

# **LA RICERCA STRATEGICA AL SERVIZIO DELLE POLITICHE ECONOMICHE E SOCIALI**

**Il ruolo dell'Inapp alla luce delle esperienze  
europee**

Maurizio Ferrera, Maria Tullia Galanti, Anton Hemerijck



*L'Inapp (Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche), nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Isfol, ha un ruolo strategico di orientamento e supporto al sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro.*

*Ente pubblico di ricerca vigilato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro.*

*L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale e collabora con le istituzioni europee. Svolge il ruolo di assistenza metodologica e scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale.*

**Presidente:** *Stefano Sacchi*

**Direttore generale:** *Paola Nicastro*

**Riferimenti:**

Corso d'Italia, 33  
00198 Roma  
Tel. +39.06.85447.1  
web: [www.inapp.org](http://www.inapp.org)

**Contatti:** [editoria@inapp.org](mailto:editoria@inapp.org)

La ricerca è stata realizzata nell'ambito della convenzione con il Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi (Convenzione del 19 dicembre 2016 e Addendum alla Convenzione del 18 aprile 2017).

Il Rapporto è stato commissionato dal Presidente dell'Inapp a: *Maurizio Ferrera* (Università degli Studi di Milano e Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi), *Maria Tullia Galanti* (Università degli Studi di Milano), *Anton Hemerijck* (European University Institute).

Gli autori ringraziano per il lavoro di assistenza di ricerca e per la collaborazione alla realizzazione del report: *Valeria Resta* (Università degli Studi di Milano), *Alexander Damiano Ricci* e *Eleonora Anna Scigliano* (Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi).

**Testo chiuso:** maggio 2017

Alcuni diritti riservati [2017] [INAPP]  
Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0. Italia License.  
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISBN 978-88-543-0126-9



## INDICE

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 1     | Introduzione. Le fondamenta di conoscenza del welfare state contemporaneo .....  | 5  |
| 2     | L'importanza del policy advice per fronteggiare le sfide attuali.....  | 8  |
| 2.1   | Il bisogno di una visione strategica .....   | 8  |
| 2.2   | Conoscenza e istituzioni: un repertorio di scelte .....  | 10 |
| 3     | Varietà di advice: dalla letteratura alle dimensioni di analisi.....   | 13 |
| 3.1   | Selezione dei casi e metodologia.....  | 17 |
| 4     | Infrastrutture di conoscenza nel welfare state: esempi dall'Europa.....  | 19 |
| 4.1   | Il WRR nei Paesi Bassi: ingegneria della concertazione.....  | 19 |
| 4.1.1 | Storia .....   | 20 |
| 4.1.2 | Funzioni.....  | 20 |
| 4.1.3 | Principali prodotti di ricerca e influenza nelle politiche del lavoro .....  | 21 |
| 4.1.4 | Organizzazione.....  | 23 |
| 4.2   | L'Istitute for future studies (IFFS) in Svezia: ricerca scientifica e consulenze su richiesta .....                    | 26 |
| 4.2.1 | Storia .....   | 27 |
| 4.2.2 | Funzioni.....  | 27 |
| 4.2.3 | Principali prodotti di ricerca e influenza nelle politiche del lavoro .....  | 28 |
| 4.2.4 | Organizzazione.....  | 30 |
| 4.3   | Il National Economic and Social Council (NESC) in Irlanda: costruire il consenso dopo la crisi                         | 32 |
| 4.3.1 | Storia .....   | 33 |
| 4.3.2 | Funzioni.....  | 33 |
| 4.3.3 | Principali prodotti di ricerca e influenza nelle politiche del lavoro .....  | 35 |
| 4.3.4 | Organizzazione.....  | 36 |
| 4.4   | France Stratégie: dalla pianificazione economica alla strategia orientata al futuro .....                              | 38 |
| 4.4.1 | Storia .....   | 39 |
| 4.4.2 | Funzioni.....  | 40 |
| 4.4.3 | Principali prodotti di ricerca e influenza nelle politiche del lavoro .....  | 42 |
| 4.4.4 | Organizzazione.....  | 43 |
| 4.5   | Il Department for Work and Pension (DWP) nel Regno Unito: il policy advice nei dipartimenti ministeriali.....          | 46 |
| 4.5.1 | Funzioni e organizzazione del DWP.....   | 47 |
| 4.6   | Istituti federali, commissioni di esperti e think tank in Germania: un paesaggio frammentato ...                       | 48 |
| 4.6.1 | Funzioni e organizzazione di una commissione di esperti permanente: il German Council of Economic Experts (GCEE) ..... | 49 |
| 4.6.2 | Funzione e organizzazione di una commissione di esperti temporanea: la Commissione Hartz.....                          | 50 |



|     |   |    |
|-----|---|----|
| 5   | Le infrastrutture di conoscenza in Italia: Inapp come caso peculiare .....                          | 53 |
| 5.1 | Storia.....   | 53 |
| 5.2 | Funzioni .....  | 54 |
| 5.3 | Principali prodotti di ricerca e influenza nelle politiche del lavoro.....                          | 57 |
| 5.4 | Organizzazione .....  | 58 |
| 6   | Discussione: caratteristiche comuni del policy advice nelle politiche del lavoro e del welfare..... | 63 |
| 7   | Conclusioni e proposte .....  | 69 |



Alla scienza è accessibile, incondizionatamente, la questione dell'opportunità dei mezzi in relazione ad un dato scopo. (...) Una scienza empirica non può mai insegnare a qualcuno ciò che egli *deve* fare, ma soltanto ciò che *può* e, in determinante circostanze, ciò che egli *vuole* fare.

(corsivo aggiunto)

*Max Weber, L'oggettività conoscitiva della scienza sociale e della politica sociale, in Saggi sul metodo delle scienze storico-sociali*



## **1 INTRODUZIONE. LE FONDAMENTA DI CONOSCENZA DEL WELFARE STATE CONTEMPORANEO**

La costruzione politica dello stato sociale nelle democrazie contemporanee è un sistema complesso, nel quale obiettivi e strumenti di policy sono continuamente rielaborati e contestati. Ai tempi d'oggi, la crisi economica fa sorgere domande rispetto alla sostenibilità di sistemi di solidarietà. Eppure è chiaro che senza una rete di protezione le democrazie avanzate, soprattutto in Europa, sarebbero in condizioni economiche, sociali e politiche ancor più critiche di quelle attuali (Hemerijck 2013; Ferrera 2016).

In questo senso, le complessità delle politiche pubbliche e la contestazione politica rappresentano due sfide centrali sia per i ricercatori che per i policy maker. La complessità spinge i ricercatori ad approfondire la comprensione del funzionamento e delle conseguenze dei servizi di welfare; la contestazione impone invece ai politici di rispondere velocemente ai bisogni in evoluzione. La prima sfida richiede tempo, l'altra sfida comporta reazioni rapide.

La tensione tra complessità e contestazione, specialmente in tempi di difficoltà economiche, richiede ai ricercatori di scendere dalla "torre d'avorio" del metodo scientifico per rendere la conoscenza utilizzabile e pratica, a e ai politici di dare visibilità al lavoro delle istituzioni, per essere entrambi più trasparenti e responsabili.

La relazione tra la complessità e la contestazione nel welfare contemporaneo richiede un impegno che consenta ai politici pressati dalla fretta di avere un accesso privilegiato al sapere scientifico sul funzionamento dei processi di policy, considerandone gli strumenti e le istituzioni. Fare affidamento su quelle che potremmo chiamare "infrastrutture di conoscenza" per politiche che siano finalmente strategiche, consentirebbe ai ricercatori di sviluppare soluzioni di policy innovative, mettendo a frutto la conoscenza senza essere dipendenti dai decisori politici.

Questo Rapporto si concentra sulle istituzioni e sulle pratiche di policy advice, un'attività professionale di consulenza sulle politiche pubbliche che sia capace di trasformare la conoscenza scientifica dei fenomeni sociali in un sapere pratico per risolvere problemi di rilevanza collettiva. L'idea di partenza è che la traduzione della conoscenza in tangibili strumenti di intervento pubblico sia difficile, ma che politiche "ignoranti" - nel senso di mal disegnate e inconsapevoli delle conseguenze - possano aumentare il conflitto e la disillusione nei confronti delle istituzioni e della stessa politica. Per questa ragione, i decisori politici devono poter modellare politiche migliori a partire dall'uso della conoscenza. Un tale sforzo consente di utilizzare il sapere scientifico per selezionare politiche che siano fattibili e accettabili per gli attori in gioco, e che siano anche capaci di superare le molte insidie dei processi di implementazione.

Noi sosteniamo che le sfide della complessità e della contestazione possono essere affrontate solo attraverso strutture di policy advice, che producono consulenza strategica di policy sulle politiche del welfare e del lavoro, fornendo evidenze empiriche sulle opzioni fattibili da offrire ai politici, primi responsabili nei confronti dei cittadini.



Noi sosteniamo inoltre che tale conoscenza pratica – o *usable knowledge* – deve essere integrata in una stabile cornice istituzionale, dove attori con distinte responsabilità agiscono per produrre migliori politiche per il lavoro ed il welfare.

Per supportare questi argomenti, questo Rapporto si articola in diverse parti. In primo luogo, chiariremo l'importanza del rapporto tra conoscenza e politica in tempi di complessità tecnica e contestazione politica. In secondo luogo, definiremo le dimensioni analitiche per la descrizione delle infrastrutture di conoscenza, presentando la selezione dei casi e la metodologia. In terzo luogo, svolgeremo un'analisi dettagliata dei diversi casi di enti di policy advice attivi nelle politiche del lavoro in diversi paesi. In quarto luogo, svolgeremo lo stesso tipo di studio sul caso italiano, per mettere in evidenza alcuni spunti dalla comparazione tra i diversi esempi di consulenza di policy. Infine, forniremo delle raccomandazioni incentrate sul caso italiano, a partire dalla relazione tra funzioni, prodotti e scelte organizzative



## 2 L'IMPORTANZA DEL POLICY ADVICE PER FRONTEGGIARE LE SFIDE ATTUALI

### 2.1 Il bisogno di una visione strategica

Si sostiene spesso che il mondo della *politics*, intesa come lotta per il potere, difficilmente soddisfa le condizioni ideali per creare un ambiente favorevole alla conoscenza e all'apprendimento. La densità istituzionale del processo di decisione e la complessità delle questioni di policy, ma anche la prospettiva di breve termine dei cicli elettorali e la dispersione delle responsabilità, sono tutti fenomeni che distorcono facilmente un apprendimento sulle policy, intese come l'insieme di interventi pubblici a soluzione di un problema, che sia anticipatorio e correttivo al tempo stesso. Specialmente oggi, la politica impaziente di fronte all'ascesa del populismo mette in discussione la conoscenza degli esperti. Come risultato, la questione di policy fondamentale – la risposta alla domanda 'che cosa funziona?' – può scadere presto in una contestazione appassionata, ma priva di riscontri fattuali.

Allo stesso tempo, non si può negare che la liberaldemocrazia è dotata di ampi incentivi per mobilitare le capacità di apprendimento. Anche se i benchmark e i criteri per il successo e il fallimento delle policy sono ambigui e variabili, la competizione elettorale contribuisce all'apprendimento sociale. Poiché le valutazioni da parte degli elettori su come sono andate le cose quando i politici erano in carica sono, appunto, retrospettive, i leader eletti hanno una forte motivazione per risolvere i problemi prima che diventino crisi. D'altro canto, l'opposizione è interessata a trovare difetti nelle politiche esistenti. Anche l'attenzione da parte dei media rafforza il bisogno di sviluppare forme di apprendimento politico. Per tutte queste ragioni, i policy maker inevitabilmente fanno ricorso alla conoscenza e agli esperti in aree diverse di regolazione per ricevere assistenza nello stabilire i meriti delle proposte di policy, considerandone l'efficacia rispetto alla soluzione del problema, la legittimità, la sostenibilità economica e la legalità.

Non è quindi sorprendente che un numero rilevante di sistemi democratici si sia dotato di istituzioni specializzate in un tipo di analisi di policy che sia non solo reattiva e tattica, ma anche anticipatoria e strategica. Il Governo francese è consigliato da un ente come France Stratégie su aspetti di policy salienti, e il Governo svedese viene consigliato dall'Institute for Future Studies di Stoccolma sugli sviluppi sociali. Mentre il Governo tedesco riceve previsioni sull'andamento dell'economia da parte di cinque *think tank* economici in competizione tra loro, nei Paesi Bassi un consiglio scientifico per le politiche del Governo, il WRR, elabora politiche strategiche per il Governo, che è ragguagliato da altre quattro agenzie su temi economici, culturali, ambientali e demografici.

La partecipazione in network internazionali, dall'Unione europea (UE) alle Nazioni Unite (UN), dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OSCE), al Fondo Monetario Internazionale (FMI), ha recentemente portato una significativa estensione dei metodi di apprendimento e degli orizzonti di policy. L'analisi di policy strategica è ormai riconosciuta come routine nel lavoro di queste organizzazioni internazionali, e offre esempi anche a livello locale. In un ambiente





economico ancor più competitivo, un simile tipo di apprendimento, capace di portare a politiche che funzionano davvero, rappresenta anche per i politici un vantaggio da un punto di vista elettorale.

### *Un'analisi di policy strategica*

Nelle democrazie liberali, evidentemente, gli esperti non possono sostituirsi ai politici eletti come decisori legittimi, anche quando le questioni sul tavolo sono eccessivamente complesse e le politiche altamente tecniche. Un policy advice di tipo strategico fornisce al politico elementi per giudicare: niente di più, niente di meno. Ma non viviamo più in un mondo nel quale la politica partigiana e le policy sciences, pur indipendenti, stanno a distanza di sicurezza. La relazione tra politica e analisi di policy è quasi intima, e non rientra in clichés come quelli secondo i quali “la scienza dice la verità al potere” o “la scienza al fondo, la politica in cima”. Più di quarant'anni fa, il politologo Hugh Heclo descriveva la stretta relazione tra policy making democratico e scelte di politica pubblica in questo modo:

“La politica trova le sue fonti non solo nel potere, ma anche nell'incertezza – giacché tutti si domandano cosa fare. Trovare corsi d'azione fattibili include, ma è più di questo, stabilire in che direzione premono i vettori della pressione politica. I governi non esercitano solo il potere (to power) (...): affrontano dei veri e propri rompicapo (to puzzle, ndr). Il policy making è una forma di soluzione collettiva ai rompicapo su mandato della società; e ciò comporta sia il decidere che il comprendere” (Heclo 1974: 305, traduzione nostra).

### *Incertezza e dati*

Superare le incertezze è difficile tanto per gli esperti di politiche ispirate dall'evidenza scientifica – le evidence-based policy – che per i decisori politici attenti anche alla propria carriera. Ne consegue che la guida delle politiche del futuro è inevitabilmente basata su un bilanciamento, precario, tra l'atto di mettere insieme le cause e gli effetti degli interventi di policy, da una parte, e i giudizi normativi in termini di valori e aspirazioni, dall'altra. La traduzione di dati organizzati in maniera sistematica e di altre forme di informazione in conoscenza utilizzabile per i decisori politici è una funzione cruciale del policy making. Lo sviluppo delle nuove tecnologie nell'informazione e nella comunicazione consente oggi l'accesso ad una infinita quantità di dati. Questa rivoluzione nelle scienze sociali rende le informazioni non più una risorsa scarsa, ma allo stesso tempo rende la trasformazione delle informazioni in dati dotati di senso un presupposto irrinunciabile per l'elaborazione di politiche che davvero rispondano ai bisogni dei cittadini, essendo allo stesso tempo sostenibili. Analisi che risultano da dati incompleti o non affidabili, per fonti ed elaborazione, rischiano di complicare ulteriormente il quadro di incertezza nel valutare gli effetti delle politiche. Questo aspetto mette in luce quanto la costruzione e il mantenimento di un sistema di raccolta delle informazioni trasparente e accessibile sia una condizione necessaria per la soluzione dei problemi, oggi più che ieri.



## *Welfare e Governo*

L'analisi delle politiche sociali, in particolare, ha modellato il ruolo della mano pubblica nel XX secolo. L'ascesa del moderno welfare state dopo il 1945 ha disegnato un doppio impegno per la solidarietà sociale, da un lato, e per il progresso delle scienze sociali, dall'altro. La rivoluzione Keynesiana nella politica economica, insieme agli studi degli esperti di policy come i *Beveridge Reports* del 1942 e del 1944, hanno informato i decisori su come costruire sistemi di assicurazione sociale e tutela rispetto alla povertà in modo attuarialmente neutro. Similmente, lo scetticismo rispetto alla capacità del moderno stato sociale di far rispettare il contratto sociale dagli anni Settanta in poi, era sostenuto dalla allora recente comprensione scientifica dei problemi legati all'azzardo morale rispetto alle assicurazioni collettive e al fenomeno della stagnazione nella transizione all'economia dei servizi. Allo stesso modo, l'ascesa delle aspettative razionali in macroeconomia ha offerto opportunità in favore di strumenti basati sul mercato per fronteggiare problemi di alta inflazione e disoccupazione. In anni più recenti, un importante filone di ricerca suggerisce che il problema della disuguaglianza sociale e della disoccupazione (o anche della sotto-occupazione), possono essere meglio affrontati attraverso significativi 'investimenti sociali' nello sviluppo dell'età infantile, nella predisposizione di congedi parentali, nelle politiche attive per il lavoro e in migliori politiche per la non-autosufficienza, che consenta alle persone di partecipare in un mercato del lavoro che sia più sostenibile anche dal punto di vista di genere e da quello della conciliazione tra famiglia e lavoro.

Ecco dunque che ci si aspetta che i politici prendano le loro decisioni anche sulla base della conoscenza generata dagli esperti. La natura mutevole delle relazioni tra scienze sociali, politiche pubbliche e politica democratica richiede una rifondazione del rapporto tra conoscenza e politica: non solo come un'arena dove le idee di policy sono portate all'attenzione dei politici, ma anche come un'interazione basata sull'impegno reciproco ad elaborare e verificare gli interventi per la soluzione dei problemi.

## **2.2 Conoscenza e istituzioni: un repertorio di scelte**

Queste arene di confronto tra scienza e politica possono essere organizzate in modi molto diversi, considerando sia le strutture che le pratiche di interazione tra evidenza scientifica e domanda politica. Questo Rapporto si propone di concentrarsi sulle manifestazioni empiriche di queste interazioni, osservando in che modo le politiche in tema di welfare sono formulate, decise ed implementate in diversi sistemi politico-amministrativi. La conoscenza scientifica, basata sui fatti e verificata con metodo, può essere usata in modi diversi e può essere rintracciata in diverse strutture, dentro e fuori dalle istituzioni politiche (Weiss 1979). Per questo, il nostro punto di partenza è la descrizione di diverse funzioni della conoscenza nel processo di produzione delle politiche, da un lato, e delle caratteristiche delle infrastrutture di conoscenza nelle politiche di welfare, dall'altro.

In questo Rapporto, ci concentreremo su un tipo di conoscenza particolare, quella funzionale alla produzione di politiche nel settore del welfare e del lavoro. È infatti interessante capire in che modo la conoscenza scientifica può essere tradotta in decisioni di policy, considerando sia gli obiettivi e i valori da

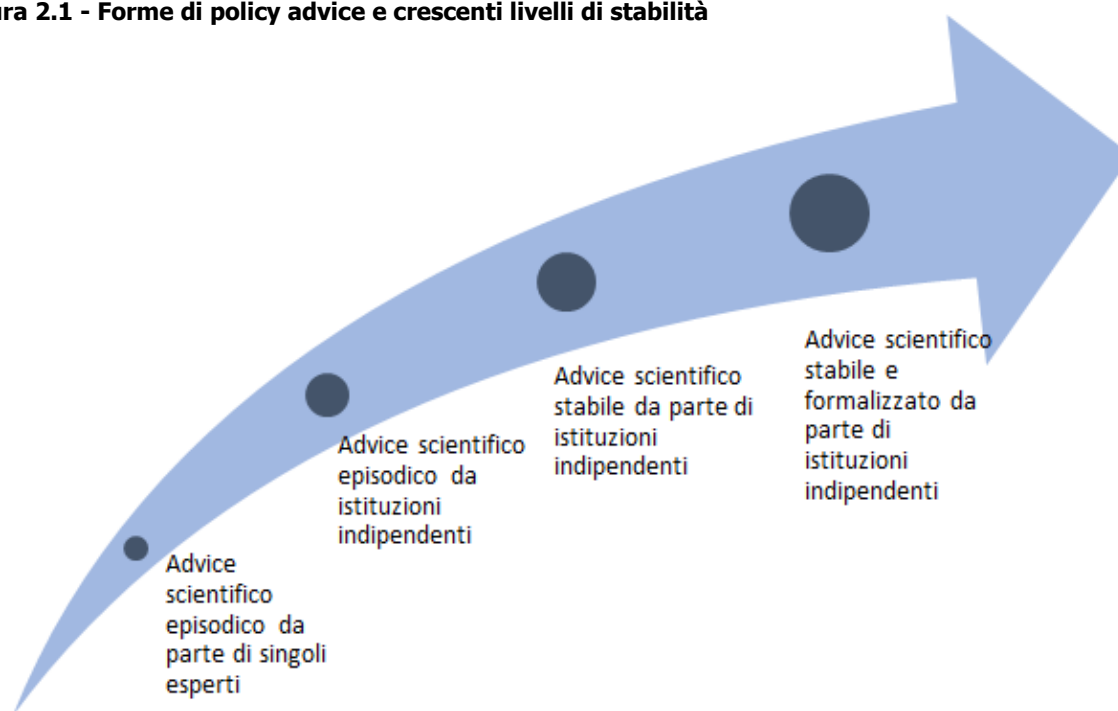


perseguire, che i mezzi e gli strumenti di intervento pubblico. Questa traduzione di conoscenza in decisioni implica non solo che queste devono essere fondate sull'evidenza scientifica, ma anche che devono offrire alternative tecnicamente fattibili e politicamente accettabili per i decisori.

Questo tipo di conoscenza non è esclusivamente analitica, è anche strategica e orientata alla politica. È la combinazione di ricerca e applicazione che rende la conoscenza funzionale, temporalmente adeguata, e pubblicamente rilevante. Di più, è la stabilità delle pratiche di produzione di conoscenza a rendere questa *usable knowledge* davvero utile alla soluzione di problemi complessi.

Per questo motivo, la nostra attenzione sarà dedicata alla conoscenza utilizzabile veicolata da forme di consulenza da parte di varie istituzioni, che possiamo identificare con il termine anglosassone *policy advice*. Per *policy advice* intendiamo l'attività di produzione di analisi e raccomandazioni basata sull'evidenza scientifica, indirizzata ai *policy maker*, rilasciata a cadenza più o meno regolare attraverso attività formalizzate nel processo di produzione delle politiche. Le raccomandazioni di esperti singoli, che costituiscono l'esempio più frequente di queste attività di consulenza, spesso risultano episodiche e, quindi, instabili. Al contrario, in questo Rapporto vogliamo concentrarci sul contenuto sostantivo, legato al funzionamento della politica, e sulla stabilità del *policy advice* (Galanti 2016).

**Figura 2.1 - Forme di *policy advice* e crescenti livelli di stabilità**



Nelle democrazie consolidate esistono molti tipi di *advice* (Halligan 1995; Craft e Howlett 2012; Fraussen e Halpin 2017; Husted et al. 2015; Vesely 2017; Veit et al. 2017). Ecco quindi che questo particolare tipo di conoscenza è condizionata non solo dalle caratteristiche del settore di *policy*, ma anche dal contesto istituzionale, politico e amministrativo (Schulz et al. 2015; Husted 2013).



Perciò, questo Rapporto ha il principale obiettivo di fornire una descrizione accurata delle diverse forme che il policy advice assume nelle politiche del lavoro e del welfare, e di riflettere sulle interazioni tra advisor, politici e pubbliche amministrazioni. Tale descrizione è mirata a offrire un repertorio di scelte su come strutturare stabili attività di policy advice in queste politiche.

Nel sottolineare l'importanza delle tradizioni politico-amministrative di diversi paesi, il nostro studio vuole offrire una visione pragmatica dei rapporti tra il mondo della scienza e quello della politica. La consapevolezza della diversità degli assetti istituzionali vuole anche mettere in guardia rispetto ai rischi di modelli a "taglia unica" per le infrastrutture di conoscenza. Al contrario, nel Rapporto si descrivono diversi casi di istituti di ricerca e organi di policy advice, per ampliare le possibilità di scelta nella costruzione di una solida conoscenza per le politiche del lavoro.

La nostra descrizione degli enti di policy advice trae ispirazione da una recente letteratura internazionale di analisi delle politiche pubbliche, che si concentra su tre principali dimensioni analitiche: *le funzioni, i prodotti di ricerca principali e l'organizzazione delle infrastrutture di conoscenza*. Il nostro intento ulteriore è offrire esempi di policy advice che hanno esercitato un ruolo in recenti riforme del mercato del lavoro e del welfare più in generale.

Questa prospettiva analitica non intende quindi coprire tutte le manifestazioni di policy advice nelle politiche del lavoro e del welfare, ma prestare attenzione a come funzioni, prodotti e organizzazioni si combinano in alcuni casi esemplari di enti di ricerca e *think tank* che agiscono all'interno o in prossimità del Governo. Partendo dalla descrizione di questi casi, il Rapporto metterà in luce i tratti comuni tra i casi e fornirà suggerimenti su come modellare le infrastrutture di conoscenza per il policy advice. Il Rapporto dedicherà infatti particolare attenzione al caso dell'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (Inapp, ex Isfol), un istituto di ricerca sulla formazione professionale e sul lavoro, che sta affrontando un percorso di riforma e che mira ad essere un punto di riferimento per il policy advice in queste politiche e nelle politiche economiche e sociali più in generale.



### 3 VARIETÀ DI ADVICE: DALLA LETTERATURA ALLE DIMENSIONI DI ANALISI

Sia il contenuto della conoscenza che il tipo di struttura di produzione può variare da un caso di policy advice all'altro. In questo senso, la letteratura in tema sottolinea la **differenziazione dei contenuti** della consulenza di policy, da un lato, e la **dispersione del policy advice** all'interno e all'esterno del Governo, dall'altro. Ciò è in linea con l'idea che il policy advice si modelli a partire dagli attori e dalle caratteristiche di uno specifico sottosistema di policy, ma anche dalle peculiarità del contesto istituzionale, che limita la definizione dei problemi e delle alternative di policy.

Per quanto riguarda la differenziazione del policy advice, la gran parte delle analisi si concentra sui contenuti della consulenza di policy. Si distingue infatti tra contenuto sostantivo di una politica (il tipo e funzionamento degli strumenti di policy) e sul contenuto procedurale (le dinamiche istituzionali e le caratteristiche di formulazione, selezione, attuazione degli interventi di policy); si distingue inoltre tra consulenza di breve periodo e reattiva e consulenza di medio-lungo periodo e strategica, tesa a rintracciare tendenze sociali e a disegnare scenari futuri (Craft e Howlett 2012). Guardando agli scopi della consulenza di policy, si è passati dal "dire la verità al potere" al più prosaico "condividere una verità con più portatori di interesse (Hoppe 1999).

Una certa attenzione è posta alla distinzione tra consulenza di origine burocratico-amministrativa e quello di origine politica e partigiana. Questo punto è connesso alla crescente dispersione del policy advice dentro e fuori dalle istituzioni politiche, dovuta alle pressioni centrifughe scatenate da fenomeni come la specializzazione del sapere scientifico, la globalizzazione economica e la politicizzazione delle consulenze all'interno di organizzazioni e istituzioni (Craft e Howlett 2013; Craft e Halligan 2017 ). Mentre la gran parte delle attività di consulenza venivano tradizionalmente svolte dai vertici amministrativi, soprattutto nei sistemi anglosassoni, al giorno d'oggi sono fornite anche da unità organizzative di nomina politica, incardinate nella Presidenza del Consiglio dei ministri, in agenzie separate dagli esecutivi, o anche in entità indipendenti, formalmente esterne rispetto alle istituzioni politiche.

Proprio questa dispersione e differenziazione del policy advice ci ha suggerito di concentrarci su esempi concreti di istituzioni di ricerca che, agendo all'ombra del Governo, svolgono consulenza come una delle loro attività. In questa descrizione, ci concentreremo su tre aspetti: le funzioni, i principali prodotti e l'organizzazione.

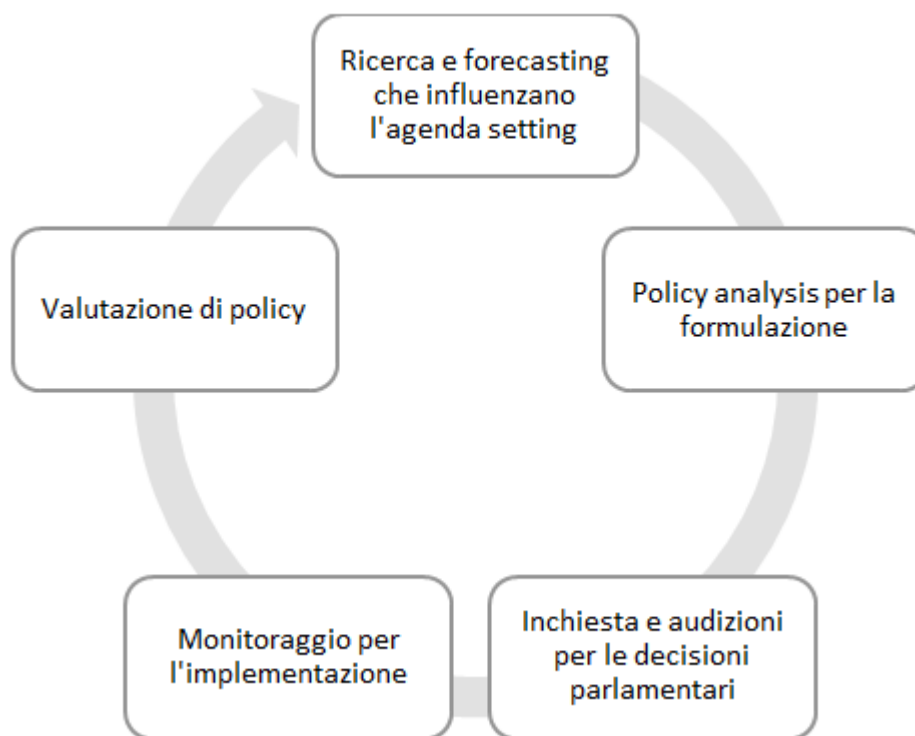
Le **funzioni** del policy advice incorporate nelle infrastrutture di conoscenza possono esser descritte considerando il mandato formale, i ruoli nelle diverse fasi del processo di policy, e le specifiche funzioni di conoscenza che risultano dall'insieme di queste attività. Il mandato formale viene descritto guardando agli scopi e alle funzioni statutarie dei diversi enti, mentre l'attività nel processo di policy risulta

*Solo alcune di queste attività sono vera e propria consulenza di policy*



dall'esistenza di ruoli formalizzati nelle fasi di agenda, formulazione, decisione, implementazione e valutazione dei risultati. In alcuni casi, questi ruoli sono formalizzati come momenti specifici di inchiesta all'interno del processo legislativo, in altri sono enunciati nelle Costituzioni, oppure diventano pratiche istituzionalizzate, come nel caso di rapporti di monitoraggio e analisi di valutazione. A nostro avviso, solo alcune di queste attività possono essere considerate come vera e propria consulenza di policy: quelle mirate a disegnare politiche nelle fasi di agenda, formulazione e decisione. Al contrario, altre attività che comportano l'utilizzo della conoscenza scientifica, come quelle legate al monitoraggio o alla valutazione ex post delle politiche attuate, non rientrano nella definizione di policy advice, anche se possono essere utilizzate a tale scopo. La figura sottostante sintetizza il ciclo delle politiche, mettendo in luce le attività formalizzate degli istituti di ricerca nell'ambito dei processi di policy.

**Figura 3.1 – Le attività formalizzate degli istituti di ricerca nell'ambito dei processi di policy**



Queste attività possono essere fornite su base regolare, e quindi sono stabilizzate e istituzionalizzate, grazie alla presenza di obblighi formali e pratiche informali che possono essere chiamate sostegni istituzionali (*institutional buffers*). Tali sostegni istituzionali sono dei dispositivi che identificano le funzioni dell'ente di consulenza e fissano le attività che sono necessarie al raggiungimento dei suoi obiettivi organizzativi. In questo senso, i sostegni istituzionali sono regole o pratiche comuni che legittimano l'esistenza stessa dell'ente rispetto all'ambiente esterno.



### Esempi di sostegni istituzionali

- norme negli atti costitutivi, negli statuti degli istituti indipendenti, che riportano una lista di attività obbligatorie;
- atti legislativi che richiedono espressamente un monitoraggio e/o forme di valutazione dei risultati (come ad esempio nel caso della clausola valutativa inserita in alcune leggi nazionali o regionali);
- richieste ad hoc da parte del Parlamento o del Governo per sviluppare inchieste, audizioni, o analisi di valutazione ex ante come passaggio procedurale necessario all'approvazione di una legge;
- disposizioni nei regolamenti parlamentari che consentono la creazione di commissioni ad hoc, specializzate, e con poteri rafforzati (sul modello delle commissioni di inchiesta);
- disposizioni della regolazione dell'UE che comportano obblighi di reportistica (come ad esempio nel caso del monitoraggio e della valutazione delle attività finanziate con il Fondo Sociale Europeo, FSE);
- contratti e accordi rispetto ad attività di assistenza tecnica e metodologica;
- pratiche informali di consulenza che la leadership degli istituti di policy advice può mantenere nei confronti di attori centrali nel sistema istituzionale, come le strutture tecniche dei ministeri dell'economia e delle finanze, il Capo dello Stato, i vertici delle Corti.

Anche se un organo di consulenza può svolgere più funzioni e avere un ruolo in più fasi del processo di policy, crediamo sia sempre possibile inferire qualitativamente una funzione di conoscenza prevalente. Le attività obbligatorie, i ruoli di policy formalizzati e i sostegni istituzionali modellano il tipo di conoscenza prevalente prodotta dall'Istituto di ricerca che agisce da advisor. Le funzioni di conoscenza del policy advice possono esser di tre tipi: a) **conoscenza strategica**: orientata alla soluzione dei problemi ed esplorativa, concentrata sulla produzione di report strategici o analisi di policy, attenta a temi come l'innovazione e la riforma degli obiettivi e della visione del welfare state; b) **conoscenza analitico-strumentale**: orientata alla raccolta in itinere di dati durante l'implementazione, funzionale al monitoraggio e alla valutazione ex post di risultati e impatti di programmi di policy; c) **conoscenza contestuale**: basata sull'evidenza e sulle previsioni, orientata alla valutazione ex ante di trend micro e macro nel sistema socio-economico, spesso a partire da sofisticati modelli econometrici.

**Figura 3.2 – Funzioni di conoscenza prevalenti: strategica, analitica e contestuale**

La funzione di conoscenza prevalente e le attività obbligatorie di un ente di consulenza sono espresse dai principali prodotti di ricerca. Una sezione della nostra analisi è dedicata a illustrare il principale prodotto di ricerca di ogni istituto, con una breve descrizione del suo contenuto e del programma di lavoro. L'idea di base è che si possano individuare uno o due prodotti che rappresentano la missione dell'ente e che ne definiscono le procedure operative. Per ogni caso, si descrive un esempio di prodotto che ha contribuito a determinare il successo di una iniziativa di riforma nel mercato del lavoro. Il contenuto di questo prodotto di ricerca viene descritto per suggerire in che modo l'Istituto di ricerca è stato in grado di contribuire alla ridefinizione del problema di policy, alla proposta di soluzioni innovative e alla costruzione di basi comuni per il dialogo e l'accordo tra il Governo e le Parti sociali.

**Tabella 3.1 – Funzioni di conoscenza prevalenti e principali prodotti di ricerca**

| Funzioni di conoscenza prevalenti   | Principali prodotti di ricerca  |
|---|---|
| Conoscenza strategica, orientata alla soluzione dei problemi ed esplorativa | Advisory report, policy briefs, working papers, documenti programmatici   |
| Conoscenza analitica: Monitoraggio dei dati e valutazione degli interventi  | Produzione di dati originali, report di monitoraggio, analisi di valutazione, audizioni parlamentari, rapporti parlamentari |
| Conoscenza contestuale: Stime del contesto socio-economico                  | Report annuali  |

Infine, l'organizzazione viene analizzata prendendo in considerazione le caratteristiche istituzionali e le relazioni formali con i principali destinatari politici, con la Pubblica amministrazione, con i portatori di interesse e la società. In particolare, prestiamo attenzione alla composizione degli organi di Governo delle infrastrutture di conoscenza, alla indipendenza dai destinatari politici (il Governo e i ministri), agli eventuali conflitti con altri attori della Pubblica amministrazione, e all'apertura nei confronti degli stakeholder. Sono descritte anche le scelte organizzative riguardo la leadership, l'autonomia manageriale nel reclutamento e nell'organizzazione, e le caratteristiche dello staff. Questi aspetti





mettono in primo piano le scelte operative sul funzionamento dell'Istituto, e possono esser diverse in base alle funzioni e al tipo di prodotti dell'ente di policy advice.

### 3.1 Selezione dei casi e metodologia

Il nostro Rapporto non intende coprire tutti gli attori nel sottosistema delle politiche del lavoro dei vari paesi, e non ha l'ambizione di descrivere il complesso network di istituti di ricerca, agenzie, commissioni, divisioni temporanee e *think tank* che compongono il panorama del policy advice in ogni paese (Campbell e Pedersen 2014). Piuttosto, mira ad offrire una descrizione della storia, delle funzioni e dell'organizzazione di alcuni tra i più importanti enti di consulenza nel campo del welfare e del lavoro.

Il Rapporto analizza un gruppo di sette paesi, per rendere conto delle varietà dei sistemi democratici e dei regimi di conoscenza nelle politiche del lavoro. Per descrivere alcuni esempi di policy advice, abbiamo selezionato alcuni specifici enti di consulenza che sono in stretto contatto con i governi e che mostrano un certo grado di istituzionalizzazione nel panorama domestico di queste politiche. La scelta di selezionare casi da diversi paesi europei intende offrire un repertorio di esempi, per enfatizzare poi le peculiarità del caso italiano, nel quale il policy advice, l'implementazione e la valutazione delle politiche del lavoro sono frammentate in un ambiente istituzionale caotico, caratterizzato da sovrapposizione di funzioni, ambiguità e conflitto.

Abbiamo considerato paesi con diverse tradizioni politiche e amministrative, e con diversi regimi di welfare (tabella 3.2). Ci siamo concentrati su uno o, in alcuni paesi, più istituti di ricerca, per descrivere la dinamica tra ambiente istituzionale, scelte organizzative e strategie contingenti nella produzione di policy advice a servizio del policy making:

- Per i Paesi Bassi: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).
- Per la Svezia: Institute for Future Studies (IFFS).
- Per l'Irlanda: National Economic and Social Council (NESC).
- Per la Francia: Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective, o France Stratégie (FS); Centre d'Études et de recherches sur les qualifications (CÉREQ).
- Per il Regno Unito: The Department for Work and Pensions (DWP).
- Per la Germania: Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) o Federal Institute for Vocational Education and Training, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung o German Council of Economic Experts (GCEE), Hartz Commission.
- Per l'Italia: Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP, ex ISFOL).

Per ogni caso abbiamo condotto un'analisi organizzativa, funzionale e relazionale, basata sulla legislazione e i regolamenti di ciascun istituto. Abbiamo inoltre raccolto informazioni sulle caratteristiche



della leadership e dello staff. Sei interviste in profondità<sup>1</sup> sono state condotte sui casi olandese, irlandese e italiano, per comprendere le relazioni con la parte politica e il ruolo di opportunità e vincoli posti dall'assetto istituzionale. Esperti francesi, anglosassoni, svedesi e tedeschi sono stati contattati per cogliere alcuni elementi dei rispettivi casi nazionali.

**Tabella 3.2 – Criteri per la selezione dei casi**

| Paese | Dinamica del sistema istituzionale      | Tipo di sistema amministrativo | Livello di decentramento dell'implementazione nel settore delle politiche del lavoro | Tipo di sistema di welfare nazionale | Tipo di struttura di policy advice prevalente                   | Qualità degli istituti di ricerca * |
|-------|---|--------------------------------|--|--------------------------------------|---|-------------------------------------|
| NL    | Consensuale                             | Continentale                   | Poco decentrato  | Corporativo; Europa Centrale         | Commissioni permanenti; istituti di ricerca delle Parti sociali | 5,7                                 |
| GER   | Consensuale                             | Continentale                   | Decentrato (Federalismo)   | Corporativo; Europa Centrale         | Commissioni permanenti e ad hoc                                 | 5,6                                 |
| FRA   | Maggioritario                           | Napoleonico                    | Poco decentrato  | Corporativo; Europa Centrale         | Cabinet ministeriel; enti di ricerca statali                    | 5,5                                 |
| ITA   | Consensuale con dinamiche maggioritarie | Napoleonico                    | Decentrato (Regionalismo)  | Solidarietà familiare; Sud Europa    | Istituti di ricerca pubblici                                    | 4,2                                 |
| IRL   | Maggioritario                           | Anglosassone                   | Molto poco decentrato  | Liberale; anglosassone               | Dipartimenti ministeriali; think tank                           | 5,5                                 |
| SVE   | Consensuale                             | Nord Europa                    | Decentrato   | Scandinavo                           | Istituti di ricerca   | 5,5                                 |
| UK    | Maggioritario                           | Anglosassone                   | Poco decentrato  | Liberale; anglosassone               | Dipartimenti ministeriali; think tank                           | 6,2                                 |

Fonte: *Quality of scientific institutions index (wef\_qsri)*, indicatore parte del *Global Competitiveness Report*, inserito nel *Quality of Government dataset 2016*: l'indice indica l'opinione di uomini di affari del paese rispetto alla qualità degli istituti di ricerca, e varia da un minimo di 1 (molto scarsa) ad un massimo di 7 (la migliore nel proprio campo anche a livello internazionale). Per consultare la fonte del dato: *The Global Competitiveness Report 2016–2017*, pp. 77.

<sup>1</sup> Le sei interviste si sono concentrate sulle funzioni e le strategie di ricerca degli istituti di ricerca analizzati in queste date: 6/02/2017 (intervista a testimone privilegiato 1); 1/03/2017 (intervista a testimone privilegiato 2); 5/01/2017 (intervista a testimone privilegiato 3); 20/01/2017 (intervista a testimone privilegiato 4); 5/01/2017 (intervista a testimone privilegiato 5); 10/01/2017 (intervista a testimone privilegiato 6).



## 4 INFRASTRUTTURE DI CONOSCENZA NEL WELFARE STATE: ESEMPI DALL'EUROPA

Per enfatizzare le caratteristiche relazionali e istituzionali del policy advice nelle politiche del lavoro la descrizione degli istituti di ricerca si concentra sulle funzioni, i principali prodotti e l'organizzazione. Ogni caso è introdotto da una breve nota sul contesto politico amministrativo del paese e sulla storia dell'organo di consulenza.

### 4.1 Il WRR nei Paesi Bassi: ingegneria della concertazione

I Paesi Bassi sono conosciuti per le elaborate strutture di concertazione. I vertici delle amministrazioni, le Parti sociali e gli esperti di policy si incontrano frequentemente in varie fondazioni, comitati e consigli. Per il coinvolgimento delle Parti sociali, l'attore più importante è la Fondazione per il lavoro (STAR, Stichting van de Arbeid). STAR è una fondazione privata, costituita nel 1945, sotto la tutela delle organizzazioni sindacali e datoriali. Gli accordi sono spesso negoziati all'interno della STAR. Inoltre, il Consiglio Socio-Economico (Sociaal Economische Raad, SER) funziona come organismo tripartito costituito da 11 membri selezionati da lavoratori, 11 dagli imprenditori, e da 7 "membri della corona" nominati dal Governo tra professori di economia, legge e sociologia. Il presidente della banca centrale olandese e il direttore del Central Planning Bureau, il principale istituto che formula le previsioni economiche, sono per definizione membri della corona nel SER. Creato nel 1950 come il principale consiglio nazionale per le consultazioni socio-economiche, il SER aveva la funzione di fornire consulenza al Governo sulle politiche sociali ed economiche. A partire dagli anni Settanta, il SER è stato sempre meno capace di produrre raccomandazioni unanimi, perché le Parti sociali usavano la propria posizione nel consiglio per ritardare riforme difficili. Negli anni Ottanta e Novanta, il ruolo del SER è stato in qualche modo messo in ombra dal consiglio scientifico per le politiche di Governo (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, da qui in avanti WRR). Negli anni Novanta e Duemila, i report sul mercato del lavoro, sulle pensioni e sul welfare del WRR si sono dimostrati molto influenti nel reindirizzare le politiche socio-economiche olandesi. Molte delle proposte di policy del WRR hanno ricevuto una tiepida accoglienza dallo STAR e dal SER, ma negli anni successivi le proposte del WRR sono state accolte anche dai partner sociali.

*Democrazia consensuale e diffusione di expertise favoriscono l'integrazione della conoscenza nelle policy*

Tutto ciò è avvenuto in un contesto politico-amministrativo che ha sviluppato capacità di analisi di policy per lungo tempo. Il principio consensuale a guida della democrazia, e la diffusione di expertise nell'amministrazione e nella università, hanno favorito l'integrazione della conoscenza nel processo di policy come primo elemento per trovare basi comuni di accordo. Inoltre, la prevalenza del Governo come decision-maker, ereditata dalla tradizione napoleonica, ha consentito all'esecutivo di sviluppare un numero di commissioni di consulenza nei diversi ministeri, mantenendo però un fondamentale ruolo di coordinamento per l'ufficio del Primo Ministro (il Ministero degli Affari generali). Il WRR quindi rappresenta un caso puro di ente di policy advice a carattere generalista, vicino al Governo ma legato al Primo Ministro. Il WRR è stato capace di offrire una consulenza di policy orientata alla soluzione dei



problemi. Agendo come un'avanguardia, il WRR è stato in grado di elaborare una nuova definizione del problema nella riforma delle politiche del lavoro.

#### 4.1.1 Storia

Il WRR è un consiglio scientifico istituito con atto istitutivo (Instellingswet W.R.R.) del 30 giugno 1976. È un ente di consulenza permanente che è parte della struttura organizzativa del Ministero degli Affari generali guidato dal Primo Ministro. Il consiglio era stato inizialmente creato in via sperimentale nel 1972, in un periodo particolarmente difficile, di "corporativismo immobile" per il dialogo sociale (intervista 1). Era stato creato per affrontare le sfide legate al rapido cambiamento della società e alle crescenti responsabilità del Governo, anche in merito alle prospettive future.

#### 4.1.2 Funzioni

##### *Mandato formale e sostegni istituzionali*

Il mandato formale del WRR comprende diverse funzioni: fornire informazioni scientificamente solide sugli sviluppi a lungo termine; costituire una struttura scientifica che il Governo possa utilizzare per definire le priorità e garantire che sia perseguita una politica coerente; formulare raccomandazioni sull'eliminazione delle inadeguatezze strutturali e il miglioramento della comunicazione e del coordinamento.

Il WRR produce conoscenze su vari temi, dal lavoro alla salute, dall'invecchiamento all'istruzione, dall'ambiente ai "big data". L'obiettivo originario del WRR era offrire analisi della trasformazione a lungo termine nella società olandese, con l'intento di fornire al Governo informazioni scientifiche su sviluppi latenti e futuri, e di contribuire alla formulazione delle politiche con "raccomandazioni sulle policy concrete o studi scientifici astratti sul futuro" (WRR 1977, 6).

Questa ambiziosa missione si è abbinata alla percezione positiva delle conoscenze scientifiche che è diffusa nel paese.

La missione dell'Istituto si è quindi ampliata, spingendo il

WRR ad essere non più solo un'istituzione di ricerca isolata, ma piuttosto un facilitatore pubblico che opera nella ridefinizione dei problemi e nella consultazione (intervista 1).

*Il contenuto degli advisory report è discusso pubblicamente e il Governo deve rispondere formalmente al Parlamento.*

L'ampio mandato formale è tradotto in una serie di funzioni cruciali nel processo politico. Il WRR produce dati, sviluppa ricerche originali con approcci metodologici diversi, e fornisce consulenza formale e valutazione politica su richiesta del Governo. Le attività del WRR si concentrano maggiormente nelle fasi di agenda e di formulazione delle politiche. La maggior parte dei rapporti e dei policy briefs si rivolgono non solo al Governo, ma anche ai media nazionali e alla più ampia comunità accademica, al fine di sostenere il dibattito pubblico sulle diverse questioni. Durante la fase di formulazione, il WRR può essere invitato a presenziare ad audizioni su argomenti diversi, in qualità di portatore di expertise indipendente. Quando il Governo emette una richiesta formale di consulenza, il WRR trasmette un report (advisory report) al Governo. I contenuti e le raccomandazioni del report sono pubblicamente disponibili e il Consiglio dei ministri deve rispondere ai risultati della relazione, sotto



forma di un memorandum al Parlamento (intervista 1). Anche se il contenuto della relazione non è vincolante per i responsabili politici, il Governo deve dare audizione al WRR in merito, se questo lo chiede. Il WRR non è coinvolto nell'attuazione di programmi governativi, né sembra contribuire agli obblighi di monitoraggio sulle politiche del lavoro e del welfare a livello UE. Altre agenzie ed enti di consulenza sono coinvolti nel monitoraggio e nella previsione, utilizzando i dati degli uffici statistici (intervista 1). Infine, come nel caso di altri istituti di ricerca, al WRR può essere attribuita per legge la valutazione formale di alcune politiche pubbliche. Questo compito formale è facilitato dal fatto che il WRR tradizionalmente produce proprie analisi di impatto sulle politiche di interesse.

Il WRR quindi poggia su un numero di funzioni definito e su chiari sostegni istituzionali, elencati nell'atto costitutivo e rafforzati da pratiche formalizzate all'interno del processo legislativo. Un buon esempio del funzionamento dei sostegni istituzionali è la necessità per il Governo di fornire una risposta formale e pubblica sul contenuto degli advisory reports.

#### *Funzione di conoscenza prevalente*

Il WRR ha recentemente sviluppato una visione particolare della propria funzione: esso intende produrre forme di conoscenza "orientate al futuro" e "creative" (intervista 1). In questo senso, il WRR produce una conoscenza strategica, che non è esclusivamente legata alla produzione di analisi, ma che aspira ad essere anche esplorativa. Mentre altre agenzie governative, come il Social-Cultural Planning Bureau (Sociaal-Cultureel Planbureau, SCP), forniscono dati e analisi aggiornate, la funzione distintiva del WRR è proprio cambiare la definizione dei problemi collettivi attraverso l'uso della conoscenza scientifica (intervista 1). Il WRR offre consigli al Governo sul bisogno di cambiare la propria visione delle politiche in molti campi della regolazione, incluso quello delle assicurazioni sociali, del mercato del lavoro e delle pensioni, ma anche in quello ambientale, nella sicurezza e sul futuro dell'Unione europea.

Questa conoscenza di natura più esplorativa è facilitata dalla promozione di "strategie di rete" con istituti di ricerca internazionali e altri enti di consulenza governativa. Il tentativo è quello di legare conoscenza scientifica, dialogo sociale e politiche pubbliche. Inoltre, l'attenzione a più discipline, come quelle legate alle diverse tradizioni, ingegneristica e concertativa, consente una mediazione tra il bisogno di credibilità scientifica e l'esistenza di una rappresentatività degli interessi (intervista 1).

#### *4.1.3 Principali prodotti di ricerca e influenza nelle politiche del lavoro*

La prevalenza della funzione esplorativa è anche visibile nei principali risultati della ricerca del WRR. Oltre agli *advisory report* e ai rapporti di valutazione, il WRR offre numerosi prodotti di ricerca, soprattutto nel campo delle scienze sociali, con approcci prevalentemente qualitativi. I risultati della ricerca sono disponibili sotto forma di report, policy brief, e working paper.

**Tabella 4.1 – Lista dei prodotti, anno 2015**

| Prodotto   | Origine                                      |
|--|--|
| Report, inchieste, policy briefs (9)                             | Ex lege, su richiesta, di propria iniziativa |
| Altri tipi di pubblicazioni (3)                                  | Di propria iniziativa                        |
| Audizioni formali e discussioni con ministri e parlamentari (20) | Ex lege, su richiesta                        |
| Riunioni con i policy maker (8)                                  | Su richiesta                                 |
| Conferenze, workshop, meeting di esperti (10)                    | Di propria iniziativa                        |
| Dibattiti pubblici (30)  | Di propria iniziativa                        |

Fonte: *Rijksbegroting 2015 (bilancio dello stato)*; accesso su internet il 4 Febbraio 2017, [http://www.rijksbegroting.nl/2015/voorbereiding/begroting,kst199435\\_6.html](http://www.rijksbegroting.nl/2015/voorbereiding/begroting,kst199435_6.html)

Il principale prodotto di ricerca è il *Policy Report*, che viene creato partendo dagli interessi scientifici del consiglio e sviluppato da diversi gruppi di lavoro durante un periodo di uno a due anni, a seconda della complessità dei progetti. Mentre il consiglio controlla il lavoro dello staff ed esprime le ultime decisioni sulla versione finale, la costruzione del report è fatta da gruppi di lavoro costituiti dal Direttore del WRR. Lo staff lavora in modo collegiale, si incontra ogni settimana per discutere i progressi della ricerca. Questi incontri costituiscono un processo di review interna che rafforza la qualità del contenuto scientifico del report.

*Il direttore del WRR costituisce piccoli gruppi di ricerca che lavorano in modo collegiale alle analisi che compongono le diverse parti del report*

Nel frattempo, il direttore lavora per creare un dibattito intorno al report e per stimolare le aspettative del Governo e del Parlamento. Questo viene fatto attraverso l'organizzazione di seminari aperti come le *WRR lectures*, invitando esperti esterni a parlare dei temi del report. Il giorno della conferenza stampa finale, il Direttore invita i parlamentari e gli altri stakeholder per avere una anteprima dei risultati e del contenuto delle raccomandazioni. In questo modo, i report non sono esclusivamente orientati al Governo, ma anche al pubblico (intervista 1).

Tra i documenti più influenti del dibattito pubblico nazionale, WRR ha elaborato una relazione del 2013 "Verso una società dell'apprendimento - Investire nei Paesi Bassi", mentre grande importanza rivestono alcune relazioni sul mercato del lavoro, come "Work in perspective" (1990), "Generatiebewust Beleid" o "La generazione della politica consapevole" (1997), "De Verzorgingsstaat Herwogen" o "La ricalibratura del benessere" (2006), "Una politica attiva del mercato del lavoro" (1987) e "Sicurezza" (1985). Di recente, ha elaborato una relazione sul futuro della finanza olandese.



### **Un esempio di impatto: il WRR nel "miracolo olandese"**

Alla metà degli anni Ottanta 80, il welfare olandese sembrava essere intrappolato in un ciclo patologico di "benessere senza lavoro". La combinazione di un crescente volume di cittadini inattivi "dipendenti da welfare" e di un numero decrescente di cittadini attivamente occupati metteva a repentaglio le basi finanziarie e sociali del welfare. Nel 1990, il WRR ha pubblicato la sua relazione "Een werkend perspectief" (Una prospettiva sul lavoro), in cui ha individuato il basso livello di partecipazione all'occupazione come il tallone di Achille del welfare olandese. Così facendo, il WRR ha spostato la definizione del problema, modificando il focus dal migliorare le cifre di disoccupazione e la competitività, ad aumentare i livelli di partecipazione alla forza lavoro per mettere lo stato di welfare olandese su solide basi. Il WRR sosteneva che solo una strategia che avrebbe indotto più persone all'occupazione avrebbe potuto invertire il ciclo negativo di tasse e contributi sociali elevati che portano ad elevati costi del lavoro, causando infiniti round di licenziamenti in un'economia aperta sempre più competitiva. Il WRR ha promosso un nuovo approccio basato sulla creazione di impieghi "semplici", "economici" e "flessibili" per i lavoratori con scarsa esperienza e scarse competenze. Le raccomandazioni politiche del WRR hanno ispirato i successivi governi a modificare i sistemi di indicizzazione dei salari, tenendo conto del rapporto tra i beneficiari e popolazione impiegata; a riorganizzare l'assicurazione di malattia e invalidità; a cambiare la governance dell'amministrazione sociale e a perseguire politiche attive sul mercato del lavoro. In seguito, il report "Una prospettiva sul lavoro" è stato seguito da rapporti analoghi sulle pensioni (1997) e sull'assistenza sanitaria (1998). Negli anni Duemila il WRR è stato il primo grande *think tank* olandese a promuovere un approccio di investimenti sociali per la riforma del welfare (nel

#### *4.1.4 Organizzazione*

Da un punto di vista strutturale, il WRR è un ente permanente composto da un consiglio e da un segretariato. Secondo l'atto costitutivo del 1976, il consiglio del WRR è composto da un numero compreso tra cinque e undici membri, tra i quali viene nominato un presidente. I membri del Consiglio sono selezionati tra rinomati esperti scientifici in diverse discipline, a seguito di una indicazione del Primo Ministro in conformità con il Consiglio dei ministri. I membri del consiglio scientifico rimangono in carica per cinque anni. Gli attuali nove consiglieri sono accademici esperti in finanza, legge, Pubblica amministrazione, medicina, etica, sociologia, economia e ingegneria.



Il consiglio del WRR approva un programma di lavoro di tre anni, previa consultazione del Primo Ministro. Il contenuto del programma di lavoro è fortemente influenzato da un membro del consiglio, che viene nominato dal Primo Ministro come Segretario Generale e Direttore. Il Direttore seleziona il personale scientifico e può ricorrere ad altre agenzie o autorità che controllano le politiche per il Governo olandese. Negli ultimi anni sono state introdotte pratiche di trasparenza anche per l'approvazione del piano di lavoro, al fine di ridurre il rischio di produrre la conoscenza come si trattasse di una "fumata bianca" (intervista 1).

### *Indipendenza dalla politica*

La recente trasformazione del WRR da istituzione di ricerca isolata a facilitatore, orientato al pubblico più ampio, per la creazione di definizioni del problema condivise, è stata possibile grazie all'indipendenza dalla politica della quale gode il WRR, soprattutto rispetto al Governo, che è il più importante decisore nei Paesi Bassi (intervista 1). Questo tipo di rapporto è promosso da una mutua indipendenza, che consente al policy advice del WRR di essere scientificamente credibile e non solo strumentale alla volontà politica (intervista 1). Le attività di creazione di nuova conoscenza che hanno consentito al WRR di sostenere una nuova visione delle questioni di welfare non sarebbero state possibili senza questo tipo di indipendenza.

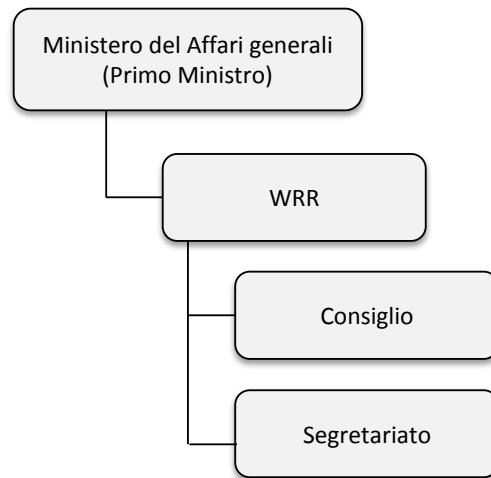
*La credibilità scientifica e l'utilità dei report è sostenuta da una reciproca indipendenza tra il WRR e il Governo*

Infatti, il Primo Ministro nomina i componenti del consiglio, ma il consiglio interagisce anche con altri membri dell'esecutivo: ogni Ministro può richiedere collaborazioni e analisi, mentre il Consiglio dei ministri è coinvolto nell'elaborazione del programma di lavoro del WRR. A differenza delle unità di consulenza dei dipartimenti ministeriali, che rispondono solo alle richieste del Ministro competente, o delle agenzie governative, che svolgono solo un monitoraggio delle politiche, il WRR svolge le proprie ricerche liberamente, produce evidenze scientifiche e offre raccomandazioni di policy che il Governo può accogliere o meno. Il WRR non è legato alle sole richieste del Governo, e allo stesso tempo il Governo non è obbligato a seguire i suggerimenti del WRR: in ogni caso, entrambi sono pubblicamente responsabili. Allo stesso tempo, il sostegno informale da parte del Governo al consiglio e al direttore consentono al WRR di mantenere un canale privilegiato con l'esecutivo.





**Figura 4.1 - Posizionamento istituzionale del WRR**

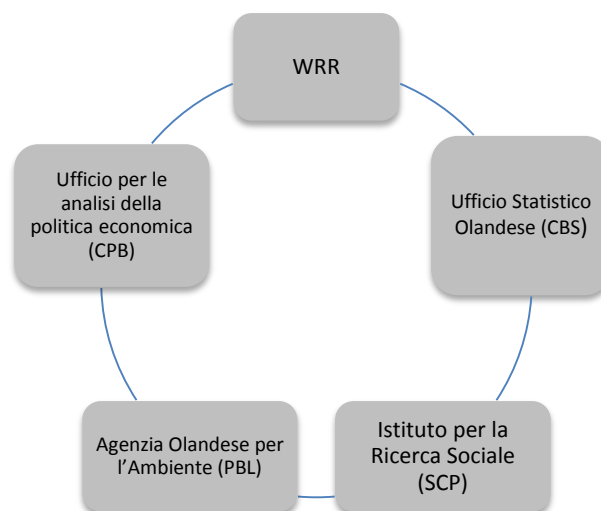


Fonte: atto costitutivo 1976 e sito web istituzionale

#### *Relazione con la Pubblica amministrazione e le Parti sociali*

In senso ampio, il WRR è anche indipendente rispetto alla Pubblica amministrazione e alle Parti sociali. Esso è inserito in una rete domestica di attori prevalentemente istituzionali, con connessioni frequenti con altre agenzie indipendenti, con le quali collabora frequentemente per ragioni di ricerca. Il personale del WRR ha un contratto da dipendente pubblico, ma viene selezionato dal direttore. Dato l'orientamento alla ricerca del WRR, il personale è sollevato da attività amministrative o di attuazione di politiche. Rispetto alle relazioni con gli stakeholder, non vi è alcun obbligo di includere le Parti sociali nel consiglio. Questa separazione e indipendenza dai gruppi di interesse (tra cui i sindacati) è stata una caratteristica tipica del WRR sin dalla sua fondazione (intervista 1).

**Figura 4.2 - Il network domestico del WRR**



Fonte: atto costitutivo 1976 e sito web istituzionale



### *Bilancio e personale*

Da un punto di vista organizzativo, il WRR ha una forte autonomia che gli consente di definire i suoi obiettivi strategici. Il WRR è finanziato dal Ministero degli Affari generali e ha autonomia di spesa, considerando anche l'assunzione del personale e la possibilità di richiedere consulenze esterne per lo sviluppo del programma di lavoro. I bilanci statali riportano informazioni sulle spese operative e descrivono i compiti del WRR, mostrando accountability e responsabilità pubblica. Nel 2015, il finanziamento pubblico è stato di 3,74 milioni di euro, con la maggior parte delle spese a copertura dei costi del personale (3,16 milioni). Il personale conta 33 membri (23 con competenze scientifiche e 10 per l'amministrazione), la cui specializzazione si estende dalla sociologia ed economia, alla scienza politica e alle scienze naturali. Il livello di istruzione del personale scientifico è il dottorato di ricerca (PhD). La gestione esecutiva del WRR è affidata al direttore, che ha piena autonomia manageriale in relazione all'organizzazione interna e alle relazioni con gli altri istituti di ricerca e agenzie. Il direttore coordina il lavoro dello staff di ricerca e del consiglio scientifico.

*Con finanziamenti pubblici pari a 3 milioni di euro, il WRR gode di piena autonomia manageriale, ha accesso a tutti i dati e si affida ad uno staff di 33 membri tra ricercatori e personale*

Per quanto riguarda la disponibilità e l'accesso ai dati rilevanti per l'analisi delle politiche del lavoro, il WRR ha pieno accesso a tutti i dati raccolti dalle altre agenzie, spesso centralizzati nell'Ufficio Statistico. Il WRR non ha bisogno di essere autorizzato a consultare o ricevere dati, a qualunque livello di disaggregazione. I ricercatori del WRR possono farne richiesta direttamente agli enti nazionali che li organizzano. Il WRR ha anche le competenze per produrre dati e analisi proprie, che a loro volta sono rese disponibili alle agenzie e agli enti che ne facciano richiesta. Il WRR cura con particolare attenzione la disseminazione delle proprie ricerche: i report e le altre analisi possono essere tutti scaricati dal sito istituzionale, e molti dei rapporti sono scritti o tradotti anche in inglese. Grande visibilità viene data anche ai seminari e agli eventi pubblici, con attenzione a curare anche il rapporto con i media.

## **4.2 L'Istitute for future studies (IFFS) in Svezia: ricerca scientifica e consulenze su richiesta**

Rispetto ai Paesi Bassi, nel panorama istituzionale svedese è il Parlamento a costituire il decisore più importante. Il Parlamento sostiene spesso governi di minoranza, in un contesto culturale abbastanza omogeneo. L'amministrazione pubblica è fortemente centralizzata, mentre gran parte dell'implementazione avviene a livello municipale, specialmente nei servizi di welfare e di assistenza sociale. Le infrastrutture di conoscenza sono diffuse sia nel settore pubblico che in quello privato. Gran parte di questi istituti contribuisce alla ridefinizione degli aspetti centrali nel welfare state svedese, che è improntato all'universalismo, ed è sfidato da questioni demografiche. In questo contesto, l'Institutet För Framtidsstudier (IFFS) o Institute For Future Studies è uno dei molti istituti di ricerca svedesi, ma con un posizionamento prevalente nella comunità accademica. È stato fondato come istituzione a scopo generale, capace di offrire analisi e consulenza sugli sviluppi della società svedese, modificando l'interpretazione dei principali problemi di welfare e favorendo le riforme. Con il passare del tempo,



l'orientamento dell'Istituto si è modificato dalle attività di policy advice e consulenza per le istituzioni ad un maggiore interesse per il dibattito accademico e ad una maggior indipendenza dal Governo.

#### 4.2.1 Storia

Il IFFS è una fondazione di ricerca indipendente, separata dal Governo ma in frequente contatto con il Ministero dell'Istruzione. Seguendo l'idea di ricercare nuovi strumenti per affrontare il cambiamento sociale, il IFFS è stato inizialmente creato nel 1973 come un Segretariato che rispondeva al Primo Ministro, su suggerimento di una commissione speciale governativa su come costituire un istituto per lo studio degli sviluppi di lungo termine. Nel 1980, il IFFS è migrato dall'ufficio del Primo Ministro al Consiglio per la Pianificazione e il Coordinamento della ricerca, ed è stato poi definitivamente trasformato in una fondazione indipendente dal Governo nel 1987 (Arsredovisning/annual report 2015, 8).

#### 4.2.2 Funzioni

##### *Mandato formale e sostegni istituzionali*

Il mandato formale dell'IFFS è condurre ricerca avanzata nelle scienze sociali, in modo da offrire una prospettiva orientata al futuro per la ricerca svedese, sviluppando teorie e metodi adeguati per una tale vocazione strategica. Un altro dei compiti è promuovere una discussione sulle possibilità e sulle minacce per lo sviluppo sociale del mercato del lavoro, del welfare e della cultura. Infine, il IFFS è dedicato alla disseminazione della propria ricerca, tramite l'organizzazione di workshop per la comunità di ricerca internazionale e per il pubblico.

La *mission* del IFFS è fortemente orientata alla ricerca e alla costruzione di una conoscenza che possa esser utile non solo al Governo, ma anche alla società e alla comunità scientifica. Oltre alla ricerca scientifica, anche la produzione di dati originali è estremamente importante per l'istituto. Inoltre, al pari di altri esperti o istituti di ricerca svedesi, l'IFFS può assumere un ruolo formale nella fase di formulazione delle politiche. Infatti, il processo legislativo precede una vera e propria fase di inchiesta, successiva all'iniziativa legislativa, che può esser attivata su richiesta del Parlamento o del Governo. L'inchiesta è un compito che può esser affidato a diversi attori, da componenti del ministero, a singoli commissari o a una intera commissione. Tali enti di inchiesta temporanei operano in maniera indipendente dal Governo e possono includere esperti, ufficiali pubblici e politici. L'IFFS e i suoi ricercatori possono esser chiamati a far parte di questa fase di inchiesta, che si conclude con il rilascio un rapporto di consulenza chiamato *Statens Offentliga Utredningar (SOU)*, o Investigazioni Ufficiali del Governo. I rapporti SOU sono pubblicati nelle Serie dei Report Ufficiali del Governo svedese e, più importante, vengono discussi pubblicamente, nei media e nelle università. Infatti, prima che il Governo prenda una posizione sul contenuto delle raccomandazioni, i rapporti vengono inviati ad un certo numero di enti revisori o *referral bodies* (selezionati tra agenzie governative, governi locali, gruppi di interesse specializzati) le cui attività potrebbero esser toccate dalle proposte contenute nei SOU. Se gli

*L'IFFS è fortemente orientato alla ricerca sugli sviluppi strategici del welfare e può svolgere un ruolo formale di inchiesta nel processo legislativo svedese*



enti revisori non riconoscono il loro consenso alle raccomandazioni, il Governo può non considerarne il contenuto.

Quindi, il IFFS ha un ruolo formalizzato di policy advice: viene chiamato a produrre report il cui contenuto non è vincolante per il Governo, ma viene comunque discusso nel dibattito. Ad eccezione di questo caso, il IFFS non è coinvolto nelle attività di implementazione di alcuna policy, né sembra contribuire al monitoraggio e alla valutazione dell'utilizzo dei fondi europei. Tuttavia, l'IFFS può essere incaricato di missioni particolari da parte di agenzie o ministeri, come nel caso del test di sofisticati modelli di micro-simulazione per l'Agenzia della sanità pubblica svedese, o nel caso di un rapporto di ricerca commissionato dal Mediatore di Diritti delle Minoranze.

L'IFFS può quindi contare su un certo numero di sostegni istituzionali a supporto della propria autonomia di ricerca: un mandato formale ben definito e incentrato sulle attività di ricerca, la richiesta di relazioni consultive del Governo o del Parlamento nel processo legislativo attraverso la procedura SOU, la solida collaborazione con il Ministero dell'Istruzione svedese e con altre università su specifici progetti di monitoraggio e valutazione.

#### *Funzione di conoscenza prevalente*

Questi aspetti confermano la stessa natura di IFFS come istituto la cui funzione principale è produrre conoscenza strategica, attraverso una valutazione di politiche basata sull'evidenza e l'elaborazione di previsioni fondate su sofisticate metodologie. In momenti particolari della storia svedese, la valutazione delle politiche è stata utilizzata per proporre nuove definizioni dei problemi su importanti problemi sociali, fornendo conoscenza orientata alla soluzione dei problemi. La frequente collaborazione con altre istituzioni nazionali e internazionali è volta a sostenere la reputazione dell'istituto nella più ampia comunità di ricerca.

#### *4.2.3 Principali prodotti di ricerca e influenza nelle politiche del lavoro*

I principali prodotti della ricerca sono elencati nella relazione annuale. La ricerca IFFS è ampiamente presente nel dibattito sui media su temi cruciali come la ridefinizione del welfare, gli investimenti sociali e il cambiamento climatico. Spesso le ricerche del IFFS sono tradotte in inglese. Un altro segno distintivo di IFFS è la sua produzione di dati: ad esempio, IFFS ospita per la Svezia il World Value Survey, produce i propri micro dati attraverso sondaggi e interviste, utilizza dati di registro e sviluppa propri software per l'analisi dei dati, e produce sofisticate analisi quantitative, che includono anche studi longitudinali. Per contratto, i ricercatori dell'istituto devono pubblicare su riviste scientifiche internazionali<sup>2</sup>, dimostrando così di essere scientificamente credibili ed integrati nella più ampia comunità scientifica. Questo assicura ai prodotti di ricerca di IFFS visibilità e influenza.

---

<sup>2</sup> Come ad esempio: Scandinavian Journal of Public Health, European Sociological Review, Social Networks, Journal of Family Issues, Journal of Contemporary Criminal Justice, Network Science, Sociological Science (Årsredovisning/annual report 2014, 7).



L'IFFS è fortemente autonomo nella definizione della propria strategia di ricerca, descritta in un programma di tre o cinque anni che definisce il quadro per le attività di ricerca dell'istituto. Le linee generali di tale programma sono formulate dal direttore dell'istituto e poi definitivamente approvate dal consiglio, senza intervento governativo. Ad esempio, il framework attuale per le attività di ricerca "Quale futuro? Sfide e scelte per il 21esimo secolo (2015-2020)" include varie aree tematiche: "La nostra responsabilità nei confronti delle generazioni future", "Democrazia nel 21esimo secolo", "Nuove tecnologie e il futuro dell'umanità", "Discriminazione, sessismo e razzismo" e "Eguaglianza". Invece, il precedente direttore Joackim Palme ha condotto un programma di ricerca chiamato "La Società e il Futuro", per comprendere in che modo i cambiamenti strutturali possono avere impatto sul welfare individuale e sulla distribuzione delle risorse. Questo programma era fortemente focalizzato sull'integrazione europea e le questioni migratorie globali.

*L'IFFS ha ampia autonomia nel definire la strategia di ricerca, che spazia dal welfare al cambiamento climatico.*

*Nel 2015 i ricercatori di IFFS hanno prodotto 31 articoli accademici e contribuito in varie forme al dibattito sui media*

Per quanto riguarda il tipo di output di ricerca, nel 2015 i ricercatori di IFFS hanno prodotto 31 pubblicazioni, principalmente come articoli su riviste scientifiche, manuali e capitoli di libri, recensioni di libri su diversi temi legati all'orientamento strategico IFFS: povertà, condizioni scolastiche, genere e discriminazione etnica, filosofia politica, filosofia della scienza, matematica e opinione pubblica, comportamento deviante, equità e casualità in economia.

L'IFFS è inoltre impegnato nel promuovere l'impatto della sua ricerca e la presenza dei suoi ricercatori nei media. L'Årsredovisning, il rendiconto annuale, riporta con precisione tutti gli interventi dei ricercatori IFFS sulla radio e sulla TV; descrive anche la strategia di comunicazione per i nuovi media, descrivendo il numero e il tipo di eventi, attraverso una gestione professionale di Twitter, Facebook, Youtube e LinkedIn (Årsredovisning 2015, 7). Tutte le informazioni principali sui contenuti ed i metodi dei singoli prodotti di ricerca sono riportati in abstract disponibili sul sito sia in svedese che inglese, mentre la maggior parte delle altre informazioni sono contenute nel rendiconto annuale, pubblicato in svedese.



### **Un esempio di impatto: Il report IFFS del 2006 sulle politiche sostenibili per l'invecchiamento in Europa**

Nel 2006 l'IFFS ha pubblicato un report, scritto in svedese e in inglese, che, partendo dall'analisi delle tendenze demografiche, ha ridefinito il problema della sostenibilità del welfare in un contesto di sviluppo. Il punto di partenza è stato la riflessione sulla sostenibilità del sistema di welfare svedese, con particolare riferimento all'aumento della longevità e al probabile aumento della pressione fiscale sul sistema redistributivo della sicurezza sociale. L'analisi scientifica ha dimostrato come il tasso di natalità in calo fosse tra i più grandi pericoli per la sostenibilità dello stato sociale svedese. Su questa base, il report ha formulato raccomandazioni di policy che suggerivano al Governo di non concentrarsi solo sulla disoccupazione, ma di concentrarsi sui presupposti per sostenere un'occupazione più ampia a lungo termine, e quindi sull'incremento demografico. Questo cambiamento paradigmatico ha introdotto per la prima volta il principio secondo il quale il Governo deve investire risorse a sostegno della natalità, rafforzando soprattutto i servizi per l'infanzia. Il report per la prima volta ha posto sul tavolo il tema dell'equilibrio intergenerazionale nelle politiche di welfare, sostenendo la necessità di considerare le interazioni tra settori tradizionalmente separati, quali l'istruzione, le politiche familiari e la loro connessione con le politiche del mercato del lavoro.

#### *4.2.4 Organizzazione*

Per quanto riguarda l'organizzazione, il IFFS è una fondazione pubblica ma indipendente, che ogni anno riceve fondi pubblici. È guidata da un Consiglio di Amministrazione composto da nove membri, nominati dal Governo, ma formalmente separati da quest'ultimo. Nel presente consiglio, sei membri sono accademici, uno è un parlamentare, uno è un giornalista, un precedente Ministro (ora imprenditore). Quest'ultimo è anche l'attuale presidente, con compiti di rappresentanza. Inoltre, il Consiglio seleziona tra i suoi componenti un direttore, che ha funzioni esecutive sia per le questioni scientifiche che per quelle amministrative.

#### *Indipendenza dalla politica*

La natura di fondazione pubblica, la struttura delle nomine e il tipo di relazione con molti attori istituzionali oltre al Governo (tra i quali il Parlamento), la forte autonomia del direttore nella definizione del programma di ricerca quinquennale e nell'organizzazione dei gruppi di lavoro, sono tutti elementi che testimoniano di una forte indipendenza del IFFS dai destinatari politici. Questa indipendenza è principalmente sostenuta dalla *mission* dell'istituto, che ad oggi è fortemente votata alla produzione di



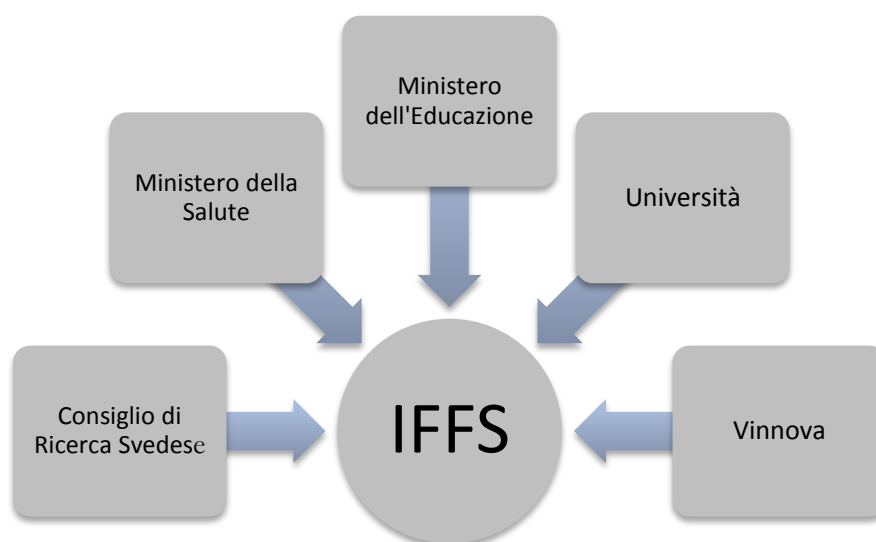
ricerca e alla valutazione basata sull'evidenza delle politiche pubbliche, come traspare dai molti report di ricerca riportati integralmente sul sito internet e dal contenuto del rendiconto annuale. Il frequente ricorso da parte di ministeri e agenzie governative alla ricerca di IFFS ne enfatizza la credibilità e l'indipendenza, mentre il suo ruolo formalizzato nella procedura dei SOU gli riconosce uno status anche nei confronti del Parlamento, il maggior decisore nel sistema istituzionale svedese.

#### *Rapporti con la Pubblica amministrazione e le Parti sociali*

L'IFFS mostra grande impegno nell'espandere la propria rete e con essa l'influenza delle proprie ricerche, sia a livello nazionale che internazionale. La collaborazione con altre università e con altre agenzie governative è attestata dal numero e dal tipo di finanziamenti che riceve da varie istituzioni, come il Consiglio Svedese di Ricerca, l'agenzia per l'innovazione Vinnova, l'Unione europea e diverse fondazioni private e indipendenti. Dato che l'IFFS è composto quasi esclusivamente da accademici, la sua rappresentatività rispetto agli attori delle politiche di welfare non è ampia, ma la diffusione dei risultati della ricerca attraverso seminari e workshop pubblici rende IFFS molto visibile nel dibattito pubblico.

Tale strategia di networking è coerente con gli sforzi per sostenere la elevata credibilità scientifica del suo policy advice, caratteristica distintiva del IFFS. Un segno di questo è il prestigio accademico dei membri del consiglio e degli altri ricercatori che sono affiliati all'istituto, pur essendo dipendenti di altre istituzioni di ricerca. La credibilità del IFFS è rafforzata dalla disponibilità di molte informazioni sui progetti di ricerca attuali e passati, che riportano con precisione obiettivi, metodi, risultati e finanziamenti.

**Figura 4.3 - Il network domestico di IFFS**



Fonte: atto costitutivo e sito istituzionale



### *Bilancio e personale*

IFFS gode di piena autonomia di spesa e viene finanziato attraverso una varietà di fonti, tra cui il bilancio statale e finanziamenti ad hoc da altre istituzioni, incluse le organizzazioni private (Arsredovisning 2015, 9). Questa varietà di fonti di finanziamento rafforza l'indipendenza di IFFS. Nel 2015, l'istituto ha ricevuto fondi da vari finanziatori. Le entrate dal bilancio statale ammontavano a circa 2 milioni di euro. Altre entrate derivanti da progetti e lezioni erano marginali, ammontando a 80.000 euro. Le spese per il personale contavano circa 1,7 milioni di euro; quelle per le consulenze o le spese esterne sono state di circa 175.000 euro; quelle infine per strumenti e software a circa 86.000 euro (Arsredovisning 2015, p. 9). L'IFFS si basa su uno staff limitato nel numero ma articolato nelle competenze. Nel 2015, il personale risultava composto da un totale di 31 dipendenti (tra cui diversi impiegati a tempo determinato), di cui 13 donne (7 nell'area di ricerca e 6 nell'amministrazione), e 18 uomini (di cui solo uno nell'amministrazione). L'Istituto si impegna in favore di una equa rappresentanza di genere e di etnia (Årsredovisning 2015, 10). Nel 2017, invece, l'istituto presenta 22 impiegati amministrativi e 35 ricercatori (per un totale di 57 impiegati), e collabora con 26 affiliati di ricerca di diverse istituzioni nazionali. Le competenze del personale di ricerca variano dalla filosofia (ramo di expertise dell'attuale Direttore), alla scienza politica, dalla sociologia alla psicologia, ma anche matematica, economia e demografia. Il framework e le procedure operative di ricerca sono decise dal Direttore, che organizza le squadre di lavoro e coordina le relazioni con il Consiglio. L'IFFS è particolarmente coinvolto nella creazione di dati e nel perfezionamento metodologico, con particolare attenzione ai metodi quantitativi e alla valutazione dell'impatto. Infine, l'IFFS gode facilmente dell'accesso a diverse fonti di dati dai ministeri e dalle agenzie governative, senza bisogno di particolari procedure autorizzative.

*L'IFFS gode di varie fonti di finanziamento, tutte legate a progetti di ricerca. Lo staff di circa 30 persone è reclutato dal direttore e composto in gran parte da ricercatori con dottorato*

### **4.3 Il National Economic and Social Council (NESC) in Irlanda: costruire il consenso dopo la crisi**

In Irlanda il conflitto politico si è spesso intrecciato con lo scontro sociale. Alla luce di un confronto così strutturato, il Governo nazionale è tradizionalmente un attore centrale nelle politiche sociali e del lavoro per favorire la concertazione tra i sindacati, gli agricoltori e le associazioni imprenditoriali. Sul piano istituzionale prevale il potere esecutivo, le nomine politiche sono sempre più frequenti (Eichbaum e Shaw 2010), mentre il *civil service* funziona secondo il modello della neutralità tipico della Pubblica amministrazione anglosassone. In questo contesto, il *National Economic and Social Council (NESC)*, è divenuto un organo a metà strada tra un'istituzione di carattere generale e una di carattere più specifico, con lo scopo di favorire la concertazione sulle politiche di welfare tra il Governo e le Parti sociali. Questa particolare organizzazione fa sì che il NESC sia fortemente legato ai vari gruppi di interesse dispersi nella società, ma sia altresì in grado di sviluppare delle ricerche autonome, anche per salvaguardare un certo grado di indipendenza dalla Segreteria Generale del Ministero del Taoiseach (nome con cui si indica il Primo Ministro irlandese) e per sopravvivere alle alternanze di Governo. Il NESC dunque rappresenta un ente di consulenza in cui il Governo e le Parti sociali sono impegnati nel





comune sforzo di accordarsi sulle tematiche del lavoro, e la ricerca scientifica è strumentale a questo scopo.

#### 4.3.1 Storia

Il NESC fu istituito nel 1973 con lo scopo di fornire una consulenza al Taoiseach sugli sviluppi strategici e di lungo periodo in ambito sociale ed economico. A quel tempo il conflitto industriale era particolarmente alto, e la nascita del NESC può esser vista come il frutto degli sforzi dello stato nel cercare un dialogo con le Parti sociali per instaurare una definizione condivisa degli indicatori economici e degli sviluppi futuri, muovendo da una discussione della produzione scientifica. I primi rapporti degli anni Settanta concernevano la politica sociale, la distribuzione del reddito e le politiche abitative. Durante la crisi degli anni Ottanta, il NESC fornì al Governo le basi per negoziare un programma per la ripresa nazionale con le Parti sociali attraverso il proprio report strategico, un documento di durata triennale che aveva trovato l'assenso delle parti coinvolte. Nel 2005 il NESC sostenne il periodo di crescita economica promuovendo misure innovative di protezione sociale. Quando la crisi economica tornò a colpire nuovamente il paese nel 2008, il NESC ebbe le stesse difficoltà del Governo nel trovare un nuovo accordo con le Parti sociali (intervista 2). Dal 2006 al 2009, il NESC subì un periodo di ristrutturazione a seguito dell'atto costitutivo del NESDO (vedi p.36) e fu sospeso prima dell'avvento della Troika nel 2010, per poi tornare in attività. Prima del 2010, il NESC produsse diversi rapporti sulla crisi e la politica europea, espandendo il proprio ambito di competenza allo sviluppo sostenibile e alla tutela ambientale. L'attuale programma di lavoro del NESC copre diverse aree, come le politiche abitative, le famiglie senza lavoro, la pianificazione strategica e sostenibile delle infrastrutture, l'economia circolare e l'acquacultura.

*Al confine tra concertazione e ricerca sugli sviluppi futuri, il NESC ha contribuito alla definizione degli accordi con le parti sociali*

#### 4.3.2 Funzioni

##### *Mandato formale e sostegni istituzionali*

In principio, il NESC fu concepito come un consiglio dove le Parti sociali e il Governo potessero instaurare un dialogo in materia economica. La ricerca era discussa, invece che prodotta, nello sforzo di trovare un accordo in materia di politiche sociali e integrazione europea facendo del NESC un ente a metà tra un istituto di ricerca e un ente consultivo. Dal momento che la ricerca scientifica apparve necessaria al raggiungimento dell'intesa, il lavoro del NESC divenne più analitico e concettuale, rafforzando il ruolo del Segretariato del NESC (intervista 2). Le funzioni di ricerca del Segretariato crebbero di pari passo con il numero di associazioni di spicco rappresentate all'interno del Consiglio, e divennero ancora più importanti nel corso degli anni. Secondo il presente regolamento (l'atto costitutivo del NESDO del 2006), il NESC è tenuto a "analizzare ed informare" il Primo Ministro in merito alle questioni strategiche in materia di sviluppo sociale e di giustizia sociale. Inoltre, deve fornire al Governo gli elementi necessari per la negoziazione degli accordi con le Parti sociali. Dopo l'influenza negli anni Novanta e il fallimento delle forme di consultazione tradizionale a partire del 2008, la missione futura del NESC è attualmente rimessa all'esame del Governo (intervista 2).



Questo percorso, dalla consultazione alla costruzione del consenso verso una ricerca orientata alla soluzione dei problemi, può essere osservato guardando alle funzioni e al ruolo informale del consiglio e del suo segretariato. La ricerca e le strategie di consultazione sono proposte dal segretario del NESC e devono essere approvate in ultima istanza dal consiglio, che rimane il luogo in cui le Parti sociali convengono per definire i problemi e le strategie necessarie a risolverli. Il segretariato NESC fa della ricerca la propria attività principale, producendo le proprie analisi e accedendo liberamente a tutte le fonti di dati governativi. Il gabinetto del Primo Ministro, così come il consiglio rappresentante le Parti sociali, possono richiedere un rapporto al segretariato NESC. Ogni rapporto NESC contiene raccomandazioni ed è trasmesso al Governo prima della sua pubblicazione. Queste raccomandazioni possono essere tradotte in politiche governative, ma ciò non è obbligatorio. In tal modo, il NESC non ha una funzione formalizzata all'interno del processo legislativo irlandese, e si può affermare che le principali funzioni del NESC nel processo di policy siano di stimolare l'agenda di Governo, contribuire alla formulazione delle politiche con una ricerca orientata al futuro, e di sviluppare specifiche funzioni di policy advice su richiesta del Governo. Il NESC non ha nessun ruolo nel rendere conto degli obblighi di monitoraggio legati alle politiche europee, così come non ha nessuna funzione di implementazione.

*Nel tempo le attività di ricerca del segretariato si sono rafforzate, ma il NESC non ha ruoli formali all'interno del policy making*

I sostegni istituzionali del Consiglio e del Segretariato, sono abbastanza deboli: l'atto di costituzione può essere rivisto dal gabinetto ministeriale del Primo Ministro in ogni momento, mentre il consiglio non ha un ruolo formalizzato nel processo di policy. Inoltre, la natura rappresentativa del consiglio lo rende dipendente dal supporto dei vari stakeholder che lo sostengono.

### *Funzione di conoscenza prevalente*

Essendo un ibrido tra un organo di consultazione e un istituto di ricerca, il NESC ha adattato le sue funzioni epistemiche più volte, anche rispetto a momenti critici nell'economia irlandese. In principio, il NESC non conduceva attività di ricerca, ma si limitava alla discussione di altri studi per la ricerca di un'interpretazione comune dei principali indicatori economici. In seguito la ricerca scientifica è divenuta necessaria per trovare un terreno comune e il lavoro del NESC ha assunto un taglio più analitico. I suoi rapporti hanno ispirato gli interventi di Governo e il dibattito pubblico in materia di politiche sociali. Tuttavia, con la crisi delle tradizionali pratiche di consultazione anche le funzioni del NESC in questo ambito sono cambiate. Il lavoro analitico del NESC ha iniziato ad essere più interpretativo circa gli sviluppi futuri, a scapito del lavoro di ricerca a tavolino (intervista 2). Il NESC ora sviluppa ricerche di tipo esplorativo, conducendo ricerca sul campo su casi di innovazione delle aziende irlandesi, al fine di rispecchiare i cambiamenti dell'economia irlandese. Questa vocazione strategica ed esplorativa è anche tesa ad andare oltre la consultazione con le associazioni di categoria, e punta ad offrire un tipo di ricerca che permetta di inquadrare l'innovazione che sta avvenendo all'interno del paese (intervista 2).



### 4.3.3 Principali prodotti di ricerca e influenza nelle politiche del lavoro

Le attività del NESC vengono presentate in un documento contenente un piano di lavoro triennale che richiede l'input e l'approvazione finale del Primo Ministro, nel contesto di un piano strategico di più ampio respiro. Questo documento è dapprima elaborato dal Direttore del Segretariato, il quale è anche membro del consiglio. La qualità della produzione scientifica è sostenuta dalla discussione del rapporto all'interno del segretariato e dal dialogo con il Consiglio, luogo dove vengono prese le decisioni finali sul piano di lavoro e sulle versioni finali dei report. La peculiarità dei rapporti e delle ricerche del NESC è l'impegno a fornire soluzioni politiche praticabili, volte a creare un terreno comune per il confronto tra il Governo e le Parti sociali nello sviluppare le politiche future. Pertanto, il contenuto del policy advice tende a sacrificare gli aspetti di sofisticazione tecnica alle esigenze delle negoziazioni.

*Il piano di lavoro del NESC è approvato dal Governo e annualmente rivisto*

**Tabella 4.2 – Principali prodotti del NESC nel 2015**

| Prodotto  | Tipo di analisi                              | Origine   |
|---|--|---|
| Ireland's Private Rental Sector: Pathways to Secure Occupancy and Affordable Supply (NESC Report No. 141).            | Report di advice                             | Iniziativa del Consiglio  |
| Housing Supply and Land: Driving Public Action for the Common Good (NESC Report No. 142).                             | Report di advice                             | Iniziativa del Consiglio  |
| State of Play Review of Environmental Policy Integration Literature (NESC Research Series No. 7).                     | Desk research                                | Iniziativa del Segretariato, ricerca condotta da altra università |
| Socially Integrated Housing and Sustainable Urban Communities: Case Studies from Dublin (NESC Research Series No. 8). | Desk research                                | Iniziativa del Segretariato                                       |
| Expert Group on Future Funding for Higher Education   | Processo di consultazione e Report di advice | Su richiesta del Ministero dell'Educazione                        |
| Events and seminars (4)   | -  | Iniziative del Consiglio e del Segretariato                       |
| NESC council meetings (8)   | -  | Da Statuto  |

Fonte: NESC, Annual Report - For the year ended 31 December 2015, p. 5.

Questa produzione di conoscenza variegata a servizio sia della consultazione che dell'esplorazione è incarnata in diversi documenti prodotti dal NESC. Nel 1987, il saggio che indicava come uscire dalla crisi, fortemente supportato dai sindacati, fu istituzionalizzato nella forma dei rapporti strategici del NESC, un documento su base triennale che ricorre alla ricerca per sostenere interventi convenuti con le Parti sociali (intervista 2). Più tardi, il rapporto del 2005 sullo sviluppo del welfare state, teso a sfruttare la crescita economica per sviluppare politiche sociali di lungo periodo, si rivelò essere un altro documento influente. Attualmente, i più importanti documenti sono prodotti dal segretariato e approvati dal consiglio, che di fatto appoggia i risultati della ricerca. Le attività del NESC descritte nella revisione annuale finanziaria sono: i report del Consiglio NESC, i paper del Segretariato NESC ed estratti di ricerca (*research series*) del NESC, gli eventi e i forum, le audizioni presso i dipartimenti governativi e altri enti pubblici.



### **Un esempio di impatto:**

#### **il report del 2005 sullo stato sociale dello sviluppo**

Il rapporto del Segretariato del NESC "stato sociale dello sviluppo" fu rilasciato nel 2005 come analisi comprensiva dell'evoluzione del welfare irlandese in un periodo di forte crescita economica, offrendo la prova che la performance economica poteva beneficiare della creazione di una società più giusta e più attraente. L'idea fondamentale sottostante è quella di legare la spesa sociale alla crescita economica in un nuovo modo, facendo più attenzione all'implementazione delle politiche sociali. Il report ritrae lo stato sociale dell'Irlanda come un sistema integrato di tre aree che si sovrappongono – servizi, sostegno del reddito e misure innovative. Il report inoltre propende per la messa a punto di operazioni strategiche per sostenere lo stato sociale dello sviluppo, quali ad esempio: una leadership più qualificata in risposta alle disuguaglianze sociali; la creazione di un elenco sistematico di standard per la fornitura di servizi in materia di salute, istruzione, assistenza sociale, alloggio, servizio per l'impiego; una maggiore integrazione delle politiche locali; e un supporto agli individui per raggiungere un approccio ai problemi di welfare che tenga in considerazione le diverse fasi ed esigenze della vita.

*Fonte: NESC (2005), Lo Stato Sociale dello Sviluppo, Dublino: The National Economic and Social Council.*

#### **4.3.4 Organizzazione**

Come le aree di interesse, così anche la struttura del NESC, le sue funzioni e il proprio raggio d'influenza sono cambiati nel tempo. La legge del 2006 predisponeva una configurazione di diversi organi coordinati dall'Ufficio per lo Sviluppo Nazionale Economico e Sociale (NESDO, dall'acronimo in lingua inglese). Il NESDO opera come un 'organo cooperativo' per offrire sostegno amministrativo al NESC e ad altri organi, il Forum (NESF) e il Centro (NCP), che oggi non esistono più, sicché le loro segreterie sono confluite nel segretariato del NESC (intervista 2). Il NESDO e il NESC sono responsabili nei confronti del Gabinetto del Primo Ministro e del Ministero delle Finanze.

Il NESC è un consiglio composto da circa 30 persone che nel complesso rappresentano le varie anime del mondo del welfare e del lavoro. Esse infatti provengono dalle organizzazioni imprenditoriali e dei datori di lavoro, dalle unioni sindacali, dalle organizzazioni dell'agricoltura della pesca, dal settore della comunità e volontariato, dalle organizzazioni ambientali, ma vi sono anche rappresentanti dei dipartimenti governativi ed esperti indipendenti. Il Consiglio deve anche includere un numero di nomine indipendenti di esperti provenienti per lo più dalle Università. Il presidente e il vice presidente sono



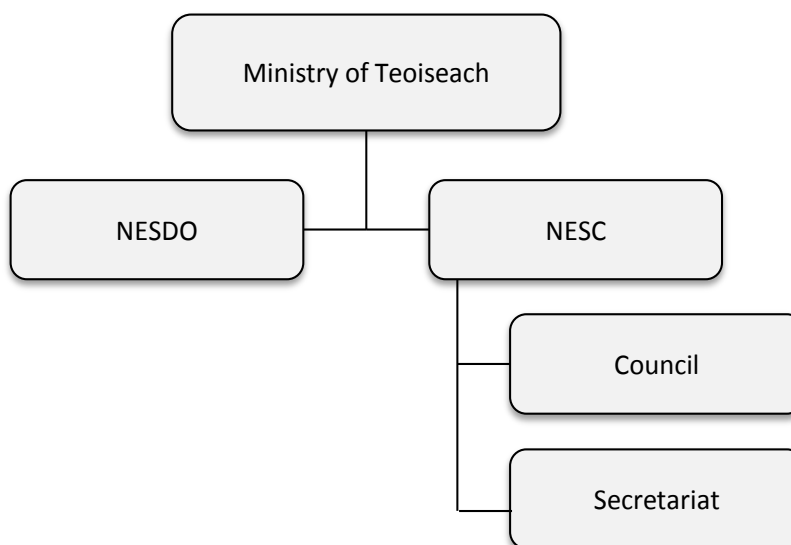
nominati dal Primo Ministro. Per svolgere il proprio lavoro, il consiglio si affida al Segretariato, che propone le linee di ricerca, organizza attività di ricerca e prende parte alle varie consultazioni.

### *Indipendenza dalla politica*

Nonostante la sua autonomia giuridica e manageriale, l'indipendenza complessiva del NESC dalla politica è alquanto ridotta. Stando alla legge del 2006, così come modificata nel 2010, la composizione del NESC come consiglio è fortemente controllata dal Primo Ministro, che ne nomina i membri seguendo dei criteri precisi stabiliti dalla legge stessa. I membri del consiglio devono rappresentare in eguale proporzione gli interessi di tutti i partecipanti e, in particolare, degli altri dipartimenti governativi (come quello delle Finanze, del Lavoro, dell'Educazione e dell'Ambiente). Al momento, il Segretario generale del gabinetto del Primo Ministro è presidente del NESC, il cui consiglio è composto di 34 membri. Molti aspetti strutturali enfatizzano la forte influenza del Governo sull'organizzazione del Consiglio, mentre il dettato legislativo predispone chiaramente che il NESC deve prendere in considerazione gli input del Primo Ministro e le richieste degli altri ministri nella predisposizione del proprio piano di lavoro. Ciò nonostante, il contenuto sostantivo del piano di lavoro triennale può variare considerevolmente da un mandato all'altro, suggerendo quindi un certo grado di discrezionalità in capo al direttore nel predisporre la strategia di ricerca (intervista 2). Ad ogni modo, la reputazione del NESC pare legata a doppio filo alle reazioni positive del Primo Ministro, del Governo ed anche del Parlamento ai risultati dei propri rapporti e all'inclusione delle raccomandazioni ivi contenute nella formulazione delle politiche pubbliche, cosa che accadeva con una certa frequenza negli anni Ottanta, ma che ad oggi sembra più difficile (intervista 2).

*Il NESC dipende fortemente dal Gabinetto del Primo Ministro*

**Figura 4.4 - Institutional positioning of NESC**



Fonte: establishment act e sito istituzionale



### *Relazioni con la Pubblica amministrazione e le Parti sociali*

Il NESD è parte della Pubblica amministrazione irlandese, è il luogo della consultazione con il Primo Ministro, ma le sue attività sono sempre più orientate alla ricerca. Tuttavia, la composizione del consiglio, invece di raggruppare i diversi esperti della comunità della ricerca, riflette le principali Parti sociali. Questa caratteristica permette una forte connessione con i vari stakeholder domestici. Inoltre, il NESD è inserito in diverse reti domestiche, accedendo in tal modo diversi dati e contatti. Allo stesso tempo, il NESD è proiettato anche in una dimensione internazionale: ad esempio, ha partecipato al network per l'analisi delle politiche strategiche (Network for Strategic Policy Analysis) assieme, tra gli altri, all'IFFS, WRR e France Stratégie, attualmente partecipa all'Associazione internazionale dei consigli economici e sociali e istituzioni similari (International Association of Economic and Social Councils and Similar Institutions, AICESIS). Questi aspetti fanno del NESD un organo principalmente orientato alle istituzioni irlandesi, e tra queste al Governo. Nondimeno, il NESD salvaguarda la propria credibilità accademica grazie alle collaborazioni che i vertici del segretariato intrattengono con la comunità scientifica e il mondo dell'università a livello nazionale e internazionale.

### *Bilancio e personale*

Per quanto concerne le risorse finanziarie a disposizione del NESD, esse ammontano ad un totale di 2 milioni di euro. La maggior parte di esse (1,9 milioni) provengono dal dipartimento del Primo Ministro, e la maggior parte delle spese totali (1,9 milioni di euro) sono per il mantenimento del personale (Rapporto annuale 2015, 17).

*Mentre il Consiglio consta di 34 membri, il Segretariato del NESD ha 8 ricercatori organizzati in piccoli gruppi di ricerca*

Le remunerazioni dei membri del consiglio e del capo del segretariato sono decise dal Primo Ministro, e sia il consiglio che il NESD devono rendicontare la loro situazione finanziaria al Governo. Tutte le attività e le informazioni sulla posizione finanziaria sono riportate nei rapporti annuali disponibili pubblicamente. Il NESD si riunisce su base mensile e discute il lavoro in corso dei rapporti elaborati dal segretariato del NESD, diretto dal direttore, un segretario amministrativo e un segretario esecutivo. Il Segretariato è inoltre composto da 8 ricercatori (6 analisti di policy e 2 economisti) e 4 figure amministrative, per un totale di 12 membri. Sia i membri del consiglio che quelli del segretariato possono essere rimossi dal Primo Ministro, il quale può anche modificare le funzioni del NESD o addirittura dissolverlo tramite un'ordinanza (art. 35 della legge istitutiva del NESD). Diversi metodi e tecniche di analisi sono usati, sebbene prevalgano l'approccio delle scienze sociali e la metodologia dello studio del caso.

## **4.4 France Stratégie: dalla pianificazione economica alla strategia orientata al futuro**

La Francia si distingue per la connotazione maggioritaria del proprio sistema politico, l'importanza nell'esecutivo del Primo Ministro e del Ministro dell'Economia e delle finanze, e per il sistema di amministrazione napoleonica, nel quale la conoscenza del funzionamento dello stato è ancora centralizzata in dipartimenti e agenzie nazionali. In particolare, il peso del gabinetto del Primo Ministro



e l'estensione delle nomine politiche hanno contribuito alla crescita e all'istituzionalizzazione di enti di policy advice legati ai gabinetti ministeriali.

In questa varietà di attori di consulenza, un primo esempio di istituzione attiva nel mercato del lavoro è il Centre d'Études et de Recherches sur les Qualifications (CÉREQ) o Centro di Studio e di Ricerca sulle Qualifiche Lavorative, un ente pubblico di diritto amministrativo che gode di autonomia finanziaria, nonostante sia sottoposto alla supervisione del Ministero dell'Educazione pubblica e del Ministero del Lavoro. Questo organo conduce analisi di valutazione delle politiche e offre policy advice sui temi del lavoro e della formazione professionale, su richiesta dei ministri, o di propria iniziativa. Il Centro crea dati e analisi, ma si appoggia anche ad una rete di altri 12 istituti per raccogliere le informazioni necessarie. È orientato ad approcci quantitativi e produce working paper e studi che trovano diffusione tra gli esperti del settore e i vari attori istituzionali. I dati prodotti dal CÉREQ risultano dall'organizzazione in dipartimenti tematici (entrata ed evoluzione della vita attiva; formazione e certificazione; lavoro, impiego e professionalizzazione; animazione della rete dei centri associati) e dai 12 uffici diramati sul territorio nazionale. In sostanza, il CÉREQ offre sistematicamente dati e studi sulle tematiche del lavoro e dell'impiego, senza però mostrare una vocazione strategica alla produzione di policy advice.

Pertanto, la nostra analisi si concentra sull'evoluzione di un altro ente, il precedente Commissariat général du Plan o Commissariato generale della Pianificazione, verso un ente di policy advice eclettico come France Stratégie (FS). Tale caso è interessante in quanto questo istituto a scopo generale si è progressivamente spostato verso un'attività di policy advice formalizzata per diversi ministeri, ma anche verso un'azione concertata e verso attività deliberative. In questo senso, FS non si limita a ricevere input dalle Parti sociali, ma promuove processi di consultazione complessi ponendosi come luogo del dialogo tra il Governo e gli stakeholder. L'attuale motto, *évaluer, anticiper, débattre, proposer* (ovvero valutare, anticipare, discutere, proporre), descrive perfettamente l'approdo dell'evoluzione di un istituto di ricerca tecnocratico verso un'articolata infrastruttura epistemica che va oltre Parigi, cercando un dialogo attivo con le altre parti del paese.

#### 4.4.1 Storia

Il Commissariato generale della Pianificazione fu creato nel 1946 per gestire la ricostruzione dopo la guerra e per organizzare l'economia francese. Il suo presidente, Jean Monnet, elaborò il primo piano come uno strumento di dialogo tra tutti i ministeri del Governo. Col passare del tempo, i piani offrirono la sintesi della visione dell'economia francese, con apertura rispetto alla società e alle Parti sociali. Nel 2006, il Commissariato fu profondamente riformato: trasferito nell'ufficio del Primo Ministro, cambiò il suo nome in Centro di Analisi Strategica (CAS, dall'acronimo francese), enfatizzando l'importanza della policy analysis e della valutazione delle politiche pubbliche sia nel breve che nel lungo periodo. Da ultimo, nel 2013, il CAS vide estendere le sue funzioni e fu trasformato nell'attuale Commissariato Generale alla Strategia e alla Prospettiva, meglio conosciuto come France Stratégie (FS).





#### 4.4.2 Funzioni

##### *Mandato formale e sostegni istituzionali*

Ad oggi FS è un organo amministrativo (Commissariat général) collegato al Primo Ministro, con un ampio mandato formale definito dal decreto 333 del 22 aprile 2013. Stando al dettato legislativo, FS assiste il Governo nella determinazione del principale orientamento sugli sviluppi futuri in materia di economia, società, cultura e ambiente e nel preparare le riforme decise dai policy maker. La metodologia di lavoro di FS coinvolge le Parti sociali, promuovendo così la consultazione e lo sviluppo di analisi e scenari condivisi.

Pertanto, il mandato attuale di FS non è circoscritto all'aspetto meramente tecnocratico della ricerca per la programmazione economica; al contrario, esso impone a FS lo svolgimento di quattro principali attività: la valutazione delle politiche pubbliche, l'anticipazione dell'evoluzione della società e dell'economia, la discussione con le Parti sociali, e l'avanzare proposte di policy e di riforma – da cui il motto *évaluer, anticiper, débattre, proposer*. Più nello specifico, le principali attività di FS sono: la conduzione di un "lavoro di prospettiva" per chiarire l'influenza che gli organi pubblici possono avere nello sviluppo futuro; la presentazione di studi strategici per chiarire l'azione del Governo nella preparazione delle riforme, tenendo conto del possibile impatto; il contributo alla valutazione formale delle politiche pubbliche; la costituzione di un centro di informazione per il monitoraggio e la valutazione delle pratiche di concertazione e del dibattito pubblico. Il Commissariato deve altresì collaborare a studi commissionati dal Presidente della Repubblica o dal Primo Ministro ed è tenuto ad offrire sostegno metodologico all'elaborazione di analisi d'impatto condotte da altre amministrazioni, ivi incluso il segretario generale del Governo. Stando al dettato del legislatore (Decreto n. 2013-333, 22 Aprile 2013), i presidenti delle due camere del Parlamento, il consiglio sociale, economico e ambientale, o le organizzazioni sindacali, possono chiedere al Primo Ministro di attribuire a FS determinati studi. Infine, il Commissariato è fortemente impegnato in attività di consultazione: a titolo esemplificativo basti ricordare che da maggio a luglio 2015, esso ha collaborato con il Consiglio di Stato per una missione sui contratti di lavoro collettivi, intervistando trenta esperti tra praticanti, giuristi ed esponenti delle Parti sociali.

*FS sviluppa studi strategici, contribuisce alla valutazione delle politiche e offre sostegno metodologico all'esecutivo*

Per quanto riguarda le funzioni nell'ambito del processo di policy making, l'ampio mandato circa la conduzione di ricerca, la predisposizione di consultazioni e la produzione di policy advice e valutazione delle politiche non è molto formalizzata nel processo legislativo francese. FS può iniziare e proporre al Governo ogni tipo di ricerca nell'ambito delle proprie competenze. Al tempo stesso, il Governo può chiedere a FS di condurre la valutazione di precise proposte di policy sia ex ante che ex post, o di dare consulenza sulle maggiori riforme. Un esempio recente è la richiesta della valutazione ex ante degli effetti della legge per lo sviluppo economico da parte del Ministero dell'Economia, nel gennaio 2015. In tale occasione FS ha fatto parte di un gruppo di

*FS produce policy advice, studi di valutazione e dibattiti, ma non è coinvolto nell'implementazione*





ricerca composto da accademici francesi, che ha prodotto schede di valutazione con indicatori sulle diverse misure di policy (e.g. lavoro domenicale, commercio urbano, trasporti privati, lavoro intellettuale) (Rapporto di attività 2015, 48). Un altro esempio è l'istituzione di una specifica commissione per la valutazione della misura di politica fiscale "Credito d'imposta per la competitività e l'impegno" (CiCe, dall'acronimo francese), stabilita a seguito della legge di finanza statale del 2014 (loi de finance). Come pratica generale, il Governo non è obbligato a rispondere alle raccomandazioni contenute nel rapporto annuale, negli advisory report o, più in generale, nelle ricerche.

Il Commissariato apporta frequentemente il proprio contributo alla valutazione delle politiche pubbliche e alla loro formulazione, ma non ha il monopolio del policy advice nel processo di policy making. Infatti, molti rapporti sono organizzati in collaborazione con altri commissariati e con le università, come nel caso dei seminari di studio sulla valutazione socio-economica di investimenti pubblici, organizzati congiuntamente con il Commissariato generale per l'investimento e il Consiglio generale dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile (Rapporto di attività 2015). FS non è coinvolta nell'implementazione, o nel relazionare circa gli obblighi delle politiche europee. Tutto sommato, i principali sostegni istituzionali del FS sono la legge istitutiva, il ruolo che ricopre nel processo legislativo e la legittimità che ha acquisito nei confronti degli stakeholders e delle Parti sociali grazie alle consultazioni che ha diretto nel corso del tempo.

#### *Funzioni di conoscenza prevalenti*

L'estensione della missione di FS è tesa ad accrescere l'abilità strategica per rispondere alle pressioni della globalizzazione, della sostenibilità ambientale e del mutevole ordine mondiale. FS si rifà alla ricerca ed è orientata alla scienza sociale applicata, essendo uno spazio istituzionale ed un 'luogo' dove vengono affrontati i problemi complessi; questo 'lavoro concertato' aiuta a definire l'orientamento di medio periodo e una 'visione condivisa' ai problemi (Moreau 2012, 7-9).

Per un verso, la trasformazione dal CAS al FS era intesa a unire l'expertise delle scienze sociali ed economiche al concreto policy making e al dialogo con gli attori sociali. FS ha lo scopo di sviluppare abilità anche oltre la ricerca, muovendo dalla maturata consapevolezza che "[la] Francia non manca di infrastrutture statistiche o di ricerca. Tuttavia, quello che manca alla Francia è un luogo strutturato per la prospettiva e la strategia a vantaggio dei decision-makers" (Moureau 2012, 9). Quindi si può affermare che le funzioni legate alla produzione di conoscenza di FS variano dall'analisi strategica orientata alla soluzione dei problemi, al coinvolgimento degli stakeholder e alla valutazione delle politiche basata sull'evidenza. Nel contesto attuale, la conoscenza esplorativa sembra meno importante del contributo professionale alla deliberazione politica e al dibattito pubblico sulle tematiche relative all'economia francese.

*FS è impegnata nella ricerca strategica e nella consultazione con istituzioni e parti sociali*



#### 4.4.3 *Principali prodotti di ricerca e influenza nelle politiche del lavoro*

La poliedricità di FS si riflette nella lunga lista di prodotti riassunti nel rapporto annuale (valutazione delle politiche, organizzazione dei dibattiti, proposte di policy). Tuttavia, i principali prodotti di FS sono gli advisory reports, per il Governo o per il Parlamento, e le cosiddette “note di analisi” (note d’analyse, in lingua originale). Quest’ultimo prodotto di ricerca è un breve documento (in genere di 8/9 pagine) relativo ad uno specifico problema o strumento di policy. In esso vengono descritti gli obiettivi della policy in questione, viene data un’analisi di sfondo del problema, e si offrono diverse opzioni per risolverlo. Un esempio di questo tipo di produzione è la nota in cui si propone un nuovo Contratto Sociale Europeo come lista di priorità di policy per fronteggiare la crisi economica del Sud Europa (Boisson-Cohen e Palier 2014). La maggior parte dei prodotti di FS sono in lingua francese e sono tutti disponibili online.

*Gli advisory report e le note di analisi indicano al Governo problemi e soluzioni*

#### **Un esempio di impatto:**

##### **verso un welfare ispirato al paradigma degli investimenti sociali**

Il *welfare state* francese e i suoi sistemi di protezione sociale appaiono di difficile conversione in una strategia incentrata sugli investimenti sociali. FS ha sviluppato un lungo dibattito sulle principali tematiche degli investimenti sociali attraverso una serie di eventi pubblici, per costruire un linguaggio comune, mettendo quindi a punto definizioni e indicatori, e definendo una via francese agli investimenti sociali. La sessione inaugurale di questo ciclo di seminari si è tenuta nel gennaio 2016 e ha coinvolto studiosi internazionali e diverse istituzioni nazionali, tra cui la Cassa nazionale degli assegni familiari (CNAF, dall’originale Caisse nationale des allocations familiales), la Direzione generale della coesione sociale (DGCS, Direction générale de la Cohésion sociale), e la Fondazione Apprendisti d’Auteil, Laboratorio interdisciplinare di valutazione delle politiche pubbliche (LIEPP Sciences Po). L’analisi degli strumenti per la valutazione dell’impatto degli investimenti sociali è stata strutturata attraverso le lenti del sistema francese di protezione sociale, gettando luce sulla sua efficienza complessiva. Per promuovere l’introduzione di una strategia nazionale di investimento sociale, FS ha anche rilanciato il ruolo dell’Europa, facendosi fautore dell’estensione del contratto sociale tra gli stati membri.



#### 4.4.4 Organizzazione

FS è un Commissariato generale facente capo al Consiglio dei ministri, il quale nomina sia il vertice dell'organizzazione, il commissario generale (CG) e il commissario aggiunto, che agisce come direttore esecutivo di FS. Il CG è una figura chiave in quanto è il tramite tra il Governo e il Commissariato, e ha un importante ruolo di coordinamento del lavoro di altre istituzioni nazionali in materia di economia, pensioni, politiche lavorative e di welfare, oltre che in materia di politiche industriali. Il CG di FS deve inoltre consigliare il Governo in merito agli obiettivi, il funzionamento e l'organizzazione di queste istituzioni, ed è pertanto costantemente informato sul loro programma di lavoro.

L'ampio spettro delle attività in materia di valutazione, consultazione, ricerca e policy advice è raccolto nell'annuale piano di lavoro, formalmente reso pubblico dal Primo Ministro e che può essere oggetto di modifiche nel corso dell'anno. Stando al decreto del 2013, il CG riunisce i ministri per preparare il piano annuale, che deve tenere conto delle proposte provenienti anche dai rappresentanti del Parlamento, del Consiglio Sociale e Ambientale (CSA), e delle principali organizzazioni sindacali. Infatti, nonostante il CG sia costantemente a diretto contatto col Primo Ministro e il Governo, anche il Parlamento e le diverse agenzie statali, così come i diversi Commissariati, possono commissionare analisi al FS, previo mandato formale del Primo Ministro.

*Il piano di lavoro annuale viene concordato con il Governo, con il Parlamento, con il CSA e con le organizzazioni sindacali*

Il CG organizza il lavoro del Commissariato in commissioni tematiche e gruppi di lavoro. Il CG deve assicurare la partecipazione alle commissioni delle Parti sociali, di altri istituti di ricerca e della Pubblica amministrazione, di esperti esterni, dei governi locali e altre associazioni, nel rispetto della parità di genere.

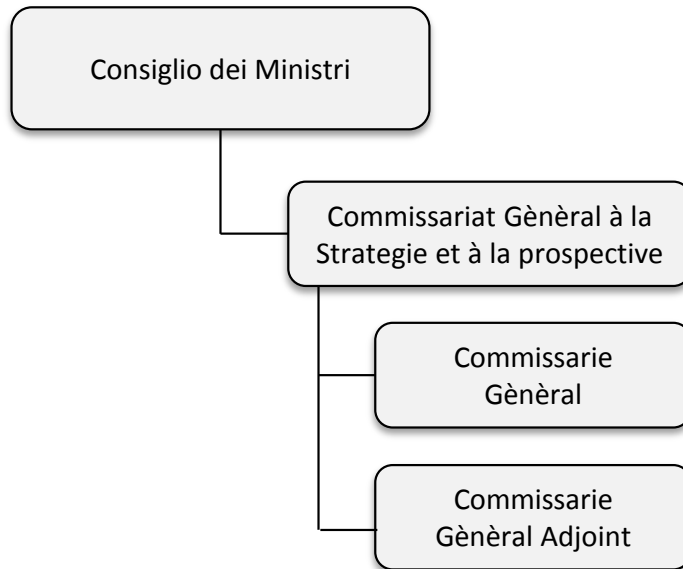
#### *Indipendenza dalla politica*

La stretta relazione col Primo Ministro e il Governo è una tipica caratteristica dell'attuale Commissariato, il quale di fatto definisce il proprio piano di lavoro in comune accordo con il Consiglio dei ministri. In questo senso il CG è chiamato a coordinare gli input, al fine di proporre una visione integrata dei problemi di policy, mediando quindi da una posizione più tecnica le negoziazioni interne al Governo. La relazione tra il CG e il Primo Ministro, così come anche col Ministero dell'Economia e delle finanze, è cruciale per sostenere la strategia del Commissariato. Allo stesso tempo però, l'appartenenza dello staff permanente alla Pubblica amministrazione francese, garantisce la competenza e la sopravvivenza del Commissariato. In altre parole, il Primo Ministro può modificare la missione del Commissariato tramite decreto, ma risulta improbabile che tale discrezionalità possa sfociare in una sua esautorazione o in una sua soppressione. Tuttavia, la maggior parte delle fortune di FS sembra dipendere dalla capacità di offrire consulenza politica credibile e pronta all'uso su questioni economiche fondamentali.

*Il CG coordina le richieste dei diversi ministri ed è in stretto contatto con il Primo Ministro e con il Ministro dell'Economia*



**Figura 4.5 - Posizionamento istituzionale di FS**



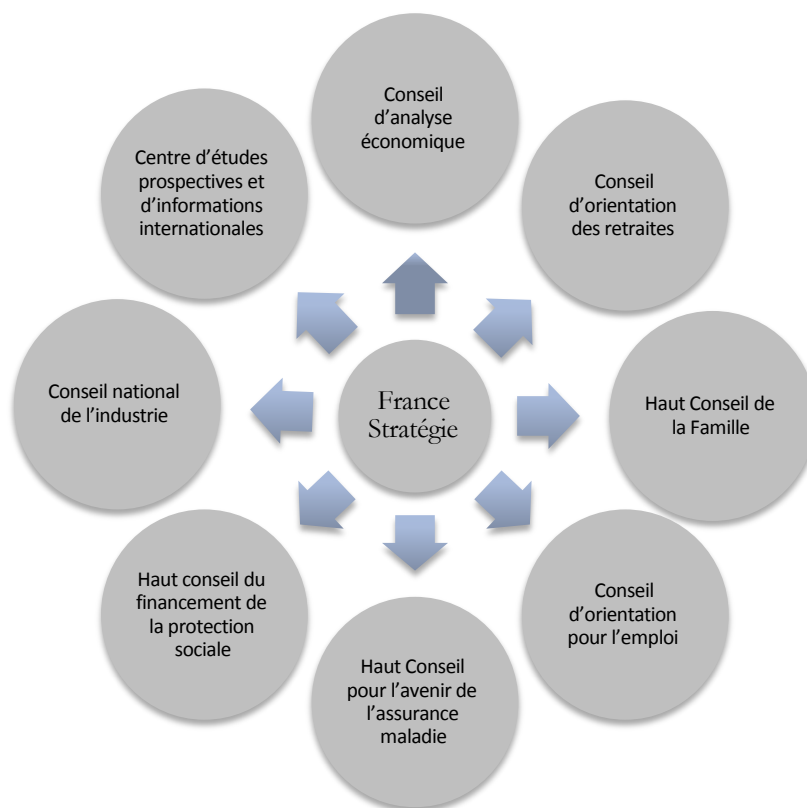
Fonte: decreto istitutivo e sito istituzionale

#### *Relazioni con l'amministrazione pubblica e le Parti sociali*

FS propone una logica di advice attenta a costruire sia un legame stabile con il mondo accademico che un dialogo con le Parti sociali, incluse unioni sindacali, governi locali e altri stakeholders rilevanti. FS promuove infatti molti esperimenti di consultazione e partecipazione. Inoltre, FS guida un importante network di istituzioni nazionali in materia di politiche sociali ed economiche, come il Conseil d'analyse économique, il Conseil d'orientation des retraites; il Conseil d'orientation pour l'emploi; l'Haut Conseil de la Famille; l'Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM); l'Haut conseil du financement de la protection sociale; il Conseil national de l'industrie; Le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII). Questo suo impegno certifica l'ambizione del FS ad essere un 'luogo di condivisione'. Allo stesso tempo, la possibilità di essere parte di, o di dar vita, a progetti di ricerca autonoma permette al FS di rimanere connesso all'università e ad altri istituti di ricerca. Questo succede specialmente quando FS è chiamato a espletare un ruolo di advising nell'elaborazione di nuove leggi o una valutazione formale dei programmi di riforma.



**Figura 4.6 - Il network domestico di FS**



Fonte: decreto istitutivo e sito istituzionale

### *Bilancio e personale*

FS si finanzia totalmente con i contributi di diversi dipartimenti governativi per un totale approssimativo di 15 milioni di euro (dato del 2016). Esso rendiconta le proprie attività presentando un rapporto annuale al Presidente della Repubblica e al Primo Ministro. L'organizzazione e la strategia di FS sono in gran parte dirette dal CG, che organizza il lavoro delle commissioni tematiche e mantiene le relazioni con tutti gli stakeholders rilevanti, dal Primo Ministro alle Università. Date le dimensioni dell'organizzazione, FS è gestito da una Direzione generale, composta dal CG, un Commissario generale aggiunto, e tre persone dello staff amministrativo. FS fa anche affidamento sul Secrétariat général et développement, il quale raggruppa tutti i membri incaricati di determinate missioni (quali, ad esempio, relazioni con la società, con i deputati locali, etc.). Inoltre, FS dispone di un proprio ufficio di comunicazione ed è organizzato in quattro commissioni tematiche (politiche sociali, economia, lavoro e competenze, sviluppo sostenibile, e responsabilità sociale) organizzate come dipartimenti distinti, ognuna con un proprio direttore che spesso proviene dalle Grandes Ecoles. FS può fare anche affidamento su un ampio staff permanente cui si aggiungono gli esperti esterni che il CG può incaricare: nel complesso lo staff della Direzione generale, del Segretariato generale e dell'ufficio di comunicazione e delle commissioni tematiche ammonta a circa 75 persone (40 esperti permanenti o ricercatori - giuristi, economisti, sociologi -, 15 consiglieri scientifici, e 20 assistenti amministrativi). La cospicua produzione, di ricerca, consulenza e

*FS è finanziato con 15 milioni di euro e fa affidamento su 40 ricercatori, inquadrati come funzionari pubblici*



valutazione è interamente disponibile sul sito web, perlopiù in lingua francese. Nei diversi studi si ricorre sia ad approcci qualitativi che quantitativi: ad esempio, compare l'adozione di tecniche di valutazione quantitative accanto a studi di caso e focus group di tipo qualitativo (si veda per esempio il rapporto del 2006 sulle attività del Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi). La maggior parte dei report propone raccomandazioni di policy ed elabora una definizione comune del problema, per sviluppare il dialogo con le Parti sociali.

#### **4.5 Il Department for Work and Pension (DWP) nel Regno Unito: il policy advice nei dipartimenti ministeriali**

Nella letteratura sui sistemi di policy advice, il Regno Unito è considerato come un tipico caso di tradizione anglosassone nel quale le attività di advice sono attribuite alla Pubblica amministrazione. Ogni dipartimento ministeriale fa affidamento su un numero di dipendenti pubblici incaricati di svolgere ricerca a tavolino sulle policy, di produrre policy advice e talvolta di svolgere analisi di valutazione (Pattyn et al. 2017). Studi recenti sul caso inglese si sono concentrati sulla capacità analitica dei funzionari pubblici in materia di policy, sull'esternalizzazione delle consulenze ad istituti di ricerca privati e sulla politicizzazione della Pubblica amministrazione attraverso le nomine politiche di policy advisors in unità speciali, spesso collegate all'Ufficio di Gabinetto del Primo Ministro. In tal senso, sia l'esternalizzazione che la politicizzazione del tradizionale policy advice è considerata come una grave minaccia dai vertici dei dipartimenti ministeriali e per le agenzie pubbliche (Craft e Howlett 2012, 2013).

In particolare, a partire dal 1974 sono state create presso l'Ufficio di Gabinetto del Primo Ministro delle policy units con varia denominazione e struttura, al fine di ottenere un migliore coordinamento delle politiche. Di nomina prevalentemente politica, queste possono assumere diverse funzioni, secondo le esigenze del Governo in carica. Ad esempio, Tony Blair e Gordon Brown si sono avvalsi di divisioni quali la *Strategy Unit*, la *Policy Unit* (incentrata sul policy advice), la *Delivery Unit for the Public Services*, e la *Communications Unit*. Queste unità sono tutte dirette da personalità politiche che godono della fiducia del Primo Ministro. In particolare, tra il 2002 e il 2010, la *Strategy Unit* ha assunto un ruolo centrale, con un personale variabile tra le 45 a 90 unità e tre direttori: questa faceva capo direttamente al Primo Ministro e forniva consulenza strategica e analisi delle politiche su temi prioritari. L'idea sottesa alla creazione di queste particolari unità era quella di avere strutture che facessero analisi sugli sviluppi futuri delle politiche pubbliche, al pari degli organi di consulenza strategica presenti in altri paesi e analizzati in questo studio. I rapporti della *Strategy Unit* in materia di riforma dei Servizi pubblici, della Scuola, e della Sanità hanno profondamente influenzato l'azione governativa, con oltre 130 pubblicazioni. Nella riorganizzazione successiva alle elezioni, i governi di coalizione hanno organizzato le funzioni della *Strategy Unit* e della *Delivery Unit* in due nuove unità: l'*Implementation Unit* e la *Policy Unit*. Queste lavorano con tutti i ministeri del Governo sulle diverse policy ma, differentemente dalle precedenti, sono composte esclusivamente da funzionari pubblici.

*Il Primo Ministro nomina unità strategiche per lo sviluppo di priorità di policy come divisioni temporanee del Cabinet Office*



Pertanto, gli esempi di specifici enti di consulenza di policy separati dall'amministrazione pubblica sono limitati e, ove presenti, il tipo di advice di queste unità ad hoc è generalista, spesso partigiano e trasversale a diversi settori di policy. Inoltre, l'istituzionalizzazione degli enti di policy advice vicini al Governo è molto bassa e la loro configurazione istituzionale dipende dalle scelte del Primo Ministro. Alla luce di queste considerazioni, si è scelto di analizzare anche esempi di organi di consulenza di policy strutturati e stabili all'interno della Pubblica amministrazione.

#### 4.5.1 Funzioni e organizzazione del DWP

Nell'intento di fornire una visione completa delle peculiarità del policy advice nelle politiche del lavoro e del welfare nel Regno Unito, questa analisi si concentra sulle strutture permanenti del Department for Work and Pensions (DWP). Come altre strutture ministeriali, il DWP è estremamente articolato e principalmente rivolto all'implementazione delle politiche pensionistiche, lavorative, di lotta alla povertà e di assistenza. Inoltre, i funzionari pubblici del DWP conducono internamente valutazioni ex-ante delle politiche per fornire al Ministro competente informazioni rilevanti per la formulazione delle policy. Molta della ricerca sottesa a questo tipo di attività è compilativa, ma non mancano esempi di ricerca originale. Il DWP ha pieno accesso ai dati prodotti dagli altri ministeri e dalle agenzie governative (quali ad esempio il Centro nazionale per la ricerca sociale – Nat-Cen); inoltre, produce propri dati per specifici temi di valutazione, come nel caso del monitoraggio delle misure per l'impiego, ed elabora, conduce e analizza proprie indagini campionarie. La metodologia e le tecniche usate variano dal quantitativo al qualitativo, includendo studi longitudinali, monitoraggio e previsione. I principali prodotti di queste attività di ricerca sono pubblicamente disponibili: raccomandazioni di esperti, prove di evidenza scientifica, rapporti di policy e di monitoraggio. Alcune di queste pubblicazioni si concentrano sulle *best practices* in tema di trasparenza. Le funzioni di advice del DWP sono legate alla formulazione e all'implementazione delle iniziative governative di intervento: la principale funzione epistemica del personale del DWP è fortemente orientata alla valutazione empirica delle misure di policy esistenti. Forme di conoscenza strategica orientate al futuro o di carattere esplorativo sono perlopiù assenti.

*Il policy advice è piuttosto frammentato tra settori di policy e linee ministeriali, ed è fortemente legato all'implementazione dei programmi di policy*

Sotto il profilo organizzativo, il dipartimento è composto di 13 divisioni e di distinti organi di *advice*. Come nel caso degli altri ministeri, il DWP raccoglie tutti i dati sulle politiche pubbliche e sui programmi implementati nelle politiche di welfare, di modo tale che il riscontro bottom-up dei dipendenti del DWP costituisce già di per sé una forma di advice. Inoltre, il DWP può condurre consultazioni pubbliche. Parte del personale del DWP appartiene al Government Social Research Service (GSRS), una divisione della Pubblica amministrazione dedicata all'analisi dei dati e alla ricerca. I ricercatori del GSRS che afferiscono al DWP sono circa 100. Sono inquadrati come membri dell'amministrazione pubblica, ma sono poi formati per l'applicazione di diversi metodi per la ricerca scientifica sociale, quali indagini campionarie, esperimenti controllati, ricerche qualitative e studi di caso su fenomeni sociali ed economici. I ricercatori del GSRS nel DWP sono impegnati sia in analisi di valutazione che in studi strategici (ad esempio sull'invecchiamento della popolazione).





La relazione di questi organi di advice con i vertici politici è stretta: in particolare, l'attività di policy advice risponde all'esigenza del Ministero di monitorare l'implementazione delle diverse misure di policy. Pertanto, il Regno Unito rappresenta un caso dove il policy advice è frequente, ma piuttosto frammentato tra i diversi settori di policy e le linee ministeriali, è fortemente legato all'implementazione dei programmi di policy, inquadrato nell'ambito della tradizionale neutralità dell'amministrazione pubblica ma, allo stesso tempo, sensibile all'indirizzo della leadership politica.

#### **4.6 Istituti federali, commissioni di esperti e think tank in Germania: un paesaggio frammentato**

La caratterizzazione federale delle istituzioni tedesche conferisce al sistema di policy advice di questo paese un duplice livello di complessità. In primo luogo, l'attività di policy advice risente della divisione di competenze tra i livelli federali e quello statale e delle dinamiche del processo policy making. In secondo luogo, l'attività di policy advice risente della configurazione degli attori nei diversi ambiti di policy e quindi dell'attivismo dei gruppi di interesse verso le istituzioni (Hustedt 2013). Questo fa sì che il panorama di policy advice sia frammentario e che l'influenza dei diversi organi di consulenza possa cambiare nel tempo. Ad esempio, l'influenza degli organi consultivi ministeriali e delle commissioni permanenti di esperti in materia di politiche di lavoro e welfare è stata alta negli anni Sessanta, ma si è successivamente affievolita a seguito della strategia del Governo federale, che ha portato l'attivazione di forme di consulenza politica non istituzionalizzata connessa al cancelliere federale per superare lo stallo delle riforme. Nelle politiche sul mercato del lavoro, implementate a livello regionale, il funzionamento del federalismo tedesco evoca, nelle parole di Fritz Scharpf, "la trappola delle decisioni congiunte", dove vengono prese decisioni interdipendenti al fine di evitare i veti incrociati dei diversi attori istituzionali. In tal modo, l'assetto istituzionale tende a produrre una "balcanizzazione" delle politiche del lavoro, in cui i singoli Länder agiscono isolati e la trasparenza delle attività in materia di lavoro è scarsa (Schmid e Buhr 2013). Allo stesso tempo, la frammentazione delle politiche del lavoro e degli attori restringe a tematiche molto circoscritte le capacità analitiche in materia di policy a livello regionale (Sturm e Müller 2013, 105). Tali capacità analitiche sono disperse a livello federale, mentre abbondano istituti di ricerca indipendenti.

*L'assetto istituzionale tedesco tende a produrre una 'balcanizzazione' delle politiche del lavoro e una dispersione delle capacità analitiche*

Diversi istituti di ricerca, finanziati sia da fondi pubblici che privati, producono analisi e advice su temi macroeconomici. Nel mercato del lavoro, *think tank* pubblici accademici, come l'istituto per la ricerca economica IFO - Information und Forschung (Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München), offrono previsioni economiche e valutazioni per la riforma del mercato. Questo tipo di istituti è presente nel dibattito pubblico, fortemente legato alle università. I loro membri, orientati alla carriera accademica, possono fornire attività di advice come esperti individuali.

Allo stesso tempo, commissioni di consulenza sono presenti all'interno della struttura organizzativa dei ministeri. Data la predominanza di una stretta interpretazione della divisione di competenze tra





dipartimenti, questo tipo di consulenza di fonte burocratica è spesso statica e orientata al monitoraggio. Ad esempio, il Ministero Federale per il lavoro e gli affari sociali o l’Agenzia federale per l’impiego mostrano alte capacità analitiche ed expertise, ma anche un certo grado di conformità al “pensiero di gruppo” (Schmid e Buhr 2013, 96-97).

Un esempio di ente indipendente che fornisce dati e policy advice è il Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), l’Istituto Federale per l’Istruzione e la Formazione Professionale. Il BIBB fu creato nel 1970 per sviluppare la ricerca scientifica come base per condurre analisi regolare e sistematica nel campo dell’istruzione e della formazione professionale. La ricerca del BIBB fornisce raccomandazioni per la formulazione e lo sviluppo del sistema di formazione professionale. Secondo l’atto costitutivo dell’Istituto, che ne chiarisce la natura pubblica, il BIBB è soggetto alla supervisione da parte del Ministero Federale per l’istruzione e la ricerca, che approva il programma di lavoro annuale. Il BIBB è strutturato attorno ad un presidente e ad un consiglio. Il vice presidente dirige l’unità di ricerca. L’Istituto fornisce studi e consulenza al Governo e, su richiesta, anche ai membri del Parlamento. Inoltre, i ricercatori del BIBB assistono l’Unione europea, altre istituzioni internazionali, soggetti privati come le associazioni di commercianti e imprenditori, e unioni sindacali operanti nel settore.

*Il BIBB produce analisi sistematiche sull’istruzione e la formazione professionale e offre supporto metodologico a vari enti*

Il BIBB può assumere un ruolo centrale nel processo di policy sulle politiche del lavoro: risponde alle richieste del Governo e dei parlamentari, partecipa al Rapporto del Governo federale sull’Istruzione e la Formazione professionale, fornisce udienze parlamentari, è coinvolto nella preparazione dei regolamenti e offre consulenza su vari progetti e sperimentazioni, anche a livello comunitario. Il BIBB produce dati originali e sondaggi quantitativi, ma collabora anche con altri istituti di ricerca, come l’Istituto federale tedesco per la Sicurezza e la Salute sul Lavoro (BAuA), nella produzione delle indagini sulla forza lavoro. Da un punto di vista organizzativo, il BIBB è interamente finanziato dal Governo federale. È organizzato in cinque dipartimenti e diversi uffici di supporto tecnico, e conta su un personale di circa 600 unità.

#### *4.6.1 Funzioni e organizzazione di una commissione di esperti permanente: il German Council of Economic Experts (GCEE)*

In occasione di riforme in materia di lavoro e welfare, il Governo federale ha tentato con vigore crescente di integrare le capacità analitiche di dipartimenti e agenzie con commissioni aggiuntive di esperti (Eichhorst e Wintermann 2005). Queste commissioni di esperti possono essere attivate dal Cancelliere o dal Parlamento, sia su base permanente che temporanea. Le commissioni permanenti forniscono previsioni e analisi sulle tendenze macro-economiche, includendo anche le prospettive occupazionali. Ad esempio, il Consiglio Tedesco di Esperti Economici (GCEE, dall’acronimo inglese), o Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, è una commissione di

*Per orientarsi sul contesto socio-economico e sulle prospettive di riforma, il governo federale ricorre a commissioni di esperti permanenti o temporanee*



esperti indipendenti fondata nel 1963 per consigliare i policy maker su questioni di politica economica e sui relativi andamenti socio-economici. Stando al suo mandato formale, il GCEE deve analizzare la situazione economica corrente, esaminare i modi e i mezzi per assicurare una crescita costante e rilevare le cause di possibili conflitti su temi macroeconomici. Di conseguenza, il GCEE ha la missione di offrire previsioni macroeconomiche al Governo e informarlo sugli sviluppi economici, non di condurre attività di consulenza su specifici problemi di policy legati al mercato del lavoro.

In Germania il GCEE è un attore molto influente e, limitatamente alle politiche macroeconomiche, svolge un ruolo importante formalizzato nella formulazione delle politiche economiche. Il GCEE rilascia un Rapporto annuale sulla situazione economica del paese al Governo e al Parlamento. Tale rapporto è diffusamente discusso nei media e il Governo è obbligato a rispondere al contenuto del rapporto di fronte al Parlamento entro un termine di otto settimane dalla pubblicazione. Nella stessa circostanza il GCEE può anche emettere un Rapporto speciale qualora la situazione macroeconomica del paese presenti segni di peggioramento e necessiti di misure aggiuntive. Inoltre, il GCEE rilascia degli *Occasional Reports* su richiesta del Governo. La risposta obbligatoria del Governo è l'eredità della tendenza centralizzatrice che ha caratterizzato il policy making tedesco agli inizi degli anni Sessanta, quando il problema principale era la guida del rilancio economico.

*Il GCEE svolge un importante ruolo nella formulazione delle politiche macroeconomiche; il governo è tenuto a rispondere alle sue analisi*

La composizione del GCEE è disciplinata dalla legge: esso si compone di 5 membri, nominati dal Presidente della Repubblica Federale su indicazione della Cancelleria Generale. I membri rimangono in carica per cinque anni e sono selezionati tra gli accademici più rinomati del paese. Il Consiglio è finanziato da fondi pubblici e legato al Cancelliere Federale, nonostante disponga di autonomia manageriale e organizzativa. Il GCEE si basa sui dati dell'ufficio statistico federale ed è fortemente connesso agli altri consigli di esperti permanenti che si occupano della sanità e dell'istruzione.

#### *4.6.2 Funzione e organizzazione di una commissione di esperti temporanea: la Commissione Hartz*

La GCEE offre analisi economiche sofisticate, ma queste tendono a non fornire le informazioni di base per una consulenza di policy di più ampio respiro. Allo stesso tempo, le capacità analitiche ministeriali possono essere pregiudicate da una propensione verso lo status quo. Di fronte a queste limitazioni, e per godere quindi di una prospettiva orientata alla politica in grado di tener conto delle restrizioni istituzionali e del consenso politico, i maggiori tentativi di riforma per far fronte alle criticità dello stato sociale si sono basati sul lavoro di commissioni di esperti temporanee (Eichhorst e Wintermann 2005).

Le commissioni di esperti temporanee possono essere attivate dal Governo o dal Parlamento, attraverso la nomina di un numero variabile di scienziati sociali. Eichhorst e Winterman (2005, 9) riportano due esempi di commissioni costituite per la riforma del mercato del lavoro a partire dalla fine degli anni Novanta: la Benchmarking Committee of the Alliance for Jobs, Vocational Training and



Competitiveness, o Commissione di Riferimento per un'Alleanza per Lavoro, Formazione Professionale e Competitività (1998-2001) e la Commissione Hartz (2003). Mentre il primo Governo dei Socialisti e dei Verdi guidato da Schröder (1998-2002) non era stato particolarmente attivo nel correggere i problemi legati a un basso tasso di disoccupazione, il secondo Governo rosso-verde (2002-5) ha adottato una visione sulle riforme molto più audace, basata sulle indicazioni della commissione Hartz. In un momento storico in cui cresceva la disoccupazione, la pubblicazione di una critica mossa dall'Ufficio Federale di Controllo contro le statistiche di collocamento ingannevoli prodotte dall'Agenzia Federale per il Lavoro (Bundesanstalt für Arbeit, il servizio di impiego pubblico tedesco) sfociò in uno scandalo politico all'inizio del 2002. Il Governo Schröder colse l'attimo nominando una commissione guidata dal capo delle risorse umane di Volkswagen, Peter Hartz. Nel suo rapporto finale, la commissione Hartz raccomandò la revisione del sistema di assicurazione sociale, la ristrutturazione della governance del servizio per l'impiego, la deregolamentazione ulteriore del mercato del lavoro. Allo stesso tempo, la Commissione raccomandava la contestuale intensificazione delle strategie di attivazione, specialmente per gli outsiders del mercato del lavoro, e, infine, la creazione di una singola "porta d'accesso unificata" per tutti i disoccupati e in cerca di lavoro in Germania (Hemerijck 2013).

*La composizione pluralistica della commissione Hartz ha favorito l'elaborazione di un condiviso piano di riforme strutturali*

La commissione Hartz includeva accademici, rappresentanti delle imprese e dei lavoratori, rappresentanti delle forze politiche e di alcuni Länder. Con questo carattere pluralistico, si rilevò più efficace nell'influenzare l'agenda setting del Governo.



### **La storia esemplare della Commissione Hartz**

Considerate come un unico corpus, le cosiddette riforme Hartz (2002-5) costituirono una chiara rottura con l'eredità dell'assicurazione sociale della tradizione continentale, caratterizzata da elevata dipendenza dai sussidi, bassa occupazione, attivazione riluttante e ridotta flessibilità. La più radicale riforma Hartz, ovvero la IV, promulgata nel 2005, prevedeva la fusione delle disposizioni in materia di assistenza per i disoccupati di lungo periodo con quelle in materia di assistenza sociale per i bisognosi privi di una storia lavorativa, in un nuovo sussidio di disoccupazione (ALG II) a integrazione della più tradizionale assicurazione contro la disoccupazione (ALG I). L'introduzione di uno schema assistenziale generale per le persone in età lavorativa, inattive ma capaci di lavorare, che univa la precedente assistenza di disoccupazione e le disposizioni locali di assistenza sociale, prevedeva stretti criteri di ammissibilità e forti requisiti di attivazione per tutti i disoccupati di lunga durata. Al contempo, la durata dei pagamenti dei sussidi assicurativi di disoccupazione fu ridotta da 32 a 12 mesi (18 mesi per i lavoratori più anziani). Nel 2007 il Governo decise inoltre di aumentare l'età di pensionamento anticipato in tutti e tre i principali schemi da 60 a 63 anni. La riforma Hartz IV era tesa a rimediare a due problemi chiave della vecchia separazione tra l'assistenza per la disoccupazione di lunga durata e l'assistenza sociale municipale, ovvero la riduzione degli alti livelli assistenziali goduti dai disoccupati di lungo periodo e la predisposizione di uguale accesso ai servizi per l'impiego a un numero più ampio di destinatari dell'assistenza sociale. A tal fine, la responsabilità per la maggioranza di coloro che cercavano lavoro fu trasferita ai centri di collocamento di nuova creazione. Seguendo l'esempio olandese, emerse un nuovo e stratificato sistema di protezione sociale. In Germania ciò avvenne combinando il sistema di assicurazione bismarckiano per i lavoratori con un sistema Beveridge di sostegno e di protezione del reddito e politiche attive rivolte al mercato del lavoro.



## 5 LE INFRASTRUTTURE DI CONOSCENZA IN ITALIA: INAPP COME CASO PECULIARE

Dopo anni di turbolenza, la democrazia ad impianto consensuale in Italia sembra delinearci come sistema politico tripolare, con una Pubblica amministrazione molto frammentata e varie pressioni centrifughe sulle politiche. Da un lato, le conseguenze delle leggi elettorali producono coalizioni di Governo fragili. Dall'altro lato, le complesse interazioni tra Governo e Parlamento allungano il processo legislativo, mentre l'implementazione delle politiche in un contesto istituzionale quasi federale (Lippi 2011) produce risultati molto diversi in termini di erogazioni e risultati.

La prevalenza della cultura giuridica e della legge amministrativa nella Pubblica amministrazione rende difficile l'affermazione di pratiche di policy advice scientifico per le politiche pubbliche, come del resto l'introduzione di pratiche di valutazione dei risultati basate sull'evidenza. Nonostante ciò, molti istituti di ricerca esistono come enti pubblici indipendenti. Questi enti pubblici di ricerca sono governati dal diritto amministrativo, e quindi rientrano nel settore pubblico.

Uno di questi enti pubblici di ricerca è il precedente Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (Isfol), un ente di ricerca pubblico sotto la supervisione del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (MLPS). Isfol ha recentemente affrontato una importante riforma organizzativa, assumendo un nuovo nome: Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (Inapp). Inapp si candida oggi ad essere una istituzione di ricerca attiva nelle politiche del lavoro e della formazione, ma anche nelle politiche di educazione e inclusione. Inapp sta tracciando un percorso da istituzione con un solo scopo, incaricata di attività di ricerca e di implementazione di alcuni programmi di welfare, ad una istituzione con più ampia vocazione strategica e a forte specializzazione di ricerca. In questo percorso, le attività di ricerca devono essere rafforzate, per offrire un policy advice pragmatico sia al Mpls che al Presidente del Consiglio dei ministri e agli altri ministri, nonché ad altre istituzioni come il Parlamento. Al momento, Inapp svolge un impressionante numero di attività, dalla ricerca all'assistenza tecnica e metodologica, dal monitoraggio all'implementazione di alcuni programmi europei, tanto da renderlo un ente molto complesso. Tale complessità, in un ambiente istituzionale in trasformazione, espone Inapp a dilemmi organizzativi di una certa gravità. Tutti questi aspetti ne fanno un caso peculiare tra gli istituti scientifici che producono policy advice considerati nella nostra analisi.

*INAPP si candida ad essere una istituzione specializzata nella ricerca con una vocazione strategica a sostegno del policy making*

### 5.1 Storia

Isfol è stato fondato nel 1973 per offrire studi, ricerche e dati per la pianificazione e il coordinamento delle politiche del lavoro, con l'obiettivo di promuovere le attività di formazione, di fornire assistenza tecnica (TA) alle Regioni e agli enti locali e di svolgere qualunque attività di ricerca richiesta dal MLPS. Con il passare del tempo, il mandato di Isfol è stato esteso, fino a coprire non solo l'assistenza tecnica e metodologica, ma anche il monitoraggio, la valutazione e l'implementazione di alcune attività dei Programmi operativi nazionali (PON) del Fondo sociale europeo (FSE), nonché di altre politiche



educative dell'Unione europea. A partire dagli anni Novanta, Isfol ha contribuito alla gestione di alcuni programmi legati a diverse iniziative comunitarie<sup>3</sup>, spesso come ente *in house* vigilato dal Ministero. Inoltre, Isfol ha assunto le piene funzioni di agenzia di implementazione per il programma Leonardo da Vinci, successivamente Erasmus-Plus VET. Infine, Isfol ha contribuito alla costruzione dell'informazione statistica del paese, come membro del Sistan, il sistema statistico nazionale, incardinato in Istat. L'Istituto ha nel corso degli anni reclutato un numero considerevole di dipendenti a tempo indeterminato e determinato (circa 600 unità sino a dicembre 2016), gran parte dei quali ricercatori.

In tempi di crisi economica, Isfol è stato spinto al cambiamento, principalmente sull'onda del contenimento della spesa pubblica. Nel 2015, l'Istituto ha ricevuto un nuovo assetto organizzativo, legato all'implementazione del Jobs Act, la recente riforma del mercato del lavoro. Questi cambiamenti hanno portato ad una inedita complessità organizzativa, che coinvolge anche il Ministero. In primo luogo, una precedente direzione generale del Ministero è stata trasformata nell'Agenzia Nazionale per le politiche attive del lavoro (Anpal). Anpal è incaricata dell'implementazione e del coordinamento delle politiche attive del lavoro. Nel Dicembre del 2016, Isfol ha cambiato il suo nome in Istituto Nazionale per l'Analisi delle politiche pubbliche (Inapp).

Sempre in virtù delle deleghe del Jobs Act, Inapp ha ricevuto ulteriori compiti. Al tempo stesso, Inapp ha trasferito 145 unità di personale all'Anpal, cosicché l'organico è oggi composto da circa 450 dipendenti, dei quali circa 200 a tempo determinato, finanziati anche sui fondi europei. La nostra analisi considera l'organizzazione di Inapp all'inizio del 2017, ma fa anche riferimento a documenti precedenti al 2017 per alcune dimensioni di analisi. Si metteranno in luce l'importanza di alcune scelte strategiche e organizzative recenti.

## 5.2 Funzioni

### *Mandato formale e sostegni istituzionali*

L'attuale mandato di Inapp estende le sue competenze, rispetto alle precedenti funzioni di Isfol riguardanti monitoraggio, produzione di dati e, soprattutto, assistenza tecnica ed implementazione. In relazione a un ampio spettro di politiche sociali, del lavoro, di istruzione e di formazione professionale, di inclusione, la missione di Inapp è dunque sviluppare attività di ricerca, monitoraggio, valutazione delle politiche pubbliche e "analisi strategica". Quest'ultimo aspetto rappresenta una novità per l'Istituto, rivelando l'ambizione di produrre una ricerca utile per il suo principale referente, il MLPS, ma anche per il Governo, la comunità scientifica e l'opinione pubblica.

Il mandato dell'Inapp è espresso in un ampio elenco di attività che derivano dallo statuto e da alcune disposizioni specifiche derivate dalle leggi nazionali in materia di formazione. Tali funzioni possono essere raggruppate in cinque tipi distinti: attività di ricerca; attività di monitoraggio e valutazione; attività

---

<sup>3</sup> Come il PETRA Community Action Programme; Employment and Adapt Community Initiative Programmes (CIP); EQUAL CIP.



di supporto tecnico metodologico al Ministero; attività di implementazione; e attività di verifica del raggiungimento di obiettivi anche da parte di altri enti.

Infatti, già l'articolo 10 comma 2, del D.Lgs. n. 150 del 2015 attribuiva a Isfol queste funzioni: studio, ricerca, monitoraggio e valutazione in coerenza con gli indirizzi del MLPS degli esiti delle politiche statali e regionali in materia di formazione professionale, apprendistato, integrazione dei disabili, inclusione sociale, contrasto alla povertà, terzo settore; inoltre, lo stesso comma attribuisce a Isfol lo studio e il monitoraggio delle politiche del lavoro e dei servizi per il lavoro, ivi inclusa la verifica del raggiungimento degli obiettivi da parte di Anpal; infine, il comma richiama la funzione di gestione di progetti comunitari, anche in collaborazione con enti, istituzioni pubbliche, università o soggetti privati operanti nel campo della istruzione, formazione e della ricerca.

*Le attività di INAPP sono eterogenee: ricerca, monitoraggio, valutazione, supporto tecnico-metodologico, implementazione e verifica*

Inapp sviluppa studi, ricerche, sperimentazioni, attività di informazione e valutazione; offre supporto tecnico e scientifico alle attività del Ministero del Lavoro e svolge ricerche specifiche su sua richiesta; fornisce supporto tecnico e amministrativo, con particolare riferimento alla creazione e alla raccolta dei dati, agli attori istituzionali coinvolti nell'implementazione delle politiche sociali e di formazione professionale, quali le Regioni e le autorità locali; offre policy advice su richiesta. Inoltre, Inapp può: fornire e acquisire servizi sul mercato; collaborare con altri istituti di ricerca; fornire informazioni statistiche su queste politiche come parte del sistema statistico nazionale, il Sistan; offrire assistenza tecnica e scientifica al Ministero e ad Anpal per l'attuazione delle attività nei programmi nazionali di funzionamento del FSE, come il programma sulle politiche attive del lavoro (PON SPAO) e il programma per l'inclusione sociale (PON Inclusione). Inoltre, Inapp esegue monitoraggio e valutazione, per lo più su richiesta del Ministero, ed in alcuni casi anche in base a specifiche leggi nazionali in materia di lavoro, disabilità e povertà; agisce come agenzia nazionale per il programma Erasmus+; e come detto verifica il raggiungimento da parte di Anpal di specifici obiettivi di performance nelle politiche del lavoro stabilite dal Jobs Act (cfr. Decreto n. 150, 14 settembre 2015, art. 10). Quest'ultima funzione riveste una particolare importanza, perché Inapp riceve una parte consistente del suo finanziamento direttamente da Anpal, la nuova agenzia per le politiche attive del lavoro, che gestisce anche parte dei fondi UE, quelli sui sistemi di politiche attive del lavoro (PON SPAO).

Tutte queste funzioni sono elencate nello statuto di Inapp, in fase di approvazione. Questo documento, insieme alle (invero rare) esplicite disposizioni nelle leggi nazionali sulle politiche per l'occupazione, l'inclusione e la formazione professionale, come nel caso del già citato D.Lgs. 150/2015, costituiscono il principale sostegno istituzionale all'attività dell'ente. In realtà, molte delle attività di monitoraggio e valutazione sono attribuite ad Inapp non direttamente dalla legge, ma da mandato del MLPS: questi rapporti hanno quindi una cadenza non regolare e possono essere attribuiti ad altri enti.





Inoltre, Inapp svolge un ruolo importante nell'attuazione di diversi interventi previsti dai PON sui Sistemi di Politiche attive per l'occupazione (SPAO) e inclusione. In passato, Isfol agiva in questo contesto in qualità di organismo beneficiario del Ministero, che era l'autorità di gestione di gran parte di questi fondi, come accade anche in paesi quali il Regno Unito e la Germania. Recentemente, Anpal è divenuta Autorità di Gestione per il PON SPAO, mentre il MLPS lo è rimasta per il PON Inclusione. Inapp agisce attualmente come beneficiario su entrambi i PON, rispettivamente di Anpal e del MLPS.

*INAPP non ha un ruolo formalizzato nel processo legislativo, ma sviluppa studi di valutazione e monitoraggio sulle politiche del lavoro*

Le attività in Inapp nell'attuazione dei PON spaziano dalla elaborazione di modelli che anticipano i cambiamenti strutturali allo svolgimento di indagini sulla popolazione scolastica, dalla progettazione e sviluppo di sistemi conoscitivi sino alla Assistenza tecnica, che si configura come una serie di interventi di accompagnamento finalizzati a garantire la corretta gestione delle risorse finanziarie, considerando criteri di efficienza ed efficacia. Inapp dunque aiuta il MLPS anche a far fronte a gran parte degli obblighi di gestione, monitoraggio e reportistica per il FSE, rappresentando un caso unico tra gli istituti di ricerca coinvolti nel policy advice che abbiamo preso finora in esame.

#### *Funzioni di conoscenza prevalenti*

Le funzioni epistemiche di Inapp sono molte, dalla produzione di ricerca originale all'assistenza tecnica nell'attuazione dei fondi dell'UE, dalla consulenza di policy al monitoraggio, dalla valutazione delle politiche esistenti alle attività di coordinamento e gestione di fondi. Inapp non ha un ruolo formalizzato nel processo legislativo italiano e raramente è coinvolto nella formulazione delle politiche, ma può venir coinvolto in studi di valutazione di specifiche politiche quando espressamente richiesto dalla legge. Se consideriamo il bilancio annuale, vediamo che la maggior parte delle risorse è dedicata al monitoraggio e alla valutazione delle politiche nazionali e al supporto tecnico negli obblighi di gestione e rendicontazione del FSE (in particolare PON SPAO), mentre le attività di ricerca originale ed esplorativa sono presenti ma limitate. La maggior parte dei dati utilizzati da Inapp per il monitoraggio e la valutazione delle politiche deriva dalla collaborazione con il sistema statistico nazionale Sistan e in particolare con l'Istituto nazionale di statistica (Istat).

Mentre in passato la funzione prevalente di Isfol era quella di produrre ricerche su richiesta del Ministero e, soprattutto, di offrire assistenza tecnica, il nuovo Inapp vorrebbe rafforzare la propria area di ricerca, per passare ad un policy advice più strutturato e per consolidare il proprio ruolo come fonte di dati sui temi del lavoro e altre politiche di welfare. In un certo senso, possiamo dire che l'Inapp sta cercando di tracciare un percorso da attività strumentali e di semplice monitoraggio verso una valutazione basata sull'evidenza scientifica, utilizzando anche studi orientati all'esplorazione delle tendenze future e alla sperimentazione (intervista 3 e 4).





Questa visione traspare dalla nuova enfasi che il nuovo statuto attribuisce al valore dell'analisi strategica e della valutazione ex post dell'impatto: queste attività sono tese non a determinare le priorità dell'agenda del Governo, ma a offrire alternative di policy, partendo da una rigorosa metodologia scientifica e da una maggior integrazione con la comunità di ricerca domestica e internazionale (intervista 3 e 4). Per costruire e sostenere le capacità per questo tipo di analisi strategica, Inapp propone di investire nella razionalizzazione dei database esistenti e nella creazione di nuove basi di dati integrate e longitudinali. Un esempio emerge dalle politiche del lavoro e dell'inclusione sociale, in quanto Inapp è incaricato dal D.Lgs. n. 150 del 2015 della valutazione delle politiche del lavoro e dei servizi per il lavoro, e svolgerà la valutazione del nuovo Reddito di inclusione. Altri esempi sono la responsabilità di Inapp come rappresentante per l'Italia del European Social Survey (ESS) e il ruolo di Inapp nella definizione delle priorità del G7 del settembre 2017 sugli aspetti del cambiamento tecnologico e del futuro del lavoro. Questo maggiore impegno nelle attività di ricerca e nell'offrire consulenza di policy dovrebbe essere controbilanciato da una riduzione delle attività più strumentali

### **5.3 Principali prodotti di ricerca e influenza nelle politiche del lavoro**

L'Inapp produce un gran numero di rapporti annuali, su una serie di temi legati a specifici strumenti di policy in materia di occupazione, formazione, istruzione, disabilità (vedi tabella 5.1). La maggior parte di questi sono rapporti di monitoraggio presentati al Parlamento, sulla base di richieste del Ministero e/o di specifiche disposizioni di legge.

*La vision del nuovo INAPP punta a fornire alternative di policy tramite l'utilizzo della conoscenza*

Inapp produce anche dati originali su temi specifici, come nel caso di tre indagini sul mercato del lavoro, sulla domanda di lavoro da parte delle imprese e sulla qualità del lavoro. Contribuisce anche alle fonti di dati internazionali, come nel caso delle competenze professionali nell'ambito dell'indagine PIAAC-OCSE e, dal 2017, per l'ESS.

Questi rapporti sono prodotti da singole strutture di ricerca, che sono raggruppate in dipartimenti. Ancora nel 2016, Inapp era organizzata in due dipartimenti: un Dipartimento per le politiche del mercato del lavoro e delle politiche sociali, e un Dipartimento per la formazione professionale, a loro volta organizzati in strutture di ricerca. Ogni struttura di ricerca ha un responsabile che organizza l'attività di gruppi di ricerca attorno ai diversi obiettivi operativi tracciati nel piano triennale, che viene solitamente elaborato dal direttore generale, presentato dal presidente dell'Istituto e infine approvato dal Ministero. Parte del lavoro della struttura di ricerca implica la preparazione di materiali e codici per le attività di monitoraggio da parte delle Regioni e di altri beneficiari del FSE, compreso il ministero. La maggior parte dei rapporti richiesti dalla legge sono basati su dati raccolti da altri organismi, come Istat, Inps, Inail, e lo stesso MLPS, mentre le nuove indagini sono create dai ricercatori dell'Istituto.

**Tabella 5.1 – I principali prodotti di monitoraggio, valutazione e ricerca di Isfol (ora Inapp) nel 2015**

| Prodotto   | Tipo di analisi            | Origine  |
|--|----------------------------|--|
| Rapporto annuale al Parlamento sulla Formazione continua in Italia, ai sensi dell'articolo 66 della legge n. 144/99.   | Valutazione                | Su richiesta del Ministero   |
| Rapporto sul sistema nazionale di formazione professionale ai sensi dell'art. 20 della legge n. 845/78   | Monitoraggio e valutazione | Ex lege  |
| Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione delle politiche sulla disabilità in Italia (ai sensi della Legge 5 febbraio 1992, n. 104)  | Monitoraggio               | Su richiesta dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità               |
| Relazione al Parlamento sullo Stato di attuazione della legge n. 68/99 (ai sensi dell'art. 21 della Legge 12 marzo 1999, n. 68, Norme per il diritto al lavoro dei disabili).  | Monitoraggio               | Su richiesta del Ministero   |
| Rapporto annuale sullo Stato di programmazione e realizzazione dei percorsi IFTS (Istruzione e Formazione Tecnico Superiore) redatto ai sensi del comma 2, art. 14, Capo V del DPCM 25 gennaio 2008.                         | Monitoraggio e valutazione | Ex lege (Ministero Pubblica istruzione di concerto con MLPS con assistenza tecnica di Isfol e Ansas) |
| Rapporto per l'Italia sul terzo ciclo di monitoraggio e valutazione dell'attuazione del piano di azione internazionale di Madrid sull'invecchiamento e la sua strategia regionale (MIPAA/RIS) – 2012-2017 – febbraio 2017    | Monitoraggio e valutazione | Su richiesta del Ministero   |
| Monitoraggio dei flussi finanziari previsti dalla Legge n. 68/99 sul collocamento mirato delle persone disabili, inserito nei compiti di monitoraggio e valutazione previsti dall'art. 16, c. 1,2,3, del D. Lgs. n. 150/2015 | Monitoraggio               | Su richiesta del Ministero   |
| Rapporto annuale di monitoraggio dei percorsi di leFP nell'ambito del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione  | Monitoraggio               | Su richiesta del Ministero   |
| Rapporto annuale di monitoraggio dell'apprendistato (come ridefinito da art. 56 c. 2 del D.Lgs. n. 81/2015)  | Monitoraggio               | Su richiesta del Ministero   |
| Rapporto di monitoraggio dell'attuazione del Programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità  | Monitoraggio               | Su richiesta del Ministero   |
| Rapporto PIAAC-OCSE sulle competenze degli adulti in età lavorativa  | Monitoraggio               | Su richiesta del Ministero   |
| Indagine campionaria PLUS  | Indagine campionaria       | Iniziativa propria   |
| Indagine RIL – Rilevazione su imprese e lavoro   | Indagine campionaria       | Iniziativa propria   |
| Indagine campionaria sulla qualità del lavoro  | Indagine campionaria       | Iniziativa propria   |

Fonte: Isfol, Piano triennale delle attività, 2014-2016. Isfol, Relazione al rendiconto 2015 – bilancio consuntivo.

## 5.4 Organizzazione

Come detto, Inapp è un ente pubblico di ricerca formalmente indipendente, supervisionato dal MLPS. Inapp è articolato in diversi organi: un presidente, un Consiglio di Amministrazione (CDA), un Comitato Scientifico e un Collegio dei Revisori. Nel nuovo statuto, in fase di approvazione, il presidente viene nominato per decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, per un periodo di quattro anni, rinnovabile una sola volta. Nello statuto precedente, la nomina del presidente avveniva per decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro del Lavoro, sentite le commissioni parlamentari.



Il presidente è il legale rappresentante dell'Istituto e ha un ruolo politico cruciale, poiché ne definisce gli obiettivi strategici e intrattiene i rapporti istituzionali con il Ministro, con gli altri membri del Governo, con le burocrazie centrali, con altre agenzie e con le istituzioni di ricerca. Il presidente presiede il CDA, che delibera su proposta del presidente tutti gli atti fondamentali dell'Istituto, tra i quali: obiettivi e programmi, il piano triennale di attività e i relativi aggiornamenti, il documento di programmazione triennale dei fabbisogni, i bilanci di previsione e le note di variazione, i conti consuntivi e alcune relazioni sulle attività, modifiche statutarie. Il CDA resta in carica quattro anni ed è composto da tre membri nominati dal Ministro. Uno è il presidente dell'Inapp, gli altri due devono dimostrare un'esperienza di rilievo nelle politiche del lavoro, e uno di loro viene designato dalla Conferenza dei presidenti delle regioni. Il presidente agisce per assicurare il coordinamento dell'Istituto con il Ministro, e del CDA con il direttore generale, che svolge il ruolo di vertice esecutivo dell'Inapp.

Il presidente organizza il lavoro di ricerca dell'Istituto e propone al direttore generale per la nomina i ricercatori responsabili dei diversi progetti. Inoltre, secondo il nuovo statuto, il presidente propone per il comitato scientifico dell'Inapp tre dei 5 esperti scientifici, mentre gli altri due sono selezionati dai ricercatori dell'Istituto. I membri del comitato scientifico sono nominati dal Ministro e offrono consulenza non vincolante sulla strategia di ricerca, sul piano di lavoro esecutivo, e possono offrire consulenza al presidente.

### *Indipendenza della politica*

Come evidente dalle regole per le nomine, Inapp è fortemente legato al MLPS. Al Ministro spetta l'approvazione finale dei principali atti (strategia di ricerca, piano esecutivo di tre anni, regole per l'organizzazione interna dell'istituto). La strategia di ricerca è ispirata dal presidente: tuttavia il sostegno politico e informale del Ministro è fondamentale, soprattutto rispetto agli altri attori istituzionali.

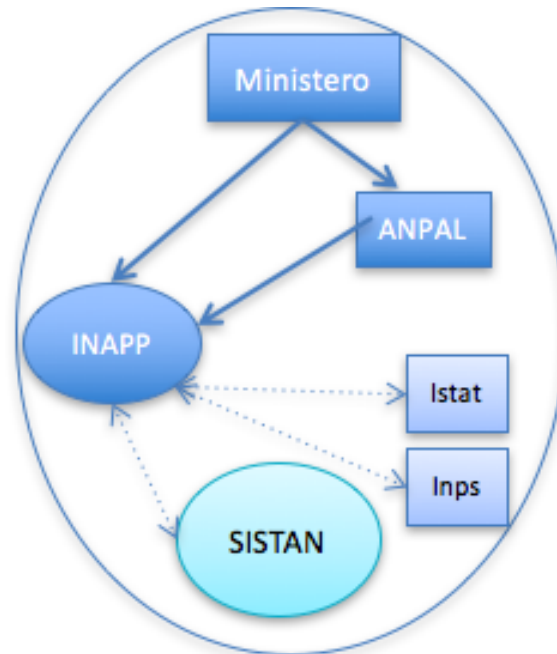
In particolare, l'indipendenza di Inapp è condizionata dal rapporto con la nuova agenzia Anpal. Il primo aspetto da considerare è relativo al finanziamento (si veda anche infra): Inapp riceve quasi un terzo dei propri fondi dal Ministero, ma un'ampia quantità di risorse provengono direttamente da Anpal, come nel caso dei fondi UE legati al PON SPAO. Infatti, Anpal si esprime sull'approvazione finale dei piani di attività annuali di Inapp per il FSE/PON SPAO. Questi piani sono approvati da Anpal, che è divenuta autorità di gestione nell'ambito dell'affidamento economico iniziale complessivo per la programmazione (in passato di sei anni, ormai tre e mezzo). Questa configurazione rende Inapp fortemente dipendente da Anpal, almeno per quanto riguarda la disponibilità dei fondi FSE. Di più, questa mancanza di indipendenza dall'agenzia apre la strada a un conflitto istituzionale potenzialmente aspro, poiché dal 2015 Inapp dovrebbe controllare formalmente la performance di Anpal per il conseguimento degli obiettivi nelle politiche attive del lavoro, come previsto dal Jobs Act. In altre parole, ci troviamo di fronte al paradosso per cui Inapp sembra dipendere maggiormente da Anpal che non dal Ministero stesso, anche considerando la rilevanza crescente della nuova agenzia. Anpal sembra infatti voler acquisire una forte connotazione di ricerca. Questi dilemmi organizzativi sono riflessi anche nelle

*INAPP sembra dipendere maggiormente da ANPAL che non dal Ministero stesso. Questo apre la strada a un conflitto istituzionale potenzialmente aspro*



concrete attività di Inapp, dove la ricerca si fonde, e anzi, resta in ombra rispetto alle attività di assistenza tecnica nell'implementazione delle politiche, e alle attività di supervisione.

**Figura 5.1 - Posizionamento istituzionale di Inapp**



Fonte: statuto e sito Istituzionale

#### *Relazioni con la Pubblica amministrazione e i partner sociali*

Il rapporto di Inapp con Anpal è fonte di un conflitto potenzialmente grave. Le attività connesse all'implementazione dei fondi UE impegnano fortemente Inapp nelle attività amministrative, enfatizzando il profilo istituzionale. Allo stesso tempo, Inapp collabora positivamente con Istat per lo sviluppo della ricerca sulle politiche del lavoro e del welfare e con Sistan per la gestione di micro dati. Ad ogni modo, l'accesso ai dati prodotti da altre amministrazioni, incluso il MLPS, può essere difficoltosa. Le altre relazioni che Inapp coltiva sono quelle con altri istituti di ricerca nel campo delle politiche del lavoro e della formazione in Italia e all'estero, come ad esempio nel caso del BIBB. A rafforzare la propria presenza nel contesto di ricerca internazionale, Inapp è oggi responsabile per l'Italia per l'European Social Survey, una delle banche dati più importanti al mondo sulle preferenze e gli atteggiamenti dei cittadini dell'UE.

#### *Bilancio e personale*

Il finanziamento di Inapp è esclusivamente pubblico ma distinto tra diverse componenti, la cui entità può variare di anno in anno. Prima del trasferimento di parte del personale e della variazione di alcune entrate e uscite a partire dal 2016, il consuntivo del 2015 riportava entrate correnti per i progetti e le attività pari a circa 88 milioni di euro, provenienti da tre fonti principali (Relazione generale esercizio 2015, 8). La prima è costituita dal Fondo istituzionale per le attività ricorrenti stanziato dal Ministero,



per un totale di 25 milioni di euro. Questa doveva essere in origine la principale fonte di entrate, ma nel tempo è stata fortemente diminuita nella sua entità, soprattutto dopo la crisi economica (Relazione generale esercizio 2015, 27). L'altra fonte di entrate è il trasferimento derivante dai programmi del FSE, per i programmi relativi all'inclusione sociale e al sostegno al mercato del lavoro, per un totale di 26 milioni di euro. Di questi fondi la maggioranza, 23,7 milioni di euro, sono legati al PON SPAO. Anpal è diventata l'Autorità di Gestione<sup>4</sup> per questi fondi, che quindi sono ora trasferiti da Anpal a Inapp secondo modi e temi che dipendono anche dalle decisioni dell'agenzia. I restanti 2,3 milioni di euro sono legati al PON Inclusione e sono stati trasferiti direttamente dal Ministero. Infine, il bilancio 2015 riporta gli stanziamenti provenienti dalla Commissione europea e da fondi internazionali, il più rilevante dei quali è quello per le azioni decentrate di Erasmus+ (33,6 milioni di euro), che costituiscono però spese obbligatorie e non dipendono dalle decisioni strategiche dell'Inapp.

È importante sottolineare che questo quadro potrà subire delle significative modifiche nella situazione attuale, poiché è ancora in corso la definizione dell'ammontare di risorse che Anpal deve trasferire a Inapp, anche e soprattutto per quanto riguarda le attività del FSE.

Allo stesso modo, ulteriori variazioni sono legate alle decisioni in merito al trasferimento del personale (con le relative risorse finanziarie) da Inapp a Anpal, in attuazione dell'art. 4, co. 8, D.P.C.M. 13 aprile 2016. Un primo decreto nel dicembre 2016<sup>5</sup> ha infatti stabilito il trasferimento da Inapp a Anpal di 94 dipendenti di ruolo. Un secondo decreto<sup>6</sup> ha determinato il trasferimento complessivo ad Anpal di n. 51 dipendenti a tempo determinato. Le due operazioni hanno dunque comportato il trasferimento di 145 dipendenti, e implicheranno trasferimenti di risorse e variazioni di bilancio anche per Inapp. Infatti, parte rilevante delle risorse finanziarie in uscita sono dedicate agli stipendi del personale, che viene assunto esclusivamente per concorso pubblico e vede l'applicazione del contratto nazionale della ricerca.

Nel 2015, Isfol si avvaleva di un ampio personale (1 direttore generale, 353 equivalenti a tempo pieno, 246 equivalenti a tempo parziale, totale 599), di cui 194 ricercatori, 258 tecnici che sostengono attività di ricerca e 148 dipendenti amministrativi (Rendiconto generale 2015, 31-33) Il costo del personale nel 2015 è stato pari ad impegni per 32,5 milioni di euro di euro (Rendiconto generale 2015, 33). I trasferimenti di personale da Inapp a Anpal pesano per un totale di 145 unità tra personale a tempo indeterminato e determinato.

Un altro aspetto importante nel valutare i reali assetti organizzativi riguarda la definizione delle linee di indirizzo per l'organizzazione interna di Inapp: sono formulate dal presidente, mentre la gestione ricade nelle mani del direttore generale. Il quadro organizzativo di Inapp è comunque soggetto alla supervisione del Ministero, che approva lo statuto, il piano triennale delle attività e i regolamenti, come

---

<sup>4</sup> In precedenza, l'Autorità di gestione era all'interno del MLPS, DG Papl – div. II.

<sup>5</sup> Decreto DG Inapp, di intesa con DG Anpal n. 1 del 22 dicembre 2016, con oggetto Trasferimento di parte del personale Inapp all'Anpal in attuazione dell'art. 4 del D.P.C.M. 13 aprile 2016.

<sup>6</sup> Decreto DG Inapp, di intesa con DG Anpal n. 1 del 27 gennaio 2017, con oggetto Trasferimento di parte del personale a tempo determinato dell'Inapp all'Anpal in attuazione dell'art. 4, co. 8, D.P.C.M. 13 aprile 2016.



previsto dal Decreto legislativo n. 218 del 2016 per tutti gli Enti pubblici di ricerca. Ciò indica un'autonomia organizzativa scarsa, nonostante le garanzie formali contenute nello statuto. Allo stesso modo, Anpal, come Autorità di gestione, approva i piani di attività Inapp sul PON SPAO, così come il Ministero approva quelli sul PON Inclusione.

Un altro aspetto che lede seriamente l'autonomia organizzativa, e che pregiudica il raggiungimento del mandato e delle finalità istituzionali dell'Istituto è relativo alla disponibilità di dati sulle politiche del lavoro detenuti da altre istituzioni. Spesso i problemi di accesso a dati di registro sono risolti tramite le buone relazioni con le singole istituzioni, come Istat. Esistono comunque casi nei quali Inapp non riesce ad avere accesso facilmente a microdati raccolti da altre amministrazioni, incluso – paradossalmente – lo stesso Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. Anche questo aspetto configura una peculiarità del caso italiano rispetto agli altri enti di ricerca che abbiamo analizzato.

In questo complesso sistema di vincoli e relazioni istituzionali, il ruolo che il presidente e il direttore generale possono giocare nel ricavare spazi di maggior autonomia per l'Istituto è importante, anche se fortemente vincolato dai problemi di disegno istituzionale che abbiamo evidenziato in questa analisi.



## 6 DISCUSSIONE: CARATTERISTICHE COMUNI DEL POLICY ADVICE NELLE POLITICHE DEL LAVORO E DEL WELFARE

In questa sessione usiamo l'analisi empirica per trarre alcune osservazioni comparative circa le caratteristiche degli istituti di ricerca che forniscono consulenza di policy a partire da evidenze scientifiche.

Gli organismi di ricerca che agiscono come infrastrutture di conoscenza mostrano un'estrema varietà di configurazioni istituzionali e forme organizzative. Tuttavia, emergono alcune pratiche che favoriscono la collaborazione tra esperti e policy maker. Queste pratiche possono, a loro volta, portare ad una collaborazione fruttuosa tra policy advice e politica. Questa conoscenza, tesa a "dire la verità al potere", ma anche a "condividere la verità con i portatori di interesse" (Craft e Howlett 2012, 86), salvaguarda la qualità della ricerca, da un lato, e considera la fattibilità e l'accettabilità politica delle soluzioni di policy, dall'altro.

Il policy advice è dunque utile a trovare una definizione condivisa dei problemi, e si rivela fondamentale per creare un accordo sulle politiche del lavoro e del welfare, soprattutto quando le riforme sono messe alla prova dalla crisi economica.

In questo senso, la ricerca sottolinea come la varietà istituzionale degli enti non sia di per sé un ostacolo alla produzione di un policy advice che sia pragmatico e strategico allo stesso tempo, perché capace di offrire più soluzioni ai decisori in tempi non biblici né immediati.

Il policy advice è raramente un'attività esclusiva per gli istituti che abbiamo analizzato, e in diversi paesi esiste un vero e proprio mercato anche per la consulenza di policy (ad esempio nel Regno Unito, in Svezia, nei Paesi Bassi). Tuttavia, alcuni tra i nostri casi sono esempi di come forme di policy advice fondate sul metodo scientifico consentano di sviluppare una visione strategica sui problemi del welfare e del lavoro.

La reputazione e, per certi versi, la sopravvivenza degli istituti di ricerca come organizzazioni dipende da molti aspetti, ma due di questi sono particolarmente importanti nella relazione con le istituzioni politiche: innanzitutto, la credibilità scientifica, e in secondo luogo, la vicinanza ai decisori. La credibilità scientifica offre una solida base per sostenere la reputazione di qualsiasi istituto di ricerca. La vicinanza ai decisori facilita il dialogo tra esperti e politici. La presente analisi sembra suggerire che una reciproca indipendenza tra politica e conoscenza rafforza la credibilità scientifica delle istituzioni e degli enti di ricerca che sono collegati ai governi. In questo senso, indipendenza significa, per gli enti di ricerca, disporre dell'autonomia necessaria per modellare raccomandazioni basate sulle evidenze scientifiche; per il Governo e il Parlamento, d'altro lato, avere la possibilità di apprendere, e comunque raccogliere o meno quelle raccomandazioni.

*Una reciproca indipendenza tra consulenti e decisori facilita il dialogo e rafforza la credibilità scientifica del policy advice*



Allo stesso modo, un rapporto più stabile con i responsabili politici si verifica quando l'ente di consulenza ricopre un ruolo formalizzato nel processo di produzione delle politiche. Questo elemento, oltre a dare regolarità alla produzione di policy advice, consente di sviluppare dinamiche di apprendimento e di costruire un dibattito informato sulle politiche. In particolare, l'attivazione formale di consulenza ha conseguenze positive su tutto il processo di policy making. Il riferimento qui è alla fase di formulazione come per esempio con i rapporti di inchiesta SOU in Svezia, o durante la fase di valutazione degli impatti di specifici interventi di policy, come frequente in Francia, o anche nel caso delle (rare) previsioni legislative che attribuiscono direttamente ed esplicitamente agli enti di ricerca compiti di monitoraggio e valutazione, come nel caso del Jobs Act in Italia.

*La formalizzazione del policy advice  
consente apprendimento e dà  
trasparenza al lavoro delle istituzioni*

In primo luogo, la formalizzazione del policy advice apre il dibattito non solo al Governo, ma anche alle opposizioni e ai media, permettendo una miglior comprensione delle questioni tecniche.

In secondo luogo, l'istituzionalizzazione di procedure stabili per il policy advice consente agli istituti di acquisire visibilità sia nella comunità epistemica che nel pubblico, potenzialmente rafforzando la loro reputazione e la loro indipendenza dalle pressioni politiche.

Oltre all'importanza di indipendenza e formalizzazione, l'analisi dei casi ha evidenziato altri punti interessanti.

- a. Gli enti che forniscono policy advice sulle politiche del lavoro e del welfare producono di fatto un mix di funzioni epistemiche, per lo più analitiche e strumentali (monitoraggio e valutazione) e contestuali (previsioni). La conoscenza strategica (orientata al *problem solving* e a carattere esplorativo) rappresenta una frontiera per gli studi sulle dinamiche di lungo termine, e per questo richiede un forte investimento nelle competenze di ricerca. Questo tipo di conoscenza strategica si è affermata nei Paesi Bassi, in Svezia, in Francia, ma sembra assente o comunque poco sviluppata in Italia.
- b. Gli enti che forniscono policy advice svolgono una varietà di attività nel processo di policy making. Non tutte queste attività costituiscono forme di consulenza. Ad esempio, la produzione e la raccolta dei dati sono fondamentali per aumentare le conoscenze scientifiche sulle politiche, ma le attività correlate, come l'elaborazione di previsioni, se prese singolarmente, non possono di per sé offrire soluzioni di policy alternative. Allo stesso tempo, le attività di assistenza tecnica nell'attuazione di politiche nazionali e comunitarie non mirano a offrire consulenza di per sé, e pertanto devono essere tenute distinte dalla ricerca e dalla valutazione delle politiche.
- c. Quanto più questi enti sono coinvolti nella ricerca e nella valutazione delle politiche, tanto più investono nella propria credibilità scientifica, reclutando e incentivando ricercatori competenti a esser presenti anche nel dibattito accademico.
- d. L'indipendenza degli enti di policy advice è favorita dalla pluralità di rapporti istituzionali, considerando i ministri, o anche i membri del Parlamento e i vertici della Pubblica amministrazione. Il posizionamento istituzionale di questi enti nell'orbita del vertice degli esecutivi, come nel caso del





Consiglio dei ministri in Francia o del Ministero degli Affari generali in Olanda, può consentire un miglior coordinamento dell'azione governativa, e l'integrazione tra politiche e priorità. Al contrario, il legame privilegiato con un singolo Ministero o Agenzia favorisce il coinvolgimento dell'ente nelle attività di implementazione o attuazione.

- e. Le caratteristiche organizzative di questi enti possono variare molto, ma le dimensioni degli enti che svolgono un lavoro strategico sono più contenute rispetto alle dimensioni di organismi coinvolti nella consultazione o nell'implementazione.
- f. Gli enti di policy advice possono trovarsi in competizione con la Pubblica amministrazione, specialmente nei paesi in cui la consulenza di policy è tradizionalmente svolta dai dipartimenti ministeriali, come nel Regno Unito o in Irlanda. In quei paesi, la Pubblica amministrazione si basa sulla neutralità e la maggior parte delle capacità analitiche per la formulazione delle politiche è concentrata nelle mani dei funzionari pubblici. Per evitare conflitti tra gli enti di policy advice collegati al Governo e la Pubblica amministrazione, è necessario un disegno istituzionale accurato.
- g. Gli enti di policy advice più vicini ai governi, chiamati a rappresentare anche le Parti sociali, possono agire come mediatori tra le Parti sociali e il Governo (come nei casi francese e irlandese). Questa posizione consente loro di mediare per una definizione comune dei problemi delle politiche del lavoro. Tale definizione comune non è solo un accordo astratto sui valori e sugli obiettivi: è più una comprensione di come funzionano gli strumenti politici, di quali sono le conseguenze per i beneficiari e le eventuali perdite, e di quali siano gli oneri per i contribuenti. In questo senso, la consulenza di policy fornisce un sostegno alla valutazione critica sulle conseguenze sostanziali delle riforme.

Le tabelle sottostanti riassumono i principali risultati dell'analisi comparativa, riprendendo lo schema di funzioni, prodotti e organizzazione.



**Tabella 6.1 Funzioni, prodotti e organizzazione di alcuni enti o istituti di ricerca vicini ai governi**

|                                       | INAPP (ITA)                                    | DWP (UK)   | NESC (IRL)                                | FS (FRA)  | WRR (NL)   | IFFS (SWE)  | BIBB (GER)  | GCEE (GER)                                      |
|---------------------------------------|--|--|---|---|--|---|---|---|
| <b>Funzione epistemica prevalente</b> | Analitica: monitoraggio, assistenza tecnica    | Analitica: policy advice, valutazione                      | Strategica: studi di policy advice        | Strategica: studi di policy advice, valutazione | Strategica: studi di policy advice, valutazione  | Strategica: studi di policy advice, valutazione                     | Analitica: monitoraggio, valutazione, policy advice             | Contestuale: previsioni di trend macroeconomici |
| <b>Ruolo nel processo di policy</b>   | Implementazione                                | Formulazione, implementazione, valutazione                 | Formulazione                              | Formulazione e valutazione                      | Formulazione                                     | Formulazione e valutazione  | Implementazione e valutazione                                   | Agenda  |
| <b>Principale prodotto di ricerca</b> | Rapporti di monitoraggio                       | Advisory report, Studi di valutazione                      | Advisory report                           | Advisory report, Studi di valutazione           | Advisory report, Studi di valutazione            | Advisory report, studi di valutazione                               | Rapporti di monitoraggio, studi di valutazione, advisory report | Previsioni macroeconomiche                      |
| <b>Posizionamento istituzionale</b>   | Ministero del Lavoro e delle politiche sociali | Divisione all'interno del Department for Work and Pensions | Gabinetto ministeriale del Primo Ministro | Gabinetto ministeriale del Primo Ministro       | Ministero degli Affari generali (Primo Ministro) | Esterno alle istituzioni, in contatto con Ministero dell'Istruzione | Ministero Federale dell'Educazione e della Ricerca              | Esterno, ma finanziato dal governo federale     |
| <b>Finanziamento</b>                  | Pubblico                                       | Pubblico   | Pubblico                                  | Pubblico  | Pubblico   | Prevalentemente pubblico  | Pubblico  | Pubblico  |
| <b>Staff</b>                          | Molto ampio (circa 450)                        | Piccolo (>30)  | Piccolo (>30)                             | Ampio (<<30)                                    | Piccolo (>30)                                    | Medio (<30)   | Molto ampio (circa 600)   | Piccolo (>30)                                   |
| <b>Accesso ai dati</b>                | Limitato da procedure autorizzative            | Illimitato   | Illimitato                                | Illimitato                                      | Illimitato, fonti dati centralizzata             | Illimitato, collaborazione con ministeri                            | Illimitato  | Illimitato e garantito per statuto              |



**Tabella 6.2 Relazioni e autonomia: un quadro sintetico**

|   | INAPP (ITA)  | DWP (UK)     | NESC (IRL)  | FS (FRA)      | WRR (NL)      | IFFS (SWE) | BIBB (GER)    | GCEE (GER)                 |
|---|--------------|--------------|-------------|---------------|---------------|------------|---------------|----------------------------|
| <b>Network Domestico</b>  | Ministeriale | Ministeriale | Sociale     | Istituzionale | Istituzionale | Accademico | Istituzionale | Istituzionale e accademico |
| <b>Network internazionale</b>                                   | Ristretto    | Inesistente  | Ristretto   | Ampio         | Ristretto     | Ampio      | Ampio         | Inesistente                |
| <b>Indipendenza dai destinatari politici</b>                    | Bassa        | Bassa        | Medio-bassa | Medio-alta    | Medio-alta    | Alta       | Alta          | Alta                       |
| <b>Autonomia manageriale (spesa, organizzazione, strategia)</b> | Bassa        | Bassa        | Medio-bassa | Alta          | Medio-alta    | Alta       | Medio-alta    | Alta                       |



Nel complesso, la presente analisi suggerisce che gli istituti di ricerca più attivi e influenti nel policy advice hanno elevati standard scientifici nella loro produzione, e che hanno facile accesso a una varietà di micro dati. Questi istituti di ricerca sono guidati da accademici nominati dal Governo, e spesso condividono con alcuni esponenti dell'esecutivo un orientamento politico. Ciò sembra opportuno per affrontare le tensioni che si verificano tra politici e advisor. Questa forma di fiducia reciproca può risolvere il conflitto di interessi tra la scienza, orientata alla conoscenza e alla realtà empirica, e la politica, orientata al potere e all'affermazione dei valori. Infatti, gli accademici che guidano l'istituto di ricerca hanno un interesse a diffondere conoscenza utilizzabile, ma anche a mantenere la propria credibilità scientifica. Allo stesso tempo, i responsabili politici possono trovare, tra le soluzioni tecniche, le più accettabili in termini di costi elettorali.

### **Dati affidabili per una diagnosi condivisa delle politiche**

Le scelte di policy sono – o comunque dovrebbero essere - prese in un contesto di dibattito pubblico, argomentazione e persuasione intorno alle preferenze e ai problemi di policy. L'analisi strategica delle politiche serve appunto ai decisori a prendere decisioni di policy efficaci, basate su solide evidenze e dati robusti. L'analisi strategica delle politiche combina e integra due interventi diversi. In primo luogo, è importante diagnosticare la natura e la serietà dei problemi di policy. In secondo luogo, è necessario identificare soluzioni di policy che siano efficaci. In linea di principio, l'analisi strategica delle politiche richiede la disponibilità a rivedere idee di policy consolidate alla luce di aspetti critici, nuova informazione, e riscontri dall'esperienza. Un'informazione affidabile e una raccolta sicura dei dati, sia qualitativi che quantitativi, insieme ad una appropriata valutazione *ex ante* ed *ex post*, sono prerequisiti fondamentali nell'era delle politiche fondate sulle evidenze scientifiche. I canali di comunicazione veloce e interconnessi tra ricerca accademica rilevante per le policy e analisi di policy strategica consentono una analisi precoce, e quindi interventi di policy preventivi. Questo richiede delle istituzioni che siano 'boundary-spanning', 'travalica-confini' cioè capaci di connettere il mondo della ricerca e del metodo scientifico alle arene di policy making.

Per una comprensione davvero condivisa dei problemi salienti di policy e delle possibili soluzioni, le fonti di dati migliori e più trasparenti dovrebbero essere a disposizione dei ricercatori e facilmente accessibili. Un alto livello di affidabilità dei dati e di trasparenza nell'analisi strategica è probabile conduca più facilmente ad una definizione condivisa dei problemi. Al contrario, un paesaggio frammentato di dipartimenti, organizzazioni e *think tank*, può rendere più difficile lo sviluppo di una analisi strategica.



## 7 CONCLUSIONI E PROPOSTE

### *La conoscenza utilizzabile per colmare le lacune*

All'inizio del XX secolo, Max Weber spiegò con parole chiarissime perché la politica non può fare a meno della scienza, in particolare delle scienze sociali. La prima (la politica) deve fronteggiare ogni giorno problemi che richiedono decisioni responsabili, ossia ispirate da principi e valori ma anche capaci di fornire soluzioni efficienti ed efficaci. Le seconde (le scienze sociali: sociologia, scienza politica, economia, la filosofia pratica) forniscono preziose "chiarificazioni" sul rapporto fini-mezzi, nonché sul significato di valori e principi e sui loro inevitabili trade-offs.

Le intuizioni weberiane sono state il punto di partenza per la costruzione – nel corso del secolo scorso – di ponti sempre più stretti fra la sfera della decisione politica e quella della ricerca sociale. I capitoli di questo Rapporto hanno approfondito la logica e le ragioni che hanno alimentato questo processo e analizzato alcune delle migliori esperienze europee dell'ultimo ventennio al riguardo. L'attenzione si è focalizzata sulla zona intermedia fra istituzioni di Governo, da un lato, e istituzioni accademiche in senso stretto, dall'altro lato: la zona "grigia" in cui operano centri specializzati nella produzione di conoscenza "utile" e "utilizzabile" (*usable knowledge*) per la formazione e la valutazione delle politiche pubbliche, con particolare riferimento a quelle economiche e sociali. Oltre a tracciare il profilo organizzativo e funzionale di questi centri specializzati, il Rapporto ha cercato anche di mettere in luce il contributo che la produzione di conoscenza utile ha dato, in alcuni momenti e congiunture politiche, alla risoluzione di delicate e complesse sfide socio-economiche – e prima ancora alla loro identificazione e comprensione. Come è stato documentato da molte recenti ricerche politologiche, l'Italia ha un forte ritardo e molte lacune rispetto alle esperienze europee. Al di là della retorica, nel nostro paese la sfera politica ha tradizionalmente prestato poca attenzione ai risultati della ricerca sociale a orientamento empirico. I contenuti delle politiche pubbliche hanno rispecchiato più la logica della *politique politicienne* (la logica del consenso e dunque dei compromessi "partigiani") che quella della risoluzione dei problemi. Il lato "tecnico" del policy making si è quasi esclusivamente servito di competenze giuridiche e contabili. Pur previsto in Costituzione, il CNEL è stato incapace di svolgere un ruolo attivo di policy advice. Solo nell'ultimo venticinquennio (di pari passo con il rafforzamento degli impegni verso la UE) è cresciuta la rilevanza delle competenze economico-finanziarie, progressivamente valorizzate all'interno di alcune strutture governative (l' "isola del Tesoro" e Banca d'Italia, soprattutto) e di alcuni centri di ricerca privati o semi-privati. Rispetto agli altri paesi, la zona grigia ove si produce conoscenza utile per le politiche è però ancora esigua, organizzativamente e finanziariamente debole, prevalentemente imperniata (salvo alcune eccezioni) su analisi economiche e giuridiche, non sistematicamente integrata nei processi di policy making per l'assenza di quei ponti istituzionali che invece esistono in paesi come la Francia, la Germania, l'Olanda, la Svezia.

Ritardi e lacune sono particolarmente evidenti e lamentevoli nel settore del welfare e del mercato del lavoro. Qui il peso della *politique politicienne* è stato per lunghissimo tempo pressoché incontrastato,



nella definizione dei problemi e delle soluzioni così come nella scelta degli interlocutori e delle modalità di formazione delle decisioni. Negli anni Ottanta, scienza politica e sociologia definirono, giustamente, il welfare "all'italiana" come un esempio emblematico di protezione sociale particolaristico-clientelare. Da allora sono state varate molte, importanti riforme, è vero. Ma quell'eredità ha condizionato il passo e i contenuti di queste riforme. Non è un caso che nella letteratura internazionale il welfare italiano sia ancora considerato in forte ritardo sul sentiero della modernizzazione, della ricalibratura fra rischi/bisogni tradizionali (spesso ancora sovra-protetti) e nuovi rischi/bisogni (poco o niente protetti) e, soprattutto, della promozione di investimenti sociali volti a fornire capacità e "preparare" ex-ante piuttosto che "riparare" ex post. I ritardi italiani non mancano peraltro di essere regolarmente rilevati e rimproverati dalla UE nelle sue periodiche Raccomandazioni specifiche per paese.

La conoscenza prodotta dalle scienze sociali applicate è utile non solo a definire i singoli problemi e le soluzioni più efficienti ed efficaci. Essa svolge un'altra fondamentale funzione: l'identificazione di macro-sfide e tendenze "silenziose" e "a sviluppo lento" (il gergo tecnico inglese è *slow moving*). Pensiamo all'invecchiamento demografico, alla cosiddetta "rivoluzione di genere", alle trasformazioni profonde dei mercati (modelli di consumo, distribuzione e produzione in un contesto sempre più globale), all'evoluzione tecnologica, alle innovazioni scientifiche. E all'impatto di queste tendenze su praticamente tutti i tasselli del welfare. Per rispondere a queste macro-sfide occorre prepararsi in tempo e adottare politiche "di" e "per" il lungo periodo.

La *politique politicienne* è strutturalmente incapace di prestare attenzione al lungo periodo: glielo impedisce il suo orizzonte di interessi (scandito dal ciclo elettorale), che a sua volta confina il suo orizzonte fattuale e valoriale. Anche quando mosso da obiettivi "responsabili", il Governo di turno è, comprensibilmente, vincolato dal breve periodo (al massimo il medio periodo in sistemi istituzionali che sostengono la stabilità di Governo : vedi il caso della Germania). Chi governa si preoccupa di costi e benefici immediati, per gli elettori di adesso: se non lo fa, perde le elezioni e la possibilità di governare. Questa struttura di incentivi è diventata sempre più cogente con il passare del tempo e con l'indebolimento dei tradizionali collanti ideologici dei partiti e delle loro basi organizzative. Si è creata così una forbice paradossale e dagli effetti potenzialmente devastanti: da un lato la sfera politica è sempre più ripiegata sul corto periodo, dall'altro la sfera economico-sociale è afflitta da sfide epocali che richiedono scelte strategiche di lungo periodo. Le quali spesso implicano l'imposizione di costi qui ed ora, in cambio di benefici lontani nel tempo e *slow moving*.

Secondo la letteratura politologica, una condizione necessaria per accrescere la salienza politica del lungo periodo sia fra chi governa sia fra gli elettori è la disponibilità di dati, argomenti, scenari che illustrino il dispiegarsi delle tendenze "silenziose e a sviluppo lento", in modo da renderle visibili, farne capire le implicazioni, prospettando al tempo stesso le possibili soluzioni e giustificandole sul piano dei fini e su quello dei mezzi. A chi spetta il compito di fornire dati e analisi? Di prospettare implicazioni e soluzioni? Di animare il dibattito pubblico, sensibilizzare l'opinione pubblica, consigliare i decisori? Negli



altri paesi tutte queste funzioni sono svolte proprio da centri specializzati operanti nella zona grigia della *usable knowledge*. Non a caso alcuni di essi hanno scelto di enfatizzare il lungo periodo già nella loro denominazione: pensiamo a *France Stratégie* o all'*Institute for Future Studies* svedese. Come si è sottolineato nelle schede di questo Rapporto, le pubblicazioni e le iniziative di questi centri sono in molti casi riusciti a influire sull'agenda pubblica e governativa, ad esempio sui temi del tasso di occupazione (Olanda e Germania) e dell'investimento sociale (Francia, Svezia).

In questo panorama, la creazione di Inapp costituisce una opportunità quasi unica per rimediare al ritardo italiano e colmare le lacune in termini di produzione di conoscenza utile alle politiche proprio nei due settori ancora oggi più bisognosi di cambiamenti, ossia il welfare e il mercato del lavoro. L'opportunità non va sprecata. Ma proprio per questo è indispensabile partire con il piede giusto, non avendo timore di mettere in evidenza le criticità e dunque i fronti di possibile miglioramento. Le esperienze straniere esaminate in questo Rapporto forniscono molti spunti per avviare una riflessione in entrambe le direzioni.

#### *La trasformazione di Inapp: dai problemi alle opportunità*

Al momento Inapp coincide sostanzialmente il vecchio Isfol, un'istituzione caratterizzata da qualche luce nel passato ma anche da molte ombre. In termini politologici, ciò che ha preso avvio è un processo di "conversione istituzionale" fra vecchio e nuovo che sarà inevitabilmente lento e tortuoso. Ciò ha due implicazioni: non si può avere fretta, le aspettative devono essere commisurate alle difficoltà connesse ad ogni "conversione"; occorre nondimeno elaborare una cornice evolutiva entro la quale incanalare sin dall'inizio il processo di conversione. Le due implicazioni sono ovviamente intrecciate l'una con l'altra. La prima è il punto di partenza e insieme il vincolo per la seconda; quest'ultima costituisce il correttivo alle difficoltà della prima. Quali spunti emergono dall'analisi comparata del Rapporto?

Diciamolo subito chiaramente: rispetto agli esempi stranieri, l'Inapp parte con una serie di handicap (in gran parte legati all'eredità Isfol):

1. è una struttura ibrida, con compiti di ricerca ma anche di "sperimentazione", supporto tecnico-scientifico, realizzazione di progetti UE e di "specifici progetti e iniziative sperimentali a carattere innovativo", nonché di ricerca statistica;
2. il suo disegno istituzionale è difettoso, sia per quanto riguarda il rapporto con Anpal sia per quanto riguarda il rapporto di "vigilanza" esercitato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, che ne deve validare i prodotti;
3. ha una dotazione di personale molto consistente (di un quintuplo o un decuplo superiore rispetto ai centri stranieri esaminati nel Rapporto), differenziata dal punto di vista contrattuale e delle competenze;
4. è direttamente coinvolta nella implementazione/attuazione di cospicue operazioni co-finanziate dalla UE, e impegnata in attività di assistenza tecnica che poco hanno a che fare con le attività di ricerca;



5. il suo legame con il sistema di policy making governativo è debolmente istituzionalizzato e quasi interamente filtrato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali;
6. è (per ora) poco visibile nel dibattito nazionale, i suoi prodotti (più o meno regolari, con periodicità piuttosto erratica) non lo rendono immediatamente riconoscibile e saliente come fornitore di conoscenza utile, soprattutto di carattere strategico.

Per quanto riguarda i punti 1, 3 e 4, è difficile immaginare dei cambiamenti immediati, il processo di conversione sarà lungo. Negli altri paesi UE le funzioni di implementazione/attuazione/sperimentazione diretta di politiche sociali o del lavoro sono affidate ai Ministeri o ad enti ad hoc o strutture operative della Pubblica amministrazione, ma non vengono svolte dagli istituti di ricerca e dagli enti di policy advice che abbiamo analizzato nel rapporto. I casi di enti di policy advice si pongono nella zona grigia tra conoscenza utile alle politiche e decisione politica. In questo senso, l'attività di produzione di conoscenza utile alle politiche include soltanto le funzioni di studio strategico e analisi applicate di progettazione, monitoraggio e valutazione. Il nuovo statuto Inapp prevede che il compito primario dell'istituto sia proprio l' "attività di ricerca, di analisi strategica, di monitoraggio e di valutazione delle politiche economiche, sociali, del lavoro, dell'istruzione e della formazione professionale". Tale missione è peraltro espressamente prevista come prioritaria dall'art. 10 del Decreto legge n. 150/2015. Occorre però sin d'ora assicurare a queste attività una congrua, autonoma e riconoscibile collocazione all'interno dell'Istituto, una sorta di trampolino di lancio e di ponte che gli consenta di ancorarsi il più rapidamente possibile nella zona grigia e di accreditarsi come attore epistemico capace di produrre conoscenza utile e dunque di dialogare con i piani alti del policy making nazionale (ed anche UE) e, più in generale, di partecipare al dibattito pubblico esperto.

La priorità per l'immediato futuro è chiara: Inapp deve dotarsi di una unità interna esplicitamente dedicata alla ricerca strategica (Unità di ricerca strategica, denominata, ad esempio, *Social Future Studies for Italy: SOFI*). Si tratta di una condizione necessaria affinché l'Istituto, pur senza ripudiare o disperdere l'eredità Isfol, possa candidarsi ad occupare quella nicchia funzionale oggi clamorosamente scoperta nel sistema di policy making nazionale. La creazione di una simile Unità di Ricerca Strategica darebbe subito un segno di discontinuità con il passato, proiettando Inapp verso nuove frontiere in termini di tematiche, respiro temporale e approcci di analisi, riflessione e proposta, interlocuzione esterna sia nelle arene comunicative allargate sia in quelle più ristrette ove si discutono e si costruiscono le politiche. Facendo le debite proporzioni, un'operazione simile fu intrapresa dalla Commissione europea (più precisamente, il gabinetto di Presidenza) negli anni Duemila, con la creazione di una *Cellule Perspective*, trasformato in *Bureau of European Policy Advisors*, poi in *European Policy Strategy Center*, ora sviluppatasi in un vero e proprio sistema di *forward planning* inter-istituzionale al servizio di Commissione, Parlamento e Consiglio: lo *European Strategy and Policy Analysis System* (<http://espas.eu/orbis/espas/>).





Almeno inizialmente, la dotazione di personale e risorse per avviare una simile operazione potrebbe essere piuttosto limitata, sicuramente abbordabile in seno all'attuale budget dell'Istituto. *L'Institute for Future Studies* svedese impiega, a regime, 35 unità di personale per la ricerca, con un budget annuale di 2 milioni di euro (esclusi i finanziamenti esterni acquisiti tramite bandi competitivi). Sarebbe opportuno che questa nuova Unità di ricerca strategica iniziasse a lavorare con un fuoco tematico specifico e riconoscibile. Il candidato ideale potrebbe essere il grande tema dell'Investimento Sociale (*Social Investment*), considerando anche il tema delle opportunità di occupazione insite nella nuova economia digitale (Guarascio e Sacchi 2017). Si tratta di un argomento da anni ampiamente discusso dalla comunità accademica internazionale; approfondito ed esplicitamente promosso dalla Commissione UE (si veda la Raccomandazione denominata *Social Investment Package*); particolarmente rilevante per il nostro paese e il suo modello di welfare, largamente deficitario proprio sulla frontiera degli investimenti sociali (nidi, scuola, formazione, conciliazione, servizi sociali "capacitanti" e così via). Un tema, peraltro, molto poco conosciuto, discusso, considerato all'interno del sistema di policy making nazionale/regionale/locale del nostro paese, nonché del dibattito esperto in generale.

*La nuova unità di ricerca strategica dovrebbe concentrarsi sui temi di digitalizzazione e investimento sociale*

Inapp ha ereditato da Isfol il compito di produrre alcuni rapporti che riguardano tematiche strettamente collegate a temi cruciali per il mondo del lavoro. Invero, molte di queste attività di monitoraggio e valutazione sono svolte su mandato del Ministero del Lavoro, ma alcune di queste sono già attribuite espressamente da disposizioni di legge proprio a Inapp, e sono per l'appunto legate al "paradigma" dell'investimento sociale: scuola, formazione, orientamento professionale, inclusione nel mercato del lavoro, disabilità e diritto. È dunque non solo possibile, ma anche ragionevole ed utile focalizzare il lavoro della nuova Unità di ricerca strategica esattamente sul tema dell'investimento sociale. Le strutture e i dipartimenti di ricerca ordinari (quelli già esistenti, possibilmente razionalizzati: vedi più sotto) dovrebbero continuare a produrre i Rapporti "obbligatori", previsti per legge o delegati dal Ministero o da Anpal, in modo più stabile e regolare. I dati e le analisi di tali rapporti – ed eventuali altre attività di ricerca - potrebbero fornire all'Unità strategica una base informativa e valutativa su specifici tasselli e settori di policy. L'Unità potrebbe in parte costruire su di essi per la propria attività di inquadramento strategico e *forward planning*. È di assoluta importanza che tale attività sia espressamente finalizzata alla produzione di un Rapporto annuale, in modo da massimizzare visibilità e impatto. Nel corso dell'anno, l'Unità – dotata di un sito autonomo e accattivante in lingua italiana ed inglese - dovrebbe naturalmente realizzare altri prodotti più agili: note d'analisi (sul modello di *France Strategie*), policy e position papers e così via. Anche se l'interlocutore principale di questa Unità sarebbe tutto il Governo (a partire dalla Presidenza del Consiglio), è chiaro che essa dovrebbe rapidamente accreditarsi anche presso l'Unione europea e contribuire espressamente e sistematicamente ai vari rapporti di monitoraggio, valutazione e programmazione che il Governo italiano è tenuto a presentare con regolarità a Bruxelles in ambito economico-sociale, nel quadro del cosiddetto Semestre europeo.



Al di là di quanto appena suggerito, è evidente che l'Inapp dovrebbe riconsiderare l'intera filiera della propria attività di studio e ricerca – quella svolta dalle strutture e dai dipartimenti ordinari. L'esplorazione del sito Isfol alla macro-voce "Attività" rivela una gamma piuttosto ampia di pubblicazioni, alcune molto approfondite sotto il profilo dei dati empirici e della loro analisi. Saltano però agli occhi anche cinque macroscopici difetti:

1. la periodicità è piuttosto erratica, alcuni rapporti che potrebbero e in alcuni casi dovrebbero essere annuali si fermano a qualche anno fa;
2. i prodotti spesso mancano di una introduzione di ampio respiro, capace di collocare l'analisi entro macro-tendenze più ampie e all'interno di un quadro comparativo;
3. manca una sezione di scenari, che diano un'idea degli sviluppi futuri, soprattutto in assenza di interventi;
4. manca una sezione di "conclusioni e proposte", volta a tirare le fila e a fornire indicazioni utili per le politiche;
5. i dati empirici sono "vecchi" e lacunosi.

Ai primi quattro difetti si può rimediare con uno *streamlining* interno (maggior coordinamento fra i responsabili dei rapporti e delle filiere di indagine, maggiore/migliore supervisione scientifica e così via). Il problema dei dati è più serio. Ufficialmente Inapp è componente del Sistan, il sistema nazionale di rilevazioni statistiche. A differenza di altri paesi, in Italia non esiste un database consolidato nel quale confluiscono tutte le rilevazioni Sistan (per non parlare dei dati di altri enti pubblici, come le Regioni). Ogni amministrazione procede per conto suo e l'acquisizione di dati inter-amministrazioni richiede un iter lento e complesso, che non sempre va a buon fine di fatto anche se dovrebbe di diritto. Si tratta di un grosso problema per tutto il sistema di ricerca e di policy making italiano, che andrebbe affrontato di petto dal Governo incoraggiando (imponendo) la costituzione di un data *warehouse* condiviso e facilmente accessibile. La razionalizzazione e il miglioramento delle filiere produttive di Inapp deve purtroppo passare da questo stretto sentiero. Nell'attesa, è tuttavia auspicabile che si elabori una cornice di sviluppo che incoraggi tutti i progressi possibili in termini di qualità, rilevanza e impatto delle ricerche e di regolarità/cadenza dei rapporti.

*È necessario un database che raccolga le rilevazioni sul mercato del lavoro*

Come s'è detto, dall'analisi comparativa emergono anche alcune criticità sul piano più strettamente istituzionale. Gli istituti considerati in questo Rapporto sono inseriti nel processo di policy making anche grazie a previsioni legislative e statutarie. Ma il legame non è mai di subordinazione formalizzata rispetto ad altre amministrazioni. Nel caso dell'Olanda, il WRR appare addirittura in una posizione sovra-ordinata rispetto al suo principale interlocutore, ossia il Governo nazionale. Quest'ultimo è infatti ufficialmente tenuto a pronunciarsi per iscritto sulle raccomandazioni del WRR tramite un Memorandum da discutere in Parlamento. La posizione istituzionale di Inapp è invece poco chiara. Il nuovo statuto chiarisce che l'istituto è indipendente dal punto di vista scientifico. Ma l'Istituto è sotto la vigilanza del Ministero del Lavoro (che ne "valida" i prodotti), riceve una buona parte del proprio finanziamento da

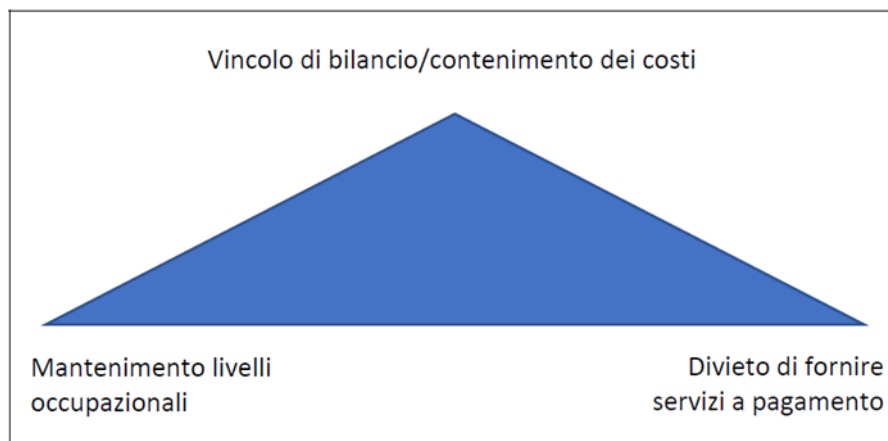


Anpal, della quale peraltro verifica il raggiungimento degli obiettivi ai sensi dell'art. 10, c.2, b) del D. Lgs. n. 150/2015. Questo schema regolativo sembra fatto apposta per creare frizioni istituzionali e, con esse, disfunzioni organizzative e finanziarie, complessità procedurali, spreco di tempo e risorse. Converrebbe ripensare fin da subito questo schema regolativo, tenendo presente e valorizzando il nuovo ruolo preminente di Inapp, ossia la ricerca e l'analisi strategica.

La valorizzazione di questo ruolo dovrebbe tenere l'Istituto al riparo da ingerenze e condizionamenti esterni. Ciò significa anche garantire ad esso adeguate e stabili risorse finanziarie. I vincoli di finanza pubblica, è noto, sono stringenti e la pressione al contenimento dei costi di funzionamento dell'Istituto potrebbe in futuro aumentare, togliendo spazio al lancio di nuove iniziative e creando problemi di sostenibilità dei costi per il personale. Il reperimento di risorse esterne (anche tramite l'imputazione di costi agli enti esterni per i quali Inapp fornisce servizi di assistenza tecnica) è difficoltoso o non previsto dalle norme vigenti. L'Inapp fronteggia dunque un vero e proprio "trilemma", raffigurato nella figura 7.1. In un trilemma, solo due dei tre obiettivi possono essere perseguiti contemporaneamente. Il terzo obiettivo, quale esso sia, deve essere sacrificato. Le combinazioni possibili sono dunque:

1. contenimento dei costi per lo stato e mantenimento dei livelli occupazionali, rimuovendo gli ostacoli a fornire servizi a pagamento;
2. contenimento dei costi per lo stato e divieto di fornire servizi a pagamento, con possibili riduzioni di personale;
3. mantenimento dei livelli occupazionali e divieto di fornire servizi a pagamento, allentando la pressione sui costi e il vincolo di bilancio.

**Figura 7.1 – Il trilemma delle risorse**



Un possibile modo per aggirare i vincoli del trilemma è quello di accrescere la capacità di attrazione di fondi di ricerca partecipando a bandi competitivi, soprattutto quelli della UE. Una prima condizione necessaria per seguire questa strada è il rafforzamento delle competenze scientifiche dei ricercatori e della loro produzione, che deve allinearsi agli standard internazionali (a cominciare dall'uso della lingua inglese). La seconda condizione è la creazione di un ufficio dedicato alla preparazione e gestione di bandi internazionali – un compito che si è fatto sempre più complesso e che richiede ormai specifiche



risorse e competenze. La creazione dell'Unità di ricerca strategica sarebbe un primo importante passo su questa strada.

È chiaro che gli attuali vincoli sono in buona parte connessi all'insieme di funzioni di gestione e attuazione di specifiche politiche e fondi (in particolare di provenienza UE) che devono rispettare criteri pre-definiti e rispondere, anche contabilmente, agli enti eroganti. Ma ciò ci riconduce al primo dei "vizi d'origine" di Inapp menzionati più sopra: il suo carattere ibrido, ereditato da Isfol. La soluzione più adeguata e più allineata agli standard europei sarebbe quella di scorporare da Inapp tutte le funzioni operative, di gestione e attuazione/implementazione.

*I vincoli all'azione di INAPP sono dovuti anche al carattere ibrido delle due funzioni. Diverse soluzioni sono possibili*

Esiste però un'alternativa quasi speculare: la parziale autonomizzazione almeno dell'Unità di ricerca strategica sopra proposta. Il nuovo statuto prevede che Inapp possa "stipulare accordi e convenzioni, partecipare o costituire consorzi, fondazioni e società con soggetti pubblici e privati, nazionale e internazionali, anche con partecipazione maggioritaria". L'Unità di ricerca strategica potrebbe già nascere sotto forma di fondazione parzialmente autonoma. Ciò le consentirebbe di acquisire subito visibilità, di raccordarsi direttamente con altre istituzioni di ricerca nazionali e internazionali, di partecipare con maggiore flessibilità a bandi di ricerca competitiva, soprattutto quelli europei. Un percorso simile è stato ad esempio seguito in Svezia. Come si legge nella relativa scheda del Rapporto, originariamente *I'Institute for Future Studies* nacque come "Segretariato" presso la Presidenza del Consiglio svedese. Ingrandendosi, divenne parte del Consiglio per la Programmazione e il Coordinamento della Ricerca (altro organo della Pubblica amministrazione), per poi divenire una fondazione nel 1987. È anche grazie alla sua natura statutaria e alla conseguente flessibilità e autonomia organizzativa che *I'Institute for Future Studies* ha potuto affermarsi come centro di ricerca strategica di eccellenza internazionale.

Il riquadro sottostante riassume schematicamente le principali proposte che scaturiscono dall'analisi di questo Rapporto. Lo abbiamo già detto, ma vale la pena ripeterlo chiaramente. La creazione di Inapp è una grande opportunità, l'Istituto può dare un contributo unico a rimediare ritardi e lacune del sistema italiano di policy making (e dunque, indirettamente, al profilo e ai contenuti del nostro modello sociale). Affinché il potenziale di Inapp possa realizzarsi, è necessario tuttavia crearne le precondizioni sul piano istituzionale, organizzativo, sostantivo. E bisogna farlo il più speditamente possibile, dando subito dei segnali di discontinuità, in modo da evitare che anche questa piccola riforma (l'istituzione di Inapp, appunto) resti intrappolata nelle paludi della *administrative politics* all'italiana.



## PROPOSTE

- 1) Caratterizzare Inapp come istituto di ricerca strategico, "orientato al futuro", e focalizzare la sua agenda di ricerca sui temi (e il "paradigma") dell'investimento sociale.
- 2) Istituire una Unità di Ricerca Strategica (possibile denominazione: Social Future for Italy – SOFI) che svolga studi di frontiera, produca note d'analisi, policy e position papers e realizzi un Rapporto annuale di alta visibilità.
- 3) Inserire l'Unità all'interno della programmazione governativa delle politiche economico-sociali e del reporting periodico verso l'Unione europea nell'ambito del Semestre europeo.
- 4) Razionalizzare e migliorare le filiere "ordinarie", rafforzare la produzione dei Rapporti ex lege e non (periodicità più regolare, conclusioni e proposte più incisive).
- 5) Facilitare l'accesso ai dati da parte di Inapp, nell'ambito di una più generale razionalizzazione del database Sistan.
- 6) Razionalizzare, modificandolo, lo schema regolativo dei rapporti fra Inapp, Anpal e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.
- 7) Separare all'interno di Inapp l'attività di ricerca dall'attività di gestione/attuazione di misure e operazioni specifiche e programmi UE; considerare lo scorporo totale di questo secondo gruppo di attività, assegnandolo ad altra amministrazione oppure creando un ente ad hoc.
- 8) Investire sull'internazionalizzazione dell'Istituto tramite il sito, l'uso della lingua inglese, gli eventi, il raccordo diretto con istituti europei analoghi a Inapp e con la UE.



## BIBLIOGRAFIA E DOCUMENTI

- CAMPBELL J.L., PEDERSEN O.K., (2014), *The national origins of policy ideas: Knowledge regimes in the United States, France, Germany, and Denmark*, Princeton, Princeton University Press
- CRAFT J., HOWLETT M., (2012), "Policy Formulation, Governance Shifts and Policy Influence: Location and Content in Policy Advisory Systems", *Journal of Public Policy*, 32, n. 2, pp.79-98
- CRAFT J., HOWLETT M., (2013), "The Dual Dynamics of Policy Advisory Systems: The Impact of Externalization and Politicization on Policy Advice", *Policy and Society, Externalization and Politicization of Policy Advice Systems*, 32, n. 3, pp.187-97
- CRAFT J., HALLIGAN J., (2017), "Assessing 30 years of Westminster policy advisory system experience", *Policy Sciences*, 50, n.1, pp.47-62 <DOI 10.1007/s11077-016-9256-y>
- EICHBAUM C., SHAW R. (eds.), (2010), *Partisan Appointees and Public Servants, an International Analysis of the Role of the Political Adviser*, Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing Limited
- EICHHORST W., WINTERMANN O., (2005), *Generating Legitimacy for Labor Market and Welfare State Reforms: The Role of Policy Advice in Germany, the Netherlands, and Sweden*, IZA Discussion Paper n.1845, Bonn, IZA < <http://goo.gl/5wH32Z> >
- FERRERA M., (2016), "Impatient politics and social investment: the EU as policy facilitator", *Journal of European Public Policy*, pp.1-19
- FRAUSSEN B., HALPIN D., (2017), "Think tanks and strategic policy making: the contribution of think tanks to policy advisory systems", *Policy Sciences*, 50, n.1, pp.105-124 <DOI 10.1007/s11077-016-9246-0>
- GALANTI M.T., (2016), Policy advisors and evidence-based policy: a literature review, *Paper prepared for the 2016 annual conference of SISP, University of Milan, Sept 15-17* < <http://goo.gl/Bnuxp2> >
- GUARASCIO D., SACCHI S., (2017), *Digitalizzazione, automazione e futuro del lavoro*, Roma, INAPP < <http://goo.gl/rz8SAA> >
- HALLIGAN J., (1995), "Policy Advice and the Public Sector", n B. Guy Peters B., Donald Savoie J. (eds.), *Governance in a Changing Environment*, Montreal, McGill-Queen's University Press, pp.138-72
- HEMERIJCK A., (2013), *Changing welfare states*, Oxford, Oxford University Press
- HOPPE R., (1999), "Policy Analysis, Science, and Politics: From 'Speaking Truth to Power' to 'Making Sense Together'", *Science and Public Policy*, 26, n.3, pp.201-10
- HUSTEDT T., (2013), "Analyzing policy advice: The case of climate policy in Germany", *Central European Journal of Public Policy*, 7, n.1, pp.88-111
- HUSTEDT T., KOLLTVEIT K., SALOMONSEN H.H., (2015), From advice to policy formulation and decision-making? Investigating the role of ministerial advisers across politico-administrative systems, *Paper prepared for presentation at panel T10P04 at the second International Conference on Public Policy, Milan 2015*



- LIPPI A., (2011), "Evaluating the 'Quasi Federalist' Programme of Decentralisation in Italy since the 1990s: A Side-effect Approach", *Local Government Studies*, 37, n.5, pp.495-516
- PATTYN V., VAN VOORST S., MASTENBROEK E., DUNLOP C. A., (2017) ,"Policy evaluation in Europe", in Ongaro E., Van Thiel S. (eds.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Public Management*, in corso di pubblicazione
- SCHULZ M., BRESSERS D., VAN DER STEEN M., VAN TWIST M., (2015), Internal Advisory Systems in Different Political-Administrative Regimes, *Prepared for the International Conference on Public Policy (ICPP) T08P06 – Comparing policy advisory systems at the second International Conference on Public Policy, Milan 2015*
- SCHMID J., BUHR D., (2013), "Federal Government: permanent in-house capacity – life within the 'apparatus'", in Blum S., Schubert K., (eds.), *Policy analysis in Germany*, Bristol, Policy Press, pp.91-104
- STURM R., MÜLLER M. M., (2013), "Statist policy advice: policy analysis in the German Länder", in Blum S., Schubert K., (eds.), *Policy analysis in Germany*, Bristol, Policy Press, pp.105-118
- VEIT S., HUSTEDT T., BACH T., (2017), "Dynamics of change in internal policy advisory systems: the hybridization of advisory capacities in Germany", *Policy Sciences*, 50, n.1, pp.85-103 <DOI 10.1007/s11077-016-9266-9>
- VESELY A., (2017), "Policy advice as policy work: a conceptual framework for multi-level analysis", *Policy Sciences*, 50, n.1, pp.139-154 <DOI 10.1007/s11077-016-9255-z>
- WEISS C., (1979), "The Many Meanings of Research Utilization", *Public Administration Review*, 39, n.5, pp.426-31

## Documenti

*Basic Law for the Federal Republic of Germany*, Print version, as at: november 2012

BIBB, *Statutes of the Federal Institute for Vocational Education and Training (English version)*, as of: 20 June 2006

BOISSON-COHEN M., PALIER B., (2014), *Un contrat social pour l'Europe: priorités et pistes d'action*, France Stratégie, *La note d'analyse*, n.19 < <http://goo.gl/glnUws> >

CÉREQ, *Contrat d'objectifs et de performance du Céreq 2014-2017*, Présenté au Conseil d'Administration du 4 juin 2014

COMITÉ DE SUIVI DU CICE – France Stratégie, *Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Rapport 2016*, Evaluation, Septembre 2016 < <http://goo.gl/DjBMxu> >

Décret n.2013-333 du 22 avril 2013 portant création du Commissariat général à la stratégie et à la prospective (France Stratégie), NOR: PRMX1305855D, Version consolidée au 15 avril 2017

*Department for Work and Pensions job specification*, 2017 Government Social Research Service Fast Stream Scheme < <http://goo.gl/KCDnHT> >





- FEDERAL MINISTRY OF EDUCATION AND RESEARCH, *Reform of Vocational Education and Training in Germany - The 2005 Vocational Training Act (Berufsbildungsgesetz 2005)* < <http://goo.gl/wYgjUa> >
- FRANCE STRATÉGIE, *Rapport d'Activité 2015* < <http://goo.gl/E3tVxR> >
- IFO, *By-laws of the Ifo Institute*, English translation
- INAPP, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Direzione Generale per l'inclusione e le politiche sociali, Piano di attività FSE 2017, Programma Operativo Nazionale "Inclusione"
- INAPP, Programma operativo nazionale, Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione, Piano di attuazione INAPP, Periodo di riferimento: 2017-2020 (bozza)
- INSTELLINGSWET W.R.R., *Geldend van 21-01-1998 t/m heden* (atto costitutivo WRR 1976, con modificazioni)
- INSTUTET FOR FRAMDSSTUDIER, *Arsredovisning 2014* (annual financial report)
- INSTUTET FOR FRAMDSSTUDIER, *Arsredovisning 2015* (annual financial report)
- ISFOL, *Piano triennale 2014-2016*
- ISFOL, *Piano triennale della performance 2015-2017*, approvato dal CDA con delibera 2 del 3 febbraio 2015
- ISFOL, *Regolamento di organizzazione e funzionamento degli organi e delle strutture dell'Istituto*, approvato dal CDA con delibera 24 del 27 novembre 2014
- ISFOL, *Rendiconto generale esercizio 2015*, approvato dal Commissario Straordinario con delibera 13 del 29 aprile 2016
- KISSLING H.J., (2013), *Improving and promoting vet - BIBB and its global network of partners*, Bonn, BIBB < <http://goo.gl/BU2DRE> >
- MOREAU Y., *Pour un commissariat général à la stratégie et à la prospective*, Rapport au Premier Ministre, dicembre 2012 < <http://goo.gl/wQzRxb> >
- National Economic And Social Development Office (Nesdo), ACT 2006, number 21 of 2006
- NESC, *Financing of Social Housing in Selected European Countries*, Nesc Secretariat Papers Paper n. 11, July 2014 < <http://goo.gl/TIuK2X> >
- NESDO, *Annual Report For the year, ended 31 December 2015* < <http://goo.gl/SCKhKm> >
- Rijksbegroting 2015, 2.2 Beleidsartikel, 2.2.1 Eenheid van het algemeen regeringsbeleid (annual financial report, Dutch Ministry of general affairs)