



La valutazione delle politiche del lavoro in Italia

Una questione non più procrastinabile

LAURA GIULIANI¹

PROGETTI e ESPERIENZE

Perché la valutazione delle politiche pubbliche e delle politiche del lavoro in particolare continua, in Italia, a vestire i panni di una regolamentazione non tanto laconica quanto sostanzialmente disattesa? In un contesto di crescente scarsità di risorse pubbliche quale quello attuale, la domanda di valutazione delle azioni di policies non dovrebbe configurarsi come assolutamente ineludibile?

La finalità del presente saggio è quella di contribuire alla riflessione sulle condizioni necessarie a radicare, anche nel nostro Paese, una cultura e una pratica della valutazione dell'azione pubblica.

The purpose of this paper is to contribute to the reflection on the conditions necessary to root, even in our country, a culture and practice of evaluation of public action.



Premessa

Quando a metà degli anni Novanta del secolo scorso il legislatore italiano inizia a riformare il mercato del lavoro, dando impulso alle indicazioni provenienti dall'Unione Europea, le politiche del lavoro non sono ancora considerate un fattore strategico di sviluppo, al pari delle politiche macroeconomiche o di altre politiche di settore come quelle educative. Nel nostro Paese, questo *deficit* di attenzione rispetto alle loro potenzialità di intervento diretto nel mercato del lavoro è in larga parte dovuto alla carenza di informazioni di fonte amministrativa, connesse all'implementazione delle politiche. La carenza informativa chiama in causa non tanto le inefficienze – pure esistenti – della pubblica amministrazione quanto la ridotta spesa in sussidi di disoccupazione e politiche attive, nonché la natura non selettiva di queste ultime, centrate in prevalenza sull'ero-

¹ Ricercatrice ISFOL in distacco presso la Regione Marche.



gazione di incentivi alle imprese per l'inserimento lavorativo di una platea indifferenziata di giovani.

Più in generale, comunque, è la conoscenza sulla situazione del mercato del lavoro nel suo complesso a risultare piuttosto laconica. In questo periodo la principale fonte di microdati è costituita dall'indagine sulle famiglie espletata dalla Banca d'Italia con cadenza biennale, restando episodico il ricorso alle informazioni tratte dall'indagine trimestrale sulle forze lavoro dell'ISTAT, sebbene segnali di crescente interesse per le analisi in questo campo si registrino sia fuori sia dentro le istituzioni².

Altrettanto lentamente procede la modernizzazione dei sistemi informativi della pubblica amministrazione, concretamente intrapresa mediante diversi strumenti (progetto SIL, Borsa lavoro, etc.), ciascuno dei quali ha il pregio di rappresentare un passo importante nella direzione della creazione di un sistema statistico del lavoro, mantenendo operativamente il limite di non essere immaginato *ab origine* come leva fondamentale per effettuare attività di monitoraggio e di valutazione delle politiche del lavoro realizzate.

Il ricorso sempre più massiccio a misure di politica passiva e attiva del lavoro con il forte coinvolgimento delle Regioni imprime un'accelerazione verso la creazione di sistemi informativi sempre più articolati e complessi. Le esigenze legate alla gestione e al controllo spingono difatti gli attori istituzionali preposti all'attuazione degli interventi di politica del lavoro verso la costruzione e il continuo aggiornamento di banche dati amministrative, basate sulla raccolta di informazioni individuali.

Sul piano operativo, vengono così a configurarsi molte delle condizioni necessarie e sufficienti per realizzare pratiche di valutazione delle politiche del lavoro, da cui trarre preziose indicazioni di *policy*. Si pensi in particolare alle potenzialità offerte dal casellario degli attivi e sistema informativo percettori dell'INPS, in grado di fornire un quadro esaustivo circa i differenti aspetti connessi alla condizione occupazionale degli individui e ai trattamenti di sostegno al reddito ricevuti; alle comunicazioni obbligatorie raccolte e archiviate a livello nazionale dal Ministero del Lavoro, in grado di fornire informazioni sulle attivazioni, cessazioni e trasformazioni dei contratti di lavoro sottoscritti da ciascun individuo e da ciascuna impresa (pubblica o privata); ai sistemi informativi regionali sulle politiche attive e la Formazione Professionale, nelle quali è rintraccia-

² Si pensi al gruppo di esperti raccolti attorno al Laboratorio Riccardo Ravelli, che aprirà la strada all'utilizzo dei dati Inps sui lavoratori dipendenti, al rapporto della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale del 1997 (cosiddetta Commissione Onofri), che funge da apri pista all'uso di dati quantitativi per effettuare i primi calcoli di settore, nonché all'esperienza del gruppo di monitoraggio delle politiche del lavoro, formalmente istituito presso il Ministero del Lavoro, nel dicembre 1999 (cfr. Sestito, 2009).

bile ogni azione a finanziamento pubblico, con un dettaglio informativo sovente superiore a quello riscontrabile nei sistemi informativi nazionali.

Se lo sviluppo di sistemi informativi complessi rappresenta senza dubbio una “precondizione operativa” per attivare processi valutativi dell’azione pubblica, l’affidabilità degli esiti della valutazione presuppone la disponibilità di dati amministrativi di qualità, l’integrazione fra banche dati esistenti e la loro accessibilità al pubblico. Ad oggi, invece, sussistono robuste briglie operative per un agevole utilizzo degli archivi amministrativi, senza contare il fatto che il nodo dell’accessibilità a questo vasto patrimonio informativo non è stato ancora sciolto. D’altro canto, la questione dell’accessibilità agli archivi amministrativi, nel nostro Paese, non è disgiunta da un *deficit* di cultura politica sensibile alla valutazione.

Non a caso, mentre in varie realtà europee, proprio sul terreno specifico della stima degli effetti delle politiche del lavoro, si affinano paradigmi e metodologie, i principali programmi italiani di contrasto alla crisi occupazionale realizzati (*in primis* i trattamenti in deroga) e di recente avviati (“Garanzia giovani” è senza dubbio il più eclatante) continuano ad eludere il tema della costruzione di processi di verifica empirica dei loro effetti, da predisporre a monte dell’implementazione degli interventi. Ci si riferisce quanto meno alla definizione di un *set* di informazioni di tipo qualitativo e quantitativo, da raccogliere in entrata al trattamento, quale completamento delle fonti amministrative e pre-condizione per il ricorso a metodologie vere e proprie³.

Alla luce delle considerazioni appena fatte, questo saggio intende contribuire alla riflessione sulle condizioni necessarie a radicare, anche in Italia, una cultura e una pratica della valutazione delle politiche del lavoro intraprese.

1. Il volano europeo per il rinnovamento dell’azione pubblica

Le coordinate provenienti dall’Unione Europea in materia di politiche del lavoro e sviluppo del capitale umano – seppure in modo discontinuo e non sempre coerente – hanno indiscutibilmente rappresentato un volano per innovare le azioni di *policy* adottate dai Paesi membri. Il tema della valutazione è stato uno

³ Il ventaglio di percorsi metodologici messi a punto dalla comunità scientifica in tema di valutazione delle politiche del lavoro oggi contempla approcci diversificati e complessi, come ad esempio la pianificazione e la gestione dell’assegnazione casuale (*random*) dei destinatari a trattamenti diversificati per giungere alla stima dei differenziali di efficacia di misure tra loro alternative, offerte ad analoghe tipologie di utenza. Di questi approcci non si darà conto in questa sede.

di questi. Con la tecnicizzazione dei processi di aggiudicazione delle risorse pubbliche, la questione “valutazione” è entrata a far parte dell’agenda dell’Unione Europea. La svolta decisiva è arrivata con la riforma dei Fondi Strutturali del 1989, che ha incorporato per la prima volta tale questione nel sistema di organizzazione dei Fondi Strutturali, imponendone la realizzazione al fine di verificare l’efficacia degli investimenti finanziati⁴.

L’organizzazione dei Fondi Strutturali Europei, prima della riforma del 1989, prevedeva il finanziamento di singoli progetti a cui erano destinate modeste risorse dell’intero *budget* comunitario. Le attività valutative svolte nei Paesi in cui era già radicata una cultura della valutazione dell’azione pubblica avevano, pertanto, carattere non sistematico e soprattutto rispecchiavano le specificità del contesto sociale all’interno del quale venivano praticate, in termini di approccio e di metodo di analisi.

La riforma dei Fondi Strutturali del 1989 introduce un sistema di monitoraggio e di verifica a tutti i livelli di programma, di cui la Commissione europea si rende interprete mediante l’attivazione di diversi strumenti, finalizzati a stimolarne una diffusa pratica comune all’interno dei singoli Stati. Frutto di questo impegno comunitario è l’istituzione dell’Unità per la valutazione presso la Direzione generale per la politica regionale della Commissione europea, nonché diverse azioni di supporto, come la pubblicazione di guide metodologiche contenenti indicazioni relative a tutte le fasi del processo valutativo.

È in particolare con la regolamentazione dei Fondi Strutturali del 1993 e del 1999 che la valutazione assume a metodologia su cui fondare il sistema delle relazioni fra Commissione e Stati membri in materia di finanziamenti. L’art. 40 del regolamento CE n. 1260/1999, recante disposizioni generali sui fondi strutturali, afferma che “l’azione comunitaria è oggetto di una valutazione *ex ante*, di una valutazione intermedia e di una valutazione *ex post*, volte a determinarne l’impatto rispetto agli obiettivi (...) e ad analizzarne le incidenze su problemi strutturali specifici”.

Le disposizioni relative alla gestione trasparente dei finanziamenti comunitari tramite procedure concorrenziali ad evidenza pubblica impongono ai sistemi regionali di Formazione Professionale, ad esempio, il superamento della cosiddetta “assegnazione diretta” ai soggetti attuatori e l’autoreferenzialità della Formazione Professionale. Ma il processo di rinnovamento maggiore investe il settore dei servizi per il lavoro.

⁴ Cfr. l’articolo 6 del Regolamento CEE n. 2052/88 sulle disposizioni generali sui Fondi strutturali e l’articolo 26 del Regolamento CEE n. 4253/88 sul coordinamento tra i Fondi.

La Strategia Europea per l'Occupazione (SEO) varata nel 1997 e successivamente reiterata⁵ assegna un ruolo del tutto cruciale alla modernizzazione dei Servizi Pubblici per l'Impiego, per il perseguimento dei suoi obiettivi (miglioramento dell'occupabilità, sviluppo dell'imprenditorialità, incoraggiamento della capacità di adattamento delle imprese e dei lavoratori, potenziamento delle politiche di pari opportunità).

Non a caso, il legislatore italiano prevede proprio nel 1997 una profonda trasformazione di quello che era stato fino ad allora il collocamento pubblico nazionale, mediante il decentramento delle competenze dallo Stato alle amministrazioni regionali e provinciali (d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469); la ridefinizione dei ruoli e dei compiti dei Servizi per l'impiego (d.lgs. 21 aprile 2000, n.181), nonché la progressiva liberalizzazione dei servizi di intermediazione della manodopera.

Le varie sollecitazioni europee in tema di strategia per l'occupazione hanno come comune denominatore quello di fare leva sull'adozione di programmi concernenti politiche "attive e preventive", tese a favorire l'ingresso o il reinserimento nel mercato del lavoro, da attivare in sinergia con i più tradizionali canali di sostegno al reddito, costituiti dai vari tipi di ammortizzatori sociali già presenti nei diversi Paesi.

Ed è sempre nell'ambito della SEO che fa breccia l'idea che per innalzare il tasso di occupazione e promuovere la cosiddetta "società attiva" l'azione pubblica debba essere scandita nelle seguenti fasi: definizione di obiettivi generali, monitoraggio dello stato di attuazione delle politiche, valutazione dei risultati raggiunti e scambio di buone pratiche.

Più in generale, le indicazioni della Commissione Europea in materia di politiche per l'impiego maturano all'interno di un contesto culturale, in cui viene sottolineato con forza che le azioni della pubblica amministrazione devono essere improntate a principi di apertura, trasparenza, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza. Questi principi, nel loro complesso, intendono delineare un mutamento di paradigma nelle relazioni pubbliche, che nel lessico politico trova una sua traduzione nell'ideale passaggio da un modello di *government* a un modello di *governance*⁶, nell'adozione del cosiddetto metodo del "coordinamento

⁵ La Strategia Europea per l'Occupazione, prevista dal Trattato di Amsterdam, è stata varata dal Consiglio Europeo straordinario sull'occupazione di Lussemburgo nel novembre 1997 e rinnovata nel 2003 (COM 6/2003), nel 2008 (COM 803/2007) ed infine inglobata nella Comunicazione della CE: *Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020 definitivo.

⁶ Per una trattazione dettagliata circa l'elaborazione e l'evoluzione teorica del paradigma della *governance* politica si rinvia a Mayntz (1999) e alla bibliografia ivi indicata.

aperto”, nell’enfasi posta sul ruolo strategico e complementare della sussidiarietà orizzontale rispetto a quella verticale⁷.

In buona sostanza dall’Unione Europea arriva la spinta a rinnovare nel metodo i processi di elaborazione e implementazione delle politiche pubbliche, attraverso l’utilizzo di forme non gerarchiche di regolamentazione sociale, ritenute il migliore sistema di gestione collettiva dei problemi ai diversi livelli di governo (sovrannazionale, nazionale e locale). L’UE diventa in qualche misura la cassa di risonanza di un complesso sistema multilivello, in cui i pubblici poteri dei singoli Paesi membri vengono esortati a ricercare una legittimazione non solo “formale”, derivante dalla mera applicazione delle norme, ma anche “sostanziale”, che ha a che fare con la capacità di perseguire in modo efficace obiettivi condivisi e definiti in partenza, per rispondere a specifici problemi e bisogni collettivi.

Il tema dell’efficacia delle politiche e della valutazione delle stesse entra così a forza in un progetto politico d’ispirazione europea, a cui i vari Paesi aderiscono con differenti velocità.

Dalla seconda metà degli anni Novanta, il mercato del lavoro italiano è costantemente oggetto di una serie di riforme, volte a ridisegnarne gli assetti, secondo le indicazioni provenienti dall’Europa: dalla Legge Treu del 1997 alla Legge Biagi del 2003, passando per la Legge Fornero del 2012, fino ad approdare all’attuale *Jobs Act*, di cui non sono ancora noti tutti i decreti attuativi. Gli interventi riformatori hanno ad oggi tentato modifiche in particolare su tre fronti: la regolamentazione delle tipologie del contratto di lavoro; una riforma dei servizi pubblici per l’impiego tesa a riconfigurarli come il perno principale di un sistema proattivo di servizi/tutele per il cittadino; la complessa materia degli ammortizzatori sociali, rispetto alla quale degna di nota è la sperimentazione condotta nel quadriennio 2009-2012 sull’utilizzo di un approccio integrato fra politiche attive del lavoro e politiche passive di sostegno al reddito, circoscritta agli strumenti in deroga⁸.

Nel frattempo, dietro gli impulsi richiamati, le politiche attive del lavoro hanno acquisito anche nel nostro Paese una crescente rilevanza. Il ricorso a in-

⁷ Emblematiche di questo nuovo clima culturale sono le proposte della Commissione Europea contenute in *European Governance: A White Paper* (25 luglio 2001, COM (2001) 428).

⁸ Il massiccio ricorso agli ammortizzatori in deroga è stato previsto dal Decreto Legge n. 185 del 2008 recante “Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale”, convertito nella Legge n. 2 del 2009. Tali misure, suggellate dall’Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009 e reiterate il 20 aprile 2011, hanno trovato applicazione dal 2009 al 2012 tramite l’utilizzo del Fondo Sociale Europeo, anche per il finanziamento di una componente del sussidio al reddito, sotto forma di “indennità di partecipazione” alle misure di riattivazione.



terventi pubblici destinati a determinati *target* (individui, famiglie o imprese), a cui applicare un “trattamento” (ad esempio l’offerta di un servizio o l’erogazione di un incentivo) con l’obiettivo di mutarne lo *status* e/o il comportamento, è divenuto sempre più massiccio, senza tuttavia lasciare spazio – a livello di cultura politica – al radicamento dell’idea che l’implementazione di un’azione di *policy* debba necessariamente essere accompagnata da una verifica empirica dei suoi effetti.

In altri termini, mentre in Europa l’adozione di misure di politica attiva asurgeva a pratica comune, non altrettanto accadeva per lo sviluppo di una cultura della valutazione, intesa come irrinunciabile dispositivo cognitivo per ogni decisione dotata di senso in riferimento alla sfera pubblica. Fatte salve alcune eccezioni, per lungo tempo è prevalso – seppure non solo in Italia – l’orientamento di considerare la valutazione di una politica come mero esercizio tecnico, strumentale al controllo della *performance* gestionale per rendere conto a terzi dei programmi adottati, anziché prezioso e ineludibile esercizio intellettuale, finalizzato all’apprendimento istituzionale⁹.

Nel volgere degli ultimi anni, però, l’orizzonte culturale in tema di valutazione si è notevolmente ampliato, al punto che pratiche ormai consolidate e sistematiche di valutazione degli effetti delle politiche del lavoro oggi si registrano tanto nei Paesi di cultura anglosassone e scandinava quanto in diverse realtà europee.

Nei Paesi che possono vantare una consolidata esperienza in tema di valutazione delle politiche del lavoro, primi fra tutti gli Stati Uniti e il Regno Unito, è addirittura prassi comune individuare contestualmente alla legge istitutiva del programma i fattori cardine del processo valutativo a cui lo stesso è sottoposto (obiettivi cognitivi, metodologia e risorse destinate alla valutazione)¹⁰.

Ma anche nell’ambito di alcuni contesti europei, in cui la pratica di valutazione empirica era quasi sconosciuta fino all’inizio del nuovo secolo, si sono registrati significativi mutamenti in questa direzione. Fra questi spicca indubbiamente la Germania, che nel volgere di un decennio ha sviluppato un programma piuttosto articolato di valutazione delle politiche pubbliche. Ne è emblematico il recente caso dell’adozione, nell’aprile 2014, di un provvedimento sul salario minimo stabilito per legge, accompagnato da una “clausola di valutazione”, introdotta dietro pressante richiesta della comunità scientifica, che si è fatta in-

⁹ Per una lettura sociologica dell’importanza della valutazione dell’azione pubblica come fattore strategico e necessario del cambiamento organizzativo e culturale nell’ambito delle pubbliche amministrazioni, si rinvia a Crozier (1969), mentre sui limiti dell’approccio normativo all’analisi delle politiche pubbliche, si rinvia a Majone (2002).

¹⁰ Un’analisi di alcune fra le esperienze più significative in tema di valutazione delle politiche del lavoro si ritrova in Rettore e Trivellato (1999).



terprete dell'esigenza di valutare gli effetti di questa misura, attraverso il lavoro indipendente di ricercatori esperti¹¹.

In sintesi, oggi chiedersi se un programma o intervento funzioni, ovvero sia in grado di produrre gli effetti desiderati, sembra più che legittimo in molti contesti anche prossimi al nostro Paese. Eppure, in Italia, la questione della valutazione degli effetti delle politiche continua a non essere tematizzata.

Il caso richiamato della Germania, per esempio, è ben altra cosa dalle "clausole valutative" che pure hanno trovato, di recente, una discreta diffusione in Italia, accompagnando l'introduzione di testi di leggi adottati da alcuni Consigli Regionali, coinvolti in uno specifico progetto (CAPIRe). Nella prassi nostrana, difatti, tali clausole, pur rappresentando una domanda di valutazione altrimenti inespressa, svolgono la mera funzione di un controllo "interno" e formale sulle politiche regionali.

Sotto questo profilo, ancora più significativo è senza dubbio il fatto che il più recente programma finalizzato all'occupazione giovanile e finanziato con risorse europee, noto come "Garanzia giovani" (*Youth Guarantee*), risulti esente da ogni riferimento alla valutazione intesa nell'accezione di verifica empirica degli effetti attesi.

L'istituzionalizzazione della valutazione, come noto, è un meccanismo complesso, che necessita di strumenti di *policy*, interagenti su diversi piani: normativo, politico e culturale (cfr. Bemelmans Videc, Rist e Vedung, 2003).

Il piano normativo consiste nella prescrizione dell'attività valutativa di un programma come obbligo di legge, condizione indispensabile ma non sufficiente per attivare una pratica valutativa. Il piano politico implica la collaborazione/consenso degli *stakeholders* all'attività di valutazione di un programma, generalmente raggiungibile per mezzo di incentivi (di tipo finanziario, legislativo o simbolico), capaci di mobilitare l'interesse dei *policy maker*. Il piano culturale, invece, contempla la condivisione e la socializzazione del "senso" della valutazione di una politica pubblica, ovvero di un insieme di significati e di valori attribuibili all'attività valutativa, come l'*accountability* e l'apprendimento istituzionale.

L'Italia registra su tutti e tre i differenti piani un indiscutibile ritardo, in quanto una effettiva domanda di valutazione, ad oggi, non solo non è stata prescritta per legge, ma non è neppure adeguatamente emersa né a livello di amministrazioni pubbliche e *policy makers*, né a livello di media e cittadini orga-

¹¹ Vale la pena sottolineare che il disegno di legge originario del marzo 2014 non prevedeva alcuna clausola di valutazione, introdotta un mese più tardi, a seguito di una serrata richiesta avanzata dalla comunità scientifica, in particolare dall'istituto di ricerca Iza – Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit – promotore di una conferenza internazionale sulle esperienze europee relative al salario minimo, tenutasi a Berlino.

nizzati. I corroborati monitoraggi, piuttosto diffusi anche nel nostro Paese, che rappresentano imprescindibili attività di analisi di implementazione delle politiche, propedeutiche all'esercizio valutativo, sono cosa assai diversa dalla valutazione di una politica come pratica sociologicamente riflessiva.

L'ormai abbondante mole di studi condotti in Europa sull'efficacia dei programmi di politica attiva del lavoro, sebbene irriducibile a sintesi univoche in base alle evidenze empiriche scaturite, ha favorito lo sviluppo di un ampio dibattito scientifico in tema di valutazione delle politiche pubbliche, attorno a cui oggi si raccolgono studiosi di diverse discipline (dalla statistica all'economia, alla sociologia e alla scienza politica), che condividono un approccio e un impianto metodologico di tipo controfattuale (cfr. Martini, Rettore e Trivellato, 2008).

Il paradigma controfattuale concepisce l'effetto o impatto di un'azione di policy "come differenza tra ciò che si osserva in presenza dell'intervento pubblico e ciò che si sarebbe osservato in assenza dell'intervento. La definizione di effetto coinvolge quindi la nozione di risultato controfattuale, e richiede di ricostruire credibilmente ciò che si sarebbe osservato sui destinatari dell'intervento in assenza della loro esposizione all'intervento" (Trivellato, 2009). Sul piano metodologico tali assunti vengono operativizzati, mediante tecniche di tipo quantitativo, promuovendo il confronto tra due gruppi di soggetti – i "trattati" e i "non trattati" – aventi le medesime caratteristiche ritenute rilevanti per la variabile obiettivo della politica, che si intende valutare. La costruzione di questi due distinti gruppi secondo il criterio dell'equivalenza rispetto alle caratteristiche rilevanti per la variabile obiettivo permette, credibilmente, di attribuire in senso causale alla politica adottata le differenze osservabili nel risultato fra "trattati" e "gruppo di controllo".

Anche questo tipo di approccio non permette di misurare gli effetti "netti" della politica pubblica, ossia di stimare in modo certo e inequivocabile se un'azione di *policy* abbia o meno prodotto i risultati desiderati, a causa del noto fenomeno sociale della reattività. Tuttavia, l'utilizzo del metodo del confronto fra i due gruppi, sopra richiamato, rende certamente più rigorosa la stima degli effetti di una politica pubblica, tentando di stabilire relazioni causali fra complessi fenomeni sociali.

L'idea sottesa al paradigma controfattuale è che la valutazione degli effetti causali debba assurgere a fattore costitutivo dell'azione pubblica, entrando a pieno titolo nel processo di formazione, in quello di applicazione, e infine di necessaria verifica della *policy*. In altri termini, se la valutazione degli effetti è attività che si svolge a valle della realizzazione di un programma, essa va comunque predisposta e avviata a partire dalla progettazione dell'intervento.

Questa peculiare concezione della valutazione ha il pregio di metterne in lu-

ce almeno due aspetti fondamentali per il funzionamento formale e sostanziale di una democrazia matura. Il processo valutativo, come pratica condivisa e socializzata, è in grado di svolgere un'essenziale funzione strategica in direzione del cambiamento, in relazione alla concreta possibilità di ridisegnare la politica alla luce di un'analisi rigorosa dei suoi effetti, e al tempo stesso di favorire lo sviluppo di una discussione nello spazio pubblico maggiormente ancorata alle evidenze empiriche e pertanto meno viziata dall'ideologia.

Allora perché in un contesto di crescente scarsità di risorse pubbliche quale quello attuale la domanda di valutazione delle azioni di *policies* stenta ancora a configurarsi come ineludibile?

2. La valutazione delle politiche del lavoro in Italia fra precetti normativi e pratica sociale

Come già detto, il principio della valutazione delle azioni di *policies* si è affermato nei Paesi membri dietro impulso dell'Unione Europea, parallelamente all'estensione dei suoi campi di azione e alla conseguente necessità di individuare procedure in grado di rendere espliciti i criteri di scelta riguardo l'allocatione delle risorse pubbliche.

In Italia, il tema della valutazione è in realtà presente fin dall'inizio degli anni Ottanta, quando viene istituita presso il Ministero del Bilancio una struttura di esperti con il compito di valutare i progetti di investimento finanziati con risorse pubbliche, avvalendosi di un approccio fondato sull'analisi dei costi-benefici.

Nasce così il Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici di cui alla Legge n. 181/1982, affiancato nel 1984 dal Nucleo Ispettivo per la Verifica degli Investimenti Pubblici, a cui è affidato il controllo sulla realizzazione e l'efficacia degli investimenti finanziati dallo Stato¹².

Tuttavia, è dietro le sollecitazioni dei nuovi regolamenti comunitari che anche il legislatore italiano si decide ad affrontare in maniera organica il tema della valutazione degli investimenti pubblici, delineando con la Legge n. 144/1999 l'architettura tecnico-strumentale e organizzativa necessaria a dar vita a un sistema nazionale di monitoraggio e di valutazione dell'azione pubblica.

¹² Attualmente i due Nuclei – ribattezzati Unità di valutazione “UVAL” e Unità di verifica “UVER” – sono unificati in un'unica struttura denominata “Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici”. Le attività inerenti tale struttura, collocata alle dirette dipendenze del Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, sono disciplinate dal DPR n. 38/1998, che ha stabilito funzioni e compiti riferibili a ciascuna delle due Unità operative.



L'istituzione dei cosiddetti Nuclei di valutazione di cui all'art. 1 della Legge n. 144/1999, in qualità di unità tecniche di supporto alla programmazione, alla valutazione e al monitoraggio degli investimenti pubblici, risponde all'esigenza di accrescere qualità ed efficienza al processo di programmazione delle politiche di sviluppo attuate in Italia¹³. A questo scopo tanto le amministrazioni centrali quanto quelle regionali sono tenute a rendere operativi propri nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, operanti sia in raccordo fra loro sia in raccordo con un apposito Nucleo di valutazione, istituito presso il Ministero del tesoro. È inoltre prevista l'integrazione dei nuclei di valutazione con il Sistema statistico nazionale, nonché l'istituzione presso il CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica) di un Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici (MIP), con il compito di alimentare una banca dati sull'attuazione delle politiche di sviluppo, con particolare riferimento ai programmi cofinanziati con i Fondi Strutturali Europei, sulla base delle attività di monitoraggio realizzate dagli stessi nuclei a ogni livello di governo.

L'implementazione della Legge n. 144/99 nel nostro Paese comporta, pertanto, l'avvio della costruzione di un assetto organizzativo e tecnico, funzionale al monitoraggio degli interventi pubblici, che va inevitabilmente incontro a vari nodi operativi. Basti pensare alla difficoltà di trovare soluzioni tecniche per la trasmissione delle informazioni dalle amministrazioni regionali/provinciali a quelle centrali, ma anche ai problemi connessi alla mancanza di omogeneità fra i sistemi di raccolta dei dati adottati dalle singole amministrazioni e alla conseguente difficoltà di integrare le informazioni provenienti da differenti fonti. L'accresciuta consapevolezza dei tanti luoghi e delle diverse forme di produzione dei dati contribuisce, comunque, ad affinare la definizione di protocolli di dialogo informativo fra le amministrazioni pubbliche, grazie all'utilizzo di *standard* minimi comuni, dischiudendo la concreta possibilità di condurre esperienze valutative di interventi e programmi con approcci e metodi differenziati.

Ma in Italia, a differenza di quanto accade in svariati contesti (Stati Uniti e

¹³ Il comma 1 della Legge n. 144/1999 dispone: "Al fine di migliorare e dare maggiore qualità ed efficienza al processo di programmazione delle politiche di sviluppo, le amministrazioni centrali e regionali, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano, istituiscono e rendono operativi, entro il 31 ottobre 1999, propri nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici che, in raccordo fra loro e con il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, garantiscono il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche di intervento promossi e attuati da ogni singola amministrazione. È assicurata l'integrazione dei nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici con il Sistema statistico nazionale, secondo quanto previsto dall'articolo 6 del Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112".



Paesi anglosassoni in primo luogo ma anche realtà europee prossime al nostro Paese), la questione della valutazione delle politiche pubbliche fatica a entrare nel bagaglio culturale dei *policy makers*. In altri termini, il *deficit* di sviluppo di una cultura della valutazione dell'azione pubblica viene di fatto a ostacolare l'operatività degli strumenti istituiti a tale scopo. La scarsa rilevanza assegnata dai decisori politici al tema della valutazione ne depotenzia, fin dall'inizio, il grado di istituzionalizzazione introdotto sul piano normativo. Prevale così nella prassi valutativa un'impostazione analitica dell'intervento pubblico, focalizzata soprattutto sul concetto di efficienza economica e poco attenta alle concrete condizioni di fattibilità e alle predisposizioni di specifici strumenti finalizzati alla valutazione *ex post*. Tale approccio si riflette peraltro nel linguaggio utilizzato, poco propenso a definire l'oggetto di analisi nei termini di "politica pubblica" e piuttosto incline a ricorrere a termini meno evocativi come "progetto", "investimento" o "piano".

La programmazione comunitaria dei fondi strutturali relativa al periodo 2007-2013, riconfermando la cornice normativa di riferimento tracciata da quella precedente del 1999, ha rimarcato con forza il ruolo strategico della valutazione nella riconfigurazione dei programmi operativi. La rilevanza della valutazione è stata ribadita in particolare dall'art. 47 del Regolamento CE n. 1083/2006, che ha sottolineato come le valutazioni dei programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali rappresentino un fattore essenziale per migliorare la qualità, l'efficacia e la coerenza dell'intervento dei Fondi, risultando di ausilio ai responsabili e alle autorità di gestione dei programmi nella fase di attuazione degli stessi, in merito alla possibilità di riconsiderare, se necessario, pertinenza e logica della programmazione. Non a caso, sempre l'art. 47 del Regolamento CE n. 1083/2006 opera una distinzione fra valutazioni "di natura strategica" e valutazioni di "natura operativa", meramente finalizzate al controllo di un programma operativo.

Ma ad oggi, nel nostro Paese, le attività di analisi e valutazione della spesa pubblica svolte dai nuclei di valutazione, rafforzate dal recente Decreto Legislativo n. 123/2011, non hanno oltrepassato il terreno dell'analisi dell'implementazione di un programma per spingersi in quello più spinoso della valutazione dei suoi effetti¹⁴.

In questi ultimi quindici anni, l'intento del legislatore italiano è stato senza dubbio quello di rendere il monitoraggio e la valutazione parti integranti del

¹⁴ Vale anche la pena di sottolineare che l'art. 27 del decreto n. 123/2011 è intervenuto in tema di accessibilità a informazioni standardizzate, rimarcando così l'importanza di valorizzare e condividere le banche dati esistenti a ogni livello di governo, per le attività di analisi e valutazione della spesa.

quadro normativo e culturale del nostro Paese. Per quanto attiene in particolare la legislazione nazionale di settore, il Decreto Legislativo n. 276/2003 di “Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro” ha dedicato un intero articolo – il 17 – al “Monitoraggio statistico e alla valutazione delle politiche del lavoro”. Il decreto in questione esplicitava chiaramente l’indissolubile nesso fra attività di monitoraggio e attività di valutazione dell’efficacia delle politiche attive per il lavoro, in termini di finalità (cfr. comma 7), nonché l’esigenza di accompagnare la realizzazione delle riforme, come quella relativa ai contratti di apprendistato, con “studi valutativi commissionati”, da cui trarre delle evidenze per possibili modifiche alle politiche attuate, prevedendo altresì in favore di essi la destinazione di specifiche risorse (cfr. comma 8).

Tale dettato normativo, sostanzialmente disatteso, è stato riproposto con la cosiddetta Legge Fornero di riforma del mercato del lavoro, approvata nel 2012, prevedendo l’istituzione, presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di un “sistema permanente di monitoraggio e valutazione”, finalizzato a verificare gli effetti delle misure intraprese in termini di efficienza del mercato del lavoro, occupabilità dei cittadini e modalità di entrata e di uscita nell’impiego. In collaborazione con altre istituzioni competenti e con il concorso delle parti sociali, il sistema permanente di monitoraggio e valutazione degli interventi di cui all’art. 1, comma 2 della Legge 92/2012 dovrebbe basarsi sulla raccolta di informazioni di carattere quantitativo e qualitativo, fornite dall’Istituto nazionale di statistica (ISTAT), dall’Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e da altri soggetti afferenti al Sistema statistico nazionale (SISTAN), chiamati ad organizzare banche dati informatizzate anonime, da rendere accessibili a enti di ricerca e università¹⁵.

Quest’ultimo aspetto è di indiscutibile rilievo nel suo intento. Il legislatore esplicita che la condizione di libero accesso ai microdati da parte della comunità scientifica è garanzia di monitoraggio e valutazione “indipendenti” della riforma, e che i risultati delle ricerche condotte mediante l’utilizzo delle banche dati informatizzate vanno resi pubblici. In questo modo viene riconosciuta l’importanza di accendere, nel nostro Paese, un dibattito nello spazio pubblico fra tutti gli attori sociali – *policy makers*, interessi organizzati e opinione pubblica – focalizzato sui fattori di successo e di criticità dell’azione pubblica (le “*policy issues*”) e meno viziato da fuorvianti rappresentazioni ideologiche.

¹⁵ L’art. 1 della Legge n. 92/2012 al comma 3 precisa che il sistema permanente di monitoraggio e valutazione degli interventi di politica del lavoro è tenuto a produrre almeno annualmente rapporti sullo stato di attuazione delle singole misure, sulle conseguenze in termini microeconomici e macroeconomici, nonché sul grado di effettivo conseguimento delle finalità previste al comma 1.

Ma l'analisi dei documenti ad oggi prodotti rivela inequivocabilmente che il ricorso da parte del legislatore italiano al tema della "valutazione" delle politiche pubbliche resta tuttora un riferimento per lo più formale, che non trova sostanziale corrispondenza nella dovuta attenzione a quelli che sono i processi reali di implementazione delle azioni di *policy*. Basti pensare, a titolo esemplificativo, al rapporto curato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, reso pubblico a gennaio 2014, quale esito del sistema permanente di monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro introdotto dalle Legge Fornero, da cui risulta di fatto espunto - a partire dal titolo - il termine "valutazione".

3. I vincoli operativi alla valutazione dell'azione pubblica nel nostro Paese

Il *deficit* culturale in tema di valutazione, come già accennato, non rappresenta il solo limite allo sviluppo, nel nostro Paese, di una prassi orientata a una stima degli effetti delle politiche pubbliche. Se è fin troppo facile sostenere a ragione che in Italia non emerge ancora con sufficiente forza un'autentica domanda valutativa tanto a livello istituzionale quanto a livello di opinione pubblica, è altrettanto vero che sussistono robuste briglie operative per un agevole utilizzo dei dati di fonte amministrativa, che chiamano in causa la natura degli stessi.

L'attività valutativa e la sua affidabilità presuppongono non solo l'accessibilità delle informazioni al pubblico ma anche la disponibilità di dati amministrativi di qualità e l'integrazione fra le banche dati esistenti.

Per contro, le preziose informazioni contenute negli archivi amministrativi nazionali e regionali non risultano pienamente fruibili, sia perché presentano caratteristiche legate alla funzione gestionale per la quale sono raccolte, sia perché non ancora integrate fra loro. La questione della cosiddetta "interoperabilità" delle banche dati, in particolare, si configura come del tutto dirimente, in quanto l'utilizzo a livello statistico delle informazioni contenute negli archivi amministrativi del nostro Paese necessita ad oggi di complesse procedure di normalizzazione dei dati.

Negli ultimi anni, gli svariati studi realizzati in Europa sull'efficacia dei programmi di politica attiva del lavoro hanno potuto affinare metodologie e tecniche di tipo statistico ed econometrico. Tali studi, pur offrendo una panoramica estremamente suggestiva sul piano della disamina qualitativa, stentano a mettere in luce regolarità robuste, in quanto solo una minoranza di essi ha potuto condurre una rigorosa analisi quantitativa, basata sull'utilizzo di dati sperimentali. Un'interessante rassegna sulle evidenze empiriche circa l'efficacia delle di-

verse misure di politica attiva del lavoro implementate in Europa sottolinea, ad esempio, come i programmi per i giovani non abbiano finora prodotto nessun effetto, mentre la tipologia di interventi che combina i processi di attivazione/erogazione di servizi con obblighi o sanzioni a carico del percettore di un sussidio risulti quella più direttamente correlata all'occupabilità dei trattati (cfr. Kluge J., 2009)¹⁶.

Resta però scarsa, anche nel panorama europeo, la letteratura sull'efficacia dei programmi di politica attiva del lavoro, supportata da un'adeguata base informativa.

Se la disponibilità di una solida infrastruttura informativa concernente i microdati sui trattati è irrinunciabile "precondizione operativa" di rigorosi processi di valutazione delle politiche pubbliche, la definizione di una regolamentazione favorevole al libero accesso ai microdati da parte della comunità scientifica, ai fini della replicabilità degli studi e nel rispetto della *privacy*, costituisce un "tassello" fondamentale per il radicamento di una cultura della valutazione e di una prassi orientata in tal senso.

Proprio perché è impossibile misurare gli effetti "netti" di una politica pubblica ma solo approssimarsi a una stima dei suoi effetti, la migliore garanzia per la credibilità di analisi di questo tipo risiede nella possibilità che una pluralità di ricercatori indaghino sulla stessa materia, attingendo dalle stesse fonti e dando luogo a un dibattito pubblico circa gli esiti della politica, aperto a un confronto su evidenze empiriche.

La condizione di libero accesso ai sistemi informativi da parte della comunità scientifica è a sua volta garanzia di imparzialità rispetto alle analisi poste in essere dai soggetti che sono responsabili della realizzazione della politica, oggetto di valutazione. Sarebbe opportuno, in altri termini, che il valutatore si configuri come attore "terzo" sia rispetto ai *policy makers* sia rispetto ai soggetti attuatori.

Nel nostro Paese, invece, il nodo dell'accessibilità al vasto patrimonio contenuto negli archivi amministrativi nazionali e regionali – primi fra tutti il sistema informativo percettori dell'INPS, l'archivio delle comunicazioni obbligatorie curato dal Ministero del Lavoro e i sistemi informativi regionali sulle politiche attive e la Formazione Professionale – non è ancora sciolto.

¹⁶ Più dettagliatamente, nella rassegna di Kluge si sottolinea come i pochi studi condotti sull'efficacia delle misure di politica attiva ispirate al principio di condizionalità evidenzino comunque effetti positivi sui percettori di un sussidio nella transizione dal welfare al lavoro. Viceversa, svariati studi aventi ad oggetto programmi destinati ai giovani, ivi inclusi quelli effettuati in Italia (cfr. Caroleo e Pastore, 2001), danno evidenza della scarsa efficacia delle politiche attive del lavoro nei confronti di questo segmento della popolazione.



La sperimentazione in campo accademico di approcci e metodi per lo studio delle politiche, che pure si è sviluppata nell'ultimo decennio in Italia (cfr. Trivellato 2009 e Bezzi 2012), ha incontrato proprio nelle difficoltà di accesso ai dati di fonte amministrativa il maggiore ostacolo. Di fatto, la possibilità di ricorrere a dati quantitativi tratti dagli archivi delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato continua ad essere parziale, anche a causa di un'interpretazione restrittiva della garanzia dell'anonimato, a cui le amministrazioni titolari dei dati sono obbligate per legge.

L'incompiuta infrastruttura informativa riguardante i microdati sui trattati, insieme a talune resistenze che chiamano in causa la cultura politica del nostro Paese, ci consegnano, pertanto, un quadro relativo alla prassi valutativa finora realizzata, che resta sostanzialmente arretrato rispetto a quello degli altri Paesi europei.

Ma l'attuale scenario circa le concrete possibilità di sfruttare al meglio un patrimonio informativo di natura amministrativa ricco e composito, riconfigura un orizzonte indiscutibilmente incoraggiante e assai suggestivo per la ricerca empirica italiana in questo campo.

Bibliografia minima di riferimento

ALTAVILLA C. e CAROLEO F.E. (2006), *Evaluating the Dynamic Effects of Active Labour Policies in Italy*, in "Labour", vol. 20/2, pp. 349-382.

BERGEMANN A. (2005), *Do Job Creation Schemes Initiate Positive Dynamic Employment Effects?*, Amsterdam, Department of Economics, Free University, mimeo.

BLUNDELL R. (2001), *Welfare to Work: Which Policies Work and Why?*, Oxford, Oxford University Press.

BEMELMANS M.L., RIST R.C., VEDUNG E.O. (1998), *Carrots, Sticks and Sermons. Policy instruments and their evaluation*, New Brunswick.

CANTALUPI M. e DEMURTAS M. (a cura di) (2009), *Politiche attive del lavoro, servizi per l'impiego e valutazione*, Bologna, Il Mulino.

CARLUCCI C., CENTRA M., PARANCANDOLO P. (2001), "Una valutazione di efficienza e di efficacia della legge 488/92", in Atti del Convegno SIS 2001 "Processi e metodi statistici di valutazione", Roma Tor Vergata, giugno 2001, pp. 265-272.

COMMISSIONE EUROPEA (2007), *Labour Market Policy*, Eurostat statistical books, Brussels.

CROZIER M. (1963), *Le phénomène bureaucratique*, trad. it. Etas Compass, Milano.

DENTE B. (1990), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino.

DE VINCENZI R., IRANO A. e SORCIONI M. (a cura di) (2014), *Ammortizzatori sociali in deroga e politiche attive del lavoro: l'attuazione, gli esiti e gli effetti dell'Accordo Stato Regioni 2009-2012*, I libri del FSE Vol. I e II, Rubettino, Soveria Mannelli.

DE VINCENZI R. (2012), "La valutazione delle politiche pubbliche: tra precetto normativo, cultura e pratica mancata" in "Bollettino ADAPT", n. 2 del 17 gennaio.

FERRERA M. (1989), *Le politiche pubbliche*, in *Scienza politica*, (a cura di Morlino L.), Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, collana Guide e studi di scienze sociali in Italia, pp. 241-255.





GALLINO L. (1998), *Se tre milioni vi sembran pochi. Sui modi per combattere la disoccupazione*, Torino, Einaudi.

ISFOL (2014), *Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2014* (a cura di Guido Baronio), I libri del FSE; Roma.

ISFOL (2006), *PLUS - Participation Labour Unemployment Survey* - Indagine campionaria sulle caratteristiche e le aspettative degli individui sul lavoro, Soveria Mannelli, Rubbettino.

KLUVE J. (2007), *Active Labour Market Policies in Europe: Performance and Perspectives*, Berlin, Springer.

MAYNTZ R. (1999), *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in "Rivista italiana di Scienza della Politica", a. XXIX, n. 1, aprile 1999.

MARTINI A, RETTORE R. e TRIVELLATO U. (2009), "Valutare gli effetti delle politiche del lavoro: la logica controfattuale" in CANTALUPI M. e DEMURTAS M. (a cura di), *Politiche attive del lavoro, servizi per l'impiego e valutazione*, Bologna, Il Mulino.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE (2008), *Rapporto di Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, Roma.

MONTANINO A. (1999) "Dalle politiche passive alle politiche attive: il ruolo della formazione Professionale", in *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, (a cura di) G. DE CAPRARIS, Il Mulino, Bologna, pp. 259-298.

PIRRONE S. e SESTITO P. (2006), *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, Bologna, il Mulino.

RIGANTI P. (2001), *La valutazione dei Fondi Strutturali dell'Unione Europea*, in *Manuale di scienza dell'amministrazione*, (a cura di) MORISI M., LIPPI A.), Torino, Giappichelli Editore, pp. 309-343.

SENNET R. (2006), *The culture of the new capitalism*, New Haven, Yale University Press.

SESTITO P. (2009), "Il monitoraggio e la valutazione delle politiche del lavoro in Italia: l'esperienza del Gruppo di monitoraggio presso il ministero del Lavoro", in CANTALUPI M. e DEMURTAS M. (a cura di), *Politiche attive del lavoro, servizi per l'impiego e valutazione*, Il Mulino.

STAME N. (2000), *La valutazione nella Pubblica Amministrazione*, in *Valutazione 2000*, (a cura di) PALUMBO M.), Milano, FrancoAngeli.

TIRABOSCHI M. e SPATINI S. (2003), *I Servizi per l'impiego in Europa: un quadro comparato*, in TIRABOSCHI M. (a cura di) (2003), *La riforma del collocamento e i nuovi Servizi per l'impiego*, Milano, Giuffrè.

TREU T. (2012), *Riequilibrio delle tutele e flexicurity*, in MAGNANI M. e TIRABOSCHI M., *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla Legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano.

WEBER M. (2009), *La politica come professione*, Mondadori, Milano.

