

Le Politiche Attive per il Lavoro in Piemonte

Mappatura dei bisogni, degli attori, delle politiche aggiornata al 2019



Fondazione
Compagnia
di San Paolo

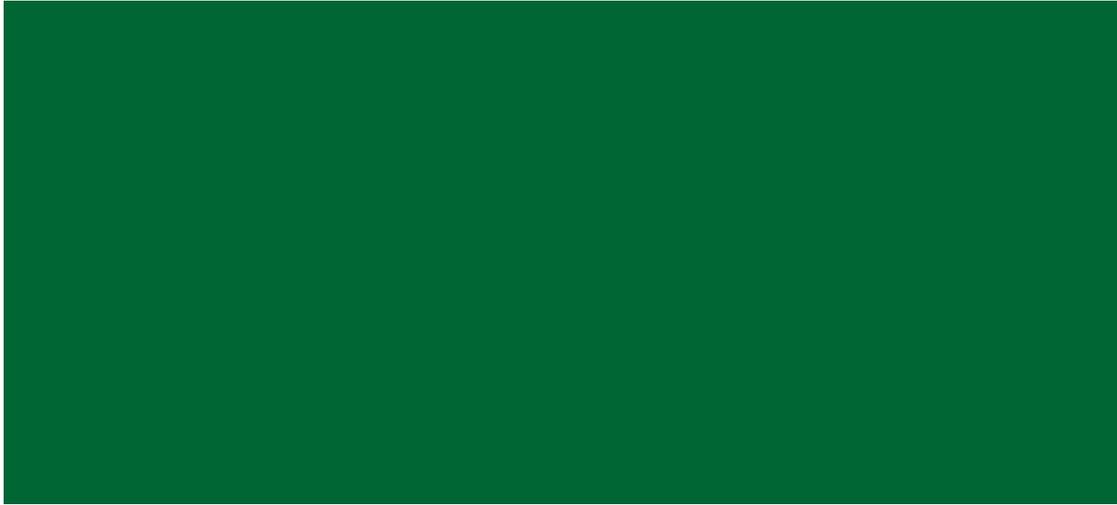
Collana Studi, Mappature
e Dati di Contesto n. 1

SDG target: 8.5; 8.6; 4.4; 3

Direzione Pianificazione, Studi
e Valutazione, Missione
Occupazione e IRES Piemonte

Aprile 2020



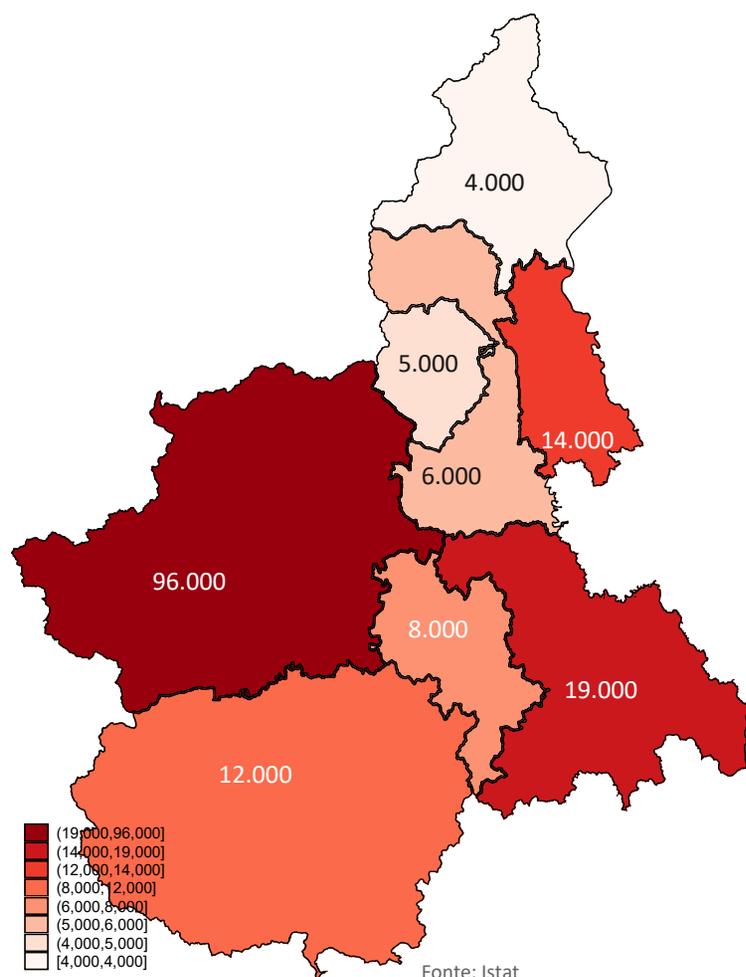


I dati di contesto

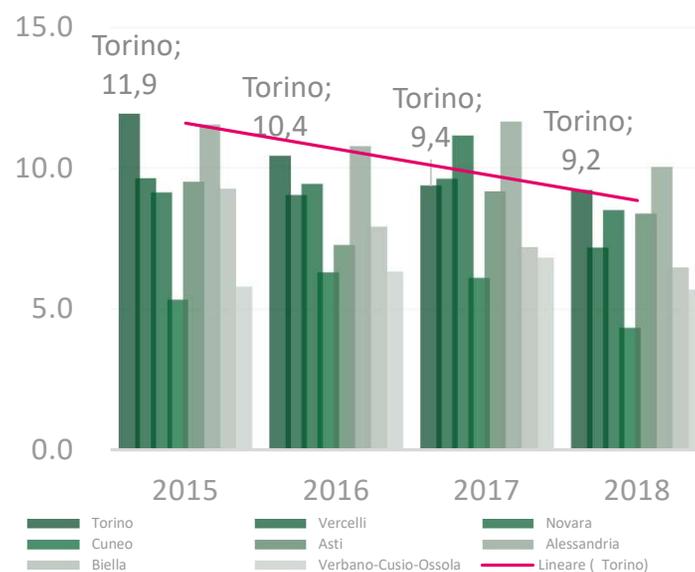
Il mercato del lavoro in Piemonte



Il numero di disoccupati nel 2018



Il trend nel tasso di disoccupazione (15 anni+)



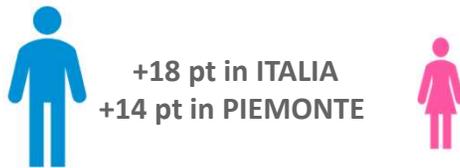
Il tasso di disoccupazione in Piemonte nel 2018 era pari a 8,2, inferiore alla media italiana (10,6), ma alto rispetto alla media delle regioni del Nord (6,6).

Le province di Torino e Alessandria mostrano i tassi più elevati.

Il mercato del lavoro in Italia



GAP DI GENERE NELL'OCCUPAZIONE 2018



ALTA DISOCCUPAZIONE DI LUNGO PERIODO



In Italia (In Piemonte), per il 59% (53%) dei disoccupati si tratta di disoccupazione di lungo periodo (II° valore più alto tra i paesi OECD, 2017).

MISMATCH NELLE CONOSCENZE

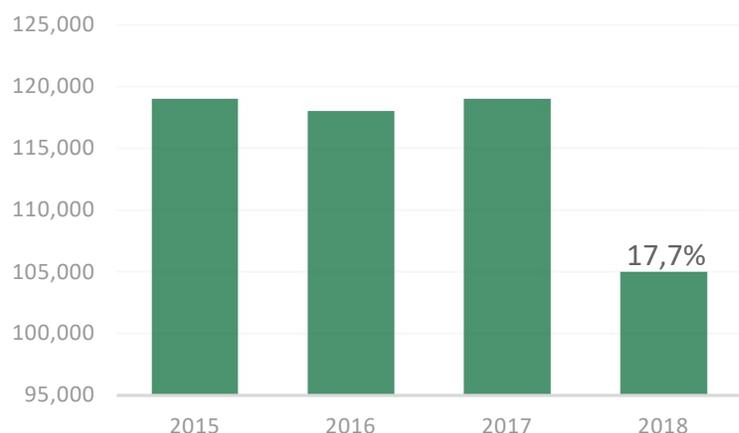


In Italia, circa il 40% degli adulti di età 15-64 risultano over o under qualified (un valore più alto della media OECD, 2016).

Il mercato del lavoro in Piemonte



IL DRAMMA DEI NEET (15-29 anni)

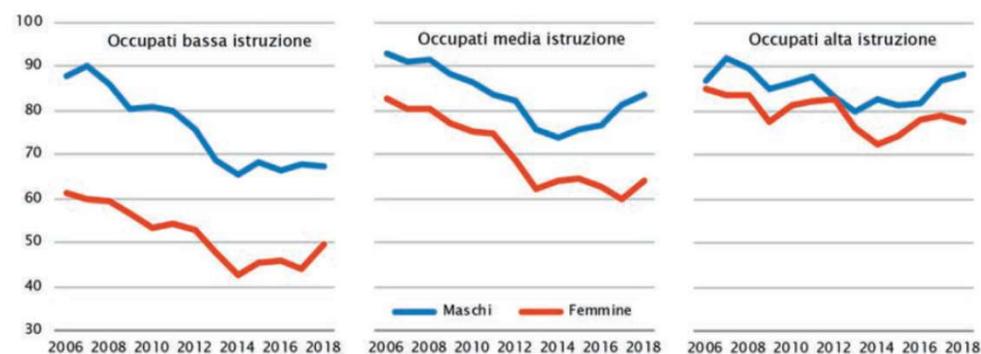


- In Piemonte come nel resto dell'Italia, i giovani 20-34enni con bassa istruzione sono il gruppo che ha patito maggiormente le conseguenze negative della crisi.

- Anche tra i giovani emerge un sostanziale gap di genere.

Fonte: IRES (2019) p.30.

Fig. 15 Tassi di occupazione dei giovani 20-34enni piemontesi per livello di istruzione e genere



Fonte: Eurostat, elaborazioni IRES



Le politiche attive per il lavoro: il
frame e la letteratura

Un inquadramento



Motivazione

La disoccupazione (specialmente se di lungo periodo) ha effetti negativi sui redditi di breve e di lungo periodo delle persone e sul benessere psico/fisico (Abraham et al. 2016, Nichols et al. 2013).



Obiettivi

- ✓ Accrescere le opportunità di occupazione per chi è in cerca di lavoro.
- ✓ Migliorare l'incontro tra l'offerta (di posti vacanti) e la domanda dei lavoratori (cioè di chi è disoccupato).



Target

I principali gruppi di destinatari delle PAL sono i disoccupati di lungo periodo e soprattutto i giovani, i lavoratori anziani e le persone scarsamente qualificate. Le PAL si rivolgono tuttavia anche ai disoccupati convenzionali di breve durata.



Interventi

- ✓ Servizi per la ricerca del lavoro,
- ✓ Training,
- ✓ Sussidi al salario e creazione di lavoro nel settore pubblico,
- ✓ Supporto alla micro-imprenditorialità e al lavoro autonomo.

L'efficacia: dati di sintesi sugli effetti



	a. Sussidi al salario	b. Creazione di lavoro pubblico	c. Supporto alla micro-imprenditorialità e al lavoro autonomo	d. Training	e. Servizi per la ricerca del lavoro	f. Altro (mix dei precedenti interventi)
A) Una meta-analisi recente di Levy Yeyati et al. (2019)*						
Effetti sui beneficiari rispetto al controfattuale (mediana in %)* in termini di...						
Crescita del reddito disponibile (valori mediani)	+16,7%(10)		+16,5% (24)	+7,7%(45)	trascurabile (22)	
Crescita dell'occupazione	~15% (10)		11% (24)	+6,7% (45)	+2,6% (22)	
Cost-effectiveness (2010 PPP)	~1500 and 1700 USD (2010 PPP) (51)				~280 USD (51)	
B) Una meta-analisi recente di Card et. al. (2018)*						
Effetti sull'occupazione dei beneficiari rispetto al controfattuale (media in ppt)**						
Di breve termine (<12 mesi)	1,1 ppt (13)	3,6 ppt (14)		2,0 ppt (90)	1,2 ppt (16)	7,2 ppt (8)
Di medio termine (12-24 mesi)	6,2 ppt (17)	-1,1*ppt (12)		6,6 ppt(92)	2,0 ppt (13)	5,8 ppt (9)
Di lungo termine (24 mesi o più)	21,1 ppt (16)	0,8 ppt (6)		6,7 ppt (35)	1,1 ppt (7)	2,0 ppt (4)

Nota: in parentesi il numero di studi su cui la statistica è computata.

L'efficacia: una breve review



Effetto in
media
positivo, ma
eterogeneo

La maggior parte delle PAL di cui sono stati misurati gli effetti ha un effetto positivo sulla probabilità di uscire dalla disoccupazione.

Si tratta forse di publication bias? Card et al. 2018 non ne trovano evidenza.

Si osservano ampi guadagni marginali per i programmi che enfatizzano l'accumulazione di capitale umano.

Interventi di training e i sussidi all'occupazione nel settore privato hanno effetti maggiori nel medio e lungo termine (scontano il cd. effetto lock-in: quando sei in formazione non cerchi lavoro) (Card et al., 2018).

Secondo alcuni studi, si rivelano più efficaci con alcune categorie: i) con i beneficiari che si mostrano relativamente più pronti al lavoro (Martin, 2015); ii) con i genitori soli con bambini piccoli nella misura in cui aiutano la conciliazione tra tempi di lavoro e di cura (Martin, 2015); iii) in generale con le donne (Card et al., 2018); iii) con i disoccupati di lungo periodo (Card et al., 2018).

Non si rivelano efficaci (o si rivelano molto meno efficaci) con i malati/disabili (Bratu et al., 2014, ASVAPP, 2019), va però sottolineato che ci sono pochi studi a riguardo.

I servizi per la ricerca del lavoro appaiono essere relativamente più efficaci per i partecipanti in condizione di svantaggio, mentre il training e i sussidi all'occupazione nel settore privato tendono ad avere effetti più ampi per i disoccupati di lungo periodo (Card et al., 2018).

L'efficacia: una breve review



In media funzionano anche nei periodi di crisi economica...

per Card et al. (2018) funzionano anche di più, ma spiegazione non univoca. Per Martin (2015) aiutano i mercati a divenire più resilienti, a patire meno i downturn.

nei periodi di crisi diviene forse più opportuno investire in long-duration training, ma è chiaro che c'è un problema di cost-effectiveness. Tuttavia, alcuni paper dimostrano che l'approccio «work first» (vs «train first») è stato efficace anche nella crisi (Michaelides, 2013 su US; Martins and Pessoa e Costa, 2014 su Portogallo - citati in Martin, 2015).

Ma spesso di tratta di low wage jobs...

che non offrono grandi opportunità e che non riescono a far uscire permanentemente i nuclei familiari dalla povertà (Martin, 2015).

una soluzione è sovvenzionare i fornitori di lavori sostenibili, pagando outcome fees legate direttamente alla durata del lavoro e alla progressione nei guadagni. Ma c'è ancora poca evidenza a riguardo dell'efficacia di tali incentivi...

Quando si affidano i servizi a enti privati o del terzo settore va pensato bene il sistema di monitoring e di incentivi...

è importante sviluppare un sistema di indicatori che consentano di arrivare ad un ranking dei fornitori di servizi e utilizzarlo per distribuire le risorse per minimizzare la «scrematura» dei beneficiari e motivare a ricercare un buon posto di lavoro anche per i beneficiari più deboli (Martin, 2015).

meglio remunerazione «a risultato» o «a processo»? Manca evidenza di cosa funzioni meglio, ma sicuramente adottare su uno stesso territorio politiche che offrono schemi di remunerazione diversi può introdurre distorsioni.

La spesa per ALM a livello nazionale



La spesa per ALM in Italia è pari 0,51% del Pil: 0,53% è la media OECD, 2015.

A livello pro-capite è bassa: la disoccupazione tra gli adulti, 15-64 anni, è doppia rispetto agli altri paesi, 12,1% vs 7,0%.



La spesa per le misure passive è più che doppia, pari all'1,29% del Pil.



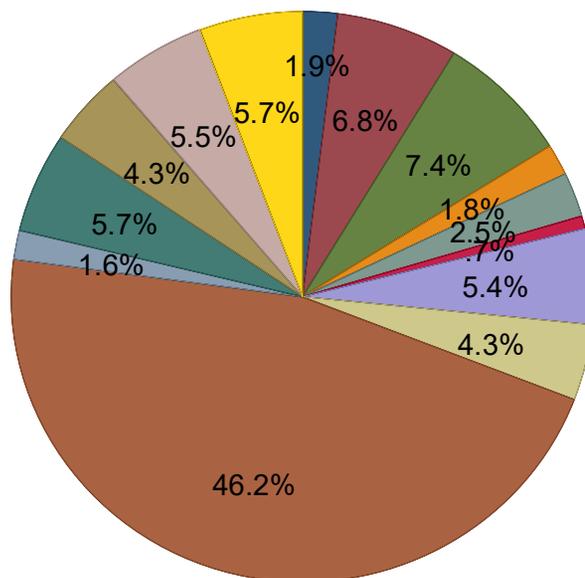
Le politiche attive per il lavoro in Piemonte

I risultati della Mappatura condotta dall'Ires per la Compagnia di San Paolo

Le politiche implementate dal 2016 al 2018



Ripartizione del budget* per politica



Numero politiche implementate nel 2016-2018: 20

Budget per le politiche attive (stima): 55 milioni di euro*

di cui ~22% erogato dalle fondazioni di origine bancaria

	ANELLO FORTE		ART+1
	BUONO SERVIZIO AL LAVORO – disoc.		BUONO SERVIZIO AL LAVORO – disab.
	BUONO SERVIZIO AL LAVORO – svant.		CANTIERI LAVORO PER DETENUTI
	CANTIERI LAVORO PER DISOCCUPATI		FMP
	GARANZIA GIOVANI		INCLUSIONE - Vittime di tratta
	INIZIATIVA LAVORO		PPU - PROGETTI DI PUBBLICA UTILI
	RECIPROCA SOLIDARIETA'		TSUNAMI

*La stima non tiene conto delle politiche di cui non si conosce il budget : ASSEGNO DI RICOLLOCAZIONE; METTERSI IN PROPRIO; OPPORTUNITA' LAVORO ; REDDITO DI CITTADINANZA; SETACCIO; VERCELLI HUB; altri piccoli interventi locali.

Le politiche implementate dal 2016 al 2018



Enti attuatori	N. Politiche in cui sono coinvolti	Budget *delle politiche in cui sono coinvolti
Regione Piemonte	10/20	43.000.000 €
Enti accreditati per servizi al lavoro	8/20	38.200.000 €
Agenzie formative	4/20	9.270.044 €
Enti pubblici locali	5/20	8.819.751 €
Imprese private	4/20	9.276.715 €
Centri per l'impiego	3/20	- €
Fondazione CSP	3/20	9.167.640 €
Agenzia Piemonte lavoro	2/20	3.167.358 €
Associazioni di categoria	2/20	- €
Enti del terzo settore	3/20	6.785.778 €
Enti "antitratta" iscritti al registro	2/20	1.973.919 €
Anpal	1/20	- €
Enti specializzati in servizi per la creazione di impresa	1/20	- €
Fondazione Crc	1/20	- €
Fondazione Crt	1/20	3.147.404 €
Fondazione Crv	1/20	- €
Istituti penitenziari	1/20	404.348 €
Ministero del lavoro	1/20	- €

Gli enti attuatori più presenti:

- Regione Piemonte
- Enti accreditati per i servizi al lavoro
- Agenzie formative

*La stima non tiene conto delle politiche di cui non si conosce il budget : ASSEGNO DI RICOLLOCAZIONE; METTERSI IN PROPRIO; OPPORTUNITA' LAVORO ; REDDITO DI CITTADINANZA; SETACCIO; VERCELLI HUB, altri piccoli interventi locali.

Fonte: Elaborazioni DPSV su dati Ires (Pomatto&Aimo 2020, Mappatura delle Politiche Attive in Piemonte).

Le politiche implementate dal 2016 al 2018



Servizi offerti

Servizi offerti	N. Politiche in cui sono offerti	Budget* delle politiche in cui sono offerti (totale)
Orientamento	14/20	44.500.000 €
Tirocini	13/20	48.800.000 €
Inserimento lavorativo	10/20	47.000.000 €
Servizi per la ricerca attiva del lavoro	10/20	37.600.000 €
Formazione	7/20	14.400.000 €
Sussidio	5/20	8.819.751 €
Sostegno psicologico	3/20	1.973.919 €
Alfabetizzazione	2/20	1.973.919 €
Attività laboratoriali	2/20	1.973.919 €
Sostegno sociale	2/20	1.973.919 €
Supporto all'avvio di attività in proprio	3/20	3.147.404 €
Inserimento in servizio civile	1/20	25.600.000 €
Valutazione proposte di impresa	1/20	- €

I servizi offerti vedono prevalere:

- Inserimento lavorativo
- Tirocini
- Orientamento
- Ricerca attiva del lavoro

*La stima non tiene conto delle politiche di cui non si conosce il budget : ASSEGNO DI RICOLLOCAZIONE; METTERSI IN PROPRIO; OPPORTUNITA' LAVORO ; REDDITO DI CITTADINANZA; SETACCIO; VERCELLI HUB, altri piccoli interventi locali.

Le politiche implementate dal 2016 al 2018



Una piena universalità degli interventi è un obiettivo ancora molto lontano:

- i servizi sono garantiti solo fino ad esaurimento dei fondi a disposizione e all'interno dei limiti di carattere operativo dei soggetti attuatori
- il tasso di copertura dei potenziali destinatari delle politiche attive del lavoro è stabilmente inferiore ad un quinto dei potenziali destinatari, nonostante le ampie oscillazioni a cui è soggetto di anno in anno.

Gran parte degli interventi che coprono tutto il territorio regionale sono finanziati da fondi europei:

- sono dunque soggette ai cambiamenti tra i diversi cicli di programmazione e alle prevedibili interruzioni nell'erogazione dei servizi nel periodo a cavallo tra un ciclo di programmazione e quello successivo (indicativamente il 2022), nonché legati a scelte di carattere politico.

Gli interventi di carattere nazionale – il reddito di cittadinanza e l'assegno di ricollocazione che dovrebbe integrarsi con esso – non risultano ancora attuati nella parte di politica attiva del lavoro e permane una sostanziale incertezza in merito ai connotati che essa concretamente assumerà quando verrà attuata.

Le politiche pubbliche nell'Area Metropolitana Torinese dal 2016 al 2019



Misura	Reddito di cittadinanza	Assegno di ricollocazione	Garanzia Giovani	Buono servizi al lavoro (disoccupati)	Cantieri di lavoro per disoccupati	Progetti di Pubblica Utilità
Anno di introduzione	2019	2017	2014	2017	2008	2015
Popolazione target	Cittadini italiani con ISEE sotto 9.000€, reddito familiare sotto 6.000€, patrimonio finanziario sotto 6.000€, patrimonio immobiliare sotto 30.000€	Beneficiari di Reddito di Cittadinanza, Naspi o cassa Integrazione Straordinaria	Disoccupati under 30 non in tirocinio o formazione	Residenti piemontesi over 30, disoccupati da 6+ mesi	Residenti piemontesi over 45 disoccupati e in condizioni di particolare difficoltà	Gruppo A: Residenti piemontesi disoccupati da 12 o più mesi; Gruppo B: disoccupati in carico ai servizi sociali
Ente promotore	Ministero del lavoro	Anpal	Ministero del lavoro Regione Piemonte	Regione Piemonte	Regione Piemonte	Regione Piemonte
Enti attuatori	Centri per l'impiego	Centri per l'impiego Enti accreditati per i servizi al lavoro	Regione Piemonte Enti accreditati per i servizi al lavoro	Regione Piemonte Enti accreditati per i servizi al lavoro	Regione Piemonte Enti locali	Regione Piemonte Enti locali Soggetti privati
Servizi erogati	Orientamento Ricerca attiva del lavoro	Orientamento Ricerca attiva del lavoro	Orientamento Ricerca attiva del lavoro Formazione Tirocinio	Orientamento Ricerca attiva del lavoro Tirocinio Inserimento lavorativo	Inserimento lavorativo (temporaneo)	Tirocinio Inserimento lavorativo
Numero beneficiari effettivi (2016-2018)	N.D.	576	49.838	12.842	996	421
Risorse spese (2016-2018)	N.D.	N.D.	25.560.119	4.111.224	2.982.869,55	2.387.533,34



Le politiche attive per il lavoro della Compagnia di San Paolo

Perché intervenire?



IL SISTEMA PUBBLICO

Il Sistema di servizi per l'impiego pubblici ha ancora una bassa credibilità come job broker.

Le risorse pubbliche riescono a coprire una quota esigua dei potenziali beneficiari.

IL MERCATO

il mercato compensa tali disfunzioni offrendo a pagamento servizi di job-brokeraggio di qualità, ma deve perseguire il profitto dunque «seleziona» in base al grado di occupabilità.

IL TERZO SETTORE

È chiamato ad occuparsi dei soggetti il cui collocamento risulta più difficile e meno remunerativo (Larsen e Vesan, 2011).

- Solo la metà dei disoccupati italiani è registrato presso un'agenzia per il lavoro (vs 66% media OECD, 2019 p.53).
- Solo il 26% dei disoccupati è in contatto con i servizi per la ricerca del lavoro (OECD, 2019 p.53).
- La quota di lavoratori che hanno trovato lavoro attraverso i centri per l'impiego è in Italia del 3,4%, percentuale molto esigua e al di sotto della media europea (Mandrone et al., 2016 p.10) .
- Circa il 66% degli imprenditori usa i propri network personali e sociali come canale principale per trovare dipendenti (OECD, 2019 p.54) indipendentemente dalla dimensione, regione o settore economico.
- Solo l'1,5% degli imprenditori risulta aver utilizzato i servizi per l'impiego pubblici come canale principale per trovare dipendenti (OECD, 2019 p.53).

Le politiche attive della Compagnia nel 2016-2019



Misura	FMP	Articolo +1	Integro
Anno di introduzione	2010	2017	2019
Popolazione target	Residenti in città metropolitana di Torino, disoccupati con ISEE sotto i 25.000€, dopo 2017 solo over 29	Residenti in città metropolitana di Torino, NEET under 29, con ISEE sotto i 25.000€	Residenti in città metropolitana di Torino, disoccupati da 6 o più mesi, over 29, con ISEE sotto i 6.000€
Enti attuatori	Partenariati composti da un ente accreditato per i servizi al lavoro e Agenzie Formative	6 partenariati con capofila un ente accreditato per i servizi al lavoro e partners nel no-profit e/o agenzie formative	Partenariati con un ente accreditato per i servizi al lavoro, enti no-profit e/o agenzie formative
Servizi erogati	Orientamento Ricerca attiva del lavoro Formazione Tirocinio Inserimento lavorativo	Orientamento Ricerca attiva del lavoro Formazione Tirocinio Inserimento lavorativo	Orientamento Ricerca attiva del lavoro Formazione Tirocinio Inserimento lavorativo Accompagnamento sociale Inclusione abitativa Conciliazione
Sostegno economico ai beneficiari (max mensile)	Non previsto	Non previsto	Circa 125€ pro capite in kind
Numero di beneficiari potenziali nell'area metropolitana torinese	Totale disoccupati: 96.000	NEET: 29.700*	Nuclei familiari con ISEE sotto i 6.000€ (dato 2017 [^]): 67.809
Budget (medio annuale)	872.815€	3.132.036€	1.253.044.00€
% beneficiari che hanno trovato lavoro (media tra le diverse edizioni)	circa 15%	circa 40%	circa 15%
Numero beneficiari effettivi 2016-2018 (2016-2019)	1.778 (2,284)	1,856 (2,870)	- (200)
Risorse spese 2016-2018 (2016-2019**)	2.380.862€ (3,253,677€)	3.741.778€ (6.873.814€)	- (2.433.028€**)
Costo medio per beneficiario (2016-2018)	1.208,56 €	2.016,04€	12.165,14€**

*calcolato moltiplicando la popolazione nelle classi di età 15-19, 20-24, 25-29 per il tasso di incidenza dei NEET stimato da Abburrà (2014)

[^]
<https://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/ISEE/Documenti/r-Appendice-territoriale-Rapporto-ISEE-2017.pdf>

** per Integro il riferimento è invece al periodo 2019-2020

Le politiche attive della Compagnia in atto: le peculiarità



			
Target	ADULTI DISOCCUPATI (over 29) con ISEE<25000	GIOVANI DISOCCUPATI (15-29)	ADULTI VULNERABILI (over 29) disoccupati e in condizioni di fragilità economica, relazionale e sociale.
Politica pubblica simile	Buono per i servizi al lavoro per disoccupati (2016-2018: 25 mln. €)	Garanzia giovani (2016-2018: 4 mln. €)	Buono per i servizi al lavoro per soggetti disoccupati e svantaggiati (2016-2018: 26.4 mln. €) e «Piano di Inclusione sociale» della città di Torino
Innovatività rispetto a quest'ultima in termini di trattamento sui beneficiari	Interventi di formazione e orientamento più flessibili e personalizzati Pre-impegno all'assunzione dopo un mese di tirocinio	Interventi di formazione e orientamento più flessibili e personalizzati	Interventi più flessibili non unicamente di carattere formativo, ma volti a ridurre le condizioni di svantaggio che impediscono il lavoro e portano all'autonomia socio-economica.
Innovatività rispetto a quest'ultima in termini di operatori ed enti che forniscono i servizi, loro organizzazione e remunerazione	Rete di soggetti chiamata a lavorare in modo coordinato Remunerazione principalmente a risultato	Rete di soggetti chiamata a lavorare in modo coordinato Remunerazione principalmente a risultato	Rete di soggetti chiamata a lavorare in modo coordinato Remunerazione a processo (solo per il 10% a risultato)

Le politiche attive della Compagnia in atto – La valutazione degli effetti



Ente valutatore: IRES Piemonte

- Tipologia di valutazione: Valutazione controfattuale non sperimentale basata su dati amministrativi COB
- Risultati della valutazione:
<https://compagniadisanpaolo.it/ita/Documenti/Biblioteca-valutazione>



Ente valutatore: ASVAPP

- Tipologia di valutazione: Valutazione controfattuale non sperimentale basata su dati amministrativi SILP
- Risultati della valutazione:
<https://compagniadisanpaolo.it/ita/Documenti/Biblioteca-valutazione>



Ente valutatore: Collegio Carlo Alberto

- Tipologia di valutazione: Valutazione controfattuale sperimentale
- Valutazione in corso

Bibliografia



Abburà L. (2014), Neet: identità e Differenze, http://www.comune.torino.it/servizi/educativi/orientamento/pianoadolescenti/Materiali/Slides/Slides_Abburra.pdf

ASVAPP (2019), TSUNAMI – Impact Evaluation, final report

Abraham K. G., Haltiwanger J. C., Sandusky K., Spletzer J. (2016), the Consequences of Long-term unemployment: Evidence from Linked Survey and Administrative Data, NBER WP 22665

Bratu C., Lombardi S., Rodrigues M., Santangelo G., Shaleva A. (2014), Knowledge gaps in evaluating labour market and social inclusion policies, Report of the European Commission, Joint Research Centre, Ispra

Card D., Kluve J., Weber A. (2018), What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations, Journal of the European Economic Association, 16(3): 894–931

Ires (2019), Rapporto Annuale 2019

Larsen C. A. & Vesan P. (2011), Public employment services, employers and the failure of placement of low-skill workers in six European countries, RECWP 02/2011



Levy Yeyati E., Montané M. & Sartorio L. (2019), What Works for Active Labor Market Policies?, CID Faculty Working Paper No. 358

Mandrone E., Landi R., Marocco M., Radicchia D. (2016), I canali di intermediazione e i Servizi per il lavoro, Collana ISFOL Research Paper, numero 31 – maggio 2016

Martin, J.P. (2015) Activation and active labour market policies in OECD countries: stylised facts and evidence on their effectiveness. *IZA J Labor Policy* 4.

Nichols A., Mitchell J., Lindner S. (2013), Consequences of Long-Term Unemployment, Research Report Urban Institute

OECD (2019), *Strengthening Active Labour Market Policies in Italy*, Connecting People with Jobs, OECD Publishing

Pomatto G. & Aimo N. (2020), Rapporto Ires – Mappatura delle Politiche Attive in Piemonte

Unione Europea, «Politiche Attive per il Mercato del Lavoro», Scheda Tematica per il semestre europeo



Fondazione
Compagnia
di San Paolo