

# VALUTARE LE POLITICHE PUBBLICHE

ITALIA: INDICAZIONI DA UNA INIZIATIVA  
DELLE PRESIDENZE DI SENATO, CAMERA, CNEL,  
su "Il Lavoro che cambia"

SERVIZIO PER LA QUALITÀ  
DEGLI ATTI NORMATIVI

*Ufficio per la fattibilità  
amministrativa e per l'analisi  
d'impatto degli atti in itinere*





## NOTA DI LETTURA

*La valutazione degli effetti delle politiche pubbliche è tema su cui un crescente interesse pare delinearsi, in alcune esperienze.*

*Sono state trattate nei precedenti due dossier la spagnola e la francese, quasi ad emblema di due diversi approcci: la prima centrata sulla creazione di un'apposita Agenzia; la seconda orientata, si direbbe, a valorizzare il ruolo del Parlamento (con il suggello della riformulazione di una disposizione costituzionale).*

*Per un più circoscritto riguardo, un richiamo è emerso altresì all'esperienza inglese, sia per il radicamento dell'analisi (preventiva) di impatto della regolamentazione (cfr. dossier n. 5), sia per un accento posto dal "codice di pratiche per i regolatori" colà emanato a fine 2007 (cfr. dossier n. 6): "I regolatori sottopongono a revisione costante le proprie attività ed interventi regolamentari, allo scopo di valutare fino a che punto sia opportuno eliminare o ridurre gli oneri regolamentari che essi impongono". In quel caso, chiamati in causa sono il governo e le amministrazioni.*

*A chiudere il cerchio, è parso di muovere alcuni cenni sulla vicenda italiana. O più esattamente, di richiamare le considerazioni svolte entro una iniziativa inter-istituzionale promossa dalle Presidenze del Senato, della Camera, del Consiglio nazionale del lavoro.*

*Da tale iniziativa è scaturita la costituzione di una Commissione di diciotto esperti, la quale ha condotto un'indagine su una molteplicità di profili (le trasformazioni del contesto - si pensi al fenomeno dell'immigrazione - come del lavoro in sé; i lavori temporanei e le transizioni verso il lavoro stabile; produttività, contrattazione, salari; l'occupazione femminile; salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; il lavoro 'nero'; il lavoro minorile; regolazione, welfare e politiche attive del lavoro), i cui risultati sono stati resi pubblici nel febbraio 2009 (e resi disponibili sul sito del CNEL).*

*Tra quelli ricordati, figurano altresì i profili della valutazione degli effetti delle politiche del lavoro nonché, strettamente connesso, della creazione di un sistema di informazioni sul lavoro. Sono questi a rilevare, ai fini della presente esposizione.*

*Il tema è dunque specifico, il lavoro: ma per la sua rilevanza sociale e pubblica (ai fini della realizzazione della persona e della cittadinanza, o della futura sostenibilità finanziaria del welfare) e per misurarsi con una realtà in forte cambiamento (con la diversificazione delle forme di lavoro, rispetto al lavoro a tempo indeterminato nell'impresa industriale), esso si*

*presta a far emergere in filigrana, problemi e prospettive di portata più generale - anche in tema di valutazione delle politiche pubbliche.*

*Di seguito sono sintetizzate le considerazioni conclusive mosse da quella Commissione di esperti, per quest'ultimo riguardo.*

*E' una voce tra diverse altre che potrebbero riportarsi, qui scelta per il carattere istituzionale dell'iniziativa in cui si situa.*

*Non è, pertanto, in termini di adesione o meno, che si pone la sintesi seguente, piuttosto volta a richiamare un momento autorevole di indagine, su un tema attorno al quale la riflessione entro le istituzioni pubbliche è, per certi versi, ancora acerba.*

La disponibilità di una adeguata base informativa è premessa per ogni attività di valutazione.

Ma le informazioni disponibili sono - è la preliminare riflessione della Commissione di esperti - sovente slegate tra loro.

Il tentativo di conferire loro una maggiore unitarietà di insieme - pur ravvisabile in alcuni indirizzi e interventi normativi, come il "sistema informativo lavoro" previsto dalla legge 24 giugno 1997, n. 196 (cd. 'pacchetto Treu') o la "borsa continua nazionale del lavoro" prevista dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, attuativo della legge n. 30 di quell'anno (cd. 'legge Biagi') - non sembra avere modificato la situazione di fondo.

Rileva la Commissione: "questi tentativi non hanno dato luogo ad un soddisfacente patrimonio conoscitivo - in termini di completezza e accessibilità - sul mercato del lavoro". E la collaborazione tra i principali realizzatori di insiemi (parziali) informativi sul lavoro (come Istat, Ministero del lavoro, Inps), si è mantenuta "modesta".

Di qui la raccomandazione della Commissione di esperti affinché sia approntato un "sistema di archivi per analisi sul lavoro" (cui è dato l'acronimo: SARA lavoro).

Si tratterebbe di un *sistema* informativo sul lavoro, inteso quale base conoscitiva per l'assunzione delle decisioni, per il monitoraggio, per la valutazione degli effetti (con inoltre accessibilità alle informazioni così sistematizzate, alla generalità degli analisti a fini di ricerca).

Il sistema perseguirebbe una *governance* informativa volta alla valorizzazione delle banche dati amministrative esistenti, assicurando che esse operino secondo una prospettiva integrata di sistema, sì da produrre basi di microdati affidabili e tra loro dialoganti.

Siffatto sistema sarebbe volto, insieme, al riordino delle informazioni a livello amministrativo gestionale, per mezzo di poteri di indirizzo su contenuti e *standard* di omogeneità e coerenza (nelle definizioni, nelle modalità di aggiornamento dei dati).

Autonomia, competenza scientifica, autorevolezza nei confronti dei principali soggetti coinvolti, sono pertanto prospettati quali requisiti necessari.

Un possibile riferimento potrebbe essere dato dal Consiglio per i dati sociali ed economici (*Rat für Social- und Wirtschaftsdaten*), attivo in Germania dal 2004.

Proprio la Germania, d'altro canto, è stata teatro nel 2003 e 2004 di una riforma della normativa sul mercato del lavoro (attraverso quattro successive leggi, note come Hartz I, II, III e IV, dal nome del presidente della commissione indipendente incaricata dal governo Schröder di studiare l'offerta di "Servizi moderni per il mercato del lavoro").

Senza entrare nel merito della riforma, ampia ed oggetto, in più disposizioni, di acceso dibattito politico e sociale, qui essa rileva per un profilo, ossia la previsione di una 'clausola valutativa', recante esplicita connessione tra l'attuazione di ciascun modulo di riforma ed una valutazione del suo impatto sociale ed economico (attribuita a vari centri di ricerca attraverso specifici bandi di gara).

La creazione di un sistema informativo è intesa come preliminare rispetto alla *valutazione*, da condurre sugli *effetti* delle politiche del lavoro di volta in volta intraprese.

Si tratta di un ambito, in ampia misura inesplorato.

Benché alcuni spunti fossero formulati dalla Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (cd. Commissione Onori, la cui relazione finale giunse nel febbraio 1997), non era quello il *focus* della sua riflessione. E se non sono mancate alcune successive sollecitazioni - rileva la Commissione di esperti nelle considerazioni conclusive, qui sintetizzate - permane "una scarsa attenzione ai processi reali che vengono messi in atto [dalle politiche] e alla 'qualità' degli stessi".

"Il quadro resta, in ogni caso, sconsolatamente arretrato".

Invero, non mancano relazioni e ricognizioni, anche all'attenzione del Parlamento sottoposte.

Ma esse rispondono ad intenti non già di valutazione degli *effetti* di politiche, piuttosto alla documentazione della fase di loro attuazione, del grado di loro realizzazione. Si soffermano sulle attività organizzative messe in atto, sulle risorse impiegate, sui soggetti coinvolti - quel che potrebbe dirsi, in breve, analisi della implementazione.

Essa è certo rilevante: non coincide, tuttavia, con la valutazione degli *effetti* di una politica.

Effetto *non* è mera comparazione tra il prima e il dopo un intervento.

Possono infatti entrare in gioco variabili altre, rispetto a questo (ad esempio, una carestia rispetto ad un intervento di regolazione dei flussi immigratori), tali da produrre effetti propri, con quello variamente interagenti.

Più persuasivo è definire "effetto" alla stregua della 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 di esso.

La valutazione dell'effetto di un intervento pubblico conduce a confrontare tra loro due gruppi di soggetti equivalenti rispetto alle caratteristiche rilevanti per la variabile obiettivo della politica, sulla quale si intende condurre la valutazione.

Involge, cioè, il raffronto tra un gruppo esposto alla politica (i cosiddetti "trattati") ed un gruppo non esposto (i cosiddetti "controlli").

Proprio perché i due gruppi sono stati costruiti in modo da essere equivalenti rispetto alle caratteristiche rilevanti per la variabile obiettivo, le differenze nel risultato possono essere credibilmente attribuite - in senso causale - alla politica.

Questo apre la via alla considerazione se una politica "funzioni" - nel senso di efficacia rispetto al problema al quale essa intende rispondere, produttiva degli effetti desiderati.

Beninteso, non è in senso positivista deterministico che tale considerazione può essere svolta. Gli effetti delle politiche del lavoro, infatti, sono in generale incerti: sia perché lavoratori ed imprese, destinatari dell'intervento e non, reagiscono in modo variegato alla sua messa in atto (né le scienze sociali hanno la esattezza delle scienze sperimentali, in ordine alla interpretazione di quelle reazioni), sia perché le politiche adottate ad un certo livello di governo sono per lo più poste in essere a livelli territoriali articolati, spesso con marcate diversità nella effettuale realizzazione (per la diversità di contesti e protocolli operativi).

Non per questo, le attività di valutazione intraprese secondo le più avvertite metodologie risultano incapaci di cogliere (talora con maggiore evidenza, talora come direzione ed ordine di grandezza) gli effetti delle politiche.

La Commissione di esperti muove conclusivamente alcune raccomandazioni.

Di queste, si è innanzi ricordata la proposta di creare una *infrastruttura informativa* integrata, atta a fornire la base di informazioni, necessaria alla valutazione.

Vi è poi l'auspicio di una formulazione della politica di intervento di volta in volta considerata, chiara (o almeno, ricostruibile senza indeterminatezza) quanto a *misure, destinatari, obiettivi*, e che scandisca inoltre la *scala di sua realizzazione* (con iniziali interventi pilota, se la politica sia fortemente innovativa).

Ancora, da perseguire è la disposizione di un *obbligo di monitoraggio e di valutazione* della politica, sorretti dallo stanziamento delle *risorse* necessarie.

A tal fine, e tanto più ove si abbia concorrenza di competenze territoriali e decentramento, sollecitato è l'approntamento di strumenti adeguati per il controllo del processo di messa in atto della politica (quali: fissazione di *standard* metodologici; definizioni di schemi contabili per la rendicontazione; indicazioni per la acquisizione delle informazioni).

Ad ogni modo, è prospettato come rilevante che la valutazione degli effetti (a rigore, *ex post*) sia prevista e progettata *contestualmente* all'elaborazione dell'intervento normativo (onde efficacemente impostare l'acquisizione delle informazioni).

Ancora, figura tra gli auspici della Commissione di esperti una *valorizzazione del ruolo delle Assemblee elettive*.

Essa è prospettata come conseguibile per più vie, quali: l'inserimento nelle leggi di riforma, di *'clausole valutative'* (prescriventi cioè - in modo non generico bensì con precisi obiettivi conoscitivi - ai soggetti preposti all'attuazione della legge, di raccogliere, elaborare, infine comunicare al legislatore le informazioni necessarie per cogliere le effettive conseguenze dell'intervento normativo); *l'accesso* da parte delle unità tecniche delle Assemblee ai dati utilizzati dall'amministrazione per il monitoraggio e la valutazione; la creazione di una unità tecnica congiunta di Camera e Senato, con competenze specifiche sul tema della valutazione degli effetti delle politiche; la previsione di sessioni valutative nelle competenti Commissioni parlamentari (o presso una Commissione bicamerale *ad hoc*).

In ultimo, è auspicata una *crescita delle competenze valutative interne alle amministrazioni*, congiunta ad un potenziamento della qualità dell'*offerta di valutatori*.

Questo può dirsi il ventaglio di proposte, conclusivamente formulate dalla Commissione di esperti entro l'iniziativa su "Il Lavoro che cambia", promossa dalle Presidenze del Senato, della Camera dei deputati, del Consiglio nazionale del lavoro.







## **XVI legislatura, fascicoli pubblicati:**

### **n. 1**

*I temi della qualità della regolamentazione. Riepilogo della XV legislatura* (maggio 2008)

### **n. 2**

*La semplificazione normativa* (maggio 2008; nuova ed. giugno 2008)

### **n. 3**

*Stato di avanzamento del 'taglia-leggi'* (giugno 2008; in collaborazione con l'Osservatorio legislativo e parlamentare della Camera dei deputati)

### **n. 4**

*Tagliar leggi con decreto-legge* (giugno 2008)

### **n. 5**

*Analisi di impatto della regolamentazione. Là dove funziona: il Regno Unito* (luglio 2008)

### **n. 6**

*Ancora sul Regno Unito: un codice per i regolatori* (luglio 2008; in collaborazione con il Servizio Studi)

### **n. 7**

*Stato-Regioni e qualità della regolamentazione* (settembre 2008; in collaborazione con l'Osservatorio legislativo e parlamentare della Camera dei deputati)

### **n. 8**

*Novità in tema di analisi tecnico-normativa* (settembre 2008)

### **n. 9**

*La semplificazione nella legge n. 133 del 2008* (ottobre 2008)

### **n. 10**

*Semplificazione e pubblica amministrazione nel disegno di legge A.S. n. 1082* (ottobre 2008)

### **n. 11**

*Riflessioni della Corte dei Conti sulla semplificazione* (novembre 2008)

### **n. 12**

*Novità in tema di analisi di impatto della regolamentazione* (novembre 2008)

### **n. 13**

*AIR entro un'Autorità indipendente: energia elettrica e gas* (dicembre 2008)

### **n. 14**

*Ancora un decreto-legge per abrogare leggi* (dicembre 2008)

### **n. 15**

*Su un profilo dell'abrogazione collettiva di fonti disposta dal decreto-legge n. 200 del 2008* (febbraio 2009)

### **n. 16**

*Stato di avanzamento del 'taglia-leggi' ex legge n. 246 del 2005 (difesa; interno; politiche agricole)* (febbraio 2009)

### **n. 17**

*Valutare le politiche pubbliche. Spagna: un'agenzia* (marzo 2009)

### **n. 18**

*Valutare le politiche pubbliche. Francia: rilancio del Parlamento?* (marzo 2009)

### **n. 19**

*Valutare le politiche pubbliche. Italia: indicazioni da un'iniziativa delle Presidenze di Senato, Camera, CNEL, su "Il Lavoro che cambia"* (marzo 2009)