

Servizi per l'impiego più intensivi aiutano i giovani a trovare lavoro?

Gli effetti di un programma danese che ha rafforzato le misure attive per il lavoro destinate agli under 30

Dal 2007 il tasso di disoccupazione giovanile è in continua crescita in buona parte d'Europa: ha superato il 55% in Grecia e in Spagna e, alla fine del 2014, si aggira attorno al 44% in Italia. Molti Paesi appartenenti all'Unione Europea stanno mettendo in atto diversi interventi con l'obiettivo di invertire la rotta: servizi di counseling, misure di orientamento al lavoro, incentivi alla partecipazione a corsi di formazione professionale e a programmi d'istruzione qualificata. Si tratta di interventi davvero efficaci? Un esperimento condotto recentemente in Danimarca analizza gli effetti dell'intensificazione nell'impiego di questi strumenti su giovani disoccupati sotto i 30 anni. Questa nota sintetizza i risultati dello studio.

Il problema dei giovani senza lavoro

La recente crisi economica ha avuto un grande impatto sul mercato del lavoro europeo causando un forte aumento della disoccupazione, in particolare quella giovanile, in quasi tutti gli Stati, ad eccezione della Germania. Il problema è emerso con forza non soltanto in Grecia o in Spagna, dove il tasso di disoccupazione giovanile ha ormai da tempo superato il 55%, ma anche in Paesi, come la Danimarca, che in passato avevano un'occupazione molto elevata e che nel volgere di pochi anni hanno visto quasi raddoppiare la percentuale di giovani alla ricerca di un lavoro (tav. 1).

LA DISOCCUPAZIONE IN ITALIA

Nel 2014 il numero di disoccupati in Italia è pari a circa 3,5 milioni di persone; il tasso di disoccupazione ha superato il 13%. In linea con quanto accade nel resto d'Europa la disoccupazione giovanile è cresciuta in modo impressionante: si è passati dal 20% del 2007 al 44% del 2014 [Istat, 2014]. Una situazione che presenta profonde diversità sul territorio nazionale: le regioni del Mezzogiorno, come Calabria e Sicilia,

registrano tassi di disoccupazione elevatissimi - molto al di sopra del 50% - mentre alcune zone del Nord, come Trentino e Veneto, sono vicine alla media europea.

LE POLITICHE ATTIVE PER IL LAVORO

Per far fronte a questo fenomeno i Paesi dell'Unione Europea hanno messo in atto una serie di politiche attive per il lavoro mirate ai più giovani. Mentre le politiche passive, come il sostegno al reddito o il sussidio di disoccupazione, hanno finalità assicurative nei confronti di chi ha perso il lavoro, le politiche attive, mediante l'erogazione di specifici servizi, intendono modificare le caratteristiche, le conoscenze e i comportamenti degli individui beneficiari, così da favorirne l'ingresso (o il rientro) nel mondo del lavoro.

Un esempio di questo tipo di politiche è la *Youth Guarantee* (Garanzia Giovani): un ampio pacchetto di interventi teso a garantire a coloro che hanno meno di 25 anni l'offerta di un corso di formazione, di un tirocinio o di un impiego, entro 4 mesi dalla fine degli studi o dall'inizio del periodo di disoccupazione. Attività di formazione e riqualificazione professionale, strumenti di orientamento e assistenza alla ricerca di un lavoro, incentivi all'alternanza scuola-lavoro, organizzazione di tirocini e *work experiences* rappresentano i tipici servizi di

In Italia il tasso di disoccupazione giovanile è più che raddoppiato: dal 20% del 2007 al 44% del 2014

Tav. 1 - La disoccupazione giovanile in Europa

Paese	2007	2013	Variaz. %
EU 28	15,7	23,6	+50,3%
Germania	11,8	7,8	-33,9%
Danimarca	7,5	13	+73,3%
Italia	20,3	40	+97%
Grecia	22,7	58,3	+156,8%
Spagna	18,1	55,5	+206,6%

Fonte: Eurostat, 2015

politica attiva raccomandati dalla *Strategia europea per l'occupazione* e presenti anche nella Garanzia Giovani.

In che misura però l'offerta di tali servizi aumenta le reali chance lavorative dei giovani? Questi strumenti mantengono la loro efficacia anche in un periodo di forte reces-

sione e crisi produttiva? Per rispondere a queste domande in Danimarca sono stati condotti diversi esperimenti. Uno tra questi è stato avviato nel 2009 e studia gli effetti occupazionali prodotti da un programma che intensifica l'uso dei servizi rivolti a giovani fino a 30 anni [Maybon e altri, 2014].

In cosa consiste l'intervento?

In Danimarca il mercato del lavoro si caratterizza principalmente per i seguenti 3 elementi: (1) basso livello di protezione del posto di lavoro; (2) generosi sussidi di disoccupazione e (3) un ampio ricorso a servizi di orientamento, *counseling* e formazione. Negli ultimi anni il Governo danese ha tentato di rendere ancora più intensivi questi servizi. L'obiettivo è aumentare l'occupabilità degli individui e stimolarli nella ricerca attiva di un impiego. In questo processo sono coinvolti i Centri per l'impiego collocati nei Comuni e diversi attori pubblici e privati: imprese, istituti di ricerca, agenzie di formazione ed enti *non profit* specializzate.

DUE POPOLAZIONI TARGET

L'intervento è rivolto a giovani disoccupati (recenti o di lunga durata) sotto i 30 anni, che vengono abitualmente distinti in due diverse categorie.

(1) **Giovani senza un'istruzione qualificata**, ovvero che non sono in possesso di un diploma di scuola superiore o di formazione professionale): in questo caso l'obiettivo dell'intervento è portare questi giovani al completamento del ciclo di studi. A questo proposito, occorre ricordare che, nel sistema danese, per i giovani disoccupati sotto i

25 anni il completamento del ciclo di studi è sempre obbligatorio.

(2) **Giovani con un'istruzione qualificata**: in questo caso l'obiettivo è di (ri)portarli al lavoro nel minor tempo possibile.

Il controllo del livello d'istruzione di ciascun individuo è affidata all'operatore del Centro per l'impiego che colloca la persona in una di queste due categorie.

DUE DIVERSI PERCORSI

Le persone appartenenti alle due categorie affrontano percorsi differenti.

Per i primi l'intervento dura più a lungo (39 settimane) e prevede una formazione preparatoria, la partecipazione ad incontri con cadenza settimanale, l'assegnazione di un *tutor*, l'iscrizione ad un programma di attivazione e la partecipazione ad un lavoro con lo scopo di svolgere una formazione sul campo. Al termine di questo percorso la persona entra nel regime standard di assistenza offerta dai Centri per l'impiego.

Per i secondi il percorso è un po' più breve (32 settimane) e meno intenso. Esso prevede incontri ogni due settimane e l'iscrizione ad un programma di attivazione orientato al lavoro.

In che modo è stato valutato?

Per valutare se il regime di servizi più intensivi abbia prodotto un effetto sulla probabilità di trovare lavoro, è stato condotto un **esperimento con randomizzazione dei beneficiari**. Ciò significa che per identificare l'effetto dell'intervento si confrontano due gruppi di persone.

IL CONFRONTO TRA DUE GRUPPI

Il primo gruppo, detto sperimentale, fruisce dei servizi più intensivi predisposti nell'ambito di questa politica. Il secondo gruppo riceve invece i servizi abitualmente offerti dai Centri per l'impiego e serve a

ricostruire che cosa sarebbe successo ai componenti del primo gruppo se non fossero stati sottoposti all'intervento. Tale situazione ipotetica viene solitamente definita **controfattuale**.

La formazione dei gruppi avviene per estrazione casuale (**randomizzazione**), così da renderli in partenza il più possibile simili su tutte le caratteristiche osservabili e non osservabili. L'eventuale differenza osservata tra i 2 gruppi dopo l'attuazione della politica può essere interpretata come effetto dell'intervento

Caratteristiche del mercato del lavoro danese sono una elevata flessibilità, generosi sussidi di disoccupazione e un ampio uso delle politiche attive per il lavoro

CARATTERISTICHE DEI GIOVANI NEL CAMPIONE

Il campione è composto da giovani disoccupati (recenti o di lunga durata), che nel periodo tra novembre 2009 e le successive 14 settimane, si sono iscritti ai 14 centri per l'impiego selezionati per l'esperimento.

Al momento dell'iscrizione, l'operatore del centro per l'impiego divide i giovani in base al loro livello d'istruzione. Guardando le caratteristiche di questi 2 gruppi si può notare che gli individui senza istruzione sono in media più giovani (circa 2 anni), hanno trascorso periodi più lunghi di disoccupazione. In media i nuovi disoccupati, cioè coloro che sono alla ricerca di un lavoro da meno di 5 settimane, costituiscono il 19% del gruppo dei non istruiti e il 24% del gruppo di istruiti (tav. 2). In altri esperimenti condotti in precedenza in Danimarca tale percentuale era molto maggiore (90%).

Dopo questa prima divisione, un ricercatore esterno assegna in modo random gli individui al gruppo sperimentale o a quello di controllo. Il campione risulta così composto da 3380 individui di cui 1697 sono assegnati al gruppo di controllo e 1683 al gruppo sperimentale.

L'ATTUAZIONE DELL'INTERVENTO

Per verificare l'attuazione dell'intervento e valutarne gli effetti, per ogni persona entrata nel campione sono raccolte informazioni settimanali su: *status* occupazionale,

presenza agli incontri e partecipazione alle attività pianificate.

Tale monitoraggio ha consentito di evidenziare come diversi elementi del programma non siano stati realizzati secondo il protocollo previsto. In generale, sebbene venga svolta una maggiore attività di *counseling* a favore del gruppo sperimentale rispetto a quello di controllo, la partecipazione effettiva agli incontri non è rimasta costante ma è diminuita con il passare delle settimane. Anche l'assegnazione di un *tutor* ai giovani non istruiti è stata minore di quanto fosse stato previsto (40% del campione). Tra questi solo il 20% incontra il suo tutor per più di 4 ore complessive, in tutto il periodo dell'intervento. Sebbene non fosse stato previsto anche alcuni giovani istruiti sono stati assegnati ad un tutor (circa il 20% del campione). **Meno del 3% dei giovani non istruiti ha partecipato ai programmi di formazione preparatoria a questi dedicati.**

Tav. 2 - Caratteristiche dei giovani

	Non Istruiti	Istruiti
Età	26	28
Sotto 25 anni	40%	14%
Sposati	14%	21%
Disocc. da più di 12 mesi	16%	4%
Disocc. da meno di 5 sett.	19%	24%
Periodo di disoccupazione	42 mesi	16 mesi
Sperimentali (n. 1683)	1115	568
Controlli (n. 1697)	1153	544
Totale	2268	1112

"L'intervento non è stato realizzato come previsto: solo il 40% dei giovani non istruiti viene seguita da un tutor"

L'intervento funziona?

L'intervento funziona solo per i giovani che hanno già un'istruzione: aumenta lievemente la loro capacità di trovare lavoro nel breve periodo. L'effetto svanisce entro un anno dall'avvio del percorso.

GLI EFFETTI SULL'OCCUPAZIONE

Per i giovani non istruiti si registra un effetto negativo sull'occupazione. Inizialmente ciò è dovuto alla natura stessa dell'intervento in quanto i giovani che fruiscono di servizi più intensivi vengono guidati verso la formazione. Emerge cioè un **effetto di lock-in** (cattura): la partecipazione al programma impedisce ai giovani di essere immediatamente occupabili e prolunga il loro periodo di disoccupazione. Questa differenza negativa permane nel tempo: in ogni settimana la percentuale di persone occu-

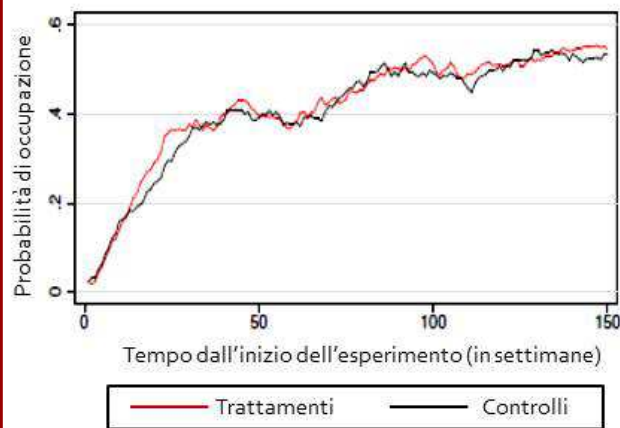
pate è maggiore nel gruppo di controllo di circa il 3% per tutto il primo periodo fino alla 120° settimana (tav. 3). Di conseguenza il gruppo di controllo accumula mediamente più settimane di lavoro: 3 settimane nelle 150 del periodo di osservazione.

Per quanto riguarda gli individui con istruzione non si registra alcun effetto, salvo un au-

Tav. 3 - Effetto sul lavoro dei giovani senza istruzione



Tav. 4 - Effetto sul lavoro dei giovani con istruzione



mento molto lieve nella probabilità di trovare lavoro tra la 20ª e la 30ª settimana (tav. 4). Dopo le prime 150 settimane però il gruppo sperimentale non mostra un numero maggiore di settimane lavorate rispetto al gruppo di controllo. Complessivamente l'effetto è pressoché inesistente.

GLI EFFETTI SULL'ISTRUZIONE

Anche sul versante dell'istruzione non si registra alcun effetto: la differenza a favore del gruppo sperimentale per gli individui che non hanno un diploma di scuola supe-

riore ammonta a meno di 1 settimana di formazione svolta in più. Meno del 2% di questi individui ha cambiato il suo livello d'istruzione nel periodo preso in esame.

Non si registra alcun effetto su coloro avevano già un'istruzione qualificata.

UN EFFETTO INATTESO E INDESIDERATO

Dall'analisi emerge un effetto inatteso e indesiderato: i giovani disoccupati che fanno parte del gruppo sperimentale, con e senza istruzione qualificata, accumulano rispettivamente 1,5 e 0,6 settimane di malattia in più rispetto ai gruppi di controllo. Secondo gli autori, ciò può essere spiegato dal tentativo perpetrato dai beneficiari del programma di sfuggire a servizi considerati troppo impegnativi. Oppure può essere il risultato della maggiore pressione e dello stress aggiuntivo prodotti dalla partecipazione al programma.

Quali conclusioni trarre dallo studio?

- L'offerta di servizi più intensivi non ha prodotto i risultati desiderati. Si registra solo un modesto effetto occupazionale di breve periodo sui giovani già in possesso di un diploma. Complessivamente gli effetti sono stati nulli e in alcuni casi addirittura di segno opposto a quello auspicato: ad esempio, i giovani senza un'istruzione qualificata risentono di un prolungato effetto di lock-in, che li allontana dal lavoro.

- Inoltre, tutti i beneficiari del programma hanno periodi di malattia più estesi rispetto ai non beneficiari. Questo risultato dovrebbe essere messo in conto quando si decide di aumentare l'intensità dei servizi.

- La sostanziale inefficacia dell'intervento dipende, almeno in parte, dal fatto che non è stato correttamente applicato il protocol-

lo previsto. Molti degli strumenti disponibili (formazione preparatoria e tutoraggio) sono stati solo parzialmente attivati.

- La normale offerta di servizi rivolti alle persone in cerca di lavoro è in Danimarca molto ampia. E' plausibile che il tentativo di potenziare un'offerta già così intensa, in un momento di grande crisi economica, non produca alcun effetto.

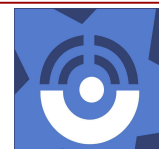
- L'intervento prevede l'utilizzo di un vasto mix di strumenti. Lo studio tenta di verificare l'efficacia dell'insieme complessivo di tali strumenti, ma non valuta l'eventuale contributo offerto da ogni singolo strumento. Capire in che misura incidono i singoli servizi offerti sull'occupazione può essere l'obiettivo di un futuro studio che riguarda la già citata Garanzia Giovani.

"Il potenziamento dei servizi ha prodotto qualche effetto negativo"

Riferimenti bibliografici

- Eurostat, *Unemployment Statistic*, Gennaio 2015
- ISTAT, *Occupati e Disoccupati (mensili)*. Dati provvisori. Novembre 2014
- ISTAT, *Annuario Statistico Italiano*, 2014
- Maibon, J., Rosholm, M., Svaver, M., *Can Active Labour Market Policies Combat Youth Unemployment?*, IZA, Gennaio 2014

La presente nota è stata redatta da Erika Laino, tirocinante dell'Università degli Studi di Torino presso l'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).



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME