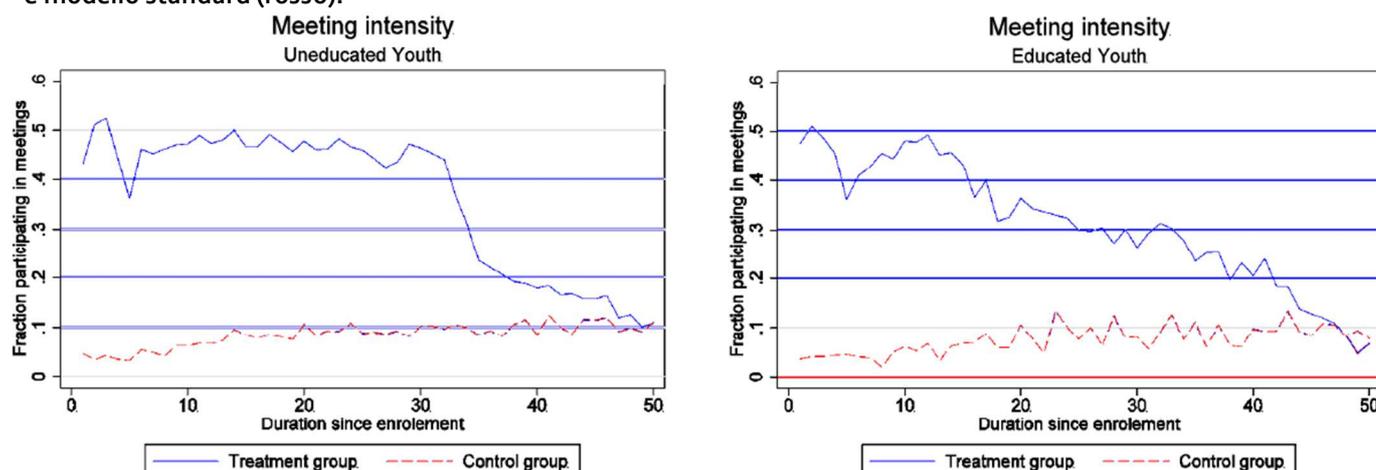
L'intervento qui analizzato si rivolge a entrambe le tipologie di giovani disoccupati, prevede lo stesso schema di intervento ma con una marcata intensificazione rispetto allo standard. Per giovani con un livello di istruzione ritenuto inadeguato è previsto un percorso che inizia con incontri volti a svolgere un bilancio delle competenze scolastiche, al termine dei quali, se ritenuto necessario, vengono indirizzati verso un programma di istruzione per adulti. In parallelo a questi programmi, i giovani presi in carico svolgono incontri settimanali con i referenti dei servizi per l'impiego, dopo sei settimane di disoccupazione viene loro assegnato un *mentor* e vengono indirizzati verso programmi di attivazione, formazione sul posto di lavoro o di pratica negli uffici dei servizi per il lavoro.

Per i giovani con un livello di istruzione ritenuto adeguato, invece, il programma è più lineare e consiste in incontri settimanali con i referenti dei servizi per l'impiego per 14 settimane, al termine delle quali scatta l'arruolamento in programmi di attivazione orientati al lavoro (lavoro supportato da sussidi pubblici o privati, esperienze professionali). I percorsi terminano rispettivamente dopo 39 e 32 settimane: se al termine del proprio percorso il giovane è ancora disoccupato egli viene inviato al normale circuito dei servizi per l'impiego.

Tav. 1 - Lo schema di intervento

	Giovani con livello di istruzione inadeguato	Giovani pronti per il mercato del lavoro
Settimana 1	Invio lettera informativa, primo incontro, bilancio di competenze	Invio lettera informativa, primo incontro
Settimana 1/2	Inizio degli incontri individuali settimanali (per 32 settimane)	Incontri individuali bisettimanali per 14 settimane
Settimana 3	Se necessario, inizio dei corsi di formazione professionale	
Settimana 6	Assegnazione di un tutor, arruolamento in programmi di attivazione, formazione sul posto di lavoro	
Settimana 13		Inizio di formazione sul posto di lavoro o lavoro incentivato
Settimana 32	Status meeting	Status meeting

Fig. 2 - Percentuale di giovani disoccupati coinvolti in incontri con i servizi per il lavoro: modello intensivo (blu) e modello standard (rosso).



In che modo è stato valutato?

L'obiettivo dello studio è testare se un livello di *counselling* più intensivo rispetto allo standard (comunque già elevato) e un'attenzione ancora più forte sulla formazione per i giovani con livelli di istruzione bassi possono aiutare i giovani disoccupati a collocarsi con più facilità sul mercato del lavoro.

A supporto dello studio i ricercatori hanno potuto contare su una ricca base di dati di fonte amministrativa messa a punto dalla "National Labour Market Authority" che comprende un archivio di informazioni sui trasferimenti di risorse pubbliche (compresi i sussidi di disoccupazione), un archivio di informazioni sulla partecipazione a programmi di politica attiva del lavoro, infine il corrispettivo delle "comunicazioni obbligatorie" italiane, cioè l'archivio delle informazioni su tutti gli avviamenti al lavoro, utili per tracciare la storia lavorativa di ogni partecipante alle PAL.

IL DISEGNO DI VALUTAZIONE

La valutazione degli effetti di questa intensificazione si è basata su uno studio controllato randomizzato, realizzato a partire da novembre 2009 in 14 centri per l'impiego della Danimarca.

Il disegno di valutazione prevede, una volta identificato l'insieme di potenziali

beneficiari dell'intervento, l'assegnazione di una parte di questi, selezionati con una procedura casuale, al sottoinsieme che riceverà il "trattamento" (nel nostro caso la partecipazione al percorso intensivo di PAL), e la parte restante al sottoinsieme di chi non riceverà il trattamento, il cosiddetto "gruppo di controllo".

Il target dell'intervento è costituito da giovani disoccupati under 30 che sono diventati o erano già disoccupati in un periodo di circa 14 settimane a partire da novembre 2009.

In prima battuta gli operatori dei servizi per il lavoro coinvolti nell'esperimento verificano il livello di istruzione dei potenziali beneficiari in modo da chiarire se essi debbano essere inviati al percorso di istruzione o a quello più direttamente orientato al lavoro (disoccupati in possesso o meno di diploma o qualifica professionale).

Il passaggio successivo è esogeno ai centri per l'impiego e riguarda la selezione casuale vera e propria: un soggetto esterno (il ricercatore) estrae in modo casuale chi tra questi disoccupati sarà assegnato all'intervento (trattati) e chi sarà indirizzato verso i consueti servizi per il lavoro (gruppo di controllo). L'effetto dell'intervento sarà stimato come differenza nelle condizioni post intervento di trattati e controlli.

La valutazione è stata realizzata ricorrendo a uno studio controllato randomizzato che ha coinvolto 14 centri per l'impiego danesi

L'intervento funziona?

Lo studio si concentra per ognuno dei due filoni di intervento sugli esiti di primaria importanza per l'intervento: la percentuale di occupati e la percentuale di coloro che rientrano in un percorso di istruzione o formazione. I risultati vengono osservati in diversi momenti nel tempo e vengono stimati sia per i giovani con un basso livello di istruzione sia per i giovani che hanno un livello di istruzione adeguato per entrare nel mercato del lavoro. Ciò che emerge è che per entrambi i gruppi la politica non ha prodotto effetti visibili. Per i giovani con

istruzione insufficiente si osserva anzi un effetto negativo sull'occupazione. Ciò potrebbe essere in linea con gli scopi dell'iniziativa nella misura in cui l'obiettivo per questo target consiste soprattutto nel favorire un rientro nel circuito della formazione, ma su questo fronte non ci sono miglioramenti.

Per quanto riguarda il gruppo dei giovani pronti più istruiti gli effetti sono limitati e non significativi sia rispetto alla probabilità di rientrare in formazione, sia rispetto alla probabilità di trovare un'occupazione.

Gli effetti dell'intensificazione dei servizi per i giovani sono stati sostanzialmente nulli

Tav. 2 - Stima degli effetti dell'intervento

		Dopo 20 settimane	Dopo 40 settimane	Dopo 60 settimane	Dopo 100 settimane	Dopo 150 settimane
Occupazione	Istruiti	+0,042	+0,010	+0,001	+0,026	+0,012
	Poco istruiti	-0,017	-0,029*	-0,037**	-0,036**	-0,055
Ritorno a istruzione/formazione	Istruiti	-0,014	-0,008	+0,005	-0,006	-0,007
	Poco istruiti	+0,009	+0,001	+0,006	+0,017	+0,010

Stime significative per ** $\alpha = 5\%$ * $\alpha = 10\%$

Quali conclusioni trarre dallo studio?

- I risultati di precedenti studi suggeriscono come l'erogazione di misure di politica attiva del lavoro (incontri, tutoraggio, attivazione) rivolte a giovani abbiano un impatto positivo sulla probabilità di trovare un lavoro.
- L'intensificazione nell'erogazione di questi servizi, in un sistema in cui sono già utilizzati in modo intensivo, non porta bene-

fici né sotto il profilo del rientro in formazione dei giovani, né sotto il profilo del miglioramento delle chance occupazionali

- Sottoporre i giovani disoccupati a pressione eccessiva da parte dei servizi per il lavoro può portare a conseguenze negative non previste. Nel caso in questione i ricercatori stimano anche un aumento della richiesta di indennità di malattia.

Riferimenti bibliografici

- Maibom J., Rosholm M., Svarer M. (2014), *Can active labour policies combat youth unemployment?*, IZA Discussion Paper Series No. 7912.
- Andersen T.M., Maibom J., Svarer M., Sørensen (2013), *Do business cycles have long-term impact for particular cohorts?*, Economic Working Papers Aarhus University n. 26.
- Caliendo M., Kunn S., Schmidl R. (2011), *Fighting youth unemployment: the effect of Active Labour Market Policies*, IZA Discussion Paper Series No. 6222.
- Card D., Kluve J., Weber A. (2010), *Active Labour Market Policies—a meta analysis*, The Economic Journal 120, F452-477.

La presente nota è stata redatta da Fabio Sandrolini (ASVAPP). Progetto CAPIRe è un'iniziativa dell'ASVAPP sostenuta dalla 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).

