

LE RACCOMANDAZIONI

PROPOSTA PER UN SISTEMA DI ARCHIVI PER ANALISI SUL LAVORO (SARA Lavoro): LA RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE..... 3

Premessa.....3

1. *Brevemente, sullo stato dell'arte*.....3

2. *La prospettiva: verso SARA Lavoro*.....5

3. *Indicazioni in merito alle relazioni fra SARA Lavoro e i sistemi gestionali-
amministrativi in materia di lavoro e previdenza*7

4. *Orientamenti generali per l'assetto di governo di SARA Lavoro*.....10

5. *Raccomandazioni conclusive*.....14

ANALISI E PROPOSTE IN TEMA DI VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI DI POLITICHE DEL LAVORO: LA RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE..... 15

Premessa.....15

1. *La valutazione degli effetti delle politiche del lavoro: perché farla? e come farla?*.....15

2. *Sintetici richiami alle esperienze di altri paesi*21

3. *L'esperienza italiana in tema di valutazione degli effetti di politiche*.....27

4. *Prospettive e indicazioni*34

Riferimenti bibliografici.....41

Il lavoro che cambia
Contributi tematici e Raccomandazioni

Il Comitato tecnico scientifico, durante il mandato svolto, ha approvato due Raccomandazioni, da sottoporre all'attenzione dei Governo, del Parlamento e delle forze politiche e sociali, concernenti due temi, in parte connessi. La prima, approvata il 24 giugno 2008, riguarda la proposta per l'istituzione di un Sistema di Archivi per Analisi sul lavoro (SARA Lavoro). La seconda, approvata il 18 settembre 2008, riguarda analisi e proposte in tema di valutazione degli effetti di politiche del lavoro. Di seguito sono riportate le Raccomandazioni della Commissione estratte, rispettivamente, dai Rapporti tematici n. 9 e 10.

PROPOSTA PER UN SISTEMA DI ARCHIVI PER ANALISI SUL LAVORO (SARA Lavoro): LA RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE

Premessa

Questo rapporto di sintesi presenta la proposta di realizzazione di un **Sistema di ARchivi per Analisi sul Lavoro**, formulata ed approvata dalla Commissione di Indagine sul Lavoro nella riunione del 24 giugno 2008. Così, o meglio con l'acronimo **SARA Lavoro**, pare infatti opportuno denominare il sistema di informazioni sul lavoro che viene prospettato, per segnare la differenza, anche concettuale, rispetto esperienze precedenti e in corso.

Le linee portanti della proposta sono state preliminarmente elaborate nell'ambito di un' *équipe* tecnica attivata dalla Commissione.

La Parte Seconda di questo Quaderno raccoglie le note e la documentazione predisposte da membri (o su sollecitazione) dell'*équipe* tecnica. Ad essa si rimanda per una presentazione e discussione più articolata della proposta, nonché per la ricognizione delle esperienze, italiane e di altri paesi, considerate in sede di elaborazione.

1. Brevemente, sullo stato dell'arte

Per il monitoraggio e lo studio del lavoro, per il disegno di politiche del lavoro e per l'analisi dei loro effetti, in Italia si ha oggi un insieme ampio di informazioni statistiche, da *surveys* e da archivi amministrativi. Le grandi tessere del mosaico informativo sul lavoro sono disponibili. Ma slabbrate – di qualità

variabile, con ridondanze e insieme con vistose falle – e soprattutto largamente sconnesse¹.

Se è agevole riconoscere che negli ultimi decenni sono stati compiuti notevoli passi², è altrettanto difficile negare sensibili ritardi.

Tentativi di muovere nella direzione di sistemi informativi del lavoro non sono mancati. Restando a quelli più significativi, vanno ricordati perlomeno il “Sistema informativo lavoro” (SIL), previsto nel “pacchetto Treu” del 1997, e gli impegni di darne realizzazione con i decreti legislativi attuativi della “legge Biagi” del 2003³. Ora, quasi undici anni dopo l’approvazione della disciplina del SIL (D. Lgs. n. 469/1997, art. 11), v’è da prendere atto che il sistema di governo lì delineato, incentrato sulla dimensione istituzionale e sulla collaborazione fra Ministero del Lavoro e Regioni, non è approdato a esiti significativi sul fronte degli output conoscitivi. Così come non li hanno conseguiti i pur apprezzabili indirizzi della “legge Biagi”, concretatisi nel tentativo di realizzazione del sistema informativo prevalentemente in chiave di rete informatica, tramite la “Borsa continua nazionale del lavoro” (D. Lgs. n.276/2003, artt. 15-17). In definitiva, questi tentativi non hanno dato luogo ad un soddisfacente patrimonio conoscitivo – in termini di completezza e accessibilità – sul mercato del lavoro.

¹ Vedi, tra i molti, Trivellato U., “Trasformazioni del mercato del lavoro italiano, politiche del lavoro e disponibilità/fabbisogni informativi: un percorso a metà del guado”, *Economia e Società Regionale*, 94 (2), 2006, pp. 5-28.

² Vedi, ad esempio, gli avanzamenti documentati nella Parte Seconda: l’avvio della realizzazione dell’Archivio Satellite dell’Occupazione (ASO) dell’Istat; il Casellario degli attivi dell’Inps; il Campione Longitudinale degli Attivi e dei Pensionati (CLAP) del Ministero del Lavoro; Giove dell’Agenzia Veneto Lavoro; il Work Histories Italian Panel (WHIP) del LABORatorio R. Revelli. Vedi inoltre Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale - Gruppo di Lavoro per il Monitoraggio degli Interventi di Politica Occupazionale e del Lavoro, *Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, Roma, vari anni [<http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/md/StudiStatistiche/>] e Istat, *Annuario di statistiche del mercato del lavoro. Anno 2001 - Prototipo (numero 0)*, Roma, 2006 [http://www.istat.it/dati/pubbsci/contributi/Contributi/contr_2007/AML.pdf].

³ In particolare, il D. Lgs. n. 276/2003, istitutivo della Borsa continua nazionale del lavoro, all’art. 17, comma 3 prevede che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in vista dell’emanazione delle necessarie direttive agli Enti previdenziali, “[si avvalga] delle indicazioni di una Commissione di esperti di politiche del lavoro, statistiche del lavoro e monitoraggio e valutazione delle politiche occupazionali, da costituire presso il Ministero stesso ed in cui siano presenti rappresentanti delle regioni e delle province, degli Enti previdenziali, dell’Istat, dell’Isfol e del Ministero dell’economia e delle finanze, oltre che del Ministero del lavoro e delle politiche sociali”.

Le esperienze appena richiamate sono istruttive. Esse suggeriscono di affrontare la questione muovendo dalle finalità e dalle esigenze proprie di un sistema informativo del lavoro che serva alla conoscenza, più che dagli aspetti istituzionali e informatici⁴.

D'altra parte, il confronto con esperienze mature di altri paesi dell'UE – esperienze che rappresentano l'ineludibile *benchmark* col quale si è chiamati a confrontarsi –, rivela scarti preoccupanti. Ciò emerge in particolare su due aspetti, cruciali per un significativo avanzamento delle possibilità di analisi del lavoro nel nostro paese:

- (a) la piena utilizzazione di affidabili informazioni di origine amministrativa, che si traducono in basi di microdati longitudinali, integrati o integrabili – segnatamente *linked employer-employee datasets* – (oltre all'esperienza consolidata dei paesi scandinavi, notevoli risultati si registrano in Francia e Germania);
- (b) l'accesso a basi di microdati per scopi scientifici per la generalità degli analisti assicurando nel contempo una adeguata protezione della *privacy*, tramite agili procedure di “*End User Licence*” (vedi l'esperienza dell'*UK Data Archive*) o tramite accesso sicuro via Internet (vedi l'esperienza esemplare di *Statistics Sweden*).

2. La prospettiva: verso SARA Lavoro

- I presupposti sui quali poggia la proposta di SARA Lavoro sono tre. Occorre:
- muovere dalle finalità e dalle esigenze proprie di un *sistema informativo sul lavoro che serva alla conoscenza*, e costituisca conseguentemente la base per meditate decisioni in materia di politiche del lavoro, per il loro monitoraggio e per la valutazione dei loro effetti;
 - essere consapevoli che è necessario rispettare *l'autonomia dei vari enti e amministrazioni che acquisiscono e trattano informazioni a scopi di gestione/controllo dei*

⁴ D'altra parte, la prospettiva accolta sulla finalità di SARA Lavoro e, conseguentemente, le ipotesi prospettate nel seguito per il suo assetto non interferiscono con l'architettura informatica-tecnologica dei vari sistemi gestionali esistenti, né con il rapporto degli stessi con le amministrazioni cui fanno capo.

rapporti di lavoro (intesi in senso lato, comprensivi quindi degli aspetti connessi a retribuzioni, malattie, ecc.);

- nel contempo, *realizzare un efficace coordinamento e integrazione di tali informazioni a fini conoscitivi.*

Muovendo da questi presupposti, gli aspetti istituzionali e informatici possono essere ricondotti alla loro corretta dimensione: di espressione di esigenze conoscitive e di accessibilità da un lato, strumentale dall'altro.

Come anticipato, SARA Lavoro è inteso come un sistema informativo che serve alla conoscenza: mirato alla messa a disposizione in via corrente di informazioni statistiche adeguate, in primo luogo alla produzione di basi di dati longitudinali e alla loro integrazione, per lo studio del mercato del lavoro, per il (ri)disegno delle politiche del lavoro e della protezione sociale e per la valutazione dei loro effetti.

In questa prospettiva, SARA Lavoro è, ad un tempo:

- (a) l'autorità – o meglio, il sistema di *governance* – che assicura (a1) l'organizzazione e l'integrazione delle basi di microdati derivanti dai processi gestionali-amministrativi e da *surveys*, nonché (a2) il loro accesso alla generalità degli analisti (Sistan, Osservatorio nazionale e Osservatori regionali del mercato del lavoro, Unità di ricerca di Enti pubblici, Università e Centri di ricerca privati, singoli ricercatori) a fini di ricerca, e ai *policy makers* a fini di elaborazione e adozione di politiche;
- (b) il 'prodotto' di tale attività, cioè l'infrastruttura informativa accessibile agli analisti ed ai decisori.

Da entrambi i punti di vista – sistema di *governance* e infrastruttura – SARA Lavoro dovrà essere cosa distinta, ma ben collegata coi sistemi informativi gestionali-amministrativi, la cui esistenza e funzione – non sempre riducibile ad unità, e per certi aspetti necessariamente mutevole a seconda degli indirizzi di politica del lavoro di volta in volta prescelti – viene assunta come data.

È quindi palese che SARA Lavoro non è – né può essere – la soluzione a tutti i problemi delle statistiche del lavoro. SARA Lavoro è, invece, indispensabile perché le attività di produzione di dati, segnatamente di origine amministrativa, sinora svolte da una molteplicità di soggetti (Istat e altri uffici del Sistan, Inps,

Ministero del Lavoro, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Regioni, Università e centri di ricerca, ecc.) – di per sé migliorabili senza innovazioni istituzionali – vengano svolte secondo un'ottica di sistema, di modo che (i) producano basi di microdati affidabili e integrabili, (ii) alle quali sia assicurato un adeguato accesso.

D'altra parte, essendo SARA Lavoro finalizzato largamente alla valorizzazione delle banche dati amministrative, ciò comporta che le proposte non possono prescindere da una contestuale riflessione sulle esigenze di riordino delle informazioni a livello amministrativo-gestionale. Per un verso occorre rispettare le autonome esigenze degli enti e amministrazioni che acquisiscono e trattano informazioni sul lavoro a scopi gestionali/di controllo. Per un altro verso è indispensabile sia migliorare la funzionalità dei dati amministrativi rispetto alle stesse esigenze gestionali sia assicurarne la rispondenza, il coordinamento e l'integrazione per finalità conoscitive.

3. Indicazioni in merito alle relazioni fra SARA Lavoro e i sistemi gestionali-amministrativi in materia di lavoro e previdenza

Nei confronti degli enti e amministrazioni che acquisiscono e trattano informazioni sul lavoro a scopi gestionali/di controllo, SARA Lavoro avrà una funzione di coordinamento e di indirizzo in vista degli utilizzi a scopo conoscitivo, al fine di garantire adeguate condizioni di omogeneità e standardizzazione delle informazioni. In relazione a tale finalità, si pongono quattro temi:

- *l'esattività*, vale a dire la completezza dell'universo di riferimento, con la connessa esigenza di rin/tracciabilità dei soggetti – lavoratori e imprese – tramite univoci codici identificativi⁵;

⁵ L'aggettivo "univoci" è ridondante – un codice identificativo è tale o non lo è –, ma è usato di proposito. Esso serve per segnalare che permangono problemi irrisolti: alcune debolezze del codice fiscale per i lavoratori; il permanere del dualismo tra codice fiscale e partita IVA per le imprese; le esigenze di ricostruzione del complesso grafo che si viene a creare nella struttura delle imprese, anche a seguito dei processi di fusione, cessione o incorporazione di rami di attività,

- l' *adeguatezza* dell'informazione, nel duplice senso di rispondenza alle esigenze conoscitive e di attendibilità, questione che chiama in causa in primo luogo la scelta delle classificazioni, la loro manutenzione, la disponibilità di chiavi di transcodifica;
- la *tempestività* dell'informazione, che deve essere correntemente aggiornata con *lags* ragionevolmente contenuti rispetto al tempo di riferimento;
- l' *accessibilità* alle informazioni, con modalità amichevoli, da parte di una pluralità di soggetti: enti pubblici, centri di ricerca, ecc..

Palesamente, sono temi con valenza prevalentemente tecnica, sui quali in questa sede non ci si dilunga. La loro importanza non deve, peraltro, essere in alcun modo trascurata.

Venendo a indicazioni più circostanziate, come già segnalato in via preliminare serve migliorare la base informativa per finalità amministrative e gestionali.

(a) Nel merito, e limitandosi a connotati minimali imprescindibili, indipendenti dagli specifici indirizzi in tema di politiche del lavoro e previdenziali, i punti di forza sui quali è ragionevole fare perno sono tre:

(a1) il Casellario degli attivi (più precisamente, Casellario delle posizioni previdenziali attive), che si affianca al già operativo Casellario dei pensionati ed ha la finalità di raccogliere, conservare e gestire i dati di tutti i lavoratori iscritti alle diverse gestioni previdenziali (legge 243/2004, art. 1, commi 23-30 e decreto attuativo del 4 febbraio 2005);

(a2) la definizione della base informativa a supporto e di rendicontazione e monitoraggio delle attività dei Servizi per l'impiego (SPI) e in generale delle politiche del lavoro (comunicazioni obbligatorie delle imprese; disoccupazione; azioni dei Centri per l'impiego, ecc.);

ecc.. Potrebbe poi avere un significato non solo rituale, nei rapporti fra pubblica amministrazione e cittadini e imprese, riconsiderare l'infelice nome "codice fiscale" e denominarlo per quello che nei fatti è: un "codice di identificazione personale".

(a3) la definizione di regole che facilitino l'integrazione di queste due basi di dati e di ulteriori archivi, segnatamente quelli di fonte Istat (ASIA e suoi sviluppi) e dell'Agenzia delle entrate, *tramite standard di omogeneità e non ridondanza*.

(b) Quanto al modo di procedere, le deleghe previste nel "Protocollo sul *welfare*" (Legge n. 247/2007, commi 28-33, in particolare comma 31) delineano ambito e indirizzi che consentono di adottare una normativa funzionale ai suggerimenti di merito appena segnalati.

Sui punti (a1) e (a2) tornano utili alcune precisazioni, in coerenza con quanto detto relativamente al fatto che SARA Lavoro dovrà interagire, anche con funzioni di coordinamento ed indirizzo, con tali basi informative (prendendo peraltro per dati gli indirizzi delle politiche del lavoro, che possono essere mutevoli nel tempo e, in parte, nello spazio). Da questo punto di vista, il Casellario degli attivi avrebbe una funzione di certificazione e di informazione a beneficio dei singoli lavoratori, anche se con connotati la cui pregnanza e incisività dovranno essere ulteriormente precisate⁶.

Quanto alla base informativa di cui al punto (a2), da un lato essa dovrà essere connessa con quanto certificabile dal Casellario degli attivi e dall'altro dovrà consentire di collegare l'attività di erogazione di sussidi/applicazione di sgravi contributivi, che fa capo largamente all'Inps, e il monitoraggio delle azioni e delle politiche presupposto di tali erogazioni/sgravi, che fa capo al Ministero del Lavoro e ancor più alle Regioni, alle Province e ai Centri per l'impiego. E ciò dovrà fare, dati anche gli intrecci tra competenze 'centrali' e 'locali', garantendo omogeneità nelle definizioni e negli standard e flessibilità modulare. In quanto a *supporto* delle politiche del lavoro, e più in generale degli interventi posti in essere dai Servizi pubblici per l'impiego così come dagli intermediari privati, essa dovrà consentire di precisare il possesso di certi diritti e doveri.

Il garantire queste prerogative 'minime', oggi largamente assenti dagli archivi amministrativi gestiti dai Servizi pubblici per l'impiego (soprattutto quanto al

⁶ Non è detto, ad esempio, che si spinga sulla falsariga del modello svedese, dove si informano i lavoratori sul prevedibile importo della futura pensione di 'primo pilastro' così come di quella integrativa.

profilo della comparabilità e della certificabilità di una certa condizione amministrativa a beneficio di lavoratori e imprese), non è alternativo a più complesse, ma necessariamente differenziate, operazioni che forniscano servizi di “borsa lavoro” per l’incontro tra domanda ed offerta di lavoro. Tali servizi, definiti singolarmente in maniera cooperativa dalle agenzie pubbliche e private di lavoro, potranno anzi basarsi anche sugli archivi amministrativi ‘minimali’ di buona qualità, ai quali qui volutamente si circoscrive l’attenzione.

In definitiva, rispetto alle azioni di miglioramento e rafforzamento delle basi di dati amministrative e gestionali SARA Lavoro si dovrà porre in una posizione di rispetto ma anche di sprone e di indirizzo/controllo per quanto attiene l’osservanza di standard di omogeneità e coerenza nelle definizioni e nelle modalità di aggiornamento dei dati.

4. Orientamenti generali per l’assetto di governo di SARA Lavoro

In questa sezione finale, si porta l’attenzione sul sistema di *governance* di SARA Lavoro, cioè a dire sia (i) sull’assetto di governo sia (ii) sui modi di cooperazione fra i diversi soggetti coinvolti, che si giudicano utili per la realizzazione di un’efficace infrastruttura informativa. Al riguardo, la Commissione ritiene opportuno restare a indicazioni sì pregnanti, ma sufficientemente generali, senza addentrarsi in dettagli istituzionali. Tali indicazioni sono riassunte in quattro opzioni.

La prima opzione consiste nel fare perno sulle finalità e le esigenze proprie di SARA Lavoro come infrastruttura informativa a disposizione di una pluralità di soggetti, quelli pubblici con competenze in materia di politiche del lavoro, ma anche la comunità degli analisti – per esigenze di trasparenza e per le sollecitazioni al miglioramento delle informazioni stesse che possono venire da un ampio uso dei dati a fini di ricerca –. Conseguentemente, gli aspetti istituzionali possono essere ricondotti alle dimensioni prioritarie di:

- capacità di coordinamento e integrazione delle informazioni di origine amministrativa e da *surveys* (in proposito, vedi la sezione precedente);

- assicurazione di un agevole accesso alle basi di microdati alla generalità degli utenti interessati.

Ovviamente, ciò non esclude che possano emergere peculiari esigenze conoscitive a livello regionale e/o locale. Esse saranno soddisfatte tramite la realizzazione di sistemi informativi aggiuntivi, che potrebbero utilmente innestarsi sulla – ma non dovrebbero in alcun modo interferire con la – infrastruttura informativa di SARA Lavoro.

La seconda opzione, che discende largamente dalla prima, sta nel riconoscimento che SARA Lavoro deve essere un organismo con (i) adeguata autonomia, rispetto a contingenti impulsi del Governo e al ciclo politico, (ii) una direzione scelta in base a criteri di competenza scientifica, (iii) una riconosciuta autorevolezza nei confronti dei principali soggetti coinvolti nella produzione di basi di dati sul lavoro. Naturalmente, vi sono ovvie, importanti necessità di raccordo, segnatamente con il Ministero del Lavoro e con l'Istat. Ma esse si pongono a livello di definizione di indirizzi generali e di programmi di attività pluriennali, non di puntuali indicazioni di compiti o di estemporanee richieste di prestazioni. Ne viene, tra l'altro, che SARA Lavoro dovrebbe:

- fare capo ad un'autorevole 'cabina di regia': sufficientemente snella per poter operare in maniera efficace, recettiva delle questioni di *policy* rilevanti e sensibile alle domande dei *policy makers*, ma di natura 'tecnico-scientifica' e non 'politica', quindi con un mandato abbastanza lungo, possibilmente sfasato rispetto al ciclo politico;
- contare su un adeguato finanziamento pluriennale.

In proposito, può essere assai istruttivo considerare l'esperienza avviata in Germania, per l'insieme della produzione e diffusione di microdati a scopi di ricerca, con il German Council for Social and Economic Data (RatSWD), fondato nel 2004 dal Ministero Federale dell'Istruzione e della Ricerca⁷.

⁷ In estrema sintesi, il *RatSWD* è un organo indipendente composto di dodici membri, in parte ricercatori da università e altre istituzioni di ricerca indipendenti, in parte rappresentanti delle principali agenzie di produzione di dati e dei centri di servizio. Lo scopo di *RatSWD* è di contribuire in maniera sistematica a migliorare la situazione delle scienze sociali in Germania sul fronte della ricerca empirica e di promuovere la loro competitività internazionale. Il fuoco delle attività del *RatSWD* consiste nel migliorare l'uso e l'accesso ai microdati per la ricerca empirica,

La terza opzione che si impone, già varie volte anticipata, è una larga accessibilità alle basi di microdati di SARA Lavoro: innanzitutto da parte dei soggetti con responsabilità di regolazione del mercato del lavoro e di politiche del lavoro, ma anche della comunità dei ricercatori. Le regole di accessibilità possono essere graduate in relazione al grado di ‘delicatezza’ dei dati trattati (dati resi anonimi, dati personali – su lavoratori e su imprese –, dati sensibili), ma debbono comunque essere regole ‘liberali’ e consentire *replication studies*. Per raggiungere questo obiettivo:

- serve una revisione in senso liberale della normativa sulla *privacy* dettata per il Sistan (nel quale ricadono tutte le grandi agenzie pubbliche di raccolta di dati amministrativi) – o comunque una sua condivisa interpretazione in tal senso –;
- è poi indispensabile orientarsi sin d’ora su modalità di “accesso sicuro ai dati” tramite web, facendo tesoro della ormai matura esperienza di *Statistics Sweden*⁸.

La quarta opzione si presenta piuttosto come una coppia di interrogativi.

(a) Come assicurare un adeguato raccordo fra SARA Lavoro, l’Istat (e più in generale il Sistan) e le principali amministrazioni e agenzie pubbliche che acquisiscono/trattano dati sul lavoro a scopi gestionali/di controllo?

(b) Come assicurare un presidio delle finalità statistiche – più in generale di conoscenza – capace di indirizzare contenuti (a fini di completezza) e assetto (a fini di coordinamento e integrazione) della basi di dati gestionali, pur nel rispetto dell’autonomia dei singoli enti con riguardo ai loro scopi gestionali/di controllo?

Questi interrogativi nascono soprattutto dal fatto che, alla luce dell’esperienza, appaiono anche come due cruciali punti critici.

Finora, infatti, la collaborazione fra gli attori principali della realizzazione di (parziali) sistemi informativi sul lavoro è stata modesta. Insufficienti sono state, in passato, le interazioni fra Istat (sviluppi di ASIA nella direzione di ASO), Ministero del Lavoro (CLAP e sistema di monitoraggio), LABORatorio R. Revelli

nonché nel migliorare il processo di raccolta dei dati – amministrativi e da *surveys* –, favorendo sinergie fra la comunità dei ricercatori e i produttori dei dati e aiutando inoltre a creare una base scientifica per l’attività di *political advisory* e di istruzione pubblica. Per maggiori informazioni vedi <http://www.ratswd.de/eng/index.html>.

⁸ Analoghe esperienze di accesso remoto a basi di microdati tramite web sono state attivate, tra le altre, dalle agenzie statistiche di Danimarca, Finlandia, Olanda e Portogallo.

(WHIP) e Inps (detentore di gran parte degli archivi di base, e a sua volta produttore di basi di dati). Per quanto alcune collaborazioni in chiave di fornitura/scambio di archivi vi siano state, è finora mancato un disegno organico di *collaborazione in sede di ricerca applicata e di sviluppo dei sistemi informativi*, che evitasse duplicazioni costose (in quanto tali e per via di mancati processi di reciproco apprendimento) e l'omissione/ritardo nell'affrontare alcune tematiche (per vincoli di risorse entro ciascun ente), e definisse invece un pacchetto di iniziative e prodotti tra loro integrati.

D'altra parte, nei fatti i poteri di indirizzo e i poteri obbligatori affidati all'Istat e al Comstat per presidiare le finalità statistiche delle basi di dati gestionali, quanto a contenuti e a possibilità di loro coordinamento/integrazione, si sono sinora rivelati di problematica applicazione, quindi scarsamente efficaci.

Nella definizione dell'assetto di *governance* di SARA Lavoro, andrà pertanto posta particolare cura per sciogliere questi due nodi critici, (i) individuando una 'cabina di regia', o un soggetto indipendente, con effettivi poteri di indirizzo su contenuti e standard essenziali delle informazioni degli archivi, e nello stesso tempo (ii) promuovendo un'efficace collaborazione fra i principali attori, tenendo conto anche delle attività e delle prospettive di collaborazione offerte dal Sistan.

Nella sez. 1.2 della Parte Seconda sono delineate tre diverse soluzioni di assetto istituzionale di SARA Lavoro, e ne sono sinteticamente discussi vantaggi e svantaggi, nonché i problemi che per ciascuna di esse è necessario affrontare⁹. Ad esso si rimanda per il necessario approfondimento della questione.

⁹ Trivellato U., "SARA Lavoro: ipotesi di governo e produzione delle informazioni sul mercato del lavoro", in particolare pp. 29-30. Le tre ipotesi di assetto istituzionale brevemente esplorate sono: (i) l'affidamento della realizzazione dell'infrastruttura informativa a un Centro di servizio/ricerca costituito appositamente per questo scopo e associato a un'università, il quale risponda a una 'cabina di regia' con un adeguato potere di comando (nonché con capacità di interazione con i gestori amministrativi dei dati); (ii) SARA Lavoro come un comparto (in quanto struttura di governo) e un prodotto (in quanto infrastruttura informativa) dell'Istat; (iii) SARA Lavoro come un'Agenzia del Ministero del Lavoro, sulla falsariga dell'Agenzia Nazionale per la Valutazione dell'Università e della Ricerca (ANVUR), recentemente istituita dal MIUR, ma non ancora operante.

Considerata l'esigenza di procedere con sollecitudine all'avvio della realizzazione di SARA Lavoro, è opportuno esplorare la possibilità di far decollare l'iniziativa in via 'sperimentale', tramite un accordo fra i principali soggetti su un programma di lavoro pluriennale, e nel contempo utilizzare al meglio le possibilità di intervento normativo e di indirizzo del Ministero del Welfare.

5. Raccomandazioni conclusive

Per muovere nella prospettiva indicata, la Commissione di Indagine sul Lavoro propone al Ministro del *Welfare* due raccomandazioni conclusive:

- (a) la rapida costituzione della Commissione prevista dal D.Lgs. 276/2003, art.17, comma 3, e l'attribuzione alla stessa di un mandato autorevole per lo sviluppo delle indicazioni di massima qui delineate e la conseguente definizione di SARA Lavoro come infrastruttura informativa. In particolare, qualora si ritenga opportuno che la Commissione in questione prefiguri la 'cabina di regia' – ipotesi che si giudica meritevole di considerazione –, ne vanno accentuate le caratteristiche di natura tecnico-scientifica quanto a mandato e a composizione (anche a parziale modifica dell'art. 17, comma 3, che prevede una notevole presenza di rappresentanti designati da enti);
- (b) la sollecita elaborazione e adozione del decreto legislativo previsto dalla legge 247/2007, commi 28-31, per definire il sistema informativo in materia di disoccupazione, attività dei centri per l'impiego e politiche attive del lavoro, e più in generale per disciplinare competenze, funzioni, organizzazione e finanziamento di SARA Lavoro.

ANALISI E PROPOSTE IN TEMA DI VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI DI POLITICHE DEL LAVORO: LA RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE

Premessa

Questo documento presenta il quadro conclusivo di analisi e proposte in tema di monitoraggio e – soprattutto – valutazione degli effetti di politiche del lavoro, approvato dalla Commissione di Indagine sul Lavoro nella riunione del 18 settembre 2008¹⁰.

La seconda parte del Quaderno raccoglie una sintetica documentazione dell'esperienza italiana al riguardo, segnatamente nell'ultimo decennio. Ad essa, nonché ad altri contributi predisposti nell'ambito dell'attività della Commissione, in particolare sulla protezione sociale e sulle politiche attive del lavoro¹¹, si rimanda per la ricognizione delle esperienze considerate.

1. La valutazione degli effetti delle politiche del lavoro: perché farla? e come farla?

Negli ultimi decenni hanno assunto un'importanza crescente interventi pubblici mirati a gruppi in varia misura ristretti di soggetti – individui, famiglie, imprese, con l'obiettivo di modificare in un senso desiderato la condizione e/o il comportamento dei destinatari mediante l'applicazione di un "trattamento": l'erogazione di un incentivo, l'offerta di un servizio, una nuova regolazione.

¹⁰ La bozza della raccomandazione è stata preparata da Ugo Trivellato, e per alcuni parti trae da Rettore e Trivellato (1999), Martini, Rettore e Trivellato (2008), Trivellato (2008a) e da una versione preliminare del Libro Bianco "La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: metodi, pratiche e prospettive", in preparazione dal parte di una Commissione di studio del Consiglio italiano per le Scienze Sociali (CSS) coordinata da Alberto Martini e Ugo Trivellato. Ugo Trivellato ringrazia i coautori per aver consentito l'utilizzazione di parti di scritti comuni, nonché alcuni componenti dello staff tecnico-scientifico della Commissione di Indagine sul Lavoro per commenti e suggerimenti.

¹¹ Vedi Trivellato (2008c).

È questa la tipologia nella quale si collocano gran parte delle politiche del lavoro: attività di informazione/orientamento dei Centri per l'impiego; interventi di formazione per l'avviamento al lavoro; sostegno del reddito dei disoccupati, accompagnato da azioni – e condizioni – che ne favoriscano la rioccupazione; lavori di pubblica utilità sussidiati; incentivi per l'avvio di attività di lavoro autonomo o imprenditoriali; regolazione di nuovi rapporti di lavoro, o modificazione di quelli esistenti; sussidi alle imprese per l'assunzione di lavoratori – o per la trasformazione di un contratto di lavoro a termine in uno a tempo indeterminato; ecc.^{12 13}.

¹² Seguendo lo schema di classificazione delle *Labour Market Policies* dell'Eurostat, Pirrone e Sestito (2006, pp. 151-153) propongono un chiaro quadro definitorio: «L'espressione "politiche del lavoro" fa riferimento ad un set delimitato di programmi, non all'intero set di istituzioni, regole e prassi che governano il mercato del lavoro. Nello schema statistico posto in essere da Eurostat, a sua volta derivante da una più antica raccolta di informazioni dell'OCSE (e in Italia posto alla base dei rapporti di monitoraggio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali [...]), le politiche del lavoro sono interventi nel mercato del lavoro, finanziati con risorse pubbliche, a favore di soggetti senza lavoro (o a rischio immediato di perderlo). Essi sono quindi interventi ad hoc, non le regole generali di funzionamento del mercato: sono così ricompresi molti interventi degli SPI [Servizi per l'impiego] ma non gli assetti istituzionali della contrattazione sindacale o le regole relative all'uso del lavoro temporaneo che, assieme a quelle su assunzioni e licenziamenti, costituiscono la c.d. *Employment Protection Legislation* (EPL). Essi sono inoltre interventi che agiscono nel mercato del lavoro e non a monte dello stesso: è così ricompresa la formazione a favore dei disoccupati ma non il sistema scolastico. Essi sono infine interventi specificamente riguardanti una situazione di mancanza di lavoro e non genericamente azioni a favore di soggetti deboli: sono così ricompresi gli incentivi al reimpiego e gli ammortizzatori sociali ma non le rimodulazioni del carico fiscale che incentivano l'offerta di lavoro e innalzano i redditi netti di soggetti a basso salario (le c.d. politiche *Make Work Pay*) o le differenziazioni del gravame contributivo su base geografica o settoriale. [...]. Le politiche del lavoro vengono normalmente suddivise in attive e passive. Le prime mirano a favorire l'accesso (o il riaccesso) al lavoro; le seconde intervengono a lenire la carenza di reddito che dalla mancanza di lavoro deriva. Le politiche passive ricomprendono i vari schemi di ammortizzatori sociali. Le politiche attive includono: servizi individuali di supporto alla ricerca di un lavoro (in cui vi sia un esborso di risorse pubbliche), incentivi finanziari all'occupazione, interventi formativi (finalizzati all'occupazione e non genericamente all'accumulo di capitale umano) e lavori pubblici finalizzati all'assorbimento dei disoccupati (come intervento di ultima istanza, ché il posto di lavoro è temporaneamente creato nel settore pubblico)».

¹³ Politiche con caratteristiche analoghe – cioè mirate a gruppi di soggetti con l'obiettivo di modificare in un senso desiderato la condizione e/o il comportamento dei destinatari – si sono venute affermando anche in svariati altri campi: istruzione, ricerca e sviluppo, sostegno alle imprese, lotta alla povertà, sanità – soprattutto in ambito epidemiologico, ambiente, ecc.. Alcune di queste politiche presentano contiguità o interazioni con le politiche del lavoro, o comunque incorporano tra le variabili obiettivo anche variabili attinenti all'occupazione.

L'interrogativo che si pone è se queste politiche (o programmi o interventi che dir si voglia) “funzionino” o meno. È questo, infatti, uno dei presupposti per introdurre, e poi per modificarle mediante azioni correttive mirate appunto a migliorarne gli effetti (o, se tutto risultasse andare per il meglio, per confermarle legittimandone la prosecuzione). Ed è proprio il ragionevole dubbio se una data politica, disegnata in quel modo, “funzioni” che motiva l'esigenza di valutarla.

Stabilire se una politica “funzioni” – nel senso di essere efficace rispetto al problema al quale intende rispondere, di produrre cioè gli effetti desiderati – è compito tutt'altro che facile. Gli effetti di politiche del lavoro, infatti, sono in generale incerti. L'incertezza si ritrova già sul piano teorico, e dipende dal fatto che i lavoratori e le imprese reagiscono alla messa in atto di un intervento. Proprio perché vi sono reazioni nei comportamenti dei soggetti, destinatari dell'intervento e non, delle quali raramente la teoria economica consente di predire l'entità – e talvolta anche il segno, l'esito dell'intervento spesso non è determinabile *a priori*.

Sul piano pratico, poi, tipicamente politiche del lavoro adottate da un certo livello di governo sono poste in essere a scale territoriali inferiori, “locali”, spesso con marcate diversità nella realizzazione. Il modo in cui una politica è messa in atto si caratterizza quindi per i contesti in cui è realizzata e per le specificazioni operative che la connotano: a contesti diversi e a protocolli applicativi diversi possono corrispondere effetti diversi.

Infine, e soprattutto, è incerta l'attribuzione alla politica – *in senso causale* – dei cambiamenti osservati nella condizione e/o nel comportamento dei beneficiari. Il miglioramento osservato è merito della politica o si sarebbe verificato comunque? Il peggioramento osservato sarebbe stato più grave in assenza della politica oppure no?

Vi è un'alta probabilità di fornire una risposta fallace a questi semplici interrogativi se si utilizza la definizione ingenua – in generale sbagliata – di effetto di un intervento come differenza tra la situazione osservata dopo l'esposizione all'intervento e la situazione osservata prima dell'esposizione. Se questa fosse la definizione corretta di effetto, infatti, ogni miglioramento osservato rivelerebbe un effetto positivo, e quindi implicherebbe il successo dell'intervento. L'obiezione ovvia è che il miglioramento avrebbe potuto verificarsi comunque, per altre cause diverse dall'intervento, e quindi l'effetto potrebbe essere nullo – o addirittura negativo – pur in presenza di un miglioramento. Seguendo la stessa logica, ogni peggioramento osservato indicherebbe un fallimento dell'intervento, o addirittura un effetto perverso. L'obiezione in questo caso è che le cose avrebbero potuto andare ancora peggio: quindi si può avere un effetto positivo pur in presenza di un peggioramento. Ad esempio, una politica di reinserimento lavorativo può essere mirata ad un gruppo di disoccupati la cui situazione in termini di reddito sia soggetta ad una dinamica fortemente negativa: un semplice confronto prima-dopo può rivelare un trend che permane negativo, pur in presenza di un effetto correttivo verso l'alto dell'intervento di reinserimento¹⁴.

L'importanza di una attività sistematica e rigorosa di valutazione se una politica “funzioni” – detto altrimenti, di *valutazione degli effetti di politiche* – è poi acuita dalla ristrettezza delle risorse con cui l'azione pubblica si misura, per quel complesso di fattori – demografici, economici e specificamente di finanza pubblica – riassunti sotto l'etichetta della “crisi fiscale dello Stato”. È appena ovvio rammentare che la ristrettezza delle risorse richiede, tra l'altro, di selezionare e disegnare gli strumenti – per appunto gli interventi e le forme di regolazione – in modo che conseguano al meglio gli obiettivi stabiliti.

¹⁴ Ciò non toglie, peraltro, che l'osservazione sulle variabili di interesse prima e dopo la messa in atto dell'intervento, cioè a dire la dimensione longitudinale delle informazioni, sia spesso una condizione per valutare l'effetto dell'intervento.

Per rispondere in maniera appropriata agli interrogativi appena segnalati serve muovere da una definizione di *effetto* (seguendo la terminologia anglosassone, di “impatto”) dell'intervento semplice e rigorosa, come *differenza* tra ciò che si osserva *in presenza* dell'intervento pubblico e ciò che si sarebbe osservato *in assenza* dell'intervento. La definizione di effetto coinvolge quindi la nozione di *risultato controfattuale*, e richiede di ricostruire credibilmente ciò che si sarebbe osservato sui destinatari dell'intervento in assenza della loro esposizione all'intervento¹⁵.

Questi concetti sono centrali all'impianto metodologico elaborato dalla comunità scientifica internazionale¹⁶, e usato nelle buone pratiche di valutazione di politiche pubbliche in numerosi paesi.

Tali pratiche si distinguono per diversi aspetti, quattro dei quali meritano di essere segnalati.

- A fronte della complessità delle politiche e della loro messa in atto in maniera decentrata, spesso diversificata, le buone pratiche si caratterizzano per la combinazione di *analisi di implementazione* – cioè monitoraggio della messa in atto della politica – e di *valutazione degli effetti*, condotte entrambe in modo rigoroso e coordinato, ma senza confusioni di ruoli. Tra l'altro,

¹⁵ Ridotta all'osso, operativamente la valutazione dell'effetto di un intervento pubblico consiste nel confrontare tra loro due gruppi di soggetti *equivalenti* rispetto alle caratteristiche rilevanti per la variabile obiettivo della politica, sulla quale si intende condurre la valutazione: gli uni esposti alla politica – i cosiddetti “trattati” –, gli altri no – i cosiddetti “controlli”. Proprio perché i due gruppi sono stati costruiti in modo da essere *equivalenti* rispetto alle caratteristiche rilevanti per la variabile obiettivo, le differenze nel risultato fra “trattati” e “controlli” possono essere credibilmente attribuite – *in senso causale* – alla politica: detto altrimenti, all'essere stati esposti alla stessa.

¹⁶ A titolo esemplificativo dell'ampia accettazione del paradigma controfattuale in svariati ambiti disciplinari – dalla statistica all'economia, dalla sociologia alla scienza politica alle scienze del comportamento –, vedi Heckman, LaLonde e Smith (1999), Shadish, Cook e Campbell (2002), Winship e Morgan (2007), Imbens e Rubin (2008). Una presentazione sintetica è in Martini, Rettore e Trivellato (2008). Quest'ultimo riferimento torna utile per l'illustrazione piana della logica controfattuale, attenta in particolare alle condizioni che devono valere per consentire l'interpretazione in senso causale dell'evidenza empirica, in relazione al disegno della politica e all'informazione disponibile.

l'analisi di implementazione serve a chiarire quali siano i contenuti effettivi della politica, che è poi oggetto della valutazione.

- Per svolgere in maniera adeguata l'analisi di implementazione e l'analisi degli effetti di una politica è essenziale la disponibilità di un'adeguata *base informativa*. Buoni sistemi informativi – alimentati soprattutto da archivi amministrativi – sono un supporto fondamentale, anche se deve spesso essere integrato da tempestive indagini *ad hoc*
- Un fattore di successo è il fatto che, sin dalla messa in atto della politica – meglio sin dalla sua progettazione – vi sia *interazione* fra chi disegna/gestisce la politica e il valutatore. Strettamente parlando, la *valutazione degli effetti* è un'attività che si svolge *ex-post*, dopo che l'intervento è stato realizzato. Ma è di grande importanza che essa sia predisposta e avviata sin dal momento in cui si comincia a progettare l'intervento. E ciò per due motivi, l'uno funzionale allo studio di valutazione, l'altro di rilievo generale, attinente all'intero processo di “disegno della politica - sua messa in atto in maniera coerente - valutazione dei suoi effetti - ridisegno della politica nel quadro di una strategia del cambiamento”.
 - (i) Questa *contestualità* è funzionale allo studio di valutazione, perché induce a progettare la messa a disposizione, e se del caso la rilevazione, delle informazioni utili alla comprensione di come la politica ha effettivamente operato, e quindi a stimarne credibilmente gli effetti.
 - (ii) Essa può poi rappresentare uno stimolo al *policy-maker* (e ad attori sociali che siano espressione di interessi, segnatamente dei potenziali beneficiari) per disegnare in maniera più consapevole e chiara la politica stessa: interrogandosi su quale sia l'obiettivo (o quali gli obiettivi) dell'intervento; cercando di individuare la modalità dell'intervento – il “trattamento” – plausibilmente più efficace; domandandosi se l'intervento “funzionerà”, e se – e come – dovrà eventualmente essere ridisegnato alla luce proprio della valutazione dei suoi effetti.
- Prima di introdurre una politica a regime, rivolta cioè alla generalità dei destinatari, sovente viene messo in atto un intervento su scala ridotta sotto

forma di *progetto-pilota*, con lo specifico scopo di “imparare” sulle modalità di funzionamento dell'intervento e sui suoi effetti. Proprio perché condotto su piccola scala e svolto con finalità di apprendimento, il progetto-pilota può essere realizzato con un disegno di *sperimentazione controllata*: detto altrimenti, con assegnazione casuale dei soggetti in parte al gruppo dei trattati e in parte al gruppo di controllo. Il disegno sperimentale può riguardare non i destinatari dell'intervento – persone o famiglie o imprese – ma aree geografiche o ripartizioni amministrative (ad esempio, province, comuni, Centri per l'impiego).

2. Sintetici richiami alle esperienze di altri paesi

La valutazione di politiche attive del lavoro (così come di interventi in svariati altri campi) è pratica corrente, consolidata in molti Paesi sviluppati. Gli Stati Uniti offrono il panorama forse più maturo, e a più larga scala, di valutazione di politiche attive del lavoro e di *welfare*, con le prime esperienze che risalgono alla seconda metà degli anni 1960. Ma pratiche consolidate e sistematiche di valutazione degli effetti di politiche del lavoro si riscontrano ormai nei paesi di cultura anglosassone e scandinava, in molti altri paesi europei – prima fra tutte la Germania, in alcuni paesi in via di sviluppo – tra questi spicca il Messico, nell'azione di organismi internazionali come la Banca Mondiale.

Restando a rassegne di politiche del lavoro estese a più paesi, si può guardare, tra gli altri, a Heckman, LaLonde e Smith (1999, sez. 10), Martin e Grubb (2001), OECD (2005, cap. 4) e Kluve (2007).

Nelle esperienze mature di valutazione di politiche attive del lavoro, è diventata comune la pratica di stabilire già nelle leggi istitutive delle politiche i punti chiave per lo svolgimento della valutazione: (i) gli obiettivi con riferimento ai quali la valutazione avrà luogo; (ii) in tempi più recenti, indicazioni circostanziate di carattere metodologico circa il modo in cui la valutazione dovrà

avere luogo; (iii) infine, lo stanziamento apposito per lo svolgimento della valutazione¹⁷.

In via esemplificativa, è interessante considerare brevemente due programmi organici di riforma delle politiche del lavoro: l'uno in larga parte concluso – l'insieme delle “Riforme Hartz” tedesche, l'altro accuratamente disegnato e sul quale è stata avviata la consultazione prima della sua messa in atto – il Green Paper *No one written off: reforming welfare to reward responsibility* del Department for Work and Pensions del Regno Unito.

Il caso tedesco è istruttivo innanzitutto per l'alto tasso di innovazione che ha introdotto nel processo di disegno, attuazione e valutazione degli effetti di politiche del lavoro. Non è azzardato dire che una decina di anni fa in Germania lo stato dell'arte su questi temi non era molto migliore che oggi in Italia. Anche per l'acuirsi dei problemi di disoccupazione e di sostenibilità del *welfare* indotto dall'unificazione, alla fine degli anni '90 la Germania si è trovata a misurarsi con esigenze di profonda riforma del sistema di protezione sociale e delle politiche del lavoro. E con un quadro complicato da forti disparità territoriali, da un assetto federale, da vincoli all'utilizzo di basi di microdati per esigenze di tutela della *privacy*. Ha affrontato la questione con una serie di riforme, note come le “riforme Hartz I-IV” (dal nome del presidente dell'apposita Commissione istituita dal Governo federale), realizzate tra il 2002 e il 2005. Per tutti i principali programmi è stata prevista una valutazione sistematica dell'implementazione e degli effetti. Ciò ha richiesto un notevole miglioramento del sistema informativo, basato su archivi amministrativi, e una politica più liberale di accesso ai microdati da parte dei ricercatori. Inoltre – ed è questo un aspetto cruciale – ha indotto una diffusa attività di valutazione da parte di istituti di ricerca e di gruppi di ricercatori, con un deciso aumento della qualità delle valutazioni e una crescente attenzione ai loro risultati nei mezzi di informazione e nel dibattito pubblico.

¹⁷ Raggiugli su un paio di esperienze statunitensi di disegno e valutazione di politiche attive del lavoro, che risalgono a oltre 15 anni fa e documentano in maniera nitida questi tratti distintivi, sono in Rettore e Trivellato (1999).

L'entità di questi progressi è emblematicamente documentata dal fatto che cominciano ad apparire studi sull'efficacia comparata di diversi programmi per diversi sottoinsiemi di destinatari (vedi, Jacobi e Kluge, 2006, Biewen *et al.*, 2007, Wunch e Lechner, 2007, Caliendo, 2008, e i molti altri studi apparsi prevalentemente nella serie di Discussion Papers dell'IZA, sezione *Evaluation of Labor Market Programs*¹⁸).

Quanto alla recente esperienza avviata dal Governo inglese, essa fa perno su un articolato insieme di proposte di riforma del *welfare* sul lavoro, presentato nell'appena citato Green Paper *No one written off: reforming welfare to reward responsibility. Public consultation* (Department for Work and Pensions, 2008b). L'idea di fondo che guida il progetto è riassunta in una parola: «condizionamento». Essa si richiama a un principio già enunciato nel Rapporto Beveridge del 1942: «Lo Stato dovrà offrire sicurezza per servizi e contributi monetari. *Nell'organizzare la sicurezza, lo Stato non dovrà mortificare incentivi, opportunità, responsabilità*»¹⁹. È la prospettiva delle politiche del lavoro che nell'ultimo decennio si è venuta affermando in termini di “*welfare to work*”, “*mutual obligations*” e, nella forma più matura, “*flexicurity*” (vedi, ad esempio, Martin e Grubb, 2001, OECD, 2004, cap. 2, e Andersen e Svarer, 2007)²⁰.

Nella prospettiva che qui interessa, ciò che merita di essere segnalato dell'esperienza inglese è in tre tratti:

- Il Green Paper è stato preceduto da un rapporto snello, presentato appunto come *Background research and discussion paper*, che nello stesso titolo ne enuncia

¹⁸ Vedi <http://www.iza.org/>.

¹⁹ L'en fasi del corsivo è aggiunta.

²⁰ Essa è enunciata in maniera piana e chiara da James Purnell, Segretario di Stato per il Lavoro e le Pensioni del Regno Unito: “[Il programma di riforme] propone un sistema di benefici che premia la responsabilità, dà alle persone l'incentivo a fare la cosa giusta, e le incoraggia a cercare lavoro e ad acquisire le abilità di cui avranno bisogno nel futuro. Ma nello stesso tempo esso assicura che tale opportunità sia disponibile per ciascuno: cerca di porre fine alla presente ingiustizia, per cui troppe persone sono confinate a una vita di sussidi ed escluse da un aiuto per tornare al lavoro. In breve, è basato su un semplice scambio: *più sostegno, più responsabilità*” (Department for Work and Pensions, 2008b, pag. 7).

la filosofia di fondo: *More support, higher expectations: The role of conditionality in improving employment outcomes* (Department for Work and Pensions, 2008a).

- La consultazione sul Green Paper avviene in maniera strutturata, sulla base di una lista di domande che orienta e focalizza la discussione fra attori sociali, media e cittadini (Department for Work and Pensions, 2008c).
- Infine – tassello ultimo ma non certo meno importante – il Green Paper è accompagnato dall'*Impact Assessment of "No one written off: reforming the welfare state to reward responsibility"* (Department for Work and Pensions, 2008d): l'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR, *ex-ante*)²¹, che analizza i prevedibili costi, benefici ed effetti attesi delle principali opzioni presentate.

Più in generale, la valutazione è considerata nel Regno Unito come un *processo* che accompagna, indissolubilmente, la decisione delle autorità pubbliche di introdurre riforme o di regolamentare una determinata materia^{22 23}.

Spostiamo ora l'attenzione sugli esiti della valutazione. Si può affermare che, dove è stata svolta, l'attività di valutazione sia servita? E in che misura essa può tornare utile per politiche analoghe a quelle che sono state oggetto della valutazione degli effetti, e in contesti in parte diversi?

²¹ L' AIR, suggerita inizialmente dall'OECD e quindi dall'Unione Europea, è stata introdotta in Italia con la legge n. 50/1999 e successive disposizioni. L'obbligo di accompagnare una nuova regolazione, o riforma, con l' AIR è stato peraltro largamente disatteso: l'AIR è stata prodotta solo occasionalmente e spesso in maniera superficiale.

²² Così, in tema di regolamentazione «i regolatori sono tenuti a sottoporre a revisione costante le proprie attività ed interventi regolamentari, allo scopo di valutare fino a che punto sia opportuno eliminare o ridurre gli oneri regolamentari che essi impongono» -- si legge nel *Regulators' Compliance Code. Statutory Code of Practice for Regulators*, entrato in vigore nell'aprile del 2008. Vedi Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi (2008).

²³ È da segnalare come l'istanza di un sistema pubblico di valutazione sia stata avvertita e si sia fatta valere anche in Spagna (dunque uno Stato federale fortemente decentrato), con l' istituzione di una *Agenzia statale della valutazione delle politiche pubbliche e della qualità dei servizi*. L'oggetto della sua attività (si legge nella legge istitutiva n. 28 del 2006) risiede nella "promozione e realizzazione di valutazioni delle politiche e dei programmi gestiti dalle amministrazioni statali, favorendo l'uso razionale delle risorse pubbliche nonché l'impulso della gestione di qualità dei servizi. L'Agenzia può inoltre valutare, previ accordi di collaborazione con le Comunità autonome, politiche e programmi condotti da queste ultime, secondo le modalità determinate negli accordi". Vedi Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi (2007).

In via preliminare, è bene sgombrare il campo da attese miracolistiche: che la valutazione consenta di stabilire in modo univoco e in ogni circostanza se la politica abbia o meno prodotto i contributi netti desiderati. Così non è. All'origine del problema vi sono le stesse incertezze che rendono necessaria la valutazione degli effetti di una politica, esposte nella sez. 1 (il fatto che gli agenti reagiscano alla messa in opera della politica comportandosi in modo diverso da come si sarebbero comportati in assenza della politica stessa; il fatto che contemporaneamente alla messa in atto della politica i processi spontanei, tra i quali quelli che la politica intende modificare, continuino a fluire). Per di più, il disegno della politica e/o la sua realizzazione possono prestarsi male per essere valutati, il processo di raccolta delle informazioni necessarie per la valutazione può essere inadeguato o intempestivo, ecc..

Inoltre, dato che i tempi delle decisioni sulle politiche sono di regola più stretti dei tempi del processo di valutazione, sovente si dovranno prendere decisioni sulle politiche disponendo solo di risultati parziali della valutazione. Lo sfasamento fra i tempi della valutazione (i cui risultati si apprezzano nel medio periodo) e i tempi delle politiche (che talvolta richiedono elementi di giudizio rapidi, perché si possa procedere sollecitamente a correzioni) può costituire un elemento problematico. La sua importanza non va tuttavia enfatizzata. Innanzitutto, primi risultati della valutazione sono spesso disponibili anche in tempi piuttosto brevi – soprattutto se la rilevazione delle informazioni utili alla comprensione del funzionamento e degli effetti della politica è stata approntata contestualmente all'avvio della stessa – e possono quindi tornare utili per eventuali aggiustamenti dell'intervento. In secondo luogo, la caratteristica di processo cumulativo che connota le attività di valutazione vale sovente anche per le politiche. È raro, infatti, che una politica si configuri come un provvedimento soggetto a una sola, ulteriore decisione di conferma/soppressione o al più di riforma. La regola è piuttosto nel senso di un processo di disegno/ridisegno di una politica che avviene in più passi, attraverso successive rettifiche e affinamenti: nel corso di tale processo è possibile apprendere sia, per analogia, da

attività di valutazione di altre politiche in qualche senso simili sia da esercizi di valutazione di versioni precedenti della politica in questione²⁴.

D'altra parte, in molti casi si sono ottenute evidenze che, seppure inevitabilmente riferite a specifici contesti (un Paese, un insieme di destinatari, un modo di porre in essere la politica, ecc.) sono nette, in sostanza conclusive – e *a priori* non scontate. Restando a due solo esempi, politiche di occupazione sussidiata si sono rivelate nella grandissima maggioranza dei casi inefficaci, mentre politiche di riavviamento al lavoro che combinino orientamento-azioni mirate-obblighi reciproci hanno sovente avuto effetti positivi²⁵.

Ancora, vi sono casi in cui il risultato delle valutazioni non è univoco, ma restringe in misura non banale le conclusioni. L'insieme di evidenze empiriche accumulate sulle politiche di sostegno del reddito dei disoccupati ne è un esempio significativo²⁶. Tra gli effetti (non desiderati) della politica vi è una diminuzione dell'offerta di lavoro, segnatamente per le donne, con un picco di ripresa dell'offerta all'avvicinarsi dell'esaurimento dell'indennità. L'entità di questi effetti varia nei diversi contesti – dunque, nello spazio e nel tempo – e in relazione all'entità, alla “modulazione” nel tempo e al “condizionamento” dell'indennità. La direzione e l'ordine di grandezza degli effetti appaiono tuttavia acquisiti con un robusto grado di consenso.

Tra i vantaggi dell'adozione consapevole di una logica di apprendimento dall'esperienza, per “prova ed errore”, vi è infine, non meno importante, il fatto che induce le parti in causa (*policy makers*, interessi organizzati, opinione pubblica) ad uno sforzo di concretezza nella discussione sulle politiche. Stimola a chiarire cosa ci si aspetta dalla politica e quindi a *stabilire a priori*, in modo circostanziato, a

²⁴ Va tenuto presente, poi, che la valutazione non è il solo, bensì uno degli strumenti per (ri)disegnare politiche.

²⁵ Per ragguagli sull'argomento, vedi Rettore e Trivellato (1999), i testi citati all'inizio della sez. 2 e quelli riferiti alle “riforme Hartz” tedesche.

²⁶ Vedi la classica rassegna di Atkinson e Micklewright (1991) e recentemente Fredricksson e Söderström (2008).

quali grandezze si guarderà per stabilire se la politica è riuscita. Sollecita a prestare attenzione al modo in cui la politica viene posta in essere e al contesto in cui opererà. *A posteriori*, induce a discutere degli effetti della politica, e del seguito da dare alla stessa (continuazione, ridisegno, soppressione), restando ancorati ai fatti – ed a fatti “significativi” quali quelli documentati da attività di valutazione.

L’esperienza tedesca (attuata) e quella inglese (progettata) mettono bene in luce questo aspetto cruciale, che riguarda il sostrato su cui poggiano le buone pratiche di valutazione degli effetti di politiche – detto altrimenti, le condizioni perché esse possano essere introdotte ed affermarsi. Tale sostrato può essere ricondotto a due fattori basilari.

- Il processo di (ri)definizione delle politiche tende ad essere *evidence-based*. L’esame delle diverse possibili configurazioni di una politica pubblica non prescinde certo da preferenze/opzioni di valore, né dagli interessi in gioco. Ma questo confronto di preferenze/opzioni e di interessi avviene muovendo da – e restando ancorati a – un solido terreno comune: l’evidenza dei fatti, e dei risultati, documentata in maniera adeguata, condivisa da tutti gli interlocutori.
- Tale processo avviene poi nel quadro di un *dibattito pubblico* sufficientemente approfondito e *focalizzato sulle “policy issues”*, non prigioniero di un confronto deformato da schermi ideologici o comunque falsato da rappresentazioni propagandistiche. Alla qualità del dibattito pubblico concorre la capacità dei media e di *think tanks* di alimentarlo in maniera semplice ma ben documentata, appunto *evidence-based*.

3. *L’esperienza italiana in tema di valutazione degli effetti di politiche*

3.1. *Il quadro di fondo*

La previsione di rapporti, in genere annuali, del Ministro al Parlamento (o al CIPE, Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) sullo stato di attuazione di una politica o di una regolazione – o meglio, di una legge che li prevede – ha una lunga storia nel nostro Paese. Tali rapporti, peraltro, hanno finalità nettamente diverse dalla valutazione degli effetti dell'intervento. Al meglio, essi ne documentano il processo di realizzazione: le attività organizzative messe in atto, le risorse impiegate, i soggetti coinvolti, quelli che potremmo chiamare i risultati lordi (detto altrimenti, le differenze *pre-post*) dell'intervento, le difficoltà incontrate e gli intendimenti per farvi fronte. Forniscono dunque informazioni utili, ma non rispondono all'interrogativo proprio di uno studio di valutazione. Per di più, progressivamente essi sono sovente scaduti a piatto adempimento burocratico – in qualche caso *tout court* hanno finito per non essere più presentati.

Elementi di novità si registrano verso la fine degli anni '90, e si collegano alla riflessione e alle proposte avanzate dalla cosiddetta Commissione Onofri²⁷. Uno dei tratti distintivi della “Relazione Onofri” è l'intreccio fra le indicazioni di merito per la riforma del *welfare* e i suggerimenti sugli strumenti per attuarle. Ciò vale non soltanto per «l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale» – il fuoco del mandato della Commissione²⁸, ma anche, in forma più sintetica, per le condizioni amministrative e le strategie di intervento richieste per realizzare le riforme proposte.

Le proposte, di merito e di metodo, della “Relazione Onofri” sono note, e non serve certo richiamarle. Un ampio insieme di contributi che ne discutono merito ed esiti è in Guerzoni (2008). Per quanto segue, sono di interesse in particolare i saggi di Brandolini (2008) e Trivellato (2008a).

²⁷ Più propriamente, Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (1997).

²⁸ Un mandato ristretto, per la verità, che fortunatamente la Commissione Onofri in parte disattese ampliando la prospettiva alla riforma del *welfare*.

3.2. Le (modeste) realizzazioni negli ultimi dieci anni

I dieci anni che ci separano dalla Commissione Onofri sono stati segnati da un vivace dibattito pubblico e da vari interventi riformatori, segnatamente in materia di lavoro e di assistenza. Meritano di essere segnalate, brevemente, innovazioni su tre direttrici.

- In tema di strumenti indispensabili per avviare politiche improntate all'universalismo selettivo, è stato definito l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE). L'innovazione non è stata tuttavia seguita da un'attenta azione di vaglio e ridisegno dell'ISEE e di gestione del suo sistema informativo. Né è stata completata con l'insieme degli altri suggerimenti della "Relazione Onofri" in proposito (Toso, 2007).
- In materia di assistenza, sono stati attuati alcuni interventi: da un lato l'assegno per il terzo figlio e l'assegno di maternità; dall'altro la «sperimentazione» – o meglio, il progetto-pilota – del Reddito Minimo di Inserimento (RMI)²⁹, rinominato poi Reddito di Ultima Istanza per sancirne in realtà la fine, almeno come intervento di contrasto della povertà generalizzato a livello nazionale.
- In tema di politiche del lavoro e di connesse misure di *welfare*, c'è stata una serie di interventi normativi, concentrati sull'introduzione di nuovi contratti di lavoro variamente "flessibili" e su modifiche legislative dei servizi per l'impiego. È stato meno toccato, invece, il fronte dei cosiddetti ammortizzatori sociali, se non per una maggiore generosità dell'indennità di disoccupazione – in termini di *replacement ratio* e di durata³⁰.

Già da questi scarni richiami appare evidente che l'originario disegno riformatore è stato disatteso: per la pochezza degli interventi attuati, anche se

²⁹ «Sperimentazione» è il termine usato nei documenti istitutivi del RMI, a partire dal DL n. 237/1998. Ma non si è trattato di un *social experiment* in senso proprio, bensì della selezione ragionata di 39 comuni sui quali è stato inizialmente condotto il progetto-pilota (estesi poi a oltre 270 per il biennio 2001-02), non affiancati da un insieme di comuni di controllo.

³⁰ Vedi Sestito (2002), Pirrone e Sestito (2006), Trivellato (2006) e Pirrone (2008).

alcuni concordano con i suggerimenti della Commissione; e soprattutto perché è stata abbandonata la cruciale indicazione di un disegno organico e della connessa redistribuzione delle risorse fra i vari comparti di spesa per la protezione sociale (Bosi, 2008).

Se ciò è quanto si riscontra – in termini di larga massima – per il merito, considerazioni più puntuali meritano le innovazioni negli strumenti e nelle attività di valutazione di politiche pubbliche. Preliminarmente, va detto che i suggerimenti della “Relazione Onofri” al riguardo appaiono ancora oggi largamente condivisibili. Ma essi rivelano anche manchevolezze. Due, in particolare, vanno menzionate.

- In primo luogo, viene sì sottolineata l'esigenza di un supporto informativo per monitorare le politiche, ma l'enfasi è posta sull' «informatizzazione dei servizi (per l'impiego) su base nazionale»: l'attenzione, cioè, è portata più sullo strumento – pur indispensabile – che sul contenuto, e soprattutto è inopportuna ristretta alle informazioni dei Centri per l'impiego. L'obiettivo a cui tendere è, invece, il sistema informativo del lavoro, nella sua interezza.
- In secondo luogo, l'interesse per il tema della valutazione degli effetti delle politiche è modesto, quasi che la convinzione sulla bontà delle proposte faccia premio su un atteggiamento di apprendimento per prova ed errore nel disegnare/ridisegnare al meglio le politiche. L'indicazione per la «gradualità e [... la] sperimentazione» è nitida, ma appare dettata soprattutto dalla preoccupazione di mettere a punto meccanismi di controllo della spesa più che da un genuino interesse ad imparare, da sperimentazioni e valutazioni dei loro effetti, quali politiche – con il loro specifico disegno di incentivi e obblighi – “funzionino” e quali no.

Ciò detto, sul piano dell'innovazione degli strumenti e delle attività di valutazione di politiche pubbliche, questi ultimi dieci anni ci consegnano qualche novità.

Per gli aspetti conoscitivi sul mercato del lavoro, ha avuto notevole rilievo l'operato del Gruppo di lavoro per il monitoraggio degli interventi di politica occupazionale e del lavoro, stimolato dall'azione dell'Unione Europea nel quadro della "strategia di Lisbona". La sua attività è stata decisiva nello stimolare, coordinare e organizzare al meglio – dati i limiti dell'informazione di base disponibile – la produzione statistica e l'analisi sulle politiche del lavoro (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2005).

- (a) Un primo segnale nella direzione della valutazione degli effetti di politiche è venuto dalla «sperimentazione» del RMI. Il decreto legislativo del giugno 1998 che l'ha disciplinata prevedeva, infatti, contestualmente: l'attività di valutazione; la destinazione a tale fine di una somma pari allo 0,3% dello stanziamento assegnato al RMI per gli anni 1998-2000; l'incarico affidato a una società esterna all'amministrazione, sulla base di una procedura di bando e selezione. Da questa esperienza emergono, in sintesi, due tratti.
- Per il disegno stesso del progetto-pilota – privo di un campione di comuni di controllo – l'esito non è stato uno studio di valutazione d'impatto propriamente inteso. Per questa ragione, e per l'orizzonte temporale limitato, l'attenzione prevalente è stata dedicata agli aspetti di realizzazione della politica, mentre non si è indagato, se non marginalmente, sugli effetti prodotti. In sostanza, ciò di cui dispone è un discreto monitoraggio dell'intervento (vedi il rapporto di sintesi di IR, Fondazione Zancan e CLES, 2001).
 - La documentazione analitica raccolta non è stata messa a disposizione della comunità dei ricercatori, il che ha ovviamente impedito *replication studies*.
- (b) Recentemente, vi sono stati altri segnali positivi nella direzione di esercizi di valutazione di politiche che mostrano un coinvolgimento dei *policy-makers*. Per quanto è dato di conoscere, essi sono circoscritti a: (d1) alcune esperienze di committenza di valutazioni realizzate negli anni recenti, con affidamento tramite bando, dal ministero del Lavoro e dal ministero dell'Economia; (d2) studi di valutazione di politiche di aiuto alle imprese

condotti da un gruppo di lavoro, integrato da esperti, del ministero delle Attività produttive (ora dello Sviluppo economico); (d3) l'esperienza dell'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) e della rete dei Nuclei di valutazione degli investimenti pubblici (NUVV)³¹; (d4) la pratica di introdurre "clausole valutative" nei testi di legge, che si sta diffondendo nei Consigli regionali coinvolti nel progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali)³².

Il quadro resta, in ogni caso, sconsolatamente arretrato. Corroborano questo giudizio tre ordini di considerazioni. Innanzitutto, anche sul terreno degli strumenti e delle modalità di intervento – in particolare, delle attività di monitoraggio e di valutazione – c'è un'enfasi impropria su norme e procedure, e una scarsa attenzione ai processi reali che vengono messi in atto e alla "qualità" degli stessi. Sembra esservi una propensione culturale a ritenere che le leggi istitutive delle politiche producano effetti *ex opere operata*.

In secondo luogo, nella realizzazione di un sistema statistico sul lavoro è agevole riconoscere che sono stati compiuti dei passi, ma è altrettanto difficile negare vistosi ritardi. I progressi compiuti nell'ultimo decennio sono stati mediocri. A questo riguardo, la Commissione rimanda alle raccomandazione *Proposta di un Sistema di ARchivi per Analisi sul Lavoro (SARA Lavoro)*, approvata nella riunione del 24 giugno 2008 (vedi Trivellato, 2008b).

In terzo luogo, esistono numerosi casi di "valutazione (mediante indicatori) di impatto" nell'ambito dei fondi strutturali europei. In sostanza, si tratta tuttavia di attività di *pro-forma minimum reporting* della realizzazione di interventi cofinanziati dall'UE, alle quali la dizione "valutazione di impatto" finisce per togliere al termine stesso univocità di significato e pregnanza. Stimolate, o comunque legittimate, dall'equivoco impianto metodologico dell'UE, vi sono poi esperienze

³¹ L'attività dell'UVAL e dei NUVV è stata, peraltro, peraltro prevalentemente focalizzata sulla valutazione *ex-ante* di progetti e *in itinere* ed *ex-post* di realizzazioni, più che sulla valutazione degli effetti.

³² Vedi <http://www.capire.org>.

abbastanza diffuse di documentazione/rendicontazione di interventi alle scale regionali o locali, che vengono impropriamente presentate come “studi di valutazione di impatto”³³. Una conseguenza negativa non trascurabile di questa prassi è favorire la confusione e, in definitiva, l’affermarsi nel mercato nostrano della valutazione della legge di Gresham: la moneta cattiva scaccia la buona.

Non mancano, peraltro, apprezzabili studi di valutazione degli effetti di politiche pubbliche condotti in larga misura per iniziativa di ricercatori. Nella seconda parte di questo Quaderno sono presentate le sintesi di alcuni studi di caso particolarmente interessanti – per le diverse politiche considerate, per il rigore del metodo e per i risultati ai quali approdano³⁴ –, nonché schede sinottiche di numerosi studi sugli effetti rispettivamente di politiche del lavoro (politiche di formazione professionale e/o di *on-the job-training*, Liste di mobilità, varie forme di lavoro temporaneo – dai Contratti di Formazione e Lavoro al lavoro interinale a molteplici forme di contratti cosiddetti “atipici” o “flessibili” –, l’azione dei servizi per l’impiego e la qualità degli stessi) e di sussidi alle imprese finalizzati all’incremento dell’occupazione^{35 36}. Parecchi studi sono svolti con metodi appropriati, e approdano a risultati robusti. E in vari casi tali risultati mettono drasticamente in discussione la bontà del disegno delle politiche in questione. Dovrebbero quindi indurre una riflessione per il loro ridisegno. Purtroppo, queste evidenze continuano a restare ai margini del dibattito pubblico, e trovano pochissima udienza tra politici e dirigenti pubblici.

³³ Una lucida presentazione e discussione critica è in Martini (2008).

³⁴ Gli studi vertono rispettivamente sul lavoro di somministrazione – prima più chiaramente chiamato interinale – (Ichino, Mealli e Nannicini, 2005), sulle Liste di mobilità (Paggiaro, Rettore e Trivellato, 2008), sul credito d’imposta per le assunzioni a tempo pieno (Cipollone e Guelfi, 2006) e sui fondi strutturali per le aree in declino (Bondonio e Greenbaum, 2006).

³⁵ Si ringrazia il CSS per aver consentito la messa a disposizione della Commissione di Indagine sul Lavoro, previ adattamenti, di dossiers originariamente predisposti nell’ambito dell’attività della Commissione del CSS sulla “Valutazione degli effetti di politiche: metodi, pratiche, prospettive”.

³⁶ Una sintetica ricognizione di studi di valutazione incentrati sulle politiche del lavoro è anche in Contini e Trivellato (2005, sez. 1.4).

Mirando a un sommario bilancio sugli strumenti di implementazione delle politiche del lavoro e sulla valutazione dei loro effetti, la domanda alla quale si è chiamati a rispondere è dunque un po' diversa da quella usuale – se il bicchiere sia mezzo pieno o mezzo vuoto. La domanda è piuttosto: il bicchiere, quanto poco pieno è?

Per rispondere all'interrogativo, è utile ancorarsi a un metro di giudizio ragionevolmente oggettivo, quale può essere offerto dal confronto le esperienze straniere, brevemente considerate nella sez. 2. Esso segnala un grave ritardo dell'Italia. Non soltanto *il divario nelle pratiche di disegno, monitoraggio e valutazione degli effetti delle politiche del lavoro è grande*. Ancora più preoccupate è il fatto che *il divario tende a dilatarsi*. Il nostro Paese rischia una pericolosa deriva, proprio quando le economie e i mercati del lavoro europei sono chiamati a sfide severe. La capacità di far fronte a tali sfide chiama in causa le politiche di riforma nella sicurezza sociale e nelle politiche attive del lavoro: la qualità delle stesse, e conseguentemente la capacità di valutarne credibilmente gli effetti per (ri)disegnarle in maniera efficace ed equa.

4. Prospettive e indicazioni

In questa sede, non ci si sofferma sugli aspetti, pure decisivi, di evoluzione delle “condizioni al contorno” che favoriscano un'attività sistematica e rigorosa di valutazione degli effetti di politiche del lavoro. Il tema ha dimensioni troppo ampie³⁷, che per di più esulano dallo scopo di questa Commissione e dalla riflessione che essa ha attivato.

³⁷ Esso spazia perlomeno dall'inadeguatezza del quadro istituzionale del *policy making* (chiari esempi ne sono la struttura arretrata e l'anacronistico processo di formazione del bilancio, l'assenza di efficaci *checks and balances* fra amministrazioni e assemblee legislative, il controllo essenzialmente formale esercitato dalla Corte dei Conti, ecc.), al debole ruolo di attori sociali che siano espressione di interessi – segnatamente dei beneficiari – in chiave non corporativa,

In via preliminare, torna comunque utile un suggerimento di indole generale. Nel procedere al riordino della regolazione e delle politiche del lavoro e del *welfare*, l'attenzione al monitoraggio e alla valutazione dei loro effetti va data con la consapevolezza che sono ingredienti imprescindibili (i) per il confronto e per l'esercizio della responsabilità dei diversi soggetti coinvolti e (ii) per "apprendere" sul funzionamento degli interventi realizzati e sulle direzioni da adottare per migliorarli. È indispensabile *evitare i rischi di deriva burocratica, la riduzione delle attività di monitoraggio e di valutazione a un rituale, inutile adempimento richiesto da una qualche disposizione.*

Le indicazioni e le raccomandazioni sulla *policy* per la valutazione di politiche del lavoro sono riassunte in otto proposizioni.

- I. Quando viene proposta l'attuazione – o la riforma – di una politica del lavoro, è essenziale che *la politica sia formulata con chiarezza quanto a misure, destinatari e obiettivi*³⁸. L'affermazione è appena ovvia. Tuttavia, dalla ricognizione su questioni di valutazione di politiche del lavoro nostrane, talvolta emerge che l'ovvio non è così scontato. È bene, quindi, ribadirlo. È poi auspicabile che il processo di formulazione di una politica del lavoro obbedisca a requisiti che ne favoriscano una matura discussione fra i soggetti coinvolti e una ragionata messa a punto. In altre parole, è auspicabile che si creino fin dall'inizio le condizioni per la criticabilità della proposta: *a priori*, mediante l'analisi della coerenza interna della stessa e della sua capacità di rappresentazione della realtà; *a posteriori*, mediante il

all'assenza di una formazione e di incentivi adeguati per la dirigenza pubblica, alle carenze delle Università e di qualificati centri di ricerca sul fronte dell'offerta di valutatori.

³⁸ Gli obiettivi possono essere molteplici, e non necessariamente pesati. Non ci si nasconde, infatti, che l'indicazione sulla chiara formulazione dell'intervento – in particolare dei suoi obiettivi – può scontrarsi con altre esigenze del processo politico, le quali talvolta sembrano richiedere il permanere di una sorta di indeterminatezza sulla funzione obiettivo del *policy maker*: con qualche obiettivo che non viene esplicitato, e soprattutto con la ponderazione e sintesi degli obiettivi che resta sfuocata. In ogni caso, la prescrizione essenziale perché si diano le condizioni di valutabilità della politica è quella detta: la formulazione (o perlomeno la possibilità di ricostruzione) non ambigua di misure, soggetti ammissibili e obiettivi – sia pure molteplici e non pesati.

confronto del funzionamento ipotizzato/atteso della politica con l'evidenza dei fatti. Il processo avviato dal Green Paper inglese *No one written off: reforming welfare to reward responsibility. Public consultation*, presentato nella sez. 2, è esemplare al riguardo.

- II. A questo prima indicazione (e in parte suggerite dalla stessa) si affiancano poi una serie di raccomandazioni. La prima attiene alla *scala alla quale realizzare una politica*, soprattutto se essa è fortemente innovativa. Nelle situazioni in cui vi sono larghi margini di incertezza *a priori* sulla caratterizzazione di una politica (vuoi sugli esiti attesi, vuoi sull'intensità e/o le modalità con cui porla in essere, vuoi sui suoi costi), è opportuno che si preveda una fase iniziale in cui si adotta la politica su piccola scala, in chiave di *intervento-pilota*. Ciò consente, di apprendere quale fra alcune varianti di una politica "funzioni" meglio, e suggerisce conseguentemente come conviene generalizzarla.
- III. La normativa che introduce una riforma o una nuova regolazione nel mercato del lavoro deve prevedere, sin dall'inizio, *l'obbligo di monitoraggio e valutazione degli effetti* – con le specificazioni del caso – *e le risorse necessarie allo scopo*.
A questo riguardo, va posta particolare cura per evitare i pericoli di deriva burocratica, che riduca il tutto ad adempimenti rituali. Varie sono le misure atte ad evitarli, o perlomeno a contenerli, che conviene adottare. È importante ribadire che le politiche del lavoro – segnatamente quelle che comprendono una componente "attiva" e quindi comportano l'erogazione di servizi – sono tipicamente poste in essere in maniera decentrata, da una molteplicità di uffici e di operatori, con margini di discrezionalità che variano da politica a politica ma che comunque raramente sono trascurabili. Per di più, in generale è irrealistico presumere che gli obiettivi degli operatori siano consonanti con quelli della politica così come disegnata dal *policy maker*. È palese, dunque, che le modalità di *amministrazione della politica* rivestono un'importanza cruciale per il suo successo. In questo quadro,

l'approntamento di adeguati strumenti per il controllo del processo di sua messa in atto è un tassello essenziale. Tali strumenti consistono essenzialmente:

- (i) nella fissazione di *standard* metodologici per il monitoraggio;
- (ii) nella definizione di schemi contabili per la rendicontazione;
- (iii) in circostanziate indicazioni per la rilevazione delle informazioni necessarie per la valutazione degli effetti dell'intervento, da fonti già disponibili – in primo luogo i grandi amministrativi³⁹ – o da acquisire mediante indagini *ad hoc*. Tale operazione deve essere svolta *prima* della messa in atto della politica, perché dopo possono venire meno le condizioni favorevoli (o le condizioni *tout court*) per la rilevazione.

IV. Sul piano dei rapporti fra amministrazione, assemblee elettive, attori sociali e opinione pubblica, *un ruolo-chiave deve essere svolto dalle assemblee elettive, in una logica di “pesi e contrappesi” e di una loro più incisiva funzione di controllo*⁴⁰. La valorizzazione delle assemblee elettive è indispensabile perché prenda progressivamente piede un dibattito pubblico informato sulle politiche del lavoro, i loro effetti, il loro ridisegno. V'è anzi da aggiungere che questa è un'esigenza non limitata alle politiche del lavoro, ma di ordine generale.

³⁹ Ad esempio, per parecchie politiche del lavoro – già esistenti o ragionevolmente ipotizzabili – gli archivi dell'INPS consentirebbero di identificare, tra i soggetti ammissibili, quelli trattati e quelli non trattati, e di documentarne la storia lavorativa prima e dopo l'intervento.

⁴⁰ Sotto questo profilo, la domanda di valutazione delle Assemblee regionali è più marcata rispetto a quella del Parlamento nazionale. Infatti, il sistema istituzionale regionale si caratterizza per un rafforzamento della figura del Presidente e per un'attenuazione del potere decisionale detenuto in passato dalle Assemblee elettive. I mutamenti hanno quindi favorito la ricerca di un nuovo equilibrio istituzionale nel quale le Assemblee abbiano un maggior ruolo di controllo. Ne è una dimostrazione la comparsa di clausole valutative in alcune leggi regionali. In ambito nazionale, invece, non si è ancora realizzato il passaggio verso un rafforzamento degli strumenti di controllo del Parlamento. Un invito a svolgere un'analisi di valutazione degli effetti si ritrova nella relazione finale della Commissione monocamerale di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro, nella quale viene indicato che «È infine opportuno che il Ministero del lavoro – anche ai fini di cui all'articolo 1, comma 6, della legge 123 del 2007, relativo alle disposizioni integrative e correttive – riferisca al Parlamento dell'attuazione data al testo unico sulla sicurezza, effettuando un'analisi degli effetti che lo stesso produrrà, con specifico riferimento agli infortuni sul lavoro e alla loro gravità (incluso il numero di decessi)» (Senato della Repubblica, 2008).

Tale valorizzazione va realizzata in modo che la valutazione degli effetti delle politiche non sia assorbita nel confronto/scontro su orientamenti ideologici fra maggioranza e opposizione, e trovi invece una base condivisa su solide evidenze empiriche. In questa prospettiva, strumenti utili possono essere:

- (i) l'uso di *clausole valutative* nelle leggi di riforma, clausole che fissino in maniera sufficientemente precisa obiettivi, tempi e risorse per la valutazione. È ragionevole che il ricorso a tali clausole sia selettivo, mirato a interventi/regolazioni con tratti ad un tempo di importanza e di marcata innovazione.
 - (ii) la previsione che *le unità tecniche delle assemblee elettive possano accedere ai microdati utilizzati per le attività di monitoraggio e valutazione*, in condizione di parità con le unità dell'amministrazione;
 - (iii) a livello del Parlamento nazionale, la *creazione di un'unità tecnica congiunta di Camera e Senato, che abbia competenze adeguate per analisi critiche – se del caso, per rianalisi – del monitoraggio e della valutazione degli effetti condotte dalle amministrazioni pubbliche*, e dia conto correntemente del funzionamento dei due strumenti precedenti;
 - (iv) sempre a livello di Parlamento nazionale, *previsione di sessioni valutative delle competenti Commissioni parlamentari, o di una Commissione bicamerale "ad hoc"*. Tale Commissione dovrebbe avvalersi del supporto dell'unità tecnica di cui al punto precedente, e disporre di un budget per effettuare meta-analisi delle valutazioni acquisite o analisi per le valutazioni mancanti del tutto. L'attività della Commissione potrebbe utilmente prendere avvio dall'esame e dalla valutazione degli effetti di politiche già esistenti.
- V. Venendo ad aspetti operativi, serve una decisa *crescita delle competenze valutative interne alle amministrazioni*. Ciò è indispensabile perché nella pubblica amministrazione vi siano competenze in grado di fare da ponte fra le domande rilevanti per il *policy-maker* e a loro traduzione nel (ri)disegno di

politiche adeguate a tali domande e internamente coerenti, nonché di interagire con l'unità – preferibilmente esterna all'amministrazione – che sarà chiamata a valutarle (e, ancor prima, di sceglierla in maniera oculata).

La questione ha almeno due dimensioni:

- (i) fornire competenze generali a tutti i dirigenti coinvolti in tali processi, e insieme fornire anche competenze specialistiche, di livello elevato, ad un nucleo di dirigenti *ad hoc*, verosimilmente trasversale a diverse amministrazioni;
- (ii) individuare enti in grado di fornire tale formazione (Università e istituti e centri di ricerca pubblici o privati con comprovata competenza in materia).

VI. Contestualmente, occorre operare per potenziare *la qualità dell'offerta di valutatori*. Non è agevole valutare praticabilità ed efficacia delle alternative possibili (un Istituto nazionale *ad hoc*, quale l'IFAU svedese; Centri di ricerca indipendenti, spesso collegati alle università, quali gli istituti tedeschi IZA, ZEW, ecc.; Università che investano nel settore; società di consulenza). Il suggerimento è di esaminare la fattibilità e i pro e contro delle diverse soluzioni senza apriorismi, quindi con una *preferenza per soluzioni (quasi) di mercato*, tanto più quanto più la pubblica amministrazione saprà attrezzarsi per svolgere bene il proprio ruolo di committente.

VII. Altrettanto vitale è la progressiva – ma sollecita! – *creazione di una infrastruttura informativa riguardante i microdati necessari per la valutazione degli effetti delle politiche*, e congiuntamente la *definizione di modalità e regole liberali per l'accesso dei ricercatori a tale infrastruttura*. Il tema si collega a quello del “Sistema di archivi per analisi sul lavoro”, sul quale la Commissione ha già formulato una raccomandazione (Trivellato, 2008b). Esso richiede di essere approfondito con riguardo alla ricchezza dei microdati richiesti per gran parte delle valutazioni degli effetti di politiche, nonché a un agevole *secure*

remote data access della comunità dei ricercatori a tali basi di microdati, nel rispetto della *privacy*.

VIII. L'ultima raccomandazione, di rilievo generale per la *policy* della valutazione – e per favorire il miglioramento della valutazione stessa – attiene alla *replicabilità degli studi di valutazione degli effetti di politiche* detto altrimenti, alla *accessibilità delle informazioni necessarie alla valutazione a una pluralità di analisti*.

Per quanto argomentato in precedenza, in particolare nella sez. 2, più aperto sarà l'accesso, più numerosi saranno gli analisti in competizione, più serrato sarà il confronto sui risultati della valutazione e quindi più credibili saranno i risultati che riusciranno a superare il vaglio dei partecipanti al confronto. In altre parole, il modo migliore per avere garanzie sulla credibilità dei risultati di una valutazione è favorire l'ampiezza del dibattito attorno alla loro interpretazione. Ne segue che:

- (i) in generale, sono da preferire le situazioni in cui la valutazione non è svolta *in house*, sicché il responsabile dell'attuazione della politica interagisce, ma non coincide con il valutatore;
- (ii) è opportuno che il valutatore esterno incaricato di svolgere le analisi sia selezionato mediante apposita gara, sulla base di criteri di merito;
- (iii) pur essendovi un valutatore “ufficiale”, è bene che i risultati della sua analisi non rivestano carattere conclusivo. Il suo ruolo deve piuttosto essere quello di competente iniziatore di un dibattito, al quale qualunque soggetto qualificato – istituto di ricerca o singolo studioso – possa contribuire, con *diritto di accesso alle stesse informazioni* delle quali ha disposto il valutatore ufficiale. A tal fine, serve stabilire un diritto di accesso ai dati, e quindi la possibilità di replicare le analisi, con riguardo a tutti gli studi di valutazione finanziati con denaro pubblico.

Riferimenti bibliografici

Andersen, T.M. e Svarer, M.

2007 *Flexicurity – Labour market performance in Denmark*, in «CESifo Economic Studies», vol. 53, n. 3, pp. 389–429.

Atkinson, A.B. and Micklewright, J.

1991 *Unemployment compensation and labor market transitions: A critical review*, in «Journal of Economic Literature», vol. 29, n. 4, pp. 1679-1727.

Biewen, M., Fitzenberger, B., Osikominu, A. and Walzer, M.

2007 *Which program for whom? Evidence on the comparative effectiveness of public sponsored training programs in Germany*, IZA Discussion Paper No. 2885, IZA, Bonn.

Bondonio, D. e Greenbaum, R.

2006 *Do business investment incentives promote employment in declining areas? Evidence from EU Objective 2 Regions*, in «European Urban and Regional Studies», vol. 13, n. 3, pp. 225-244.

Bosi, P.

2008 *L'irresistibile attrazione dei trasferimenti monetari*, in L. Guerzoni (a cura di) (2008), cit..

Brandolini, A.

2008 *Il 'welfare state' italiano a dieci anni dalla "Commissione Onofri": interpretazioni e prospettive*, Guerzoni (a cura di) (2008), cit..

Caliendo, M.

2008 *Start-Up Subsidies in East Germany: Finally, a Policy that Works?*, IZA Discussion Paper No. 3360, IZA, Bonn.

Cipollone P. e A. Guelfi

2006 *Financial support to permanent jobs: The Italian case*, in «Politica Economica», vol. 32, n. 1, pp. 51-75.

Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale

1997 *Relazione finale*, Roma (<http://www.cermlab.it/documents/Relazione%20conclusiva%20Commissione%20Onofri.pdf>).

Contini, B. e Trivellato, U.

2005 *Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano: una sintesi*, in B. Contini e U. Trivellato (a cura di), *Eppur si muove. Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano*, Il Mulino, Bologna, pp. 13-84.

Department for Work and Pensions

2008a *More support, higher expectations: The role of conditionality in improving employment outcomes. A background research and discussion paper*, Department for Work and Pensions, London (<http://www.dwp.gov.uk/welsh/welfarereform/noonewrittenoff>).

2008b *No one written off: Reforming welfare to reward responsibility. Public consultation*, Department for Work and Pensions, London (<http://www.dwp.gov.uk/welsh/welfarereform/noonewrittenoff>).

2008c *No one written off: Reforming welfare to reward responsibility. List of consultation questions*, Department for Work and Pensions, London (<http://www.dwp.gov.uk/welsh/welfarereform/noonewrittenoff>).

2008d *Impact Assessment of "No one written off: Reforming the welfare state to reward responsibility"*, Department for Work and Pensions, London (<http://www.dwp.gov.uk/welsh/welfarereform/noonewrittenoff>).

Fredriksson, P. and Söderström, M.

2008 *Do unemployment benefits increase unemployment? New evidence on an old question*, IZA Discussion Paper No. 3570, Bonn, IZA.

Guerzoni, L. (a cura di)

2008 *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*, Libro bianco realizzato da Astrid, Fondazione Gorrieri, Istituto per la Ricerca Sociale, Bologna, Il Mulino.

Heckman J.J, LaLonde, R. and Smith, J

1999 *The economics and econometrics of active labor market programs*, in O. Ashenfelter e D. Card (Eds.), *Handbook of Labor Economics – Vol. 3A*, Amsterdam, Elsevier.

Ichino A., Mealli, F. and Nannicini, T.

2005 *Temporary Work Agencies in Italy: A springboard to permanent employment?*, in «Giornale degli Economisti e Annali di Economia», vol. 64, n. 1, pp. 1-27.

Imbens, G. and Rubin, D.

2008 *Causal inference in statistics, and in the social and biomedical sciences*, New York, Cambridge University Press [in corso di pubblicazione].

IRS, Fondazione Zanican e CLES

2001 *Valutazione della sperimentazione dell'istituto del Reddito Minimo di Inserimento, 3 voll., Milano (mimeo).*

Jacobi, L. and Kluve, J.

2006 *Before and after the Hartz Reforms: The performance of active labour market policy in Germany*, IZA Discussion Paper No. 2100, IZA, Bonn.

Kluve, J. *et al.*

2007 *Active labor market policies in Europe, Performance and perspective*, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg.

Martin, J.P. and Grubb, D.

2001 *What works and for whom: A review of OECD countries' experience with active labour market policies*, in «Swedish Economic Policy Review», vol. 8, n. 1, pp. 9-56.

Martini, A.

2008 *How counterfactuals got lost on the way to Brussels*, paper presented at the Symposium «Policy and programme evaluation in Europe: cultures and prospects», Strasbourg, July 3-4, 2008 (mimeo).

Martini A., Rettore, E. e Trivellato U.

Il lavoro che cambia
Contributi tematici e Raccomandazioni

- 2008 *Valutare gli effetti delle politiche attive del lavoro: la logica controfattuale*, in M. Cantalupi e M. Demurtas (a cura di), *Politiche di attivazione e "performance" dei servizi per l'impiego. Esperienze e percorsi di implementazione in Italia e in Europa*, Il Mulino, Bologna [in corso di pubblicazione].

Ministero della Solidarietà Sociale

- 2007 *Relazione al Parlamento. Attuazione della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento e risultati conseguiti*, Roma (http://www.solidarietasociale.gov.it/NR/rdonlyres/EC30E226-7885-4558-8DBE-CF86CC9EFC18/0/RelazionealParlamentoRMI26_06_2007.pdf).

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Gruppo di Lavoro per il Monitoraggio degli Interventi di Politica Occupazionale e del Lavoro

- 2005 *Aggiornamento del quadro informativo sulle politiche del lavoro*, Roma (<http://www.welfare.gov.it/Statistiche/MercatoLavoro/default.htm>).

OECD

- 2004 *Employment Outlook 2004*, Paris.
2005 *Employment Outlook 2005*, Paris.

Paggiaro, A., Rettore, E. and Trivellato, U.

- 2008 *The effect of extended duration of eligibility in an Italian labour market for dismissed workers*, IZA Discussion Paper No. 3633, IZA, Bonn.

Pirrone, S. (a cura di)

- 2008 *Flessibilità e sicurezze. Il nuovo welfare dopo il Protocollo del 23 luglio*, Il Mulino, Bologna.

Pirrone, S. e Sestito, P.

- 2006 *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, Il Mulino, Bologna.

Rettore, E. e Trivellato, U.

- 1999 *Come disegnare e valutare politiche attive del lavoro*, in «Il Mulino», vol. 48, n. 385, pp. 891-904.

Senato della Repubblica

- 2008 *Bollettino Giunte e Commissioni. XV legislatura*, n. 26, 20 marzo 2008, Roma (<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/201052.pdf>).
- 2007 Servizio per la qualità degli atti normativi, *Valutare le politiche pubbliche. L'istituzione in Spagna di una "Agenzia statale di valutazione delle politiche pubbliche e della qualità dei servizi"*, dossier n. 26 della XV legislatura, aprile, Roma.
- 2008 Servizio per la qualità degli atti normativi, *Ancora sul Regno Unito: un codice per i regolatori*, dossier n. 6 della XVI legislatura, luglio, Roma ([http://www.senato.it/leggedocumenti/152388/152432/152433/genpaginalistas_web .htm](http://www.senato.it/leggedocumenti/152388/152432/152433/genpaginalistas_web.htm)).

Sestito, P.

- 2002 *Il mercato del lavoro in Italia: com'è, come sta cambiando*, Laterza, Roma-Bari.

Shadish, W., Cook, T. and Campbell, D.

- 2002 *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*. Houghton-Mifflin, Boston.

Toso, S

- 2007 *L'ISEE alla prova dei fatti: uno strumento irrinunciabile, ma da riformare*, in L. Guerzoni (a cura di), *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli. Il contesto e le proposte*, Il Mulino, Bologna.

Trivellato, U.

- 2006 *Trasformazioni del mercato del lavoro italiano, politiche del lavoro e disponibilità/fabbisogni informativi: un percorso a metà del guado*, in «Economia e Società Regionale», vol. 94, n. 2, pp. 5-28.
- 2008a *L'implementazione e la valutazione degli effetti delle politiche: tra buoni propositi e pochezza delle pratiche*, in L. Guerzoni (a cura di) (2008), cit..
- 2008b *Cambiamenti del lavoro, protezione sociale e politiche attive del lavoro. Rapporto tematico n. 9: SARA Lavoro: un Sistema di ARchivi per Analisi sul lavoro*, Commissione di Indagine sul Lavoro, CNEL, Roma.
- 2008c *Cambiamenti del lavoro, protezione sociale e politiche attive del lavoro. Rapporto tematico n. 11: Regolazione, welfare e politiche attive del lavoro*, Commissione di Indagine sul Lavoro, CNEL, Roma.

Winship, C. and Morgan, S.

2007 *Counterfactuals and causal inference*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Wunch, C. and Lechner, M.

2007 *What did all the money do? On the general ineffectiveness of recent West German labour market programmes*, IZA Discussion Paper No. 2800, IZA., Bonn.