

**La valutazione delle politiche del lavoro fra sperimentazione e nuova cultura
politica**

**di
Roberto De Vincenzi
Laura Giuliani**

**Paper for the Espanet Conference
“Sfide alla cittadinanza e trasformazione dei corsi di vita:
precarietà, invecchiamento e migrazioni”
Università degli Studi di Torino, Torino, 18 - 20 Settembre 2014**

**Sessione 22
Disegnare la valutazione delle politiche sociali tra vincoli normativi e aspirazioni di
apprendimento**

Roberto De Vincenzi, Isfol, r.devincenzi@isfol.it

Laura Giuliani, Isfol, l.giuliani@isfol.it

*Le opinioni espresse in questo paper impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la
posizione dell'Ente di appartenenza*

Abstract

La finalità del paper è quella di contribuire alla riflessione sulle condizioni necessarie a radicare, nel nostro Paese, una cultura e una pratica della valutazione dell'azione pubblica. Il paper si concentra dunque sulla valutazione delle politiche del lavoro e della formazione professionale e muove dall'assunto in base al quale, stante la complessità di tali politiche e la loro messa in atto in maniera decentrata, spesso diversificata, le pratiche valutative dovrebbero essere tendenzialmente fondate sulla combinazione di analisi qualitative e di misurazioni quantitative condotte, in modo rigoroso e coordinato, attraverso l'adozione dell'approccio controfattuale e l'applicazione dei metodi sperimentali e quasi-sperimentali afferenti a tale approccio. A prescindere dalla volontà del decisore pubblico di conoscere l'utilità o l'inutilità delle diverse misure di attivazione dei disoccupati, l'attuale fase di riassetto delle politiche del lavoro in Italia determina opportunità e condizioni ideali per progettare e realizzare esperienze valutative innovative.

This paper aims at contributing to the reflection on which conditions are necessary to root, in our country, a culture and a practice of evaluation of public action. The paper, thus, focuses on the evaluation of labor market policies and training policies and is based on the assumption that, given the complexity of these policies and given their decentralized and often diverse implementation, their evaluation practices should be based on a combination of qualitative analysis and rigorous and coordinated quantitative measurements. These measurements should adopt a counterfactual approach and should make use of experimental and quasi-experimental methods related to this approach. Without taking into consideration the decision-maker's willingness to know about the usefulness or uselessness of different activation measures addressed to the unemployed, the present phase of reorganization of labor policies in Italy offers new opportunities and ideal conditions to design and implement innovative evaluation experiences.

Indice

Introduzione	4
1. Spunti di riflessione dal recente dibattito (luglio 2014) sull'utilità dei Fondi strutturali	5
2. Per non gettare via il bambino con l'acqua sporca: l'innovazione eterodiretta dei settori formazione e lavoro in Italia	12
3. Valutazione degli investimenti pubblici e valutazione delle politiche del lavoro nella normativa italiana	16
4. La questione dell'accessibilità ai microdati	19
5. Uno sguardo fugace oltre i confini nazionali	20
6. Alcune opzioni strategico-operative per accelerare la diffusione della valutazione delle politiche del lavoro secondo l'approccio controfattuale	23
Conclusioni	27
Bibliografia.....	29

Introduzione

L'ormai abbondante mole di studi condotti in Europa sull'efficacia dei programmi formazione professionale e 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 al quale 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.

Citando i due maggiori esperti italiani, il "paradigma controfattuale"¹ 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".²

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" – che dimostrino caratteristiche non sistematicamente diverse. La costruzione corretta di questi due distinti gruppi (possibile solo con l'esperimento randomizzato o la disponibilità di basi di informazioni molto dettagliate pre-trattamento) permette di attribuire in *senso causale* alla politica adottata le differenze osservabili nel risultato fra "trattati" e "gruppo di controllo". L'utilizzo del metodo del confronto fra i due gruppi, concentrando l'attenzione sulla quantificazione del valore che lega una causa (trattamento o non trattamento) ad uno effetto (nella fattispecie, occupato o non occupato) rende certamente più rigorosa la stima dell'efficacia di una politica pubblica. La comprensione dei connotati specifici assunti dalle relazioni causali fra complessi fenomeni sociali, naturalmente, necessita di una pluralità di approcci metodologici da integrare alla valutazione degli effetti causali (nel modo più opportuno in relazione allo specifico campo d'indagine).

Il ruolo assegnato al paradigma controfattuale nella documentazione e nelle iniziative comunitarie più recenti è quello di fattore costitutivo dell'azione pubblica³ e la valutazione degli effetti causali, da predisporre e pianificare a monte della realizzazione degli interventi, dovrebbe entrare a pieno titolo nel processo di costruzione di un programma di interventi.

Questa peculiare concezione della valutazione ha il pregio di mettere in luce almeno due aspetti fondamentali del funzionamento formale e sostanziale di una democrazia matura. Il processo valutativo, come pratica condivisa e socializzata, è in grado di svolgere un'essenziale funzione

¹ Martini A., *Metodo sperimentale, approccio controfattuale e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche*, pag. 3 del preprint, pubblicato su "Rassegna Italiana di Valutazione", N. 34, 2006.

² Cfr. Trivellato U., *Analisi e proposte in tema di valutazione di politiche del lavoro*, Commissione CNEL "Il lavoro che cambia: contributi tematici e raccomandazioni", 2009, pag. 7 e nota 6.

³ The European Commission (EC) is announcing the conference "Counterfactual Methods for Policy Impact Evaluation (COMPIE)," to be taking place in Rome, during November 27–28, 2014. The conference is jointly organized by the Centre for Research on Impact Evaluation (CRIE) of the Joint Research Centre (JRC) and the Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (DG EMPL). The aim of the conference is to discuss developments in counterfactual methods applied to the Impact Evaluation of policy interventions, with a focus on employment, social and education policies. This is in line with the emphasis on evidence-based policy-making in the EU 2014-20 programming period. The keynote speakers are Jochen Kluge (Humboldt-Universität zu Berlin), and Steve Pischke (London School of Economics). Cfr. <http://ipsc.jrc.ec.europa.eu/events.php?idx=115>

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, favorire lo sviluppo di un dibattito ed un confronto pubblico maggiormente ancorati alle evidenze empiriche e meno agli interessi o all'ideologia. Si tratta di due ingredienti assolutamente preziosi per alimentare un clima di fiducia nelle istituzioni, propizio alla crescita e al rafforzamento della capacità riflessiva del sistema delle relazioni politiche e del sistema sociale più in generale.

1. Spunti di riflessione dal recente dibattito (luglio 2014) sull'utilità dei Fondi strutturali

Nelle settimane scorse, su lavoce.info, si è acceso un dibattito sull'utilità delle misure d'intervento cofinanziate dai Fondi strutturali. Un articolo fortemente critico e dallo spiccato carattere provocatorio, pubblicato da Perotti e Teoldi dell'Università Bocconi di Milano,⁴ ha offerto l'occasione, a diversi esperti e studiosi, di intervenire sul tema del "deficit di valutazione" in Italia, ovvero della mancanza di conoscenza circa l'utilità effettiva delle misure cofinanziate.

Negli interventi successivi l'attenzione si è progressivamente focalizzata sulla formazione professionale, di fatto la macro misura d'intervento più attuata nell'ambito dei programmi regionali di Fse (Fondo sociale europeo). E' necessario ricordare che la formazione professionale si articola in filiere molto diverse tra loro, in base agli obiettivi (qualificazione, riqualificazione, aggiornamento professionale) e ai target d'utenza coinvolti (disoccupati, inoccupati, occupati e sospesi dal lavoro più o meno temporaneamente, giovani o adulti, extracomunitari, ecc.). Al sistema della formazione professionale regionale, inoltre, si affianca il "sistema ordinamentale dell'istruzione e della formazione professionale" che comprende, invece, i percorsi formativi (per la qualifica triennale) focalizzati su specifici ruoli professionali. Tutti gli interventi di formazione professionale sono gestiti in ambito regionale e provinciale, sono finanziati dal Fse, ma anche da risorse nazionali e regionali e sono attuati attraverso strutture formative accreditate (enti e agenzie).

Ebbene, a livello nazionale, nessuna di queste filiere formative è oggetto di valutazione ricorrente ed esaustiva di efficacia e stima degli effetti prodotti.

In passato, anche nel recente passato, sono state realizzate esperienze sovraregionali interessanti anche se (inevitabilmente) limitate – data la pluralità e disomogeneità delle fonti di dati da acquisire – rispetto alla reale possibilità di stima degli effetti netti della formazione professionale al più rapido e migliore inserimento lavorativo.

Nell'ultimo triennio invece, una serie di esperienze locali (decisamente più fattibili) hanno voluto indagare il grado di utilità dei finanziamenti pubblici destinati alla formazione professionale, concentrando l'attenzione sulla stima degli effetti netti attraverso l'approccio controfattuale di tipo quasi-sperimentale, che prevede una pluralità di metodi e tecniche per la costruzione di un gruppo di controllo anche a posteriori del trattamento.⁵

Con l'articolo a firma Rettore, De Poli e Schizzerotto, delle Università di Padova, di Trento e dell'IRVAPP, pubblicato ancora su lavoce.info,⁶ viene proposto un esempio di valutazione di efficacia svolta, secondo la logica controfattuale, presso la Provincia autonoma di Trento (con definizione del gruppo di controllo attraverso il metodo del *propensity score matching*). Dalla sintesi

⁴ *Il disastro dei Fondi strutturali*, lavoce.info, del 3 luglio 2014

⁵ Per una parziale e non esaustiva bibliografia di riferimento sul complesso quadro metodologico concernente gli approcci controfattuali si rimanda alla pag. 29 e succ. del presente paper.

⁶ *Corsi Fse: la valutazione porta chiarezza*, lavoce.info del 10 luglio 2014.

offerta dagli autori l'esperienza appare rigorosa e, soprattutto, utilizzabile per mirare la spesa verso categorie e forme d'intervento più efficaci. "I risultati presentati", dichiarano nelle conclusioni gli autori, "mostrano – almeno crediamo – che, se esistono la volontà politica e la capacità tecnica di condurre sensate valutazioni d'impatto, l'opacità che avvolge i corsi di formazione finanziati con il Fse (o con altre risorse) può essere, almeno in parte, ridotta. In particolare, è possibile stabilire per quali gruppi socio-demografici la partecipazione a iniziative formative sia efficace e quale sia la loro configurazione organizzativa preferibile. Di qui anche lo stimolo a riflettere sulle categorie dei destinatari delle iniziative formative, a individuare, per alcuni gruppi di disoccupati, politiche attive diverse dalla partecipazione ai corsi di formazione, a ridurre la durata temporale dei singoli corsi in modo da limitare gli effetti di *lock in* e così via."

Non è difficile concordare con gli autori su tutti gli aspetti dichiarati, parte dei quali verranno affrontati nei paragrafi successivi. Vorremmo tuttavia aggiungere che, molto probabilmente, la "opacità che avvolge i corsi di formazione" assume nei territori connotati complessi, ma comunque leggibili e comprensibili, connotati che – prima di ogni cosa - illustrano forma e contenuto della (non) volontà politica di condurre sensate valutazioni d'impatto.

Schematizzando molto, si può ragionevolmente affermare che: nel sistema italiano della formazione professionale a finanziamento pubblico (e delle politiche del lavoro in genere) si intrecciano interessi economici e politici tanto forti da riuscire a contenere e contrastare la crescente esigenza di comprensione dell'utilità effettiva di un investimento pubblico.

Per questo motivo appare opportuno, in apertura del presente contributo, cercare di chiarire, per quanto possibile, quale sia, in termini complessivi, il "valore economico e politico" della formazione professionale e delle politiche attive del lavoro in Italia. Una delle fonti più aggiornate sulla spesa pubblica corrente sostenuta annualmente per la realizzazione delle attività formative a finanziamento pubblico, senza però una distinzione per filiere, è fornita dal sistema informativo dei Conti Pubblici Territoriali del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (del Ministero dello Sviluppo economico). Nella classificazione settoriale a 30 voci adottata⁷, i dati della Spesa consolidata (nel senso di effettiva, al netto cioè dei trasferimenti interni agli enti pubblici, come ad esempio, da regione a provincia)⁸ individuano i settori Formazione (distinto dall'Istruzione) e Lavoro (distinto dalla spesa per previdenza e integrazione al reddito e, dunque, da intendere nelle sue principali componenti "attive" dei servizi e degli incentivi all'occupazione, ad esclusione degli sgravi contributivi di carattere settoriale per le nuove assunzioni e trasformazioni).

Ebbene, secondo i dati del sistema CPT, la spesa pubblica consolidata in Italia per la Formazione (per tutte le filiere di formazione professionale) nel 2012 è stata di circa 2 miliardi di euro⁹, lo 0,25% del totale della "spesa pubblica al netto degli interessi sul debito" (per lo stesso anno, la spesa totale ammonta a circa 800 miliardi di Euro, con Previdenza, Energia, Sanità e Amministrazione

⁷ Cfr. http://www.dps.gov.it/it/cpt/La_metodologia/Classificazione_settoriale/index.html

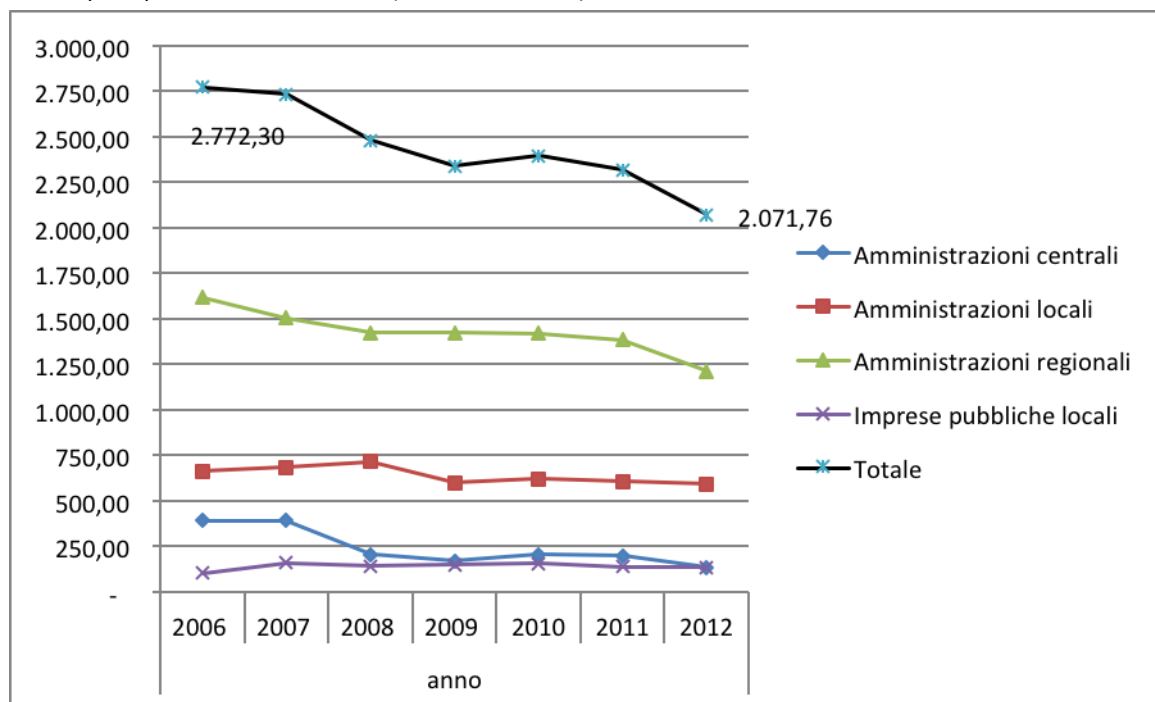
⁸ "Nel Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT) ciascun ente viene considerato quale erogatore di spesa finale attraverso l'eliminazione dei flussi di trasferimento intercorrenti tra enti. Rispetto alle informazioni rilevate nei Bilanci consuntivi di ogni amministrazione, viene effettuato un processo di consolidamento che consente di ottenere il valore complessivo delle spese direttamente erogate sul territorio o delle entrate effettivamente acquisite senza il rischio di duplicazioni". http://www.dps.gov.it/it/cpt/La_metodologia/Metodo_di_consolidamento/index.html

⁹ Il dato elaborato dalla banca dati CPT resa accessibile dal DPS è apparentemente in linea con il dato Eurostat 2012 relativo alla spesa per la formazione professionale in Italia. In realtà, analizzando la distribuzione di dettaglio offerta da Eurostat, si scopre che gli sgravi contributivi a carico del bilancio dello Stato e i vari incentivi regionali per le aziende che assumono un apprendista (circa 1,7 miliardi di euro nel 2012) sono conteggiati nella macro categoria "Training".

generale, ossia i primi quattro settori di maggiore spesa pubblica, che coprono complessivamente il 60% del totale).

La spesa pubblica italiana riferita alla formazione professionale in termini comparati con gli altri Paesi dell'Unione europea – e lo stesso vale per le altre politiche attive del lavoro - è relativamente contenuta (lo 0,3% del PIL contro una media europea dello 0,6%) ed è altresì diminuita dal 2006 al 2012 di circa 700 milioni di euro¹⁰. Ciononostante, il flusso finanziario costante e ininterrotto da quasi venticinque anni, risulta particolarmente attraente.

Graf. 1 – Serie storica (2006-2012) della spesa sostenuta dal Settore Pubblico Allargato (SPA) per la Formazione professionale per tipo di amministrazione (in milioni di Euro)



Fonte: elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del Ministero dello Sviluppo economico

La distribuzione della spesa pubblica per la formazione professionale per regione nell'annualità 2012, (all'interno della quale è regionalizzata anche la spesa statale, quella sostenuta, ad esempio, per la formazione dei dipendenti pubblici, per altro dimezzatasi nel corso degli anni), riportata nella tabella successiva, mostra una sostanziale proporzionalità con la dimensione regionale e, in particolare, con la dimensione della popolazione attiva residente o domiciliata. Fanno eccezione alcune realtà regionali del sud Italia (Sicilia e Basilicata) e le piccole amministrazioni regionali e provinciali del Nord Italia (Valle d'Aosta, Bolzano e Trento), che vanno oltre il doppio del valore medio nazionale che è di 100 milioni di euro l'anno.

¹⁰ Dal confronto con il dato Eurostat 2012, la spesa pubblica per il settore "Lavoro" registrata nel sistema CPT appare sottodimensionata perché, come dichiarato nella stessa nota metodologica del sistema CPT, non sono ricomprese le misure a carattere settoriale (sgravi contributivi per l'assunzione di manodopera previsti a livello di singolo settore economico produttivo, ivi compreso l'Apprendistato che- in base ai dati Eurostat – nel 2012 è costato circa 1 miliardo e 700 milioni di Euro per 470 mila apprendisti, pari, a 3.600 euro annui per singolo contratto). Da che ne deriva che allo Stato, e in misura assai minore alle amministrazioni regionali, un contratto di Apprendistato costa complessivamente 10.800 euro.

La tabella, inoltre, offre la possibilità di verificare come la spesa per la Formazione nell'annualità 2012 sia stata superiore (di circa 900 milioni di euro) a quella dedicata ai servizi per il lavoro complessivamente pari a 1,1 miliardo di euro: dalle retribuzioni degli operatori al costo dei servizi offerti (pari a circa 500 milioni) e ai vari incentivi economici (purtroppo non tutti)¹¹ per l'assunzione o la creazione di lavoro autonomo (circa 600 milioni).

Infine, al solo scopo di effettuare un esercizio curioso, abbiamo calcolato per ciascuna regione quanto spetterebbe a ciascun individuo attivo residente se le risorse spese complessivamente per la formazione e le politiche attive del lavoro fossero distribuite a tutti in modo equo.

A Trento, nella Provincia in cui è stata realizzata la valutazione di efficacia già citata, nell'ipotesi irrealistica di distribuire in parti eguali le risorse, a ciascun individuo attivo (occupato o disoccupato che sia) spetterebbero annualmente 736 euro, a Bolzano 423 euro, in Valle d'Aosta 329 euro, in Basilicata 263 euro, nel Friuli V.G. 248 euro e 216 euro in Sicilia. E così a scalare fino ad arrivare alla Campania, Puglia e alla Lombardia con una cifra compresa tra i 68 e i 64 euro.

Conoscendo l'ammontare della spesa sostenuta nella Provincia autonoma di Trento, pari a complessivi 181 milioni di euro spesi nel 2012 per la formazione (84 milioni) e per le politiche attive e gli incentivi (97 milioni),¹² la stima (corretta e opportuna) degli effetti della formazione provinciale pone ulteriori interrogativi su cosa si sarebbe potuto fare e con quali effetti, se, solo per fare un esempio, la stessa spesa si fosse concentrata su interventi personalizzati per target individuati in modo più selettivo.

¹¹ Si veda nota precedente. Oltre a Eurostat e sistema CPT, la spesa per le politiche del lavoro e della formazione professionale è monitorata annualmente dal Segretariato generale del Ministero del Lavoro – Ufficio di Statistica che, nel settembre 2014, dovrebbe pubblicare i dati concernenti l'annualità 2012. Le fonti che alimentano la statistica pubblica dei due settori considerati (Eurostat e Ministero del Lavoro) sulle annualità precedenti, mostrano tra loro significativi livelli di disomogeneità e incomparabilità. Per i dati Eurostat:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/labour_market_policy/

e per i dati del Ministero del Lavoro:

<http://www.lavoro.gov.it/Strumenti/StudiStatistiche/lavoro/Documents/Nota%20Spese%20Politiche%202011.pdf>

¹² Il Rapporto annuale di esecuzione del Programma operativo di Fse della PA di Trento ci informa che nel 2012 l'ammontare finanziario speso attraverso l'attuazione dello stesso programma è stato di 40 milioni di euro. Alle risorse di Fse e alla relativa quota di cofinanziamento vanno sommate le ingenti risorse economiche di cui dispone la Provincia (Cfr. Finanziaria 2014 della Provincia autonoma di Trento), nonché le risorse regionalizzate a titolarità statale (incentivi).

Tab. 1 - Spesa pubblica regionalizzata sostenuta dal Settore Pubblico Allargato (SPA) per la Formazione professionale e per le Politiche attive del Lavoro – Anno 2012 (in milioni di Euro ad eccezione della colonna E con valori espressi in Euro)

Macro Area a 2	Regione	Spesa pubb. Formazione (in milioni di Euro)	Spesa pubb. Lavoro (in milioni di Euro)	Totale (in milioni di Euro)	Popolazione attiva - Forze di lavoro Istat – media 2012 (in migliaia)	Ipotesi distribuzione finanziamenti a ciascun individuo attivo (in Euro)
		A	B	C	D	E=C/D
91Centro-Nord	01 - Piemonte	180,73	76,21	256,95	2.032,53	126,41
	02 - Valle d'Aosta	15,61	4,32	19,93	60,42	329,86
	03 - Lombardia	231,24	84,56	315,80	4.625,88	68,26
	05 - Veneto	119,14	60,65	179,79	2.285,96	78,65
	06 - Friuli Venezia Giulia	98,78	36,10	134,88	543,48	248,17
	07 - Liguria	63,97	32,03	96,00	687,65	139,61
	08 - Emilia Romagna	175,65	35,58	211,23	2.118,84	99,69
	09 - Toscana	93,20	80,35	173,55	1.691,49	102,59
	10 - Umbria	18,99	8,88	27,87	401,77	69,37
	11 - Marche	37,11	25,02	62,14	710,36	87,47
	12 - Lazio	179,07	222,12	401,19	2.521,26	159,12
	21 - Provincia Autonoma di Trento	84,23	96,79	181,02	245,82	736,39
	22 - Provincia Autonoma di Bolzano	86,86	21,57	108,43	255,80	423,88
	91 - Centro-Nord Totale	1.384,58	784,19	2.168,77	18.181,26	119,29
92 – Mezzogio.	13 - Abruzzo	32,04	26,20	58,24	569,63	102,24
	14 - Molise	2,15	14,96	17,11	121,80	140,48
	15 - Campania	49,21	78,32	127,53	1.965,78	64,87
	16 - Puglia	109,79	82,23	192,02	1.467,82	130,82
	17 - Basilicata	45,24	11,65	56,89	216,24	263,07
	18 - Calabria	66,36	43,64	110,01	701,70	156,77
	19 - Sicilia	333,77	37,55	371,32	1.713,40	216,71
	20 - Sardegna	48,61	85,83	134,45	704,75	190,77
	92 - Mezzogiorno Totale	687,18	380,38	1.067,56	7.461,10	143,08
	Totale complessivo	2.071,76	1.164,57	3.236,33	25.642,35	126,21

Fonte: elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali e ISTAT RFL media 2012

Questi sono i soldi pubblici spesi. Abbiamo quindi sorvolato su tutta la fase programmatrice, la quale, se l'obiettivo generale della valutazione è anche quello di tentare di fornire una spiegazione dell'effetto stimato, va comunque conosciuta e analizzata attraverso adeguate metodologie di ricerca anche di tipo qualitativo.

Ma è nell'attuazione dei programmi e politiche che si concentrano quegli interessi economici e politici che tendono a contrastare il radicamento della cultura e della pratica della valutazione in Italia. Da noi, infatti, diversamente dai principali Paesi europei, l'amministrazione titolare dei finanziamenti per le politiche pubbliche di formazione professionale e accompagnamento al lavoro (Regioni e Provincie) si rapporta con un mercato dell'offerta di servizi molto particolare. I dati riferiti a questo settore individuano soprattutto il privato di tipo associativo quale soggetto attuatore della maggior parte degli interventi formativi.

Gli enti di formazione, emanazione delle associazioni delle categorie datoriali, sindacali e del mondo d'ispirazione cattolica (erogatori anche di servizi per il lavoro), occupano la fetta di mercato di gran lunga maggioritaria rispetto, ad esempio, alle strutture formative e alle agenzie del lavoro private (del "privato-privato" per intenderci). Nulla da eccepire, se non la segnalazione di un'anomalia data dal fatto che gli stessi soggetti (le associazioni di categoria), contemporaneamente al ruolo di attuatori, ricoprono una pluralità di altri ruoli come, solo per citarne alcuni: la presenza, come membri, nelle commissioni regionali incaricate di valutare e fornire un parere per l'autorizzazione al ricorso delle singole aziende alla cassaintegrazione; la partecipazione attiva ai tavoli del dialogo sociale e alle rilevazioni dei fabbisogni professionali delle imprese e di quelli formativi dei lavoratori associati; la responsabilità di organizzare e promuovere il bilateralismo e il workfare integrativo (fondi interprofessionali, enti bilaterali, fondi di solidarietà bilaterale, etc.).

Per un politico o un amministratore ottenere e mantenere il consenso di questi polivalenti attori sociali, magari sostenendo e garantendo con continuità forme di ripartizione equilibrata delle risorse finanziarie pubbliche disponibili, è un fattore determinante per il successo politico e le opportunità di carriera.

Un secondo aspetto merita di essere preso in considerazione: dai decisori politici e dal management pubblico, di livello nazionale o locale, continua imperterrita a essere utilizzato il noto espediente dell' "annuncio che legittima l'utilità". In altre parole, i decisori tendono a valorizzare l'investimento pubblico, sollecitando un implicito giudizio positivo focalizzato sul solo ammontare finanziario stanziato, evitando al contempo di sollevare la domanda valutativa tesa alla conoscenza dell'effettiva utilità dell'investimento. Nella cultura politica italiana questa è una costante cui nessuno sembra voler rinunciare. L'esempio più recente, per altro di valenza nazionale, è quello offerto nella conferenza stampa del 21 luglio scorso in cui è stata annunciata la sottoscrizione, da parte del Governo, dei Contratti di Sviluppo per le aree del Mezzogiorno. In tale occasione l'attuale Ministra dello Sviluppo economico, Federica Guidi, ha definito i contratti di sviluppo «un ottimo segnale di come possono essere spese bene, efficacemente, efficientemente delle risorse pubbliche per sostenere progetti di sviluppo industriale anche e soprattutto nelle zone del Mezzogiorno d'Italia».¹³ In altre parole, basterebbe l'atto formale che sancisce l'investimento per assicurare utilità, efficienza ed efficacia dello stesso.

Tuttavia, se fosse solo l'annuncio legittimante a frenare il radicamento di una cultura attenta alla verifica dei risultati saremmo più ottimisti di quello che, invece, ci sentiamo di essere. Ci sembra, infatti, di scorgere una problematica decisamente più grave in quanto più difficile da affrontare e

¹³ Dichiarazione testuale riportata da: Il Sole 24ore, *Riforme, Renzi: «Servono a cambiare l'Italia, e noi le faremo»*. Al via contratti di sviluppo da 1,4 mld e 25mila occupati, del 22 luglio 2014.

risolvere. Ci riferiamo all'etica della responsabilità politica, alla *verantwortungsethik* di weberiana memoria, in cui la decisione e l'azione che ne consegue tengono conto del rapporto mezzi/fini e delle conseguenze prodotte dall'agire.¹⁴

La valutazione di efficacia si pone l'obiettivo di verificare l'utilità o meno di una politica pubblica. Se successivamente all'implementazione di una politica, spesso di durata pluriennale, la stima degli effetti dei trattamenti sull'utenza dimostrasse, senza ombra di dubbio, la sua totale inutilità, il decisore politico e il management pubblico sarebbero chiamati ad un'assunzione di responsabilità per le scelte inefficaci fin lì operate e alla correzione immediata della politica pubblica basata delle risultanze della valutazione.

Sembra che, almeno in Italia, ciò non faccia ancora parte del bagaglio dei valori fondamentali ai quali s'ispirano la maggior parte dei politici e dei dirigenti pubblici. Per questo motivo alcune proposte operative per superare l'immobilismo culturale verso la valutazione di efficacia, avanzate da Martini e Sisti, dell'Università del Piemonte Orientale e Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche (ASVAPP), non sembrano cogliere il vero nocciolo problematico. Gli autori, infatti, scrivono: "le stazioni appaltanti devono imporre l'obbligo ai valutatori di depositare dati e risultati degli studi presso un *public repository*, il cui accesso sia aperto a tutti coloro che intendono replicare le analisi. Ciò può attivare un meccanismo di controllo sociale sulla qualità dello studio".¹⁵ In realtà non è la gelosia o l'autismo del valutatore a impedire la pubblicizzazione e il "controllo sociale" sulla qualità e gli esiti delle analisi, ma è la stessa "stazione appaltante" ad essere sempre molto attenta a non divulgare sia i prodotti della valutazione, se non nei limitati casi di esiti trionfalistici (quasi sempre improbabili), sia le basi di microdati, cioè le fonti delle stesse valutazioni.

Decisamente più condivisibile appare, invece, la proposta degli autori rispetto alle procedure di evidenza pubblica per l'appalto dei servizi di valutazione. Risulta davvero necessario condividere e diffondere fra le "stazioni appaltanti" una peculiare attenzione alla selezione di proposte tecniche di qualità (nella composizione delle commissioni e nel maggior peso da attribuire all'offerta tecnica rispetto a quella economica). Il dubbio qui semmai è quello, peraltro noto, legato alla difficoltà di concepire come indipendente (o terza) una valutazione finanziata dai Programmi oggetto di valutazione, su mandato affidato dagli stessi soggetti responsabili della loro attuazione.¹⁶

In definitiva, gli interessi economici e politici legati alla formazione professionale e all'accompagnamento al lavoro, senza dubbio esistenti, vanno esternati (se opportuno denunciati), comunque affrontati e possibilmente risolti, a partire da una riorganizzazione degli assetti istituzionali, concordando modalità di collaborazione specializzata con le parti sociali e promuovendo una cultura della politica e della gestione della cosa pubblica più attenta, consapevole e matura.

L'analisi proposta nei paragrafi successivi, pur nella consapevolezza che senza queste soluzioni auspicate non c'è possibilità di far mettere radici alla valutazione in Italia, intende fare un passo in avanti. Gli aspetti operativi che verranno di seguito trattati, benché connessi ai limiti culturali del

¹⁴ Weber M., *La politica come professione*, Mondadori, Milano 2009. Il volume raccoglie il testo della conferenza "La politica come professione", tenuta da Max Weber presso l'Università di Monaco nel gennaio 1919. Sullo stesso argomento si veda anche il recente intervento di: Cassese S., *La qualità delle politiche pubbliche, ovvero del metodo nel governare. Lectio magistralis* tenuta l'11 febbraio 2013 alla Camera dei deputati in occasione della presentazione del Rapporto 2012-2013 di "italiadecide" <http://www.italiadecide.it/>

¹⁵ *La valutazione dei Fondi strutturali e la cultura dell'aria fritta*, lavoce.info del 18 luglio 2014.

¹⁶ Dalle stesse Autorità di gestione per utilizzare il lessico proprio dei fondi strutturali, ovvero gli assessorati regionali (e delle due province autonome di Trento e Bolzano) al lavoro e alla formazione professionale.

management fin qui analizzati, hanno - a giudizio degli autori - una valenza strategica in termini di accelerazione imprimibile ad un processo di sviluppo comunque ineludibile quale quello del radicamento di una cultura della valutazione nel nostro Paese. Per questo si cercherà di condurre una disamina su quali sono, in Italia, le reali condizioni regolamentari e operative favorevoli allo sviluppo (sostanziale e rapido) di adeguati processi valutativi delle politiche del lavoro e della formazione a finanziamento pubblico.

2. Per non gettare via il bambino con l'acqua sporca: l'innovazione eterodiretta dei settori formazione e lavoro in Italia

Dalla seconda metà degli anni Novanta del secolo scorso, il mercato del lavoro italiano è stato 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, fino alla più recente legge Fornero del 2012).

Le sollecitazioni di matrice europea in tema di Strategia per l'occupazione avevano un comune denominatore: fare leva sull'adozione di programmi concernenti politiche "attive e preventive", tese a favorire l'ingresso o il re-ingresso 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 Paesi¹⁷.

In Italia, gli interventi riformatori hanno tentato modifiche su tre fronti: l'introduzione di nuove tipologie di contratti di lavoro variamente "flessibili";¹⁸ 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 è senza dubbio degna di nota la sperimentazione condotta nel quadriennio 2009-2012 sull'utilizzo di un approccio integrato fra politiche di sostegno al reddito e politiche attive del lavoro, circoscritta agli strumenti in deroga alla normativa vigente¹⁹.

Le indicazioni della Commissione Europea in materia di politiche per l'impiego sono maturate all'interno di un contesto culturale più ampio, quello della seconda metà degli anni '90, in cui veniva sottolineato con forza che le azioni della pubblica amministrazione dovevano essere improntate a principi di apertura, trasparenza, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza. Questi principi, nel loro complesso, intendevano delineare un mutamento di paradigma nelle relazioni pubbliche, che nel lessico politico, spesso stereotipato, ha trovato una sua traduzione

¹⁷ 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.

¹⁸ In controtendenza si collocano le disposizioni relative alla riforma del mercato del lavoro, varate con la legge Fornero n. 92/2012, in favore della istaurazione di "rapporti di lavoro più stabili e ribadendo il rilievo prioritario del lavoro subordinato a tempo indeterminato" (art. 1, comma 1, lettera a), orientamento in parte ri-corretto con la recente L. 16 maggio 2014, n. 78 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34, recante disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese".

¹⁹ 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, previa autorizzazione della DG Employment della CE, anche per il finanziamento di una componente del sussidio al reddito, sotto forma di "indennità di partecipazione" alle misure di ri-attivazione.

nell'ideale passaggio da un modello di *government* a un modello di *governance*²⁰, nell'adozione del cosiddetto metodo del "coordinamento aperto", nell'enfasi posta sul ruolo strategico e complementare della sussidiarietà orizzontale rispetto a quella verticale²¹.

In buona sostanza, dall'Unione Europea è arrivata la spinta a rinnovare nel metodo i processi di elaborazione e implementazione delle politiche pubbliche, attraverso l'utilizzo di forme di coinvolgimento degli attori sociali, ritenute il migliore sistema di gestione collettiva dei problemi ai diversi livelli di governo (sovranazionale, nazionale e locale). Ma non solo. Le politiche del lavoro e dello sviluppo del capitale umano predisposte a livello comunitario hanno rappresentato lungamente - anche se a fasi alterne - un volano per innovare un sistema fortemente inefficiente quale quello italiano.

Sui sistemi regionali di formazione professionale, ad esempio, le norme che regolano i finanziamenti comunitari hanno imposto il superamento della cosiddetta "assegnazione diretta dei finanziamenti programmati". Fino alla metà degli anni '90, infatti, la gran parte delle risorse disponibili erano assegnate direttamente ai soggetti attuatori, prevalentemente pubblici (gli ex centri o scuole pubbliche regionali di formazione professionale), i quali, annualmente, tendevano a reiterare i corsi di formazione che erano in grado di offrire date le caratteristiche di un corpo docente sostanzialmente irremovibile. L'assoluta autoreferenzialità della formazione professionale è stata dunque superata grazie ai vincoli imposti dalla Commissione europea in termini di gestione trasparente dei finanziamenti.²²

Chi ha seguito l'evoluzione dei sistemi formativi italiani non può non riconoscere il salto qualitativo dell'offerta formativa assegnata tramite procedure concorrenziali ad evidenza pubblica rispetto a quella assegnata direttamente. Ovviamente, ciò non poteva rappresentare la soluzione definitiva ai limiti e alle criticità dei sistemi regionali di formazione e la storia di questo settore pubblico è costellata, come quella di altri settori pubblici, da sentenze definitive di condanna per corruzione e appropriazione indebita. Ciononostante è indiscutibile che il sistema di accreditamento delle strutture formative, quale evoluzione delle procedure di assegnazione delle risorse, gradatamente introdotto nei diversi contesti amministrativi, abbia rappresentato uno strumento importante per un governo più efficiente del sistema formativo.²³

Anche il settore dei servizi per il lavoro è stato fortemente coinvolto in un processo di ammodernamento che è partito dal contesto europeo. Il trattato di Amsterdam e il successivo vertice di Lussemburgo sull'occupazione, ambedue del 1997, prevedevano un rinnovato interesse per il coordinamento europeo delle politiche del lavoro. Pur preservando la competenza degli Stati membri nel settore della politica dell'occupazione, l'approccio comunitario mira allo sviluppo di una strategia coordinata per l'occupazione. La promozione di una manodopera qualificata e di un mercato del lavoro più reattivo ai mutamenti economici diventa una "questione di interesse comune", così come la riduzione della disoccupazione in maniera significativa a livello europeo. A tale fine la Strategia Europea per l'Occupazione assegnava alla modernizzazione dei Servizi Pubblici

²⁰ Per una trattazione dettagliata circa l'elaborazione e l'evoluzione teorica del paradigma della *governance* politica si rinvia a: Mayntz R., *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in "Rivista italiana di Scienza della Politica", a. XXIX, n. 1, aprile 1999 e alla bibliografia ivi indicata.

²¹ 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).

²² Per una ricostruzione storica di questo percorso, per visionare le diverse comunicazioni formali inoltrate dalla DG Employment allo Stato, all'Amministrazione capofila di Fse e alle Autorità di gestione, si rimanda agli archivi della DG Politiche attive e passive del lavoro del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

²³ La normativa di riferimento è il decreto ministeriale n. 166 del 2001 "Disposizioni in materia di accreditamento dei soggetti attuatori nel sistema di formazione professionale", recepito e parzialmente modificato, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, dalla Conferenza Stato Regioni il 1 agosto 2002.

per l'Impiego (l'acronimo inglese è PES) il ruolo primario per il perseguimento dei quattro obiettivi fondamentali della Strategia (miglioramento dell'occupabilità, sviluppo dell'imprenditorialità, incoraggiamento della capacità di adattamento delle imprese e dei lavoratori, potenziamento delle politiche di pari opportunità), cui dovevano tendere le politiche del lavoro nazionali all'interno del territorio comune europeo.

Nello stesso 1997, il legislatore italiano ha previsto una profonda trasformazione di quello che, fino allora, era il collocamento pubblico nazionale (con gli Uffici di collocamento quali uffici locali del Ministero del Lavoro), attraverso: il decentramento delle competenze dallo Stato alle Amministrazioni regionali e provinciali (d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469, attuativo della legge 59/1997); la ridefinizione dei ruoli e dei compiti dei Servizi per l'impiego (d.lgs. 21 aprile 2000, n.181 - Disposizioni per agevolare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a), della legge 17 maggio 1999, n. 144); e, infine, intervenendo sulla progressiva liberalizzazione dei servizi di intermediazione della manodopera, così come formalmente richiesto dalla nota sentenza della Corte di Giustizia europea del dicembre 1997, contraria al monopolio del collocamento pubblico italiano.²⁴

La successiva riforma del mercato del lavoro (il decreto legislativo 276/2003, attuazione della legge 30 del 2003) ha stabilito che l'avviamento al lavoro non è più monopolio dello Stato, aprendo definitivamente le porte all'intermediazione sia privata che di ulteriori soggetti pubblici.

A quasi quindici anni di distanza dalla sua nascita, il sistema dei servizi per il lavoro su tutto il territorio nazionale soffre di problemi strutturali (il sottodimensionamento fra tutti)²⁵ così gravi da essere, da qualche tempo, oggetto di ipotesi d'intervento legislativo, finalizzato a rendere i servizi pubblici per l'impiego maggiormente rispondenti ai livelli di prestazione registrati nella maggior parte dei Paesi comunitari.²⁶

Il dibattito istituzionale in corso²⁷ vede le amministrazioni regionali fortemente motivate a mantenere la competenza sulla programmazione e attuazione delle politiche attive del lavoro e a richiedere un rilancio dei finanziamenti loro trasferiti. Se così è, lo Stato dovrebbe comunque: promuovere un piano di rafforzamento del sistema pubblico dedicato a livello regionale (da confermare come centrale anche se aperto alla collaborazione con i privati); istituire un'Agenzia nazionale per il lavoro con il compito di supportare le agenzie regionali, coordinando e trasferendo soluzioni e modelli; assumere poteri sostitutivi in caso di evidente incapacità di governo locale, quale necessità data dall'arretramento evidente delle capacità di governo espresse da alcune amministrazioni²⁸; monitorare il grado di raggiungimento dei livelli di prestazione; garantire una produzione informativa utilizzabile per la valutazione di efficacia.

L'universalizzazione delle prestazioni di sostegno al reddito, quale tendenza ampiamente condivisa

²⁴ Cfr. Sentenza della Corte di Giustizia europea nella causa pregiudiziale C-55/96 dell'11 dicembre 1997.

²⁵ Un'analisi aggiornata della spesa e del "tasso di penetrazione" dei servizi per il lavoro è offerta da: Bergamante, F., Marocco M., *Lo stato dei Servizi pubblici per l'impiego in Europa*. Isfol, Occasional Paper n. 13 - marzo 2014. Per una fotografia della situazione strutturale dei Centri pubblici per l'impiego, si veda:

http://www.cliclavoro.gov.it/Barometro-Del-Lavoro/Documents/Rapporto_monitoraggio_SPI_2013.pdf

²⁶ CE, *Public Employment Services' Contribution to EU 2020 – PES 2020 Strategy Output paper*, 2012. Anche la programmazione di Fse per il periodo 2014-2020, continua a prevedere, tra le priorità di investimento, la modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro. Cfr. art. 3, lett. a, comma VII, del Regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fse.

²⁷ Cfr. AAVV, *Il disegno di legge delega sul lavoro e il riparto di competenze tra Stato e regioni: istituzioni e parti sociali si confrontano al CNEL*, in "Notiziario sul Mercato del Lavoro", notiziario trimestrale on-line pubblicato dal CNEL, nuova serie, anno IV, n. 3 - luglio 2014.

²⁸ Lepore A., *Il divario nord-sud dalle origini a oggi. Evoluzione storica e profili economici*, in AA.VV., *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, 2012.

nell'Esecutivo in carica e diffusa nell'opinione pubblica, rende centrale la riforma dei servizi per il lavoro. E per questo si ipotizza (e si auspica) la definizione di un piano straordinario di mobilità incentivata e di stabilizzazione delle risorse umane nella PA da indirizzare verso questo comparto pubblico, per ridurre l'attuale sottodimensionamento di risorse umane e tecniche, che tenga conto della necessità (oramai improrogabile) di unificare il luogo di erogazione del trattamento passivo e di quello attivo.²⁹

La spinta europea di fine millennio all'innovazione, infine, ha riguardato i metodi e la strumentazione connessa alle risorse finanziarie rese disponibili per l'implementazione delle politiche comunitarie. I pubblici poteri dei singoli Paesi membri erano esortati a ricercare una legittimazione non solo "formale", derivante dalla mera applicazione delle norme, ma anche "sostanziale", che aveva 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.

Nella stessa Strategia Europea per l'Occupazione le azioni necessarie per innalzare il tasso di occupazione e promuovere la cosiddetta "società attiva" venivano inserite in un "framework conoscitivo" così delineato: definizione di obiettivi generali; monitoraggio dello stato di attuazione delle politiche; valutazione dei risultati raggiunti e scambio di buone pratiche. Il tema dell'efficacia delle politiche e della valutazione delle stesse entrava a pieno titolo nel progetto politico d'ispirazione europea, a cui i vari paesi avrebbero aderito con differenti velocità.

A distanza di quasi tre lustri, la velocità dell'Italia è risultata assai bassa. A livello di cultura di gestione della cosa pubblica l'idea che l'implementazione di un'azione di *policy* debba necessariamente essere accompagnata da una verifica empirica dei suoi effetti, nel nostro Paese, non è riuscita a radicarsi. In altri termini, mentre l'adozione di misure di politica attiva assurgeva 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.

Per lungo tempo, fatte salve alcune eccezioni, è prevalso l'orientamento di considerare la valutazione di una politica, anziché come prezioso e ineludibile esercizio intellettuale finalizzato all'apprendimento istituzionale, solamente come mero adempimento burocratico, al più parziale controllo della *performance* gestionale dei programmi adottati.

Nella prospettiva di una crescente scarsità di risorse pubbliche, aggravata dalla crisi economica e occupazionale, la domanda di valutazione delle azioni di *policies* deve configurarsi come necessaria e ineludibile. Eppure, nel nostro Paese, la questione della valutazione degli effetti delle politiche continua a non essere sufficientemente tematizzata.

L'istituzionalizzazione della valutazione, come noto, è un meccanismo complesso, che necessita di strumenti di *policy*, interagenti su diversi piani: normativo, politico e culturale.³⁰ 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. Il piano culturale, invece, contempla la condivisione e la socializzazione del "senso" della valutazione

²⁹ A tale proposito si vedano le *Conclusioni e proposte* a cui giunge la Commissione permanente Camera e Senato sul lavoro: Camera dei deputati, *Documento approvato dalla XI Commissione permanente (lavoro pubblico e privato) a conclusione della indagine conoscitiva sulle misure per fronteggiare l'emergenza occupazionale*, Doc. XVII - n. 1, 16 ottobre 2013, pagg. 25 e 26.

³⁰ 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 M., *Le phénomène bureaucratique*, 1963; trad. it. Etas Kompass, 1969, e a Bemelmans M.L.; Rist R. C., *Vedung, E.O. Carrots, Sticks and Sermons. Policy instruments and their evaluation*, New Brunswick, 1998.

di una politica pubblica, ovvero di un insieme di significati e di valori attribuibili all'attività valutativa.

È in particolare con la regolamentazione dei Fondi strutturali (dei cicli programmatori: 1989-1993, e del ciclo successivo 1994-1999) che la valutazione è entrata nel sistema delle relazioni fra Commissione e Stati membri in materia di finanziamenti, innescando anche nel nostro Paese un'attenzione del legislatore alla valutazione delle azioni di policy.

3. Valutazione degli investimenti pubblici e valutazione delle politiche del lavoro nella normativa italiana

In Italia, uno dei primi interventi istituzionali specificamente dedicato al tema della valutazione, risale agli anni Ottanta, quando è istituita presso il Ministero del Bilancio una struttura di esperti con il compito di valutare i progetti d'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 all'art. 4 della L. 181/1982, affiancato, due anni dopo, dal Nucleo Ispettivo per la Verifica degli Investimenti Pubblici. Tuttavia, è dietro le sollecitazioni dei regolamenti comunitari³¹ che anche il legislatore italiano si decide ad affrontare in maniera organica il tema della valutazione degli investimenti pubblici, delineando con la legge n. 144/1999³² l'architettura tecnico-strumentale e organizzativa necessaria a dar vita a un sistema nazionale di monitoraggio e di valutazione dell'azione pubblica.

L'istituzione, in ogni pubblica amministrazione, dei 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, doveva rispondere all'esigenza di accrescere qualità ed efficienza al processo di programmazione delle politiche di sviluppo attuate in Italia. A questo scopo, tanto le amministrazioni centrali quanto quelle regionali erano tenute a rendere operativi propri Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, operanti sia in raccordo fra loro sia con un apposito Nucleo di valutazione nazionale, istituito presso il Ministero del tesoro. Era 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.

L'implementazione della legge n. 144/99 nel nostro Paese ha comportato, pertanto, l'avvio della costruzione di un assetto organizzativo e tecnico, funzionale al monitoraggio degli interventi pubblici; costruzione che ha incontrato vari nodi problematici, primo fra tutti la difficoltà di trovare soluzioni tecniche per la trasmissione delle informazioni dalle amministrazioni regionali/provinciali a quelle centrali, ma anche problemi connessi alla mancanza di omogeneità fra i sistemi di raccolta dei dati adottati dalle singole amministrazioni, spesso poco collaborative, con le conseguenti difficoltà di accesso e integrazione di informazioni provenienti da differenti fonti.

³¹ A partire dall'articolo 6 del Regolamento CEE n. 2052/88 sulle disposizioni generali sui Fondi strutturali e dall'articolo 26 del Regolamento CEE n. 4253/88 sul coordinamento tra i Fondi. 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 le azioni intraprese in questa stessa direzione come la pubblicazione di guide metodologiche contenenti indicazioni relative a tutte le fasi del processo valutativo.

³² Legge 17 maggio 1999, n. 144 "Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali".

La scarsa sensibilità dei decisori pubblici circa l'utilizzo delle informazioni codificate su interventi e individui coinvolti (raccolte e archiviate solo perché imposto dalla Commissione europea), depotenzia il tema della valutazione non permettendo l'istituzionalizzazione di quanto introdotto sul piano normativo. Anche per questo motivo negli anni successivi si affermano percorsi di valutazione focalizzati soprattutto sui concetti di efficienza economica e di qualità del processo d'implementazione dei programmi, con una scarsa attenzione rivolta alla costruzione delle condizioni di fattibilità e alla predisposizioni di specifici strumenti finalizzati alla valutazione di efficacia e alla stima degli effetti.

La programmazione comunitaria dei Fondi strutturali relativa al periodo 2007-2013, riconfermando la cornice normativa di riferimento tracciata da quella precedente, 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 programmazione³³.

Tuttavia, ad oggi, nel nostro Paese, le attività di analisi e valutazione della spesa pubblica svolte dai nuclei di valutazione, per altro rafforzate dal più recente decreto legislativo n. 123/2011³⁴, non hanno oltrepassato il terreno dell'analisi dell'implementazione di un programma per spingersi in quello più spinoso della valutazione dei suoi effetti. L'art. 27 del decreto n. 123/2011 è peraltro intervenuto anche 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.

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 esplicita chiaramente l'indissolubile nesso fra attività di monitoraggio e attività di valutazione dell'efficacia delle politiche attive per il lavoro, in termini di finalità (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.

Tale dettato normativo, sostanzialmente disatteso, è stato riproposto con L. 92 del 28 giugno 2012 (Legge Fornero) di riforma del mercato del lavoro, la quale, prevede 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

³³ Non a caso 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.

³⁴ Cfr. Decreto legislativo 30 giugno 2011 n. 123 "Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196". All'analisi e valutazione della spesa è dedicato l'intero Titolo V. I primi due articoli che compongono la sezione dedicata al tema della valutazione (artt. 25 e 26) sviluppano un quadro concettuale e organizzativo strutturato e coerente (con la conferma del ruolo svolto dalla Ragioneria generale dello Stato e dei Nuclei di analisi e valutazione della spesa) entro il quale le amministrazioni centrali sono chiamate a intervenire; mentre l'art. 27 interviene sull'accessibilità delle informazioni standardizzate attraverso la valorizzazione e condivisione delle banche dati esistenti, indispensabili per le attività di analisi e valutazione della spesa. In ultimo, l'art. 28 prevede la graduale estensione del programma di analisi e valutazione della spesa alle altre amministrazioni pubbliche.

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 L. 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 università³⁵.

Quest'ultimo aspetto, nel suo intento, è d'indiscutibile rilievo. 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 è riconosciuta l'importanza di accendere, nel nostro Paese, un dibattito 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.

Ciononostante, basta effettuare una ricognizione della documentazione per accorgersi che il ricorso da parte del legislatore italiano al tema della "valutazione" delle politiche pubbliche tuttora resta 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*, per aprire spazio a rigorose analisi sui loro effetti.³⁶ La valutazione delle politiche pubbliche e delle politiche del lavoro in particolare continua a vestire i panni di una regolamentazione non tanto laconica quanto *ipso facto* disattesa, essenzialmente per due motivi: da un lato non emerge ancora con sufficiente forza un'autentica domanda valutativa a livello istituzionale e di opinione pubblica, e dall'altro sussistono "robuste briglie operative" per un agevole utilizzo dei dati di fonte amministrativa, non ancora integrati fra loro (questione della cosiddetta "interoperabilità" delle banche dati).

L'interoperabilità degli archivi amministrativi, in altri termini, l'utilizzo a livello statistico delle preziose informazioni contenute negli archivi amministrativi del nostro Paese necessita, ad oggi, di complesse procedure di normalizzazione dei dati, sia per rispondere alle esigenze di un puntuale monitoraggio delle politiche, ancor più per soddisfare quelle di una valutazione basata sulla stima degli effetti prodotti.

L'incompiuta infrastruttura informativa riguardante i microdati sui trattati, insieme a talune resistenze che chiamano direttamente 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. Tuttavia, lo stato dell'arte sulle concrete possibilità di sfruttare al meglio un patrimonio informativo di natura amministrativa ricco e

³⁵ 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.

³⁶ A cura del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, a gennaio 2014, è stato reso pubblico il rapporto dal titolo "Il primo anno di applicazione della legge 92/2012", (Quaderno n. 1 - gennaio 2014), come esito del sistema di "monitoraggio permanente delle politiche del lavoro", introdotto dalla legge Fornero, da cui risulta di fatto espunto il termine "valutazione". Questo rapporto, benché non affronti il tema dell'accessibilità e dell'integrazione delle fonti, offre in appendice una panoramica esaustiva di quelle che costituiscono, attualmente, le principali basi dati utilizzate per il monitoraggio, nonché le principali fonti statistiche tratte dagli archivi amministrativi.

composito, riconfigura senza dubbio un orizzonte incoraggiante e assai suggestivo per la ricerca empirica italiana in questo campo.

4. La questione dell'accessibilità ai microdati

Se nel nostro Paese la questione dell'accessibilità alle fonti informative e del deficit di una cultura politica sensibile alla valutazione restano per ora nodi irrisolti³⁷, negli altri paesi europei, proprio sul tema specifico della stima degli effetti delle politiche del lavoro si sperimentano soluzioni e metodologie innovative. Guardando ai principali programmi nazionali di contrasto alla crisi occupazionale realizzati in Italia (programma misure in deroga) o appena avviati (programma *youth guarantee*), risulta del tutto evidente che la loro programmazione, diversamente dall'esperienza europea, continua a eludere il tema della costruzione di processi valutativi, da avviare a monte dell'implementazione delle misure stesse d'intervento sui destinatari.

Ciononostante, sul piano prettamente informativo, oggi sussistono molte delle condizioni necessarie e (in molti casi regionali) sufficienti per istituzionalizzare pratiche di valutazione delle politiche del lavoro basate sull'approccio controfattuale. Spinti da esigenze legate alla gestione e al controllo, gli attori istituzionali coinvolti nell'attuazione delle misure passive e attive per l'occupazione, specie nei contesti amministrativi più evoluti, hanno allestito banche dati amministrative (contenenti informazioni individuali), costantemente aggiornate, ciascuna delle quali costituisce un autentico patrimonio conoscitivo, da cui sarebbe possibile trarre, attraverso l'utilizzo integrato delle informazioni sugli individui e sulle prestazioni, preziose indicazioni di *policy*.

Ci si riferisce in particolare:

- alle *schede anagrafiche e professionali* registrate dai servizi per l'impiego alla presa in carico dell'utenza;
- ai *sistemi informativi regionali sulle politiche attive e la formazione professionale*, nelle quali è rintracciabile ogni azione a finanziamento pubblico, con un dettaglio informativo sovente superiore a quello riscontrabile nei sistemi informativi nazionali;
- al *casellario degli attivi* e al *sistema informativo percettori* dell'INPS, in grado di fornire un quadro esaustivo circa i diversi 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, in termini di flusso, informazioni sulle attivazioni, cessazioni e trasformazioni dei contratti di lavoro sottoscritti da ciascun individuo e da ciascuna impresa (pubblica o privata).

L'accessibilità a queste banche dati amministrative continua, tuttavia, ad essere parziale e viziata dalla questione della "assoluta anonimità" che, per legge, le amministrazioni titolari dei dati devono garantire.³⁸ La conseguenza di una mancata pianificazione dell'accesso specialistico alle banche dati, che tenga conto delle esigenze informative della ricerca valutativa, rischia di precludere la possibilità di sfruttare al meglio quel patrimonio di dati e informazioni già oggi disponibile. In altri termini, il complicato processo di normalizzazione, *linkage* e integrazione

³⁷ Bianchi T. e Severati P., *Uno spazio per la valutazione in Italia*, in "lavoce.info", 5 marzo 2013.

³⁸ Cfr. Decreto legislativo 196/2003 "Codice in materia di protezione dei dati personali e il relativo Allegato 3: Codice di deontologia e buona condotta per i trattamenti di dati personali a scopi statistici e di ricerca scientifica effettuati nell'ambito del Sistema statistico nazionale". Sul carattere anonimo delle informazioni da utilizzare per il monitoraggio e la valutazione della riforma del mercato del lavoro, insiste l'art. 1 comma 4 e 5 della L. 92/2012.

(interoperabilità) delle banche dati deve essere effettuato da coloro che appartengono al *coté* della ricerca scientifica e non può essere delegato all'amministrazione pubblica.

Tanto l'attività valutativa, come analisi degli effetti di una politica, quanto l'attività di monitoraggio, come l'analisi qualitativa dell'implementazione della stessa, presuppongono la disponibilità di dati amministrativi completi e aggiornati, di integrazione fra banche dati esistenti, e della tracciabilità degli individui. L'affidabilità degli esiti della valutazione, difatti, è strettamente connessa all'utilizzo di dataset di fonte amministrativa assai ricchi sul piano informativo.

Se la disponibilità di una solida infrastruttura informativa concernente i microdati sui trattati è irrinunciabile "precondizione operativa" per intraprendere 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 sua stima, la migliore garanzia per la credibilità delle analisi di tipo controfattuale 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 basato su evidenze empiriche.

La condizione di libero accesso ai sistemi informativi (anche se controllato)³⁹ 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, ma questo criterio di buon senso, comunemente accettato in svariati ambiti, incontra non poche difficoltà a trovare applicazione in contesti sociali e politici contraddistinti da un *deficit* di cultura della valutazione dell'azione pubblica.

5. Uno sguardo fugace oltre i confini nazionali

Nel volgere degli ultimi anni, in Europa, l'orizzonte culturale in tema di valutazione si è notevolmente ampliato, al punto che oggi pratiche consolidate e sistematiche di valutazione degli effetti delle politiche del lavoro si registrano tanto nei paesi di cultura anglosassone e scandinava quanto in altre realtà europee. Nei contesti nazionali che possono vantare una consolidata esperienza in tema di valutazione delle politiche del lavoro è prassi comune individuare, contestualmente alla legge istitutiva del programma, i fattori cardine del processo valutativo cui lo stesso è sottoposto (obiettivi cognitivi, metodologia e risorse destinate alla valutazione).

Ma anche negli altri contesti europei, in cui la pratica di valutazione empirica era fino a qualche tempo fa meno radicata, hanno avuto uno sviluppo molto significativo. Fra questi spicca indubbiamente la Germania, che nel volgere di poco più di un decennio ha sviluppato un programma piuttosto articolato di valutazione delle politiche pubbliche, in particolare della

³⁹ Intendiamo dire che un soggetto incaricato di effettuare la valutazione deve, ad esempio, poter chiedere l'estrazione delle informazioni individuali dal Sistema delle comunicazioni obbligatorie sulla base di un elenco di codici fiscali e non acquisire (anche fosse fisicamente possibile) l'intera banca dati presente nel Sistema..

riforma del mercato del lavoro (riforma *Hartz*, suddivisa in quattro fasi sviluppate dal 2003 al 2006).⁴⁰.

Quella tedesca rappresenta un'esperienza emblematica, che sembra aver segnato, in termini positivi, un "punto di non ritorno", un processo di sviluppo della cultura della valutazione di tipo irreversibile. Lo dimostra il recente caso dell'adozione, nell'aprile di quest'anno, di un provvedimento legislativo sul salario minimo, accompagnato da una "clausola di valutazione"⁴¹ introdotta in seguito alla pressante richiesta della comunità scientifica che si è fatta interprete dell'esigenza di valutare gli effetti di questa misura, attraverso il lavoro indipendente di ricercatori esperti.⁴² Anche il caso francese mette in mostra l'irreversibilità dell'esigenza conoscitiva legata alla verifica dell'utilità dell'investimento pubblico.

Nel 2007, l'Agenzia nazionale per l'impiego francese, di concerto con l'associazione bilaterale Unédic (responsabile dell'erogazione dei trattamenti di sussidio al reddito), sottoposero all'approvazione del Ministero del lavoro la progettazione di nuove misure di accompagnamento. In quell'occasione, il Ministero transalpino decise che la loro introduzione sperimentale, prima di essere applicata a regime, fosse costantemente seguita e valutata. A fronte dell'oggettiva crescita dei costi unitari dei servizi, data dal carattere "rinforzato" (più personalizzato e intensivo rispetto alle misure di accompagnamento classiche o tradizionali) delle nuove misure proposte, era necessario misurare l'effettivo valore aggiunto offerto dagli interventi proposti nei termini di una più rapida e migliore ricollocazione lavorativa dei disoccupati sottoposti a trattamento.

È così che, prima dell'avvio dell'implementazione delle nuove misure, uno staff composto da: la Direzione generale del Ministero dedicata all'animazione della ricerca e della produzione statistica; l'Agenzia nazionale per l'impiego (responsabile del processo di selezione e indirizzamento dell'utenza verso i diversi percorsi di accompagnamento); un'equipe di ricercatori del CREST e dall'École d'Économie de Paris⁴³, hanno pianificato la valutazione delle misure di accompagnamento rinforzato.

Il progetto valutativo, fondato sul principio del "campionamento aleatorio", ovvero dell'assegnazione casuale controllata (per mezzo di apposito "protocollo di sperimentazione") della popolazione potenziale ai diversi percorsi di accompagnamento, ha permesso di valutare l'impatto delle misure di accompagnamento rinforzato offerte in modo simile da operatori pubblici e operatori privati (che complessivamente, hanno interessato 81 mila lavoratrici e lavoratori disoccupati) in rapporto al percorso classico di accompagnamento dei disoccupati

⁴⁰ Cfr.: Jacobi L., and Kluge J., *Before and after the Hartz reforms: The performance of active labour market policy in Germany*, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, 40(1), 2007; Kluge J., Schneider H., Uhlendorff A., Zhao Z., *Evaluating Continuous Training Programs Using the Generalized Propensity Score*, IZA Discussion Paper No. 3255, December 2007; Kluge J., Rinne U., Uhlendorff A., Zhao Z., *The impact of training duration on employment outcomes: Evidence from late estimates*, in "Economics Letters", n.3, 2013.

⁴¹ Il caso richiamato della Germania è ben altra cosa dalle "clausole valutative" che, di recente, in Italia, accompagnano l'introduzione di testi di leggi adottati da alcuni Consigli Regionali. Per un approfondimento su questa esperienza italiana, comunque innovativa sul piano culturale, si rinvia al sito: <http://www.capire.org>

⁴² 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 (*A Minimum Wage for Germany? Learning from European Experiences*), tenutasi a Berlino nello stesso marzo 2014. Cfr <http://www.iza.org>

⁴³ L'École d'Économie de Paris, creata nel 2006, è una "Fondazione di cooperazione scientifica" (prevista dalla normativa francese, cfr. Code de la recherche, article L344-11). Il CREST, invece, è un istituto pubblico di ricerca afferente al *Groupe des écoles nationales d'économie et statistique* (GENES), che raggruppa le attività di ricerca e insegnamento dell'INSEE (l'Istituto nazionale di Statistica francese).

realizzato a regime dall'Agencia (che ha interessato una popolazione di circa 120 mila disoccupati), limitando al massimo le cosiddette *selection bias* (cioè gli errori da selezione).

Al di là delle interessanti specificità metodologiche e organizzative della complessa esperienza francese e dei risultati ottenuti in termini di stima dei "differenziali di efficacia", rispetto ai quali si rimanda alla documentazione originale,⁴⁴ appare opportuno segnalare come, nelle diverse esperienze europee di stima degli effetti delle politiche del lavoro e della formazione, la questione della disponibilità dei dati amministrativi appaia dirimente.

L'importanza centrale assunta dalla disponibilità di un sistema informativo adeguato e completo (forse anche di più dell'applicazione del protocollo sperimentale o delle tecniche di abbinamento) ha rappresentato un vincolo e, nello stesso tempo, un'opportunità. L'impossibilità riscontrata in una serie di casi di porre a confronto i dati contenuti nei sistemi informativi o nelle rilevazioni dirette, infatti, tende a informare - più velocemente di qualsiasi ricognizione qualitativa - circa la non omogenea qualità dei supporti conoscitivi operanti sui territori di riferimento e a focalizzare ambiti (organizzativi e procedurali) che necessitano di supporto e reingegnerizzazione. Laddove la disponibilità di dataset di natura amministrativa, contenenti informazioni a livello di singolo individuo è stata assicurata, la ricerca valutativa ha continuato a offrire all'intera comunità scientifica importanti contributi metodologici. La presenza di informazioni sulle variabili individuali di background familiare, registrate prima della somministrazione dei trattamenti, permette ai ricercatori di effettuare verifiche sulla robustezza dei risultati ottenuti dalla valutazione condotta attraverso un determinato metodo.

Così, ad esempio, un gruppo di lavoro dell'ENSAE ParisTech (École nationale de la statistique et de l'administration économique) ha replicato la valutazione identificando un gruppo di controllo nel dataset disponibile. L'obiettivo era quello di confrontare le stime prodotte attraverso la metodologia sperimentale con quelle ottenute utilizzando altri metodi. In particolare, il gruppo di ricercatori dell'ENSAE, potendo usufruire delle ricche basi di dati sui lavoratori disoccupati coinvolti nell'analisi sperimentale, ha riproposto l'esercizio valutativo applicando una tra le tecniche più diffuse per l'analisi controfattuale di tipo quasi-sperimentale, ovvero il *propensity score matching*.

Nelle loro conclusioni dichiarano: "Si evidenzia una distorsione (bias) importante e persistente rispetto all'effetto stimato sperimentalmente. L'importanza di questa distorsione è sorprendente perché disponiamo di un database ricco in termini di singole variabili esogene pre-trattamento, che rappresentano gran parte della eterogeneità nella popolazione. Nel nostro caso, lo sfruttamento di questa ricchezza di informazioni non è tuttavia sufficiente a raggiungere il risultato sperimentale. Nonostante la cura nella scelta del gruppo di controllo (nell'applicazione della metodologia quasi-sperimentale) rimane una polarizzazione rispetto al risultato sperimentale che non può essere spiegata con le variabili a portata di mano. Possiamo quindi supporre che le variabili non osservabili, che spiegano sia la partecipazione ai programmi sia la durata della

⁴⁴ Behaghel L., Crépon B., Gurgand M, Le Barbanchon T., *Simple attrition bias in randomized experiments: a tale of two surveys*, Ecole d'Economie de Paris, working paper . 15, May 2009; Behaghel L., Crépon B., Gurgand M, *Évaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs privés de placement et le programme Cap vers l'entreprise , Rapport final et Annexe technique*, (École d'économie de Paris, Crest et J-PAL), septembre 2009; Centre d'Analyse Stratégique (institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre), *L'accompagnement des demandeurs d'emploi: bilan d'une politique active du marché du travail en Europe et enseignements pour la France*, La Note d'Analyse, n. 228, juin 2011.

permanenza nelle liste di disoccupazione, riescono a distorcere la stima degli effetti del programma valutato con il metodo quasi-sperimentale”.⁴⁵

6. Alcune opzioni strategico-operative per accelerare la diffusione della valutazione delle politiche del lavoro secondo l'approccio controfattuale

In questi ultimi anni, nel nostro Paese, il sistema di programmazione ed erogazione delle misure di formazione e di attivazione o ri-attivazione sul mercato del lavoro è coinvolto in una pluralità di processi di trasformazione, i quali, anche a causa della frammentazione dei soggetti istituzionali competenti (Stato, Regioni e, ancora oggi, Provincie), stanno determinando un innalzamento del livello di eterogeneità dei modelli e delle forme di intervento registrabili a livello di singoli territori.

Le trasformazioni in atto nei sistemi di workfare italiani assumono connotati differenti in base alle capacità espresse dai sistemi locali. Sul territorio nazionale, infatti, i sistemi dedicati alle politiche attive, sul piano del governo e della governance, analogamente a molti altri ambiti dell'azione pubblica, non esprimono le stesse capacità.⁴⁶ Ciò ha comportato, e comporterà anche nel breve periodo, che l'implementazione delle misure integrate di politica del lavoro rivolte ai disoccupati veda una sostanziale eterogeneità dei livelli di personalizzazione, intensità o, più sinteticamente, di qualità degli interventi effettivamente erogati.

L'eterogeneità dei sistemi di attuazione regionali

Per quanto riguarda i servizi al lavoro, ad esempio, l'acuirsi della crisi occupazionale degli ultimi cinque anni ha reso più stringente la necessità di approntare, su base regionale (e a partire dalle misure d'intervento riconducibili ai trattamenti in deroga), servizi di politica attiva realmente fruibili e utili all'obiettivo dell'integrazione tra politiche passive ed attive, nei tempi più rapidi e nelle modalità più idonee possibili. Questa sfida (fatta di luci e ombre che qui non affronteremo)⁴⁷ si è innestata su sistemi fortemente differenziati e ha rappresentato l'occasione per un primo riordino dei servizi e delle modalità organizzative di gestione di un target complesso (lavoratori sospesi o licenziati). L'offerta *just in time* di momenti di accoglienza, orientamento e analisi delle competenze, regolata dall'applicazione concreta (finalmente) del “principio di condizionalità”,⁴⁸ ha generato un ampliamento della gamma di servizi e di operatori competenti.

Il “principio di condizionalità” è stato reso di fatto - sul piano operativo, quindi, e non solo su quello giuridico - molto più stringente.⁴⁹ Subordinare lo stato di disoccupazione e le connesse

⁴⁵ I risultati cui sono giunti i ricercatori dell'ENSAE ParisTech, dunque, mette in evidenza una sostanziale superiorità (maggiore robustezza e validità) delle stime prodotte dal metodo sperimentale rispetto ai metodi quasi-sperimentali. Traduzione nostra da: Gaussè M., Murard E. et al, *Les estimateur de matching: une alternative à l'expérimentation aléatoire?* ENSAE ParisTech, Mai 2010, pag. 30.

⁴⁶ Lepore A., 2012, op. cit, pagg. 347-361.

⁴⁷ Si rimanda a: De Vincenzi R., Irano A. e Sorcioni M. (a cura di), *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, 2014.

⁴⁸ Sulla condizionalità, introdotta per i lavoratori disoccupati con l'art. 1, comma 2 del d.lgs. 181/2000, estesa a tutti i lavoratori sussidiati (anche per riduzione dell'orario di lavoro) con l'ex art. 19, comma 10 del d.l. 185/2008 e modificata dall'art. 4 della Legge 92/2012, si veda: Spattini S., *Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali dopo la Legge 28 giugno 2012, n. 92*, Collana Adapt-Centro Studi Marco Biagi, Giuffrè, Milano, 2012, pagg. 171-178.

⁴⁹ Anche qui, tenuto conto che tale applicazione è stata realizzata per i vincoli rendicontativi imposti da Bruxelles in relazione all'uso del Fse anche per finanziare la quota parte di sussidio al reddito, potremmo fare riferimento all'innovazione eterodiretta richiamata nel par. 2 del presente paper.

prestazioni di sostegno al reddito ai comportamenti che il lavoratore sussidiato deve adottare, non solo in termini di accettazione di congrue proposte di lavoro, ma anche di partecipazione effettiva a percorsi di politica attiva offerti dai servizi competenti, se da un lato garantisce la riduzione sostanziale degli effetti di disincentivo alla ricerca attiva di lavoro, dall'altro comporta un diverso e più forte coinvolgimento delle strutture competenti.⁵⁰

Trasversalmente ai diversi modelli attuativi adottati (riconoscibili dalle forme assunte dalla collaborazione pubblico-privato), l'approccio utilizzato da tutti i sistemi regionali e sub-regionali per il lavoro vede, all'atto della presa in carico del lavoratore trattato, la sottoscrizione del Patto di Servizio, come elemento propedeutico alla personalizzazione delle misure di politica attiva e alla responsabilizzazione di ambedue le parti (il lavoratore disoccupato e l'operatore del centro per l'impiego). Il contenuto del Patto di servizio concerne le informazioni sui diritti del lavoratore disoccupato e l'esplicitazione dell'impegno delle parti a rispettare il percorso di riattivazione concordato. Quest'ultimo risulta esplicitato all'interno dello stesso Patto di servizio oppure, più comunemente, la sua esplicitazione è rimandata alla successiva definizione del PAI (Piano di azione individuale).

La diversa composizione della platea dei beneficiari, poi, ha richiesto una diversa strutturazione dell'offerta formativa. In particolare, la necessità di inserire nei percorsi di formazione anche i soggetti sospesi, che beneficiano di periodi più o meno lunghi di sospensione, non solo a zero ore, non preventivabili con precisione, ma calcolabili solo a posteriori, ha richiesto la costruzione di un sistema di offerta estremamente flessibile, caratterizzata da interventi brevi, per moduli formativi auto-consistenti. L'evoluzione recente dei modelli di erogazione della formazione professionale, registra un passaggio generalizzato dai tradizionali cataloghi formativi regionali al potenziamento di forme d'intervento più personalizzate come la dote, i voucher o la carta di credito formativo. L'eterogeneità dei sistemi e dei modelli adottati a livello locale (regionale o sub-regionale) si registra anche laddove la capacità di governo e di governance appare simile. In questi ultimi anni, infatti, le Regioni del Centro nord hanno sperimentato e messo a regime strategie di intervento diversificate che coesistono in uno stesso contesto regionale.⁵¹

L'eterogeneità degli strumenti d'intervento

La parziale riforma degli ammortizzatori sociali dedicati alla disoccupazione introdotta dalla L. 92/2012 tende a rinforzare questo assetto, ovvero la condizione di eterogeneità, non solo tra contesti territoriali e modelli di gestione e governance, ma tra i trattamenti rivolti ai lavoratori sussidiati residenti in uno stesso territorio. La Legge 92/2012, infatti, ha previsto la graduale introduzione del nuovo strumento di sostegno al reddito in caso di disoccupazione, l'ASpl (Assicurazione Sociale per l'Impiego), che si vuole tendenzialmente universale⁵², e che, con una transizione che si sviluppa dal 2013 al 2017, andrà a sostituire: l'indennità di disoccupazione ordinaria con requisiti normali o ridotti (in questo caso sostituita dalla mini-ASpl); l'indennità di mobilità e le diverse indennità speciali in edilizia e trasporti aerei.

All'eterogeneità dei sistemi e dei modelli d'intervento predisposti a livello locale si somma, dunque, la graduale introduzione di strumenti di intervento nuovi e sostitutivi, rispetto ai quali il

⁵⁰ Cfr. Marocco M., *Servizi per l'impiego e accreditamenti regionali*, Giuffrè, Milano 2012.

⁵¹ Cfr. De Vincenzi R., Irano A. e Sorcioni M. (a cura di), 2014, op. cit., pagg. 129-140. Per una descrizione dei singoli modelli regionali si rimanda al Volume II della stessa pubblicazione.

⁵² Destinatari del trattamento, oltre ai lavoratori dipendenti a tempo indeterminato, sono i lavoratori subordinati che hanno perso l'impiego, compresi gli apprendisti, gli artisti dipendenti, i soci di cooperativa con rapporto di dipendenza, i lavoratori a tempo determinato della Pubblica Amministrazione. Cfr. art 2 della L. 92/2012.

legislatore ha posto un' enfasi particolare sulla necessità di un' effettiva integrazione delle forme di sostegno al reddito con percorsi attivi di accompagnamento al reinserimento lavorativo.

Anche in questo caso le politiche del lavoro rivolte ai disoccupati che andranno a svilupparsi nel prossimo futuro (almeno fino al 2017) vedranno la compresenza di forme d'intervento diversificate, ma somministrate a popolazioni analoghe.

A titolo meramente esemplificativo, nella tabella e nel successivo grafico sono riportate:

- le misure d'intervento (effettive) che hanno caratterizzato la realizzazione del programma rivolto ai lavoratori sussidiati attraverso gli ammortizzatori sociali in deroga realizzato tra il 2009 e il 2012;
- le misure d'intervento programmate (distribuzione risorse economiche) all'interno del programma Garanzia Giovani in corso di attuazione (avviato a maggio 2014).

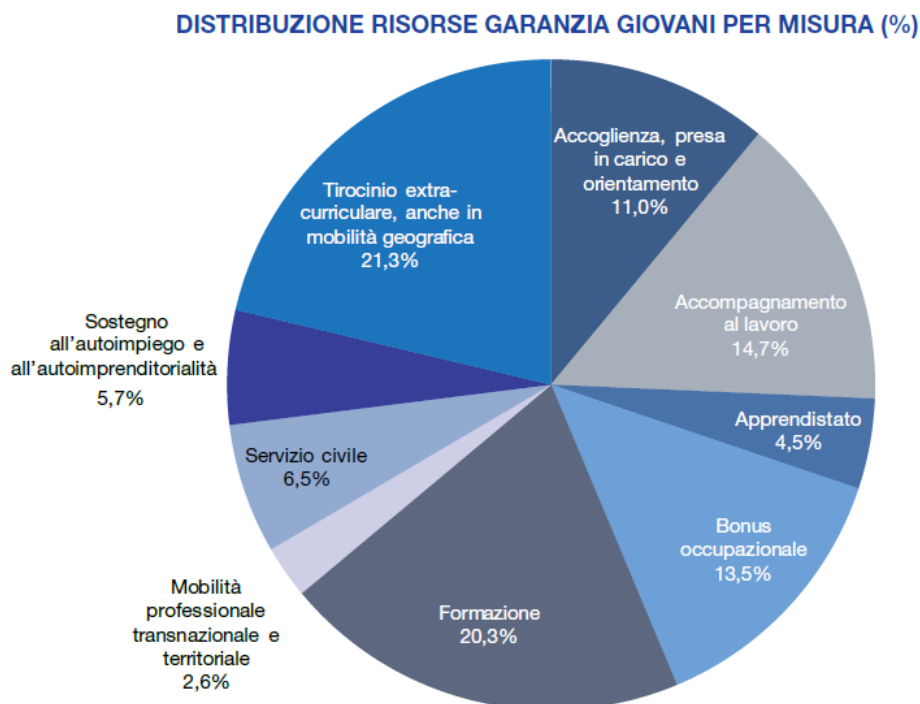
Tab 2 - Percettori di ammortizzatori sociali in deroga nel quadriennio 2009-2012 presi in carico dai servizi competenti per tipo di trattamento e per tipologia di misura d'intervento effettivamente fruita (Val. % sul totale di 863 mila percettori di AASS in deroga presi in carico dai servizi)

Beneficiari di interventi di politica attiva per tipologia di intervento	CIG in deroga	Mobilità in deroga	Totale AA.SS in deroga
Percettori presi in carico dai servizi competenti sul totale dei percettori (875 mila individui)*	98,6	95,7	98,6
Percettori cui è stato erogato almeno un colloquio I livello dai servizi competenti sui presi in carico	72,3	67,8	71,5
Percettori cui è stato erogato almeno un colloquio di II livello (orientamento) dai servizi competenti sui presi in carico	30,2	30,4	30,2
Percettori cui è stato redatto il profilo socio-professionale dai servizi competenti sui presi in carico	25,6	48,9	29,5
Percettori cui è stato elaborato il PAI/PIP dai servizi competenti sui presi in carico	59,5	66,1	60,6
Percettori cui è stato erogato almeno un colloquio di counselling individuale sui presi in carico	5,2	5,3	5,2
Percettori cui è stato erogato almeno un colloquio di counselling di gruppo sui presi in carico	3,9	7,3	4,5
Percettori cui è stato offerto il servizio di accompagnamento al lavoro dai servizi competenti sui presi in carico	4,9	9,1	5,6
Percettori beneficiari di politica attiva formativa - aula - sui presi in carico	44,3	35,9	44,1
Percettori beneficiari di politica attiva formativa - tirocinio/borsa lavoro - sui presi in carico	0,5	5,6	1,4

* solo in questo caso, la % dei presi in carico è calcolata sul totale dei percettori di AASS in deroga

Fonte: monitoraggio nazionale Italia Lavoro S.p.A. - Azione di Sistema Welfare to Work per le politiche di re-impiego presso le Regioni.

Graf. 2 - Distribuzione risorse programmate Piano Garanzia Giovani (1,5 miliardi di Euro nel biennio 2014-2015) per misura d'intervento



Fonte: elaborazioni Isfol su dati estratti dalle Convenzioni fra ministero del Lavoro e Regioni

La valutazione controfattuale di fronte all'eterogeneità

Le condizioni di contesto che favoriscono la predisposizione di un'azione valutativa di ampio respiro sono legate alla trasformazione in atto nel sistema nazionale di welfare. Se la trasformazione effettiva è iniziata nel 2009,⁵³ l'assestamento e il completamento della riforma del mercato del lavoro italiano, introdotta nel 2012, dovrebbe seguire un percorso di durata pluriennale che, al netto della possibile revisione sostanziale della Legge Fornero, può produrre ricadute dirette sull'applicabilità di metodologie valutative di tipo avanzato.

La contemporanea presenza di forme d'intervento diverse rivolte ad uno stesso target di beneficiari è uno degli elementi fondamentali sul quale innestare proficuamente esperienze innovative di valutazione di efficacia e, in particolare, di misurazione degli effetti. Ci riferiamo alla definizione di un set di informazioni sia di tipo qualitativo che quantitativo, da raccogliere in entrata al trattamento, quale completamento delle fonti amministrative e pre-condizione per il ricorso alle cosiddette metodologie "quasi-sperimentali". Oppure, sulla scia dell'esperienza transalpina, alla pianificazione e gestione dell'assegnazione casuale (*random*) controllata dei destinatari a trattamenti diversificati, al fine di seguire l'innovativa (quanto utile) strada della stima dei differenziali di efficacia di misure tra loro alternative, offerte a analoghe tipologia di utenza.

⁵³ Con l'applicazione della condizionalità prevista dalle norme, resa operativa e reale per il rispetto dei vincoli rendicontativi imposti, ancora una volta, dalla CE per l'utilizzo del Fse per finanziare anche una componente del sussidio al reddito (una sorta di "innovazione indotta"). Cfr. nota 48.

Si tratterebbe, in definitiva, di avviare una pianificazione dell'analisi valutativa a partire da contesti strutturati e disponibili, identificati in base ad alcune similarità (come la dinamicità dei mercati del lavoro) e differenziazioni sostanziali (come i caratteri dei servizi offerti ai disoccupati: modello prevalentemente pubblico o prevalentemente privato, voucher formativi, cataloghi formativi, ecc.), all'interno dei quali sarebbero inevitabilmente compresenti strategie e forme di intervento diversificate (accompagnamento classico o rinforzato legato alla mobilità o all'ASpl).

La finalità di tale azione valutativa sarebbe dunque quella di mettere a confronto trattamenti diversi rivolti alla stessa tipologia d'utenza.

La disponibilità e il coinvolgimento diretto degli attori sociali interessati (istituzioni, CPI, servizi privati, enti di formazione, poli multifunzionali, parti sociali) potrebbero garantire la pianificazione di un esperimento controllato (randomizzato) di tipo sociale realizzabile tendenzialmente su vasta scala, anche se geograficamente limitato a due o più contesti regionali, simile a quello realizzato in Francia, ma adattato al contesto italiano.⁵⁴

Conclusioni

La valutazione degli effetti, benché non consenta di stabilire in modo univoco e in ogni circostanza se la politica abbia o meno prodotto gli esiti desiderati, giudica la presenza e misura (attraverso una stima) l'entità di effetti determinati da trattamenti erogati a beneficio di singoli individui. Sebbene tale definizione richiami la fase temporale che succede al trattamento, è fondamentale che la valutazione degli effetti sia disegnata ex-ante, sin dall'avvio, o meglio, dalla fase di definizione dell'introduzione o del ridisegno di una politica pubblica. Se la cosiddetta terzietà della valutazione deve poter essere garantita, è altrettanto indispensabile che nella fase di definizione della politica - proprio per garantire una pianificazione ex-ante del processo di valutazione - esista un'interazione costante tra decisore e quei soggetti istituzionali (come le Unità di valutazione interne a ciascuna amministrazione) referenti delle diverse iniziative valutative.

A fronte della complessità delle politiche pubbliche e della loro messa in atto in maniera decentrata, spesso diversificata, le buone pratiche valutative si caratterizzano per la combinazione di analisi qualitative sull'implementazione della politica e di misurazioni quantitative, condotte in modo rigoroso e coordinato. La valutazione di una politica, di un programma o di una misura, si basa su una conoscenza interdisciplinare e cumulativa, dove gioca un ruolo essenziale la disponibilità di adeguate basi informative sugli individui trattati e sui caratteri dei trattamenti. Buoni sistemi informativi, alimentati soprattutto da archivi amministrativi, rappresentano un supporto fondamentale, ma è utile integrare tali informazioni con ricognizioni finalizzate a conoscere i vari aspetti qualitativi e di contenuto della politica analizzata e del sistema entro il quale si sviluppa.

Sullo specifico tema della valutazione di tipo controfattuale, l'esperienza internazionale offre l'opportunità di pianificare, quando la cultura politica e gestionale del nostro Paese lo permetterà, percorsi di ricerca più rigorosi, forse anche più fattibili. L'esperienza francese, ad esempio,

⁵⁴ Le caratteristiche del contesto italiano, inoltre, potrebbero favorire l'adozione di metodi controfattuali anche diversi dall'esperimento randomizzato. Si fa riferimento, ad esempio, all'esperimento naturale, in cui l'assegnazione casuale non è frutto di un processo controllato di randomizzazione, ma dipende da una condizione esterna slegata dalla volontà degli individui destinatari - detta variabile strumentale - che non ha un legame diretto con l'esito o l'effetto prodotto dalla misura oggetto di valutazione, come, ad esempio, la presenza esclusiva di modelli di offerta "a canale unico" (pubblico o privato) all'interno di contesti locali simili in termini di dinamica occupazionale.

dimostra come sia possibile fare un'analisi di tipo controfattuale attraverso l'individuazione di un gruppo di controllo alternativo al concetto dei "non trattati dall'intervento" su cui si realizza la valutazione. La misurazione degli effetti prodotti da politiche/programmi o misure d'intervento, tra loro alternative, ma rivolte alle stesse categorie d'utenza, consente di ipotizzare la stima dei differenziali di efficacia tra due o più misure. Il parziale allontanamento da un approccio controfattuale puro (perché la stima riguarda un effetto relativo e non assoluto) è compensato dalla maggiore fattibilità dell'esperimento, a causa del sostanziale superamento dei vincoli di natura etico-giuridica connessi all'assegnazione di individui bisognosi di trattamento ad un gruppo al quale non è consentito partecipare a percorsi di accompagnamento lavorativo.

L'esperienza tedesca, invece, sottolinea la relazione esistente tra sviluppo dei sistemi informativi e pregnanza (sociale e culturale) della valutazione, che muove comunità scientifica e opinione pubblica quando, al legislatore che si appresta a riformare, sfugge la clausola valutativa.

E' molto probabile che la riforma degli ammortizzatori sociali, parzialmente introdotta dalla Legge 92/2012 e annunciata per i prossimi mesi dall'attuale Ministro Poletti, determini la reiterazione nel tempo di quelle condizioni di eterogeneità favorevoli alla progettazione di articolati percorsi di valutazione fondati su una logica controfattuale (più "dolce" e più utile). La stima dei differenziali di efficacia, a determinate condizioni (organizzative e informative) può seguire orientamenti metodologici diversi, sia sperimentali sia quasi-sperimentali.

Anche analizzando la sola componente attiva delle politiche del lavoro si evince che, nell'ambito di uno stesso territorio, i modelli e gli strumenti di intervento rivolti alla stessa categoria d'utenza possono essere significativamente diversi (bilancio di competenze, orientamento di gruppo, corsi di aggiornamento o riqualificazione, con didattica frontale, oppure stage e tirocini). Non solo: nell'ambito di uno stesso territorio, i soggetti attuatori d'interventi di politica attiva del lavoro possono essere significativamente diversi, come nel caso tipico dei servizi per il lavoro: pubblici, enti emanazione di associazioni di categoria accreditati, privati accreditati.

La combinazione degli elementi contingenti e strutturali di eterogeneità dei sistemi di erogazione delle politiche di attivazione, unitamente alla maggiore disponibilità di microdati, rappresentano quelle condizioni favorevoli al rapido sviluppo, anche in Italia, di esperienze valutative del tipo misurazione degli effetti capaci di ricorrere a quei metodi, sperimentali o quasi-sperimentali, dichiarati patrimonio conoscitivo comune alla ricerca economico-sociale.

Condizioni favorevoli e diffusione del patrimonio conoscitivo circa i metodi più adeguati alla valutazione, però, da soli, almeno in Italia, non bastano. Senza la consapevolezza del valore aggiunto offerto dalle pratiche valutative e in assenza di una collaborazione istituzionale che favorisca e supporti la pianificazione della ricerca valutativa, ovvero senza la domanda valutativa espressa (con convinzione) dal decisore politico, la conoscenza dell'utilità e dell'efficacia di un investimento pubblico continuerà, in realtà, ad essere solo un'immagine astratta.

Bibliografia

Bibliografia generale di riferimento

- AAVV, *Il disegno di legge delega sul lavoro e il riparto di competenze tra Stato e regioni: istituzioni e parti sociali si confrontano al CNEL*, in “Notiziario sul Mercato del Lavoro”, notiziario trimestrale on-line pubblicato dal CNEL, nuova serie, anno IV, n. 3 - luglio 2014;
- Barca F., *Un’agenda per la riforma della politica di coesione*, Rapporto indipendente predisposto su richiesta del Commissario europeo alla politica regionale, aprile 2009, <http://www.dps.tesoro.it>;
- Bemelmans M.L.; Rist R. C., Vedung, E.O. *Carrots, Sticks and Sermons. Policy instruments and their evaluation*, New Brunswick, 1998;
- Bergamante, F. e Marocco M., *Lo stato dei Servizi pubblici per l’impiego in Europa*. Isfol, Occasional Paper n. 13 - marzo 2014;
- Camera dei deputati, *Documento approvato dalla XI Commissione permanente (lavoro pubblico e privato) a conclusione della indagine conoscitiva sulle misure per fronteggiare l’emergenza occupazionale*, Doc. XVII - n. 1, 16 ottobre 2013;
- Cassese S., *La qualità delle politiche pubbliche, ovvero del metodo nel governare. Lectio magistralis* tenuta l’11 febbraio 2013 alla Camera dei deputati in occasione della presentazione del Rapporto 2012-2013 di “italiadecide”;
- CE, *Public Employment Services’ Contribution to EU 2020 – PES 2020 Strategy Output paper*, 2012;
- Crozier M., *Le phénomène bureaucratique*, 1963; trad. it. Etas Kompas , Milano, 1969;
- De Vincenzi R. e Pellegrini F., *La cultura della valutazione di programma in Italia: spunti di riflessione da una ricerca valutativa*, X Congresso nazionale dell’Associazione Italiana di Valutazione, Roma, aprile 2007;
- De Vincenzi R., Irano A. e Sorcioni M. (a cura di), *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, 2014;
- Dente B., *Le decisioni di policy*, Il Mulino, Bologna, 2011;
- Lepore A., *Il divario nord-sud dalle origini a oggi. Evoluzione storica e profili economici*, in AA.VV., *Elementi di diritto pubblico dell’economia*, Cedam, 2012;
- Lippi A. , *La valutazione delle politiche pubbliche. Dai contesti d’uso al problema degli impatti* , Il Mulino, Bologna, 2007;
- Mayntz R., *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in “Rivista italiana di Scienza della Politica”, a. XXIX, n. 1, aprile 1999;
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Rapporto monitoraggio SPI 2013*, pubblicato in <http://www.cliclavoro.gov.it/>
- Rossi P., Freeman H. E. e Lipsey M. W., *Evaluation. A systematic approach*, Sage, Thousand Oaks, CA. 1999;
- Shadish W., *Philosophy of Science and the Quantitative-Qualitative Debates. Thirteen Common Errors*, in “Evaluation and Program Planning”, Vol. 18, No. 1, 1995;
- Spattini S., *Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali dopo la Legge 28 giugno 2012, n. 92*, Collana Adapt-Centro Studi Marco Biagi, Giuffrè, Milano, 2012;
- Venturi E., *La causalità: un percorso epistemologico per la ricerca sociale*, Università degli Studi di Pisa, collana Reti, ebook edizioni Plus, 2003;
- Vergani A., *Casi di valutazione. Processi valutativi e azioni formative*, Il Mulino, Bologna, 2004;
- Weber M., *La politica come professione*, Mondadori, Milano 2009;

Le guide alla valutazione degli effetti

- European Commission - Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, *Design and Commissioning of Counterfactual Impact Evaluations - A Practical Guidance for ESF Managing Authorities*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2013;
- European Commission - Directorate-General for Regional and Urban Policy *The resource for the evaluation of Socio-Economic Development*, EVALSED, September 2013;
- European Commission - Directorate-General for Regional and Urban Policy:, *Evaluation of Socio-Economic Development. The Guide*, European Commission, Tavistock Institute, GHK Consulting Ltd., IRS, EVALSED, 2009;
- Gertler Paul J., Martinez S. et al, *Impact Evaluation in Practice*, World Bank, Washington DC, 2010;
- Isfol, *Linee guida per la valutazione degli effetti occupazionali del Fse 2000-2006*, collana Metodologie per la valutazione di programma, Ministero del Lavoro, 2003;
- Ministero del Tesoro - DPS, *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, Materiali Uval, 2011;
- Worlbank, *NONIE. Impact Evaluation Guidance*, Washington DC, 2008;

Bibliografia di riferimento (parziale) per i metodi controfattuali

- Berk R. A., *Randomized Experiments as the Bronze Standard*, Department of Statistics, UCLA, 2005;
- Caliendo, M. and Kopeinig, S., *Some practical guidance for the implementation of propensity score matching*, IZA Discussion Paper No. 1588, Bonn 2005;
- Campbell D. T., Stanley J. C., *Disegni sperimentali e quasi-sperimentali per la ricerca*, Edizioni Eucos, Roma, 2004 (ed. orig.. *Experimental and Quasi-experimental Designs for Research*, Chicago, Rand McNally, 1966);
- DiNardo, J., *Natural experiments and quasi-natural experiments*, , in *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan, 2008;
- Dunning T., *Improving Causal Inference: Strengths and Limitations of Natural Experiments*, in "Political Research Quarterly", University of Utah, V. 61 Number 2, June 2008;
- Fischer R.A., *The Design of Experiments*, Wiley ed., New York, 1935;
- Heckman J.J., Ichimura H. and Todd P., *Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Programme*, in "Review of Economic Studies", n. 64, 1997;
- Heckman J.J., *Econometric evaluation of social programs*, chapters 70-77 of *Handbook of Labor Economics Programs*, Vol 6, Elsevier ed., 2007;
- Heckman J.J., Lalonde R.J., Smith J.A., *The economics and econometrics of active labor market programs*, chapter 31 of *Handbook of Labor Economics Programs*, V. 3 Part A, Elsevier ed., 1999;
- Hinkelmann K., Kempthorne O., *Design and Analysis of Experiments*, Wiley ed, 3th edition, New jersey 2008;
- McEldowney, J., *Policy Evaluation and the Concepts of Deadweight and Additionality: A Commentary*, in "Evaluation", vol. 3(2), 1997;
- Plott C.R., Smith V.L., *Handbook of experimental economics results*, Elsevier, Stanford University, 2008;
- Reiss P.C., Wolak F.A., *Structural Econometric Modeling*, *Handbook of Econometrics*, Volume 6A, Stanford University, 2007;
- Shadish W.R., Cook T.D., Campbell D.T., *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*, Houghton Mifflin, 2002;
- Sianesi B., *Differential effects of active labour market programs for the unemployed*, in "Labour Economics", Elsevier, vol. 15(3), 2008;

La riflessione italiana sulla valutazione degli effetti delle politiche pubbliche

- Battistin E., Fort M., *What's Missing From Policy Evaluation: Identification and Estimation of the Distribution of Treatment Effects. Il pezzo che manca alla valutazione delle politiche: identificazione e stima della distribuzione degli effetti del trattamento*, Atti della XLIV Riunione Scientifica Società Italiana di Statistica - Università della Calabria, 25 -27 giugno 2008;
- Martini A., Mo Costabella L., Sisti M., (a cura di), *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano*, Formez, Roma 2006;
- Martini A. e Sisti M., *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2009;
- Martini A. e Trivellato U., *Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare le politiche pubbliche*, collana CSS, Marsilio, Venezia, 2011;
- Rettore E., Trivellato U. e Martini A., *La valutazione delle politiche del lavoro in presenza di selezione: migliorare la teoria, i metodi o i dati?*, in "Politica Economica", anno XIX, n. 3, 2003;
- Trivellato U., *Analisi e proposte in tema di valutazione di politiche del lavoro*, Commissione CNEL "Il lavoro che cambia: contributi tematici e raccomandazioni, 2009, <http://www.portalecnel.it/>;
- Trivellato U., *La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma controfattuale e buone pratiche*, in "Politica Economica", n. 26 (1), 2010;

Le più recenti esperienze settoriali italiane

- CERIS – CNR, *Valutazione di efficacia del Por Fse Regione Piemonte*, 2012;
- Fondazione Brodolini – IRS, *La valutazione delle Borse di Lavoro erogate dal POR FSE 2007-2013 della Regione Marche*, 2012;
- IRPET – Regione Toscana, *Valutazione di impatto degli interventi formativi per i disoccupati e gli inoccupati. Il caso della Toscana*, in "Studi per il Consiglio", n. 7, 2011;
- Provincia di Torino (OPMdL), *Non chiamatelo collocamento. Esiti occupazionali degli utenti dei servizi per il lavoro a partire dall'analisi delle comunicazioni obbligatorie*, 2014;

Le principali esperienze e riflessioni europee

Francia

- Behaghel L., Crépon B., Gurgand M., Le Barbanchon T., *Simple attrition bias in randomized experiments: a tale of two surveys*, Ecole d'Économie de Paris, working paper . 15, May 2009;
- Behaghel L., Crépon B., Gurgand M., *Évaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs privés de placement et le programme Cap vers l'entreprise , Rapport final et Annexe technique*, (École d'économie de Paris, Crest et J-PAL), septembre 2009;
- Centre d'Analyse Stratégique (institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre), *L'accompagnement des demandeurs d'emploi: bilan d'une politique active du marché du travail en Europe et enseignements pour la France*, La Note d'Analyse, n.228, juin 2011;
- Gaussè M., Murard E. et al, *Les estimateur de matching: une alternative a l'expérimentation aléatoire?*, ENSAE ParisTech, Mai 2010, www.ensae.org;
- L'Horty Y. et Petit P., *Evaluation aléatoire et expérimentations sociales*, in "Revue française d'économie", n. 26, 2011;
- Zamora P., *La méthode d'évaluation aléatoire: apports et limites*, in "Tracés - Revue de Sciences humaines", ENS Éditions, n. 3, 2011 ;

Germania

- Jacobi L., and Kluge J., *Before and after the Hartz reforms: The performance of active labour market policy in Germany*, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, 40(1), 2007;
- Kluge J., Schneider H., Uhlendorff A., Zhao Z., *Evaluating Continuous Training Programs Using the Generalized Propensity Score*, IZA Discussion Paper No. 3255, December 2007;

- Kluge J., Rinne U., Uhlendorff A., Zhao Z., *The impact of training duration on employment outcomes: Evidence from late estimates*, in "Economics Letters", n.3, 2013;

Gran Bretagna

- Ainsworth P. and Marlow S., *Early Impacts of the European Social Fund 2007-13*, Department for Work and Pensions, In-House Research No 3, Sheffield, UK, 2011;
- Blundell, R., M. C. Dias, C. Meghir, and J. V. Reenen, *Evaluating the Employment Impact of a Mandatory Job Search Program*, in "Journal of the European Economic Association", n. 2(4), 2004;

Danimarca

- Blasco S., and Rosholm M., *Long-Term Impact of Active Labour Market Policy: Evidence from a Social Experiment in Denmark*, "Mimeo Aarhus School of Business", 2010;

Svezia

- Sianesi, B. *An Evaluation of the Swedish System of Active Labor Market Programs in the 1990s*, in "Review of Economics and Statistics", 2004;

Finlandia

- Hämäläinen K. and Ollikainen V., *Differential Effects of Active Labour Market Programmes in the Early Stages of Young People's Unemployment*, VATT Research Reports 115, Government Institute for Economic Research, Helsinki, 2004;

Lituania

- Public Policy and Management Institute, *Evaluation of social integration services for socially vulnerable and socially excluded individuals for the effective use of the EU structural assistance for the period of 2007, 2013: experience of Lithuania*, 2012;
- Public Policy and Management Institute, *Evaluation of the feasibility of using counterfactual impact evaluation for the assessment of interventions financed by the EU structural funds (including the issues of data availability)*, Ministry of Finance of the Republic of Lithuania, 2012.