

LA VALUTAZIONE D'IMPATTO DELLE POLITICHE DI INCENTIVAZIONE ALLE IMPRESE PER LA STABILIZZAZIONE DI PRECARI O L'ASSUNZIONE DI DISOCCUPATI

Ugo Trivellato

FBK-Irvapp e Università di Padova

A mo' di prologo

*«Nei primi anni '60 il nostro medico di famiglia a Blackpool si chiamava dottor Piggott. [...] Se avevi il morbillo, o la varicella, o la bronchite, ti prescriveva una medicina e guarivi. Se guarivi **grazie** alla medicina era un'altra storia.»*

Tim Parks, *Insegnaci la quiete*, 2010

Qual è l'effetto di una politica pubblica, in particolare di una **politica del lavoro**?

3

Stabilire se una politica del lavoro **“funziona”** è in **generale incerto**, sul piano teorico e sul piano pratico.

La domanda alla quale ci proponiamo di rispondere è:

qual è l' “effetto” che una “causa” – una specifica politica del lavoro, uno specifico intervento in materia – **ha prodotto?**

Il metodo che seguiamo è quello della **analisi di impatto controfattuale** (nel linguaggio dell'UE, **CIE**, *Counterfactual Impact Evaluation*):

⇒ strumentazione logicamente unitaria per (cercare di) determinare l'**effetto/i di una causa**. in contesti **sperimentali o di osservazione**

L'analisi controfattuale

4

Per ogni soggetto in un dato tempo sono definiti due **risultati potenziali**, a seconda che sia esposto o non esposto all'intervento.

Uno dei due risultati è **osservato** (\Rightarrow per il **soggetto trattato**).

L'altro è ipotetico, non osservabile per definizione \equiv **controfattuale**. (\Rightarrow il risultato, in quel dato tempo, per lo stesso soggetto se non fosse stato trattato).

L'**effetto** di un intervento per un singolo soggetto è la **differenza** tra i due risultati potenziali, **ceteris paribus**. Logicamente definito, è però **impossibile osservarlo**.

L'analisi controfattuale (segue)

5

Ma nella **ricerca scientifica** – e nelle **politiche** – interessano **effetti medi** per collettività: sui **trattati**, (oppure, se vi è **eterogeneità**, su **sottogruppi** entro i quali l'effetto sia omogeneo).

Identificare effetti causali medi è possibile sulla base di **assunzioni, che consentono di (ri)-costruire in maniera credibile il controfattuale** a partire da dati osservati: sui *non-trattati* e/o sui *trattati pre-intervento*.

L'idea-guida: **comparare soggetti comparabili**, cioè a dire comparare ai **trattati i non-trattati resi equivalenti** (\equiv a parità delle altre condizioni), **salvo il fatto che sono non-trattati**.

Gli incentivi alle imprese per stabilizzazioni o assunzioni

6

Le politiche del lavoro sono state, e sono, uno degli ambiti di applicazione privilegiati della CIE.

Mi soffermo sulla valutazione di politiche attive del lavoro che intervengono sul lato della domanda, con **incentivi alle imprese per la stabilizzazione di “precari” o per l’assunzione di disoccupati.**

Vari interventi di questo tipo attuati in Italia o in Regioni:

- per favorire l’evoluzione di **rapporti flessibili come porta d’ingresso nel lavoro stabile** (e non come *trappola nella precarietà*);
- per **incentivare nuova occupazione** (spesso per particolari categorie).

La valutazione degli incentivi alle imprese va fatta *cum grano salis*

7

L'operatore pubblico ha lo scopo di **indurre le imprese ad adottare comportamenti che ritiene 'desiderabili'**, offrendo un contributo economico condizionato alla loro adozione.

Ma tali comportamenti possono essere, spesso sono, **'desiderati' dalle imprese stesse**.

⇒ Non possiamo interpretare le conseguenze che derivano dall'adesione alla politica come effetto dell'incentivo, perché gli stessi comportamenti avrebbero potuto essere adottati, nella stessa misura o almeno in parte, anche in assenza dell'incentivo.

⇒ Per capire se in questo modo si spendono bene soldi pubblici, **serve un esercizio di CIE**.

Alcune interventi per incentivare stabilizzazione o assunzioni

8

- ❑ Credito d'imposta per nuove assunzioni a tempo indeterminato di lavoratori 25-30 anni che non hanno lavorato con un contratto a tempo indeterminato nei 24 mesi antecedenti (l. 388/2000): **Cipollone e Guelfi (2006)**.
- ❑ Contributi a fondo perduto a imprese della provincia di Torino che stabilizzano lavoratori, già assunti con contratti temporanei, residenti o domiciliati nella provincia: **Battiloro & Mo Costabella (2011)**
- ❑ Incentivo per datori di lavoro pari a 12mila euro per ogni trasformazione a tempo indeterminato di contratti a tempo determinato relativi a lavoratori maschi con < 30 anni o a lavoratrici di qualunque età: **Ciani e De Blasio (2014)**.

Lo studio di caso sulla politica di incentivi alla stabilizzazione in Piemonte

9

Incentivi alle imprese industriali della **provincia di Torino** per “stabilizzare” lavoratori precari:

- Il *trattamento*: **ammissibilità** a contributi a fondo perduto alle imprese industriali che nel mese successivo stabilizzano ogni loro lavoratore già assunto con contratto temporaneo: 4.500 € per stabilizzazione *full-time*, 9.700 mil. € stanziati (in tre brevi *tranches* fra 01.2007 e 03.2008).
- La *popolazione*: tutte le imprese industriali nella provincia. NB: è una *politica universale*, caratterizzata da una discontinuità temporale a cavallo della quale tutti si trovano nella stessa condizione: “non trattati” prima, “trattati” dopo.
- *Variabile risultato*: trasformazione del contratto temporaneo in contratto a tempo indeterminato.

Lo studio di caso (segue 2)

10

Come valutare l'effetto degli incentivi alle imprese industriali per “stabilizzare” lavoratori precari?

- Gli incentivi hanno un grande successo: 2.000 incentivi (criterio del *click-day*). Quindi 2.000 precari stabilizzati.
- L'assessore è tentato di dire: “**Grazie** agli incentivi, ci sono 2.000 precari in meno”. Ma i dati dicono **soltanto** che il loro effetto è un qualunque valore tra zero e 2.000.
- **Qual è l'effetto degli incentivi?** Domanda importante! Se **la metà** dei 2.000 fossero stati assunti **comunque**, stabilizzare un precario sarebbe costato in media 9.000 €. Se **il 90%** dei 2.000 fossero stati assunti **comunque**, stabilizzare un precario sarebbe costato in media 45.000 €.

Lo studio di caso (segue 3)

11

Come **capire** se la politica ha davvero prodotto un effetto, e di che entità? Ci sono tre modi:

- uno fasullo,
- uno rigoroso (con varianti) \Rightarrow **risultati credibili**,
- [uno “ideale”, per interventi-pilota, e in questo caso agevolmente fattibile: esperimento randomizzato].

➤ **Il metodo fasullo**: chiedere agli imprenditori: “*Se non ci fosse stato l’incentivo, avrebbe egualmente assunto a tempo indeterminato il tale lavoratore?*”
Difficile prendere per buone le risposte. C’è un’ovvia **convenienza/spinta a rispondere no**, che è merito dell’incentivo (\equiv i 4.500 € di bonus).

Lo studio di caso (segue 4)

12

➤ **Un metodo rigoroso**: osservare l'andamento del fenomeno per un certo periodo precedente l'intervento, interpolarlo con un modello di regressione temporale e usare la proiezione del passato nelle brevi *tranches* con incentivi, per individuare il controfattuale (cioè *che cosa sarebbe accaduto nelle tre brevi 'tranches' se gli incentivi non ci fossero stati*).

NB: **l'effetto è 2.000** trasformazioni in più rispetto a quelle che ci si sarebbe attese **se tutto fosse andato come negli anni precedenti** (pari al 15% del numero previsto in assenza di incentivi).

⇒ vedi grafico seguente. NB: **trasformazioni > 2.000!!**

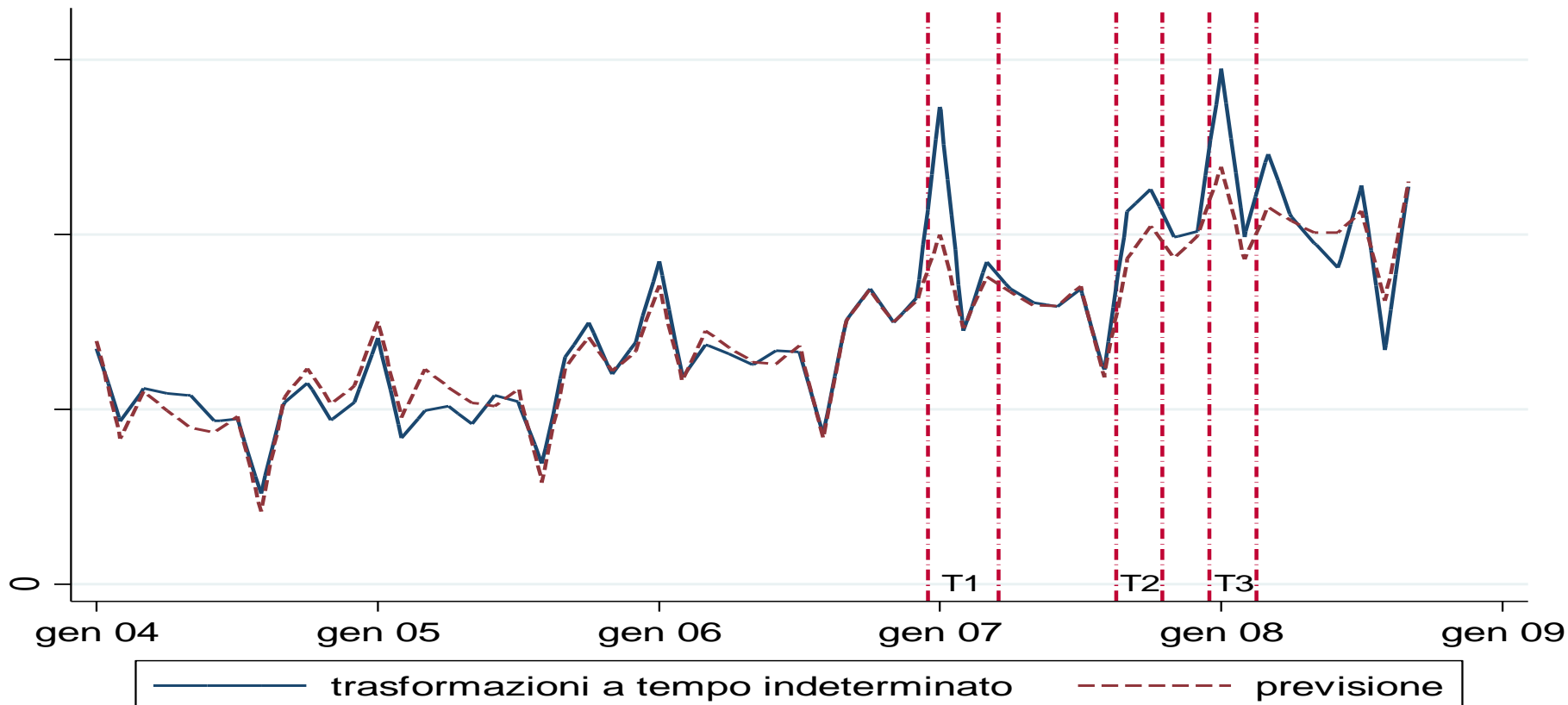
Lo studio di caso (segue 5)

13

Numero mensile trasformazioni in Provincia di TO.

Assunto di identificazione: **invarianza della dinamica.**

Metodo: **Interrupted time series.**



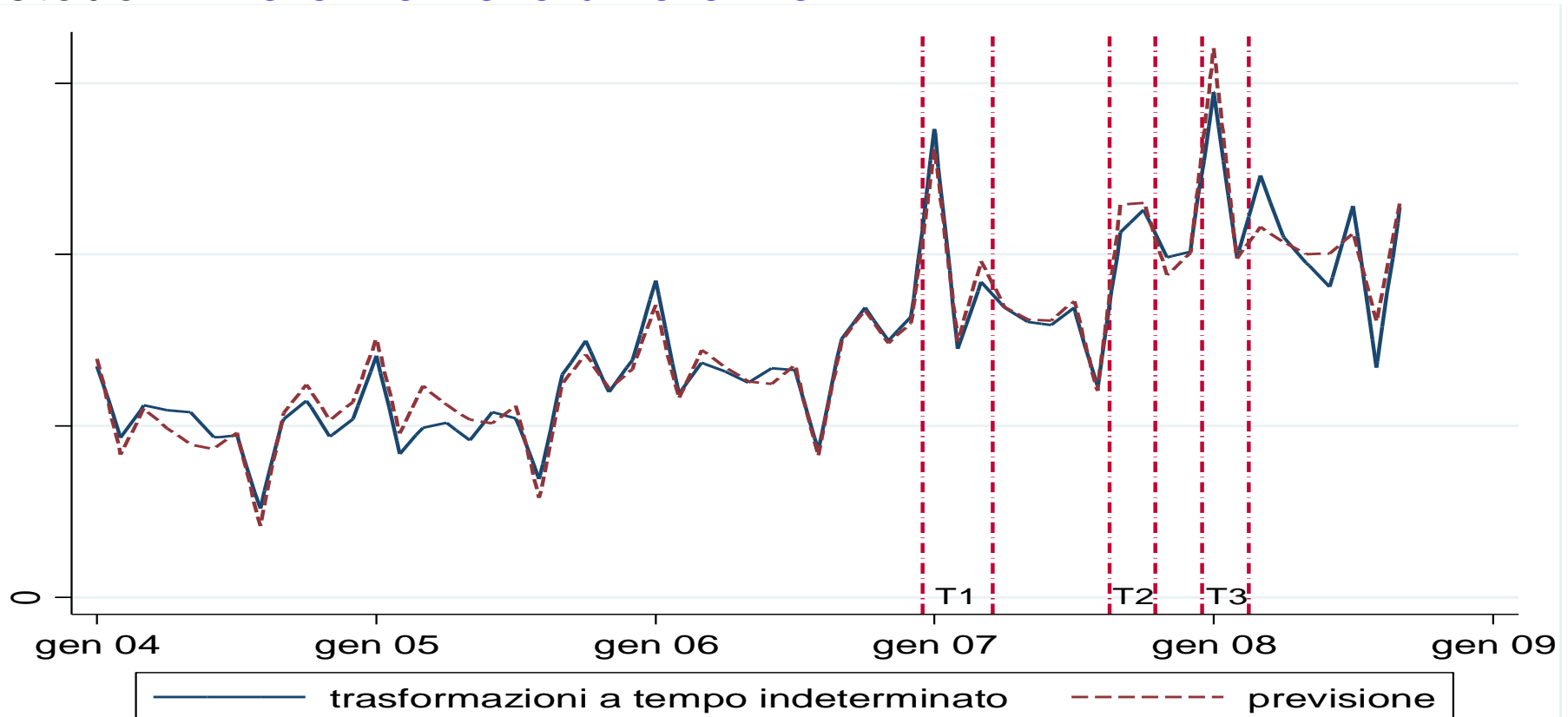
Lo studio di caso (segue 6)

- Ciò vale sotto l'assunto di **invarianza della dinamica**.
- Si hanno i dati sulle trasformazioni anche per le **altre sette province piemontesi**. Esse: (i) **non hanno avuto alcuna politica di incentivazione** alle trasformazioni; (ii) **mostrano una crescita, analoga, della loro dinamica**, dovuta a un 'inconsueto' **fattore comune** (ipotesi: *normativa sulle comunicazioni obbligatorie*, in atto proprio da gennaio 2007).
- Sottraendo alle differenze osservate in Prov. TO – dovute a incentivi + fattore comune – da quelle osservate nelle altre province – dovute solo al fattore comune – si trova **l'effetto incentivo**, che risulta **sostanzialmente nullo**.
⇒ vedi grafico seguente.

Lo studio di caso (segue 7)

15

N. trasformaz. tempo indeterminato prov. TO - Idem altre province.
Assunto di identific.: **dinamica +, uguale, in assenza di politica.**
Metodo: **Differenza nelle differenze.**



Un cenno agli altri due studi di caso

- Credito d'imposta per nuove assunzioni a tempo indeterminato di **lavoratori 25-30 anni**: **Cipollone e Guelfi (2006)**:
 - *diff-in-diffs*: 20-24enni vs. 25-30enni prima (1994-2000) e durante (2000-01) l'intervento;
 - **effetto aggregato nullo**, con **eterogeneità** (+ più istruiti precedentemente occupati con contratto di apprendistato o CFL; + disoccupati con precedenti esperienze).

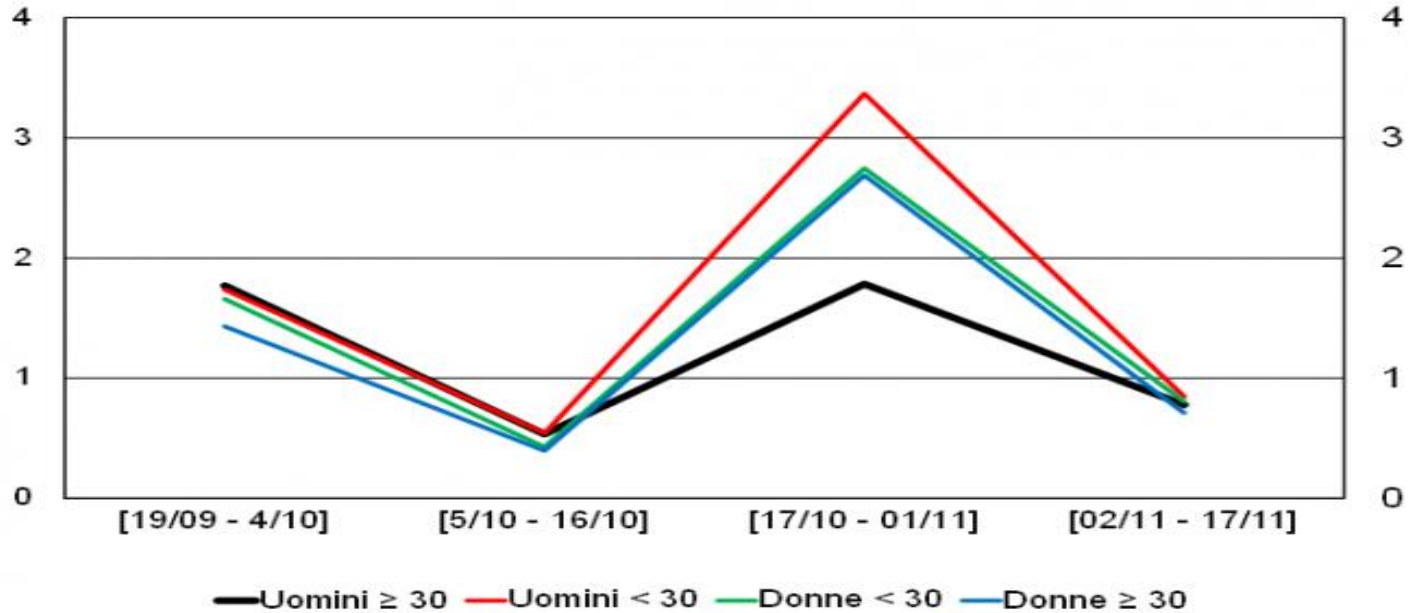
Un cenno agli altri due studi di caso (segue 2)

17

- 12mila euro per ogni trasformazione a tempo indeterminato di contratti a tempo determ. di lavoratori **maschi con < 30 anni o lavoratrici di qualunque età**: **Ciani e De Blasio (2014)**, analisi sul **Veneto**.
- Decreto 5.10.2012: periodo per richieste **dal 17.10.2012 al 31.3.2013**; tuttavia, il **2.11.2012** Inps segnala che i fondi previsti sono esauriti.
- *diff-in-diffs*, sfruttando come gruppo di confronto **maschi \geq 30 anni e diversi periodi nel 2012** (19.9-4.10; 5-16.10; 17.10-1.11; 2-17.11).

Un cenno agli altri due studi di caso (segue 3)

18



Circa il 45 per cento delle conversioni che hanno usufruito dell'incentivo sarebbero plausibilmente intervenute anche in assenza del sussidio. La spesa in termini di risorse pubbliche per ogni unità aggiuntiva di trasformazioni **causate dall'incentivo** è risultata pari a circa **21.700 euro**, poiché circa **9.700** sono stati erogati per trasformazioni che avrebbero avuto comunque luogo.

Due insegnamenti generali

19

Spicca la **scarsa attenzione del decisore pubblico per una seria, credibile valutazione degli effetti delle politiche** considerate (e delle politiche in generale).

Disattenzione permane malgrado la consolidata normativa al riguardo (AIR risale al 1999, VIR al 2005), relegata al ruolo di **vana “grida”**, non a strumento che induce ad **apprendere in maniera ragionata dall’esperienza**.

- **Studi svolti da analisti-ricercatori esterni a PA, prevalentemente su propria iniziativa.**
- Interrogativo di attualità: **come sarà configurata la decontribuzione per 3 anni (?) dei contratti a tempo indeterminato**, prevista in *Jobs Act* e Legge di stabilità?

1. Verso la CIE prospettica?

20

Importanza di **valutazione controfattuale prospettica**: sviluppata insieme con il disegno dello intervento e incorporata nella realizzazione dello stesso:

➤ **Ha un cruciale ruolo 'disciplinare' dell'intero processo di disegno della politica**: induce a chiarificare variabile/i risultato, popolazione-obiettivo, trattamento.

Esempi: *targeting* (a fronte di eterogeneità); **clausole di addizionalità** (inclusione o no di imprese che hanno ridotto l'organico negli ultimi x mesi, determinazione di costi di licenziamento scaduti gli y anni, ...); **non anticipazione dell'annuncio** (per evitare comportamento 'strategico' delle imprese).

1. Verso la CIE prospettica? Sì, ma ...

21

- **Induce a definire e realizzare in modo completo e tempestivo il processo di successiva rilevazione dei dati** rilevanti per la valutazione degli effetti dell'intervento. Esempi: si rilevano **dati analoghi anche sul/i gruppo/I di non ammissibili**; si continuano a registrare le richieste dopo che il criterio del *click-day* ha portato all'esaurimento dei fondi stanziati.

La **valutazione controfattuale prospettica** resta una meta ancora lontana, che richiede di essere perseguita **con lucidità e con determinazione**, utilizzando al meglio anche i nuovi gli stimoli che vengono dall'UE.

2. Su *flexicurity*

«Un **esteso welfare state** finanziato da tasse [e contributi] presuppone che una **larga frazione della popolazione sia occupata**. Perché il “modello” sia finanziariamente fattibile, il tasso di occupazione deve essere alto: il modello è **focalizzato sull’occupazione**. Il modello danese è basato su obiettivi egualitari [e assicurativi], e un rafforzamento della struttura degli incentivi tramite riduzioni generali nei vari benefici inclusi nella rete di sicurezza non è un percorso di policy possibile. **Il lavoratore povero non è un’opzione di policy**. [Serve sviluppo adeguato e sostenibile.]»

Andersen e Svarer (2007)

Riferimenti bibliografici

Andersen T.M. e M. Svarer (2007), “Flexicurity: Labour market performance in Denmark”, *CESifo Economic Studies*, 53 (3), pp. 389-429.

Battiloro V. e L. Mo Costabella (2011), “Incentivi o misure di attivazione? Evidenze sull’efficacia di due interventi per contrastare il lavoro precario”, *Politica Economica*, 27 (2), pp. 197-218.

Cipollone P. e A. Guelfi (2006), “Financial support to permanent jobs. The Italian case”, *Politica Economica*, 22 (1), pp. 51–75.

Ciani E. e G. De Blasio (2014), “Getting Stable: An Evaluation of the incentives for permanent contracts in Italy”, Roma, Banca d’Italia, mimeo (sintesi in *Lavoce.info*, 24.06.2014).

Martini A. e U. Trivellato (2011), *Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare l’efficacia delle politiche pubbliche*, Venezia, Marsilio.

Trivellato U. (2014), “La valutazione delle politiche del lavoro in Italia: risultati di due decenni di ricerca”, in P. Barbieri e G. Fullin (a cura di), *Lavoro, istituzioni, disuguaglianze*, Bologna, il Mulino, pp. 291-316.

Grazie per la vostra attenzione!