

L'implementazione e la valutazione degli effetti delle politiche: tra buoni propositi e pochezza delle pratiche*

di Ugo Trivellato

1. Le indicazioni della Commissione Onofri in tema di realizzazione delle politiche

Uno dei tratti distintivi della relazione della Commissione Onofri (CO)¹ è il sistematico intreccio fra le indicazioni di merito per la riforma del *welfare* e i suggerimenti sugli strumenti per attuarle. Si noti: ciò vale non soltanto per «l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale»² – il fuoco del mandato della Commissione, ma anche, se pure in forma sintetica, per le condizioni amministrative e le strategie di intervento richieste per realizzare le riforme proposte.

Delle opzioni di fondo che connotano, segnatamente nel merito, il disegno di riforma delineato dalla CO è già stato detto (Onofri, 2007). Sul terreno delle innovazioni nelle modalità dell'intervento pubblico, i cardini delle proposte della Commissione sono due:

- (a) «Una *maggiore efficienza nella pubblica amministrazione*, in generale, e, in particolare, *nella erogazione dei servizi sociali*» (p. 8);
- (b) «Una *gradualità nella [...] introduzione [delle riforme]*, necessaria per consentire *una fase di sperimentazione*, anche in aree limitate del paese, *al fine di mettere a punto le modalità pratiche di meccanismi di controllo e incentivo*» (p. 12).

* In corso di pubblicazione sul volume realizzato in collaborazione da Astrid, Fondazione Gorrieri, Istituto per la Ricerca Sociale.

¹ Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (1997). Qui e nel seguito, se non è segnalato altrimenti le citazioni sono dalla relazione finale della Commissione. L'enfasi evidenziata dal corsivo è mia.

² Un mandato ristretto, per la verità, che fortunatamente la CO in parte disattese ampliando la prospettiva alla riforma del *welfare*.

Queste due proposte sono accompagnate da una postilla essenziale, enunciata nelle conclusioni della relazione: «Nella valutazione delle *proposte* che la Commissione ha formulato, è necessario non trascurare che esse *non sono separabili le une dalle altre e devono essere precedute da un disegno di sperimentazione e di costituzione delle precondizioni amministrative che le rendano praticabili*» (p. 29).

La stretta connessione fra le proposte di riforma del *welfare* da un lato e le condizioni amministrative e gli strumenti e modi di intervento dall'altro – dirò meglio, l'impossibilità di disgiungere i due aspetti – discende dalle stesse caratteristiche del disegno di riforma. Ciò vale, emblematicamente, per le politiche del lavoro e per le politiche dell'assistenza, alle quali soprattutto mi riferirò (ma, cambiato quel che si deve cambiare, considerazioni analoghe valgono per molti aspetti delle politiche sociali della casa e del sistema sanitario). Restando all'essenziale, serve richiamare almeno due linee-guida della Commissione:

- (a) in tema di politiche del lavoro, la scelta in favore di quello che, con una locuzione affermatasi diversi anni dopo – e più nitida, è stato chiamato il «*golden triangle of flexicurity*»³: contestualmente, (a1) flessibilità nel mercato del lavoro, (a2) sistema di protezione sociale generoso – ed egualitario, (a3) approccio “attivo” nel disegno e nella gestione delle politiche, tramite i cosiddetti programmi con “obblighi reciproci” che combinano strategie di “attivazione” con un accresciuto monitoraggio dei destinatari e con sanzioni – tipicamente il decadimento del beneficio monetario – nel caso essi si sottraggano a obblighi di *counseling*/formazione/lavoro protetto e di accettazione di un'offerta di lavoro congrua⁴.

³ La locuzione è stata resa popolare da OECD (2004), cap. 2, box 2.6, dove viene presentato il cosiddetto modello danese di flessibilità e sicurezza.

⁴ Nella relazione vi sono vari passi in questo senso: «passaggio da un approccio “passivo” ad uno “attivo” nel disegno e nella gestione degli schemi di inabilità al lavoro e di disoccupazione, al fine di prevenire sindromi di eccessiva dipendenza da sistemi pubblici di sostegno» (p. 10); «necessità di evitare situazioni di ‘azzardo morale’ e di creare un sistema di incentivi che stimoli gli individui a uscire dalla condizione di bisogno dell'intervento pubblico, in una adeguata combinazione di diritti e responsabilità individuali» (p. 10); «assoggettamento obbligatorio ai servizi per l'impiego erogati in funzione della ricerca di un nuovo posto di lavoro, oltre che la disponibilità, pena decadimento del beneficio, ad accettare forme di impiego anche a termine, compatibili con la professionalità dei soggetti assistiti» (p. 15). La scelta in favore di un approccio attivo è ribadita anche con riferimento alla proposta di una misura generalizzata di sostegno del reddito: «Il Minimo vitale mira al reinserimento nel modo del lavoro dei beneficiari [...], è congegnato in modo che il beneficiario sia responsabilizzato alla ricerca attiva di occupazione [ed è concesso] solo se è disponibile ad accettare offerte di lavoro, a partecipare a lavori socialmente utili o a programmi di formazione» (p. 19).

(b) in tema di politiche per l'assistenza, l'indicazione che «la riforma deve ispirarsi a una scelta equilibrata fra universalismo, quanto ai beneficiari, e selettività, quanto all'erogazione delle prestazioni» (p. 18): un'indicazione che è stata poi riassunta nel felice ossimoro dell'«universalismo selettivo» (Gorrieri, 2002, p. 75)⁵.

Da queste linee-guida discendono esigenze stringenti in tema di strumenti e modi di intervento, che nella CO trovano riscontro in numerosi suggerimenti, talvolta di larga massima talaltra puntuali:

- innanzitutto, l'esigenza di una profonda riforma del sistema dei servizi reali per l'impiego, incentrata sull'«offerta di servizi diversificati (di informazione, orientamento *counseling*, avviamento al lavoro e promozione dell'occupazione)», la quale richiede quindi la «riqualificazione e ricollocazione del personale degli uffici, [che deve essere] dotato di competenze diverse da quelle utilizzate fino ad oggi» (p. 17);
- sempre in tema di politiche del lavoro, «la necessità [...] di un'informatizzazione dei servizi per l'impiego su base nazionale» (p. 17);
- ai fini della prova dei mezzi per l'insieme delle misure ispirate all'universalismo selettivo, la «costituzione di un istituto nazionale, con la partecipazione degli enti decentrati interessati (Regioni e Comuni) con lo scopo di ridefinire e uniformare i criteri di misura e accertamento dei mezzi a cui è subordinata l'erogazione delle prestazioni di sicurezza sociale e più in generale dei servizi pubblici e di fornire supporto tecnico e informativo agli utilizzatori» (p. 18);
- in generale, come già anticipato, l'indicazione di un'indispensabile «gradualità nell'introduzione dei nuovi istituti di assicurazione reddito/occupazione, [...] per consentire una fase di sperimentazione [...] al fine di mettere a punto le modalità pratiche di attuazione dei meccanismi di controllo e di incentivo» (p. 12).

2. La valutazione degli effetti delle politiche pubbliche: perché farla? e come farla?

⁵ L'enfasi sull'universalismo selettivo non deve far dimenticare, peraltro, che permane una scelta *tout court* universalista per alcuni importanti servizi: istruzione obbligatoria e larga parte della sanità. Su universalismo e selettività vedi Granaglia (2007).

Negli ultimi decenni hanno assunto un'importanza crescente politiche mirate a gruppi in varia misura ristretti di soggetti – individui, famiglie, imprese, con l'obiettivo di modificare in un senso desiderato la condizione e/o il comportamento dei destinatari. È questa la tipologia nella quale si collocano larga parte della proposte della CO sulle quali porto l'attenzione.

L'interrogativo che si pone è se queste politiche (o programmi o interventi che dir si voglia) “funzionino” o meno. È questo, infatti, uno dei presupposti per introdurle, e poi per confermarle oppure per migliorarle mediante l'adozione di misure correttive. Ed è il ragionevole dubbio se una data politica, disegnata in un quel modo, “funzioni” che motiva l'esigenza di valutarla.

Stabilire se una politica “funzioni” o meno non è banale. Gli effetti di politiche del lavoro o di programmi di assistenza, infatti, sono in generale incerti.

- (a) L'incertezza si ritrova già sul piano teorico. In una società democratica non è lecito esercitare coercizione nella sfera delle scelte individuali, né sono accettabili pressioni eccessive sulle preferenze personali. Le politiche assumono così la configurazione di sistemi di incentivi – al più piuttosto stringenti nel caso di programmi con “obblighi reciproci”, che richiedono risposte e comportamenti coerenti da parte dei beneficiari. Pertanto, l'esito della politica spesso non è determinabile *a priori*, perché vi saranno reazioni nei comportamenti dei soggetti, destinatari dell'intervento e non, delle quali è problematico predire la portata – e talvolta anche il segno.
- (b) Sul piano pratico, poi, tipicamente politiche sociali adottate sul piano nazionale sono poste in essere a scale “locali” (regionali, comunali), spesso con marcate diversità nella realizzazione. Il modo in cui una politica è messa in atto si caratterizza quindi per i contesti in cui è realizzata e per le specificazioni operative che la connotano: a contesti diversi e a protocolli applicativi diversi in generale corrispondono effetti diversi.

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

Per rispondere in maniera appropriata all'interrogativo serve muovere da una definizione di “effetto” (seguendo la terminologia anglosassone, di “impatto”) dell'intervento semplice e rigorosa, come *differenza* tra ciò che si osserva *in presenza*

dell'intervento pubblico e ciò che si sarebbe osservato *in assenza* dell'intervento. La definizione di "effetto" coinvolge quindi la nozione di *risultato controfattuale*, e richiede di ricostruire credibilmente ciò che si sarebbe osservato sugli stessi destinatari dell'intervento in assenza di esposizione all'intervento. Questi concetti sono centrali all'impianto metodologico elaborato dalla comunità scientifica internazionale⁶ e usato nelle buone pratiche di valutazione di politiche pubbliche in numerosi paesi⁷.

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

- A fronte della complessità delle politiche e della loro messa in atto in maniera decentrata, spesso diversificata, le buone pratiche si caratterizzano per la combinazione di *analisi di implementazione* e di *valutazione degli effetti*, condotte entrambe in modo rigoroso e coordinato, ma senza confusioni di ruoli.
- Un fattore di successo è il fatto che, sin dalla messa in atto della politica – meglio sin dalla sua progettazione – vi sia *interazione* fra chi disegna/gestisce la politica e il valutatore.
- Per svolgere in maniera adeguata l'analisi di implementazione e l'analisi degli effetti di una politica è essenziale la disponibilità di un'adeguata *base informativa*. Buoni sistemi informativi – alimentati soprattutto da archivi amministrativi – sono il supporto di base, che deve spesso essere integrato da indagini *ad hoc*⁸.
- Prima di introdurre una politica a regime, rivolta cioè alla generalità dei destinatari, sovente viene messo in atto un intervento su scala ridotta sotto forma di *progetto-pilota*, con lo specifico scopo di "imparare" sulle modalità di funzionamento dell'intervento e sui suoi effetti. Proprio perché condotto su piccola scala e svolto con finalità di apprendimento, il progetto-pilota può essere realizzato con un disegno di *sperimentazione controllata*: detto altrimenti, con assegnazione casuale dei soggetti in parte al gruppo dei trattati e in parte al gruppo di controllo. Alternativamente, il

⁶ Restando a un riferimento fondamentale, vedi Heckman, Lalonde e Smith (1999). Una introduzione è in Rettore e Trivellato (1999). Una presentazione sintetica e piana, con esemplificazioni per l'Italia, è in Rettore, Trivellato e Martini (2003).

⁷ Vedi, tra i molti, Martin e Grubb (2001) e OECD (2005), cap. 4.

⁸ Va aggiunto che la definizione del piano di acquisizione/rilevazione delle informazioni deve essere svolta *prima* della messa in atto della politica, perché dopo possono venire meno le condizioni favorevoli – o le condizioni *tout court* – per il loro reperimento.

disegno sperimentale può riguardare non i destinatari dell'intervento – persone o famiglie – ma aree geografiche o ripartizioni amministrative (ad esempio, centri per l'impiego, comuni, scuole).

3. Che cos'è stato realizzato in questi dieci anni?

I dieci anni che ci separano dalla CO sono stati segnati da un vivace dibattito pubblico e da vari interventi riformatori, soprattutto normativi, segnatamente in materia di lavoro e di assistenza. Segnalo, brevemente, innovazioni su tre direttrici.

- In tema di strumenti indispensabili per avviare politiche improntate all'universalismo selettivo, è stato definito l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE). L'innovazione non è stata tuttavia seguita da un'attenta azione di vaglio e ridisegno dell'ISEE e di gestione del suo sistema informativo. Né è stata completata con l'insieme degli altri suggerimenti della CO in proposito (Toso, 2007).
- In materia di assistenza, sono stati attuati alcuni interventi: da un lato l'assegno per il terzo figlio e l'assegno di maternità; dall'altro la cosiddetta “sperimentazione” – dovremmo dire meglio, il progetto-pilota – del Reddito Minimo di Inserimento (RMI)⁹, rinominato poi Reddito di Ultima Istanza per sancirne in realtà la fine, almeno come intervento di contrasto della povertà generalizzato a livello nazionale.
- In tema di politiche del lavoro e di connesse misure di *welfare*, c'è stata una fitta serie di interventi normativi, concentrati sull'introduzione di nuovi contratti di lavoro variamente “flessibili” e su modifiche legislative dei servizi per l'impiego. È stato toccato molto poco, invece, il fronte dei cosiddetti “ammortizzatori sociali”¹⁰.

Già da questi scarni richiami appare evidente che il disegno riformatore della CO è stato disatteso: per la relativa pochezza degli interventi attuati, anche se alcuni concordano con i suggerimenti della Commissione; e soprattutto perché è stata abbandonata la cruciale

⁹ «Sperimentazione» è il termine usato nei documenti istitutivi del RMI, a partire dal DL n. 237/1998. Ma non si è trattato di un *social experiment* in senso proprio, bensì della selezione ragionata di 39 comuni sui quali è stato inizialmente condotto il progetto-pilota (estesi poi a oltre 270 per il biennio 2001-02), non affiancati da un insieme di comuni di controllo.

¹⁰ Vedi Sestito (2002), Pirrone e Sestito (2006), Trivellato (2006), Sestito (2007) e Liso (2007).

indicazione di un disegno riformatore organico e della connessa redistribuzione delle risorse fra i vari comparti di spesa per la protezione sociale (Bosi, 2007).

Esemplare, al riguardo, è quanto è accaduto in tema di mercato del lavoro e di politiche del lavoro.

- Gli interventi, largamente polarizzati sulla regolazione dei rapporti di lavoro, si sono susseguiti secondo una logica di aumento della flessibilità “al margine”, di introduzione di contratti in deroga al contratto-tipo a tempo pieno e indeterminato, non di una riconsiderazione della disciplina generale. Progressivamente, ha preso poi piede una sorta di accanimento creativo del legislatore: una proliferazione di tipologie contrattuali assai minute, di dubbia utilità. L’esito è stato un’accentuazione della segmentazione del mercato e della difformità delle tutele.
- La riforma degli servizi pubblici per l’impiego è stata chiaramente orientata nel senso di servizi di “presa in carico” e di svolgimento di azioni attive – di orientamento, formazione, inserimento. Ad essa si è accompagnata, tuttavia, un’apertura ai servizi di intermediazione ai privati poco chiara, nel senso che non sono delineate in maniera persuasiva le diverse funzioni – e i conseguenti raccordi – dei servizi pubblici per l’impiego e degli intermediari privati. Soprattutto, poi, la normativa non è stata affiancata dall’assegnazione di risorse adeguate¹¹.

In verità, ancor più che le evidenze di vistose difformità fra le proposte della CO e le politiche di questi ultimi dieci anni, va sottolineato come il rapporto della CO sia stato accantonato con inopinata sollecitudine. Non ha informato il dibattito pubblico sulla riforma del *welfare*. Non è entrato, come riferimento di rilievo, nell’agenda politica, neppure del “governo Prodi” e dei due successivi con maggioranza di centro-sinistra della legislatura 1996-2001.

Se ciò è quanto si riscontra per il merito delle proposte della CO, considerazioni analoghe valgono per i suggerimenti della Commissione in materia di innovazioni negli strumenti e nelle modalità dell’intervento pubblico. Preliminarmente, va detto che tali suggerimenti appaiono ancora oggi largamente condivisibili. Ma essi rivelano anche, in parte col senno di poi, manchevolezze. Due meritano di essere menzionate.

¹¹ Vedi ancora Pirrone e Sestito (2006) e Sestito (2007).

- Lo proposta dello spostamento delle politiche del lavoro verso il *golden triangle of flexicurity* non è svolta in tutta la sua portata, per le ricadute che ha sugli strumenti e i processi richiesti per l'implementazione.
 - (i) In primo luogo, la CO è piuttosto vaga sul ruolo degli attori coinvolti nella messa in atto di tali politiche – amministrazione centrale, Regioni, Centri per l'impiego, operatori privati – e non mette a fuoco l'esigenza di agenzie nazionali specializzate per realizzare i servizi necessari, o comunque per svolgere essenziali compiti di indirizzo e di supporto nei confronti dei Centri per l'impiego.
 - (ii) In secondo luogo, la CO sottolinea sì l'esigenza di un supporto informativo per monitorare le politiche, ma pone l'enfasi sull'«informatizzazione dei servizi [per l'impiego] su base nazionale»: porta cioè l'attenzione più sullo strumento – pur indispensabile – che sul contenuto, e soprattutto la restringe inopportunosamente alle informazioni dei Centri per l'impiego. L'obiettivo a cui tendere è, invece, il sistema informativo del lavoro, nella sua interezza.
 - (iii) In terzo luogo, l'interesse per il tema della valutazione degli effetti delle politiche è modesto, quasi che la convinzione sulla bontà delle proposte faccia premio su un atteggiamento di apprendimento “per prova ed errore” nel disegnare/ridisegnare al meglio le politiche. L'indicazione per la «gradualità e [... la] sperimentazione» è nitida, ma appare dettata soprattutto dalla preoccupazione di mettere a punto meccanismi di controllo della spesa¹² più che da un genuino interesse ad imparare, da sperimentazioni e valutazioni dei loro effetti, quali politiche – con il loro specifico disegno di incentivi e obblighi – “funzionino” e quali no.
- La scelta in favore dell'universalismo selettivo, segnatamente in tema di assistenza, non si confronta con la questione dell'eterogeneità del paese; semplificando all'osso, con la questione meridionale (Casavola e Utili, 2007). Il problema è arduo, e presenta almeno tre facce: (i) le differenze geografiche nel costo della vita, e gli interrogativi che pongono per la definizione di criteri equi, ma non necessariamente uniformi, di sostegno del reddito; (ii) la difficoltà di porre in essere misure tipo il RMI o un

¹² Un passo conclusivo della relazione della CO è illuminante: «Non va taciuto il rischio che si aprano le porte a flussi incontrollati di spesa aggiuntiva, se non sono predisposte alcune riforme della pubblica amministrazione, [...] e, in particolare, non siano affrontati i problemi di accertamento dei mezzi a disposizione degli individui e non siano istituiti i nuovi servizi per l'impiego destinati a gestire i programmi di garanzia del reddito per i disoccupati» (p. 29).

generoso trattamento generalizzato di disoccupazione, bilanciati da interventi di “attivazione” e da responsabilità individuali, in aree del paese in cui la virtù civica è particolarmente bassa e l’effettività della legge è a rischio¹³; (iii) la difficoltà politica di ingenti trasferimenti di risorse da Regioni ricche a Regioni povere, acuita da quanto evidenziato nei due punti precedenti.

Ciò detto, anche sul piano dell’innovazione degli strumenti di intervento, in particolare delle attività di valutazione di politiche pubbliche, questi ultimi dieci anni ci consegnano qualche novità.

- (a) Vi è stata la riforma dei servizi per l’impiego, sia pure con i limiti di cui ho già detto.
- (b) Per gli aspetti conoscitivi sul mercato del lavoro, ha avuto notevole rilievo l’operato del Gruppo di lavoro per il monitoraggio degli interventi di politica occupazionale e del lavoro, stimolato dall’azione dell’UE nel quadro della “strategia di Lisbona”. La sua attività è stata decisiva nello stimolare, coordinare e organizzare al meglio – dati i limiti dell’informazione di base disponibile – la produzione statistica e l’analisi sulle politiche del lavoro (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2005).
- (c) Un primo segnale nella direzione della valutazione degli effetti di politiche è venuto dalla “sperimentazione” del RMI. Tuttavia, proprio per il disegno del progetto-pilota – privo di un campione di comuni di controllo – l’esito è stato un buon monitoraggio dell’intervento, non certo uno studio di valutazione d’impatto propriamente inteso (IRS, Fondazione Zancan e CLES, 2001; Ranci Ortigosa, 2007).
- (d) Recentemente, vi sono stati altri segnali positivi nella direzione di esercizi di valutazione di politiche che mostrano un coinvolgimento dei *policy-makers* (talvolta ancora marginale, perché l’iniziativa è venuta piuttosto da ricercatori temporaneamente collocati nelle amministrazioni pubbliche oppure “dal lato dell’offerta”). Per quanto a mia conoscenza, essi sono circoscritti a: (d1) alcune esperienze di committenza di valutazioni realizzate negli anni recenti, con affidamento tramite bando, dal ministero del Lavoro e dal ministero dell’Economia¹⁴; (d2) studi di valutazione di politiche di

¹³ L’esperienza del RMI in alcuni comuni del Mezzogiorno si è scontrata con rilevanti problemi di questo tenore (IRS, Fondazione Zancan e CLES, 2001, vol. 3).

¹⁴ Queste gare sono state bandite a valle della messa in atto delle politiche. Ciò può condizionare la definizione del disegno di valutazione degli effetti e la raccolta dell’insieme delle informazioni necessarie, che sovente richiede anche tempestive rilevazioni *ad hoc*.

aiuto alle imprese condotti da un gruppo di lavoro, integrato da esperti, del ministero delle Attività produttive (ora dello Sviluppo economico); (d3) l'esperienza dell'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) e della rete dei Nuclei di valutazione degli investimenti pubblici (NUVV)¹⁵; (d4) la pratica di introdurre "clausole valutative" nei testi di legge, che si sta diffondendo nei Consigli regionali coinvolti nel progetto CAPIRE (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali).

Il quadro resta, in ogni caso, sconsolatamente arretrato. Corroborano questo giudizio quattro ordini di considerazioni. Innanzitutto, anche sul terreno degli strumenti e delle modalità di intervento – in particolare, delle attività di monitoraggio e di valutazione – c'è un'enfasi impropria su norme e procedure, e una scarsa attenzione ai processi reali che vengono messi in atto e alla "qualità" degli stessi. Sembra esservi una propensione culturale a ritenere che le leggi istitutive delle politiche condividano una proprietà che, per i cattolici, hanno i sacramenti: producano effetti *ex opere operato*. E permane una vistosa trascuratezza nei riguardi dell'acquisizione/formazione di nuove capacità nella pubblica amministrazione e del miglioramento della sua efficienza¹⁶.

In secondo luogo, nella realizzazione di un sistema statistico sul lavoro è agevole riconoscere che sono stati compiuti dei passi, ma è altrettanto difficile negare vistosi ritardi. I progressi compiuti nell'ultimo decennio sono stati mediocri. Le grandi tessere del mosaico informativo sul lavoro ci sono, prodotte dai principali soggetti ai quali confluiscono (e che elaborano) le informazioni elementari: Istat, Inps, Inail, Centri per l'impiego. Ma siamo di fronte a tessere slabbrate – di qualità molto variabile, con ridondanze e insieme con vistose falle – e soprattutto largamente sconnesse. L'esigenza cruciale è appunto di ricondurle a sistema statistico. È paradossale – e grave – che le potenzialità dei vari enti non siano utilizzate in maniera integrata, e che il Sistema Informativo (nazionale) del Lavoro resti una sorta di fata Morgana, che dal 1998 pare di intravedere all'orizzonte, ma mai si materializza.

¹⁵ L'attività dell'UVAL e dei NUVV è stata, peraltro, peraltro prevalentemente focalizzata sulla valutazione *ex-ante* di progetti e *in itinere* ed *ex-post* di realizzazioni, più che sulla valutazione degli effetti

¹⁶ Algan e Cahuc (2006) segnalano più generali difficoltà nell'introdurre riforme del mercato del lavoro e del *welfare* ispirate al *Danish flexicurity model* nei paesi europei continentali e ancor più mediterranei, e dunque anche in Italia, dovute alla carenza di virtù civiche.

In terzo luogo, esistono numerosi casi di “valutazione (mediante indicatori) di impatto” nell’ambito dei fondi strutturali europei. In sostanza, si tratta tuttavia di attività di pro-forma minimum reporting della realizzazione di interventi cofinanziati dall’UE, alle quali la dizione “valutazione di impatto” finisce per togliere al termine stesso univocità di significato e pregnanza. Stimolate, o comune legittimate, dall’equivoco impianto metodologico dell’UE, vi sono poi esperienze abbastanza diffuse di documentazione/rendicontazione di interventi alle scale regionali o locali, che vengono impropriamente presentate come “studi di valutazione di impatto” . Una conseguenza negativa non trascurabile di questa prassi è favorire la confusione e, in definitiva, l’affermarsi nel mercato nostrano della valutazione della legge di Gresham: la moneta cattiva scaccia la buona.

Infine, non mancano apprezzabili studi di valutazione degli effetti di politiche pubbliche condotti per iniziativa di ricercatori¹⁷. Vari studi sono svolti con metodi rigorosi, e approdano a risultati robusti. E in vari casi tali risultati mettono drasticamente in discussione la bontà del disegno delle politiche in questione¹⁸. Dovrebbero quindi indurre una riflessione per il loro ridisegno – se del caso per la loro soppressione. Ebbene, queste evidenze continuano a restare ai margini del dibattito pubblico, e trovano pochissima udienza tra politici e dirigenti pubblici.

4. Quanto poco pieno è il bicchiere? E perché?

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

In ogni caso, per rispondervi serve lo stesso strumento necessario per dare risposta all’interrogativo usuale. Occorre un metro di giudizio. Se esso è dato dal disegno

¹⁷ Una sintetica ricognizione, incentrata su politiche del lavoro, è in Contini e Trivellato (2005), sez. 1.4. Una riflessione sui problemi di valutazione di politiche di sostegno monetario alle famiglie con figli è in Trivellato (2007).

¹⁸ Per dimestichezza con l’argomento, rimando, a mo’ di esempio, agli studi sul programma “Liste di mobilità”, in part alle robuste evidenze presentate in Paggiaro, Rettore e Trivellato (2007).

riformatore della CO, la risposta è presto detta: il bilancio delle realizzazioni dell'ultimo decennio è meno che mediocre.

Può essere ragionevole, tuttavia, cercare un metro di giudizio meno arbitrario delle proposte, pur meditate, di una Commissione: un metro più oggettivo, quale può essere offerto dalla comparazione con altri paesi. Anche sotto questo profilo, i ritardi accumulati dall'Italia sono grandi. Non solo nei confronti dei paesi anglosassoni e scandinavi, rispetto ai quali potremmo, forse, invocare giustificazioni riconducibili a differenze storico-culturali. Ma anche rispetto a un paese quale la Germania.

Il caso tedesco è istruttivo. Non è azzardato dire che una diecina di anni fa lo stato dell'arte in tema di analisi di implementazione e di valutazione degli effetti di politiche in Germania non era molto migliore che in Italia. Anche per l'acuirsi dei problemi di disoccupazione e di sostenibilità del *welfare* indotto dall'unificazione, alla fine degli anni '90 la Germania si è trovata a misurarsi con esigenze di profonda riforma del sistema di protezione sociale e delle politiche del lavoro. E con un quadro complicato da forti disparità territoriali, da un assetto federale, da vincoli all'utilizzo di basi di microdati per esigenze di tutela della *privacy*. Ha affrontato la questione con una serie di riforme, note come le "riforme Hartz I-IV" (dal nome del presidente dell'apposita Commissione istituita dal Governo federale), realizzate tra il 2002 e il 2005. Per tutti i principali programmi è stata prevista una valutazione sistematica su larga scala, sia di processo (detto altrimenti, dell'implementazione) che di impatto. Ciò ha richiesto un notevole miglioramento del sistema informativo, basato su archivi amministrativi, e una politica più liberale di accesso ai microdati da parte dei ricercatori. Ed ha indotto una diffusa attività di valutazione da parte di istituti di ricerca e di gruppi di ricercatori, con un sensibile aumento della qualità delle valutazioni e una crescente attenzione ai loro risultati nei mezzi di informazione e nel dibattito pubblico. L'entità di questi progressi è emblematicamente documentata dal fatto che cominciano ad apparire studi sull'efficacia comparata di diversi programmi per diversi sottoinsiemi di destinatari (Biewen *et al.*, 2007; Wunch e Lechner, 2007).

L'esperienza tedesca mette bene in luce un aspetto cruciale, che riguarda il sostrato su cui poggiano le buone pratiche di valutazione degli effetti di politiche – detto altrimenti, le condizioni perché esse possano essere introdotte ed affermarsi. Tale sostrato può essere ricondotto a due fattori basilari.

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

Interrogarsi sulle condizioni al contorno perché anche nel nostro paese si consolidi questo sostrato, e ancor più individuare gli ingredienti che favoriscano l'introduzione – e poi la diffusione e il miglioramento – di buone pratiche di valutazione di politiche, è un compito vasto, difficile (per riflessioni di sfondo, storiche e politico-culturali, vedi Masulli, 2007, e Pennacchi, 2007).

Mi limito a due suggerimenti di indole generale. Innanzitutto, anche per le politiche del lavoro e del *welfare* la strada da seguire è quella recentemente delineata da Barca (2006) per la politica regionale: «"Fermare la macchina delle riforme". Intendersi su ciò che si è fatto. Condividere in modo diffuso quale debba essere il nuovo modo di operare». In secondo luogo, nel procedere al riordino della regolazione e delle politiche del lavoro e del *welfare* informazione, monitoraggio, valutazione degli effetti dovranno essere ingredienti imprescindibili per il confronto e per l'esercizio della responsabilità dei diversi soggetti coinvolti.

Riferimenti bibliografici

Algan Y. and P. Cahuc (2006), *Civic attitudes and the design of labor market institutions: Which countries can implement the Danish flexicurity model?*, IZA DP No. 1928, Bonn, IZA.

- Barca F. (2006), *Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Donzelli Editore, Roma.
- Biewen M., B. Fitzenberger, A. Osikominu and M. Walzer (2007), *Which program for whom? Evidence on the comparative effectiveness of public sponsored training programs in Germany*, IZA DP No. 2885, Bonn, IZA.
- Bosi P. (2007), “L’irresistibile attrazione dei trasferimenti monetari”, in questo dossier.
- Casavola P. e F. Utili (2007), “Il Mezzogiorno”, in questo dossier.
- Commissione per l’analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (1997), *Relazione finale*, Roma.
- Contini B. e U. Trivellato (2005), “Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano: una sintesi”, in B. Contini e U. Trivellato (a cura di), *Eppur si muove. Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Granaglia E. (2007), “Universalismo e selettività: necessità, condizioni, criticità”, in questo dossier.
- Heckman J.J, R. LaLonde and J. Smith (1999), “The economics and econometrics of active labor market programs”, in O. Ashenfelter e D. Card (Eds.), *Handbook of Labor Economics – Vol. 3A*, Amsterdam, Elsevier.
- IRS, Fondazione Zancan e CLES (2001), *Valutazione della sperimentazione dell’istituto del Reddito Minimo di Inserimento*, 3 voll., Milano (mimeo).
- Liso F. (2007), “Gli ammortizzatori sociali”, in questo dossier.
- Martin J.P. e D. Grubb (2001), “What works and for whom: A review of OECD countries’ experience with active labour market policies”, *Swedish Economic Policy Review*, 8 (1), pp. 9-56.
- Martini A. (2006), “Metodo sperimentale, approccio controfattuale e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche”, *Rassegna Italiana di Valutazione*, n. 34, pp. xx-yy.
- Masulli I. (2007), “Dalla ‘Commissione D’Aragona’ (1947) alla ‘Commissione Onofri’ (1997): cinquant’anni di progetti di riforma disattesi”, in questo dossier.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Gruppo di Lavoro per il Monitoraggio degli Interventi di Politica Occupazionale e del Lavoro (2005), *Aggiornamento del quadro informativo sulle politiche del lavoro*, Roma [<http://www.welfare.gov.it/Statistiche/MercatoLavoro/default.htm>].
- OECD (2004), *Employment Outlook 2004*, Paris.

- OECD (2005), *Employment Outlook 2005*, Paris.
- Onofri P. (2007), “La ‘Commissione per l’analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale’”, in questo dossier.
- Paggiaro A., E. Rettore e U. Trivellato (2007), *The effect of extended duration of eligibility in an Italian labour market for dismissed workers*, paper presented at the Conference “Labor Market Flows, Productivity and Wage Dynamics: Ideas and Results from Empirical Research on Employer-Employee Linked Longitudinal Databases”, LABORatorio R. Revelli, Fondazione Carlo Alberto, Moncalieri (Torino), settembre 2007.
- Pennacchi L.(2007), “Lo scarto tra indicazioni e realizzazioni concrete: l’incidenza dei fattori di tipo strategico-culturale”, in questo dossier.
- Pirrone S. e P. Sestito (2006), *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, Bologna, Il Mulino.
- Ranci Ortigosa E. (2007), “Il Reddito minimo di inserimento”, in questo dossier.
- Rettore E. e U. Trivellato (1999), “Come disegnare e valutare politiche attive del lavoro”, *Il Mulino*, 48 (385), pp. 891-904.
- Rettore E., U. Trivellato e A. Martini (2003), “La valutazione delle politiche del lavoro in presenza di selezione: migliorare la teoria, i metodi o i dati?”, *Politica Economica*, 19 (3), pp. 301-341.
- Sestito P. (2002), *Il mercato del lavoro in Italia: com’è, come sta cambiando*, Roma-Bari, Laterza.
- Sestito P. (2007), “Le politiche del lavoro”, in questo dossier.
- Toso S. (2006), “L’ISEE alla prova dei fatti: uno strumento irrinunciabile, ma da riformare”, in L. Guerzoni (a cura di), *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli. Il contesto e le proposte*, Bologna, Il Mulino.
- Trivellato U. (2006), “Trasformazioni del mercato del lavoro italiano, politiche del lavoro e disponibilità/ fabbisogni informativi: un percorso a metà del guado”, *Economia e Società Regionale*, 94 (2), pp. 5-28.
- Trivellato U. (2007), “Il monitoraggio delle politiche di sostegno monetario e la valutazione dei loro effetti”, in L. Guerzoni (a cura di), *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli. Il contesto e le proposte*, Bologna, Il Mulino, pp. 317-326.
- Wunch C. and M. Lechner (2007), *What did all the money do? On the general ineffectiveness of recent West German labour market programmes*, IZA DP No. 2800, Bonn, IZA.