

Università degli studi di Bergamo
Scuola internazionale di dottorato CQIA - Adapt
“Formazione della persona e Diritto del mercato del lavoro”

TESI DI DOTTORATO

VALUTARE L’EFFICACIA DELLE POLITICHE DEL LAVORO IN TEMPO DI CRISI

Tesi di dottorato di: ROBERTO DE VINCENZI
Relatore: Chiar.mo Prof. MICHELE TIRABOSCHI

XXV ciclo di dottorato
Dicembre 2012

INDICE

Introduzione	4
CAPITOLO 1: Gli effetti della crisi sui mercati del lavoro e sulle politiche del lavoro in Italia	10
1.1 L'effetto della crisi economico-finanziaria sui mercati nazionali del lavoro	11
1.2 L'effetto della crisi economico-finanziaria sulle politiche del lavoro	18
1.3 Il ruolo delle Regioni e delle Province autonome nella gestione delle politiche del lavoro nella crisi	26
1.4 Il ruolo del Fondo sociale europeo	30
1.5 L'attuazione delle misure di contrasto alla crisi occupazionale nell'ambito dei trattamenti in deroga: il triennio 2009 - 2011	32
CAPITOLO 2: Il monitoraggio e la valutazione delle politiche del lavoro	38
2.1 Il quadro normativo e regolamentare del monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche in Italia	39
2.1.1 <i>Alcune considerazioni sullo sviluppo nazionale della cultura del monitoraggio e valutazione</i>	45
2.2 Approcci valutativi: qualitativo vs quantitativo	49
2.2.1 <i>La posizione della valutazione realista</i>	51
2.2.2 <i>La posizione della valutazione come misurazione degli effetti (approccio controfattuale)</i>	53
2.2.3 <i>Una lettura sintetica che guarda al superamento dell'esclusività dei diversi approcci</i>	54
2.3 Il metodo controfattuale per la misurazione degli effetti dei programmi e politiche	58
2.3.1 <i>Il concetto di controfattuale</i>	59
2.3.2 <i>Il metodo controfattuale di tipo sperimentale: esperimento controllato ed esperimento naturale</i>	61

2.3.3 Il metodo controfattuale di tipo quasi-sperimentale: dalla discontinuità intorno ad una soglia (<i>regression discontinuity design</i>) al metodo dell'abbinamento (<i>propensity score matching</i>)	64
CAPITOLO 3: Analisi dell'esperienza valutativa realizzata in Francia e sua esportabilità nel contesto italiano	69
3.1 Alcune considerazioni introduttive	70
3.2 Organizzazione e ruolo della valutazione nell'ambito delle politiche del lavoro in Francia	71
3.3 La valutazione di efficacia attraverso l'esperimento sociale su vasta scala: la valutazione del programma Cap Vers l'Enterprise	77
3.3.1 L'introduzione di misure di ri-attivazione attraverso l'accompagnamento rinforzato	78
3.3.2 L'impostazione e la realizzazione dell'attività valutativa	81
3.4 Gli elementi innovativi nell'esperienza di valutazione realizzata in Francia	86
3.5 Le condizioni di contesto che favorirebbero l'importazione dell'esperienza valutativa francese in Italia	90
3.5.1 L'eterogeneità dei modelli italiani di intervento di contrasto alla crisi occupazionale	92
3.6 Proposta metodologico-organizzativa per la valutazione di efficacia delle politiche di ri-attivazione in Italia	98
3.6.1 Elementi della riforma del mercato del lavoro (Legge 92/2012) che hanno ricadute dirette sulla progettazione della valutazione di efficacia delle politiche di ri-attivazione	100
3.6.2 Segue proposta metodologica-organizzativa	103
Conclusioni	110
Literature Review	114
Bibliografia, riferimenti normativi e acronimi utilizzati	122

*«Non possiamo pretendere che le cose cambino se continuiamo a fare le stesse cose.
La crisi è la più grande benedizione per le persone e le nazioni, perché la crisi porta progressi.
La creatività nasce dall'angoscia come il giorno nasce dalla notte oscura.
È nella crisi che nasce l'inventiva, le scoperte e le grandi strategie.
Chi supera la crisi supera se stesso senza essere "superato".
Chi attribuisce alla crisi i suoi fallimenti e difficoltà, violenta il suo stesso talento
e dà più valore ai problemi che alle soluzioni»
(Albert Einstein, "Il mondo come io lo vedo", 1931)*

Introduzione

Il presente lavoro di tesi affronta il tema generale della valutazione delle politiche del lavoro. Il carattere metodologico-sperimentale della ricerca e i suoi connotati applicativi vengono sviluppati nell'ambito della valutazione delle politiche di accompagnamento al reinserimento lavorativo delle persone che hanno perso il lavoro a causa della crisi economica in corso.

Come sarà sviluppato in seguito, nella ricerca valutativa realizzata in ambito sociale alcune proposte metodologiche possono essere avanzate solo in determinate condizioni; tra queste, le fasi di cambiamento e trasformazione, connesse alla crisi o meno, rappresentano il contesto ideale entro il quale disegnare percorsi di analisi valutativa potenzialmente innovativi. Alcune esperienze internazionali dimostrano che, se opportunamente progettata, la valutazione di efficacia delle politiche pubbliche è in grado di produrre risultati solidi e difficilmente confutabili dal punto di vista scientifico, ma soprattutto, è in grado di rappresentare lo strumento conoscitivo più efficace per il governo stesso della trasformazione in atto.

L'obiettivo di questa tesi di ricerca, dunque, è quello di: *avanzare una proposta sul piano della metodologia della ricerca per la valutazione di efficacia delle politiche di sostegno e accompagnamento al reinserimento lavorativo dei lavoratori licenziati, capace di innestarsi proficuamente sui processi di trasformazione/evoluzione che, dal 2009, stanno ridisegnando il sistema di workfare italiano.*

Nel febbraio 2009, infatti, con l'Accordo Stato-Regioni (e Province autonome) sugli *ammortizzatori sociali in deroga*, sottoscritto per dare effettiva esecuzione all'art. 19 del Decreto legge 29 novembre 2008, n. 185 "Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale", si è aperta una nuova fase nel disegno degli interventi di politica attiva e passiva del lavoro nel nostro paese; fase che – in riferimento al previsto percorso di attuazione della riforma del mercato del lavoro e, in particolare, degli ammortizzatori sociali, così come definita nell'art. 2 della Legge 92/2012 – dovrebbe concludersi non prima del 2017.

Il decreto legge 185/2008, convertito, con modificazioni dalla Legge n. 2/2009, introduce un particolare regime di "deroga" alla normativa vigente (almeno fino al dicembre 2012) sugli ammortizzatori sociali che prevede l'ampliamento della platea delle imprese - e quindi dei loro lavoratori - cui è concesso accedere alla Cassa integrazione guadagni (in caso di sospensione temporanea del lavoratore) e all'istituto della Mobilità (in caso di licenziamento). L'allargamento della cosiddetta "platea soggettiva" ha riguardato le imprese che, per dimensione o settore merceologico di appartenenza, erano normalmente (ordinariamente) escluse dal sistema di previdenza sociale obbligatoria per i lavoratori salariati.

L'Accordo Stato-Regioni del 2009 sancisce l'impegno assunto dal governo centrale e dai governi regionali a mettere in campo misure eccezionali, volte a contenere i licenziamenti e a facilitare il reinserimento dei lavoratori che hanno perso il posto di lavoro a causa della crisi finanziaria prima ed economica/occupazionale poi, registrata a partire dalla seconda metà del 2008 ed ancora perdurante. Tale Accordo, che nella sua realizzazione effettiva (quadriennio 2009-2012) ha coinvolto l'INPS, gli enti locali, le parti sociali e gli attori economici territoriali, ha assunto i connotati di intervento urgente a sostegno dell'occupazione (cioè delle imprese e delle famiglie coinvolte dalla crisi). Analizzata nel suo insieme, l'attuazione dell'Accordo ha rappresentato l'occasione per mettere in campo interventi in grado di superare la mancata connessione tra politiche attive e passive, quale

storica criticità del sistema delle politiche del lavoro nazionali.

Infatti, la partecipazione alle iniziative di politica attiva per il lavoratore sussidiato dai cosiddetti "ammortizzatori in deroga" (d'ora in poi senza virgolette) è una condizione indispensabile (vincolante e da certificare) per ottenere il sostegno economico. Non solo: sulla base dei monitoraggi effettuati dalle agenzie tecniche del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, nella maggior parte del territorio nazionale il lavoratore sussidiato dagli ammortizzatori sociali in deroga è stato supportato da servizi di accompagnamento al reinserimento lavorativo oggettivamente più intensivi e personalizzati rispetto a quelli predisposti nell'ambito degli ammortizzatori sociali "ordinari".

Le misure di contrasto alla crisi occupazionale introdotte con l'art. 19 della Legge 2/2009, hanno innescato profonde modifiche nei sistemi regionali e locali di offerta di servizi per il lavoro, della formazione professionale e di sostegno ai processi di inclusione sociale. L'Accordo citato e la successiva Intesa (che di fatto, con qualche lieve modifica, ha prorogato al dicembre 2012 quanto sancito nell'atto precedente), consentono il ricorso al Fondo Sociale Europeo (FSE) quale fonte finanziaria disponibile con i programmi operativi regionali (programmazione 2007-2013). La Commissione europea, in via eccezionale, ha consentito fino al dicembre 2012 un cofinanziamento parziale dei sussidi al reddito (politica passiva) in forma di "indennità di partecipazione" del lavoratore disoccupato a misure e interventi di politica attiva (servizi al lavoro e formazione, aggiornamento o riqualificazione). Ciò ha introdotto il vincolo ad un effettivo trattamento integrato del lavoratore disoccupato o sospeso composto da sussidi e misure di attivazione, pena l'impossibilità di rendicontare la spesa effettivamente sostenuta.¹

La mancanza di un pregresso quadro di riferimento nazionale in merito a metodi e procedure

¹ La normativa comunitaria in materia di utilizzo dei Fondi strutturali (Regolamento (CE) n. 1083/2006 dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione) pone al centro dell'attenzione la corretta gestione dei finanziamenti comunitari utilizzati, individuando nelle regioni il livello di responsabilità diretta sul riconoscimento delle spese sostenute per la realizzazione di politiche attive del lavoro, ivi compresa la formazione professionale. In questo senso le Amministrazioni regionali italiane (e le due Province autonome di Trento e Bolzano), così come i Länder tedeschi o le Home Nations che compongono la Gran Bretagna, sono identificate in ambito comunitario come Autorità di gestione.

di integrazione tra politiche attive (gestite dalle Regioni e dalle Provincie) e passive (gestite da INPS e Ministero del Lavoro) ha consentito - specie nei contesti regionali più virtuosi - la sperimentazione di nuovi modelli di governance, la progressiva messa a regime di procedure e processi comunicativi nuovi e la costruzione di percorsi attuativi potenzialmente volti a fornire una risposta efficace e puntuale ai rinnovati bisogni di una platea di lavoratori più ampia. Peraltro, l'integrazione delle politiche attive e di quelle passive, con modalità spesso diverse tra i 20 contesti regionali italiani, guarda sempre più insistentemente alle buone pratiche europee, le quali propongono modelli organizzativi caratterizzati da: forte coordinamento centrale; attenzione al coinvolgimento e alla partecipazione dei livelli istituzionali interessati; individuazione di un unico soggetto responsabile della gestione sia della parte passiva (erogazione dei sussidi) sia della programmazione della parte attiva delle politiche del lavoro, adeguatamente dimensionato rispetto al bacino d'utenza potenziale.

L'acquisizione delle buone pratiche realizzate in Europa dovrebbe riguardare anche la sfera della conoscenza e dell'auto-apprendimento dei sistemi di erogazione degli interventi a finanziamento pubblico e, in modo particolare, la valutazione di efficacia degli interventi messi in campo. A tale scopo la tesi approfondisce, in modo mirato e funzionale, l'esperienza valutativa realizzata in Francia tra il 2007 e il 2009; esperienza centrata sulla *misurazione degli effetti* del programma di interventi di accompagnamento al reinserimento occupazionale di disoccupati di medio-lunga durata, i cui risultati e "raccomandazioni" sono stati successivamente adottati come base di discussione tra il governo francese e le parti sociali per la definizione della Loi n. 893 del 28 luglio del 2011 "*Pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels*".

L'esperienza di valutazione di efficacia realizzata in Francia, oltre ad evidenziare le modalità di utilizzazione dei risultati conoscitivi ottenuti, appare particolarmente interessante per il tipo di approccio metodologico adottato. La scelta dei transalpini di realizzare *un'analisi controfattuale di tipo sperimentale* per valutare l'efficacia delle politiche del lavoro secondo il *paradigma della misurazione degli effetti*, è stata resa praticabile rinunciando alla definizione di un gruppo di controllo di individui non trattati (ai quali cioè non è consentito

usufruire di alcun intervento di politica attiva). Per molti decenni in Europa - visti i considerevoli problemi di ordine etico e giuridico - questa strada è stata considerata non praticabile. *L'esperienza sociale su vasta scala* realizzato in Francia finalizzato alla valutazione di efficacia di una politica pubblica, ponendo invece l'analisi valutativa su un terreno di confronto relativo tra diverse misure d'intervento, ha reso evidente come l'approccio controfattuale di tipo sperimentale possibile ed auspicabile.

L'oggetto della valutazione nell'esperienza realizzata in Francia (le misure di accompagnamento ai lavoratori disoccupati) mostra molti elementi di similarità con le misure di contrasto alla crisi attuate in Italia a partire dall'Accordo Stato-Regioni del 2009 e perseguite e incentivate nell'articolato di legge concernente la riforma degli ammortizzatori sociali predisposta dal Ministro del Lavoro nel 2012 (art. 2 della Legge 92/2012 e successive modifiche apportate con il Decreto Legge per lo Sviluppo approvato in via definitiva il 3 agosto 2012 e convertito in Legge 7 agosto 2012 n. 134).

Come vedremo nella parte conclusiva della tesi, questa similarità coinvolge i modelli d'intervento adottati in Italia e in Francia e, più nel dettaglio, alcuni importanti elementi di contenuto delle misure d'intervento realizzate. Tra questi: la collaborazione tra pubblico e privato; l'intensità e l'individualizzazione dei percorsi di reinserimento; l'assunzione di responsabilità del lavoratore e del soggetto che eroga il servizio di accompagnamento fino alla sottoscrizione del Patto di Servizio o del Piano di Azione Individuale (PAI); il forte coinvolgimento degli attori locali interessati nella programmazione e attuazione delle misure di contrasto alla crisi occupazionale.

La tesi è organizzata in tre capitoli. Il primo analizza le ricadute dell'attuale crisi economico-finanziaria sui mercati del lavoro nazionali, sulle politiche di contenimento della disoccupazione messe tempestivamente in campo dall'Esecutivo nazionale di concerto con le amministrazioni regionali tra 2008 e 2009 e sulla realizzazione effettiva - da parte dei sistemi locali d'attuazione - delle misure di intervento previste dall'Accordo Stato-Regioni del febbraio 2009 concernenti gli ammortizzatori sociali cosiddetti in deroga.

Il secondo capitolo, oltre ad illustrare il quadro normativo nazionale che caratterizza il

monitoraggio e la valutazione degli investimenti pubblici, è dedicato all'analisi dei diversi approcci metodologici della ricerca sociale nell'ambito della valutazione di efficacia delle politiche pubbliche, e in particolar modo delle politiche passive-attive del lavoro. In tale sezione, uno spazio specifico è dedicato alla rassegna dei principali metodi valutativi riconducibili alla misurazione degli effetti secondo la logica controfattuale.

Il terzo e ultimo capitolo, infine, in modo analitico e mirato, affronta l'analisi dell'importante esperienza di valutazione di efficacia condotta in Francia attraverso il ricorso ad un esperimento sociale su vasta scala. L'analisi offerta è finalizzata a mettere in evidenza le condizioni di similarità (e, lette al contrario, di differenziazione) tra gli assetti istituzionali e i contenuti e le forme d'intervento delle misure oggetto di valutazione registrati nell'esperienza di sperimentazione francese e gli assetti e i contenuti che, dal 2009, stanno progressivamente trasformando i sistemi di workfare operanti sul nostro territorio nazionale. Si tratta di una evoluzione i cui connotati sono rilevabili nelle modalità con cui i sistemi di workfare hanno risposto all'emergenza occupazionale prodotta dalla crisi economica e che la recente riforma del mercato del lavoro vorrebbe valorizzare e mettere gradualmente a regime.

CAPITOLO 1: Gli effetti della crisi sui mercati del lavoro e sulle politiche del lavoro in Italia

1.1 L'effetto della crisi economico-finanziaria sui mercati nazionali del lavoro

L'Italia, tra il 2011 e il primo semestre 2012, è entrata nella seconda fase di recessione economica consecutiva dall'inizio della crisi globale che ha raggiunto l'Europa nel 2008². La mancata ripresa è data dalla contrazione del consumo privato, che incide sulla produzione volta al mercato interno, a cui va ad aggiungersi la minore domanda estera di prodotti italiani. La drastica caduta delle esportazioni del 2009 ha colpito i settori proiettati sui mercati internazionali, in larga misura manifatturieri, con perdite rilevanti in termini di valore aggiunto prodotto ed evidenti ripercussioni sia sugli investimenti che sull'occupazione.

La contrazione del consumo privato, oltre che dalla sfiducia e dalla prudenza, è aggravata dal fatto che gli stipendi crescono meno velocemente rispetto all'inflazione. Tra il 2009 e il 2011, la spesa pubblica è diminuita del 2% in rapporto al Prodotto interno lordo (PIL), con effetti negativi diretti sugli investimenti pubblici. Il debito pubblico è salito dal 103% del PIL nel 2007 al 120% nel 2011. Per ridurre il deficit (o disavanzo pubblico, pari all'ammontare della spesa pubblica non coperta dalle entrate), il governo ha aumentato la pressione fiscale, che nel 2012 si approssima al 45% del Pil. Le misure di austerità introdotte con il D.L. "Salva Italia"³ hanno inevitabilmente alimentato il ciclo recessivo, ritardando, almeno nel breve periodo, l'eventuale inizio della ripresa economica. Per tentare di ri-orientare la fase economica e promuovere la crescita, l'attuale Esecutivo ha posto all'approvazione delle Camere il D.L. "Sviluppo"⁴ che dovrebbe determinare i suoi primi effetti a partire dal 2013.

² La variazione del Pil tra il primo trimestre 2011 e il primo trimestre 2012 è del -2,6% e la stima della sua variazione annuale è attestata sul -2,1%. Cfr. ISTAT, *Conti economici trimestrali*, Statistiche Flash, 10 settembre 2012.

³ D.L. del 6 dicembre 2011, n. 201, coordinato con la Legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, recante "Disposizioni urgenti per la crescita l'equità e il consolidamento dei conti pubblici"

⁴ D.L. del 22 giugno 2012, n. 83 pubblicato in Gazzetta Ufficiale 26 giugno 2012, n. 147, convertito con modificazioni, dalla Legge 7 agosto 2012, n. 134 pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 187 del 11 agosto 2012.

Il perdurante rallentamento delle attività produttive, inoltre, appare legato all'accesso difficile al credito. Nonostante le importanti immissioni di liquidità da parte della Banca centrale europea (BCE), gran parte delle piccole e medie imprese deve confrontarsi con le maggiori difficoltà di accesso al credito bancario e con l'aumentano dei tassi di interesse.⁵ L'accesso limitato al credito, insieme alle incertezze nel mercato europeo, contribuisce a ridurre gli investimenti privati, con conseguenze negative sulla ripresa del mercato del lavoro.

Tab. 1.1 - Occupati e macrosettore di attività economica. Anni 2007 – 2011 (valori assoluti in migliaia)

Macrosettori	Anno				
	2007	2008	2009	2010	2011
Occupati					
Agricoltura	924	867	849	867	850
Industria	7.003	6.988	6.757	6.578	6.538
<i>In senso stretto</i>	<i>5.048</i>	<i>5.001</i>	<i>4.795</i>	<i>4.629</i>	<i>4.692</i>
<i>Costruzioni</i>	<i>1.955</i>	<i>1.987</i>	<i>1.962</i>	<i>1.949</i>	<i>1.847</i>
Servizi	15.295	15.550	15.419	15.428	15.579
Totale	23.222	23.405	23.025	22.872	22.967

Fonte: ISTAT, Rilevazione sulle forze di lavoro

Come evidenziato nell'ultimo Rapporto annuale dell'ISTAT (2012), nel nostro paese l'impatto della crisi economica sull'occupazione è stato pesante: -438mila occupati nel triennio 2009-2011, con una diminuzione del tasso di occupazione, che è passato dal 58,7% nel 2008 al 56,9% nel 2011, pari a 22,9 milioni di occupati (tab.1.1) su un totale di 39,7 milioni di persone in età lavorativa, 15-64 anni (tab. 1.2).

⁵ Cfr. Rete Imprese Italia, *Osservatorio nazionale sul credito per le PMI*, III trimestre 2012, novembre 2012

Tab. 1.2 - Popolazione per sesso, condizione occupazionale (a) e classe di età. Media 2011 (in migliaia)

CLASSI DI ETÀ	Maschi				Femmine				Maschi e femmine			
	Occupati	Persone in cerca	Non forze di lavoro	Totale	Occupati	Persone in cerca	Non forze di lavoro	Totale	Occupati	Persone in cerca	Non forze di lavoro	Totale
Fino a 14 anni	-	-	4.374	4.374	-	-	4.134	4.134	-	-	8.508	8.508
15-19	79	62	1.366	1.507	39	49	1.332	1.421	118	111	2.699	2.928
20-24	637	204	754	1.594	420	168	947	1.534	1.057	371	1.700	3.129
25-29	1.154	168	406	1.728	873	174	671	1.718	2.027	342	1.077	3.446
30-34	1.665	151	211	2.027	1.190	153	665	2.008	2.855	304	876	4.035
35-39	2.068	134	188	2.390	1.487	139	749	2.375	3.555	273	936	4.765
40-44	2.158	118	188	2.464	1.520	127	819	2.466	3.678	245	1.007	4.930
45-49	2.070	110	195	2.375	1.453	92	870	2.415	3.523	203	1.065	4.791
50-54	1.739	81	215	2.035	1.190	60	860	2.110	2.929	141	1.076	4.145
55-59	1.220	59	531	1.810	836	23	1.050	1.909	2.055	82	1.581	3.719
60-64	538	25	1.262	1.825	249	7	1.693	1.949	786	32	2.955	3.773
Totale 15-64	13.327	1.111	5.316	19.755	9.256	992	9.656	19.904	22.583	2.104	14.972	39.659
65-69	167	3	1.284	1.453	64	1	1.547	1.612	231	3	2.830	3.065
70-74	82	..	1.329	1.411	18	..	1.646	1.665	100	1	2.975	3.076
75 e oltre	43	-	2.269	2.311	10	-	3.698	3.709	53	-	5.967	6.020
TOTALE	13.619	1.114	14.571	29.304	9.349	993	20.682	31.024	22.967	2.108	35.253	60.328

(a) Secondo le definizioni internazionali.
 Fonte: ISTAT, Rilevazione sulle forze di lavoro

La contrazione occupazionale è stata accompagnata da un incremento della disoccupazione: tra il 2008 e il 2011 il tasso di disoccupazione è passato dal 6,7% all'8,4%, rimanendo comunque al di sotto del dato medio europeo (pari al 9,8% per i 27 Paesi aderenti all'Unione europea e al 10,3% per la "zona euro"). I motivi alla base del contenimento del tasso di disoccupazione sono imputabili a due elementi: il primo è rappresentato dalla Cassa integrazione guadagni (CIG), ossia l'istituto di protezione sociale finalizzato a sostenere economicamente i lavoratori, dipendenti di imprese con determinati requisiti, durante i

periodi in cui il rapporto di lavoro è totalmente o parzialmente sospeso a causa della interruzione o riduzione dell'attività produttiva.⁶

La CIG, al di là delle specificità applicative e procedurali, rientra a pieno titolo nel panorama europeo dei cosiddetti *short-time working schemes*⁷. Si tratta di uno strumento che, nelle sue diverse forme (ordinaria, straordinaria e in deroga), ha oggettivamente contribuito al contenimento delle perdite occupazionali.

Il secondo elemento che tende a spiegare i livelli relativamente contenuti di disoccupazione in Italia è la crescita dell'area di inattività. In Italia gli inattivi sono cresciuti di circa tre decimi di punto rispetto al 2007. Il tasso complessivo di inattività italiano,⁸ nel 2011 è pari al 37,8% (in Europa siamo secondi solo a Malta), quasi dieci punti percentuali superiore a quello medio europeo (29%); esso rappresenta un indicatore particolarmente importante di scarsa

⁶ I principali riferimenti normativi nazionali circa l'istituzione del sistema di ammortizzatori sociali in Italia sono:

- D.Lgs.Lgt. 9.11.45, n. 788 – Istituzione della CIG per gli operai dell' industria;
- Legge 20.maggio 1975 n. 164 – Provvedimenti per la garanzia del salario;
- Legge 19 dicembre 1984 n. 863; Conversione in Legge, con modificazioni, del decreto-Legge 30 ottobre 1984, n. 726, recante misure urgenti a sostegno e ad incremento dei livelli occupazionali;
- Legge 23. Luglio 1991 n. 223 – Norme in materia di integrazione salariale.

I riferimenti normativi nazionali più recenti che delineano l'attuale assetto degli ammortizzatori sociali sono:

- Legge 28 gennaio 2009 n. 2 – Potenziamento ed estensione degli strumenti di tutela del reddito in caso di sospensione dal lavoro o di disoccupazione, nonché disciplina per la concessione degli ammortizzatori sociali in deroga;
- Legge 9 aprile 2009 n. 33 – Misure urgenti a tutela dell'occupazione;
- Legge 3 agosto 2009 n. 102 – Premio di occupazione e potenziamento degli ammortizzatori sociali;
- Legge 23 dicembre 2009 n. 191 – Legge finanziaria 2010;
- Legge 4 novembre 2010 n.183 Deleghe al Governo in materia di (...)ammortizzatori sociali;
- Legge 13 dicembre 2010 n.220 - Legge di stabilità 2011;
- Legge 26 febbraio 2011 n.10 - Conversione in Legge, con modificazioni, del decreto-Legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie;
- Legge 12 novembre 2011 n.183 - Legge di stabilità 2012;
- Legge 28 giugno 2012 n.92 Riforma del mercato del lavoro.

⁷ Per una rassegna ed analisi degli schemi europei di riduzione dell'orario di lavoro, si vedano: Arpaia A., Curci N., Meyermans E., Peschner J. and Pierini J. (2010), *Short-time working arrangements as response to cyclical fluctuations*, European Commission, Occasional Papers 64, June 2010; Boeri T. and Bruecker H., *Short-time Work Benefits Revisited: Some Lessons from the Great Recession*, IZA DP No. 5635, April 2011; oppure, il più recente 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.

⁸ Comprensivo (coerentemente con le definizioni Eurostat), oltre che delle persone in età lavorativa che dichiarano di non cercare lavoro e di non essere disponibili ad accettare una proposta lavorativa, anche dell'insieme delle persone che non cercano lavoro ma sarebbero disposte a lavorare, nonché delle persone che cercano lavoro ma dichiarano di non essere disposte a lavorare.

partecipazione al mercato del lavoro, specie per la popolazione femminile in età lavorativa (il 48,9% su scala nazionale).⁹

Con particolare riferimento alle nelle regioni meridionali (con l'eccezione dell'Abruzzo), e come già registrato nel 2010, anche nel 2011 il tasso di inattività si colloca ben al di sopra del 40% per cento, con punte più elevate in Campania e Calabria, dove più di una persona su due in età lavorativa non partecipa al mercato del lavoro. I differenziali di genere più ampi continuano a caratterizzare la ripartizione meridionale ove – come ribadisce il rapporto annuale del CNEL sul mercato del lavoro (2011) – la mancata partecipazione femminile permane molto critica, con due donne su tre che continuano a restare fuori dal mercato del lavoro, (tab. 1.3).

Tab. 1.3 Inoccupati per sesso e ripartizione geografica - Anno 2011 valori assoluti (in migliaia) e percentuali

Territorio	Sesso	v.a.	v.%
Italia	maschi	5.316	35,5
	femmine	9.656	64,5
	totale	14.972	100,0
Nord-ovest	maschi	1.177	36,3
	femmine	2.065	63,7
	totale	3.242	100,0
Ripartizione geografica Nord-est	maschi	832	36,6
	femmine	1.439	63,4
	totale	2.272	100,0
Centro	maschi	925	35,4
	femmine	1.692	64,6
	totale	2.617	100,0
Mezzogiorno	maschi	2.381	34,8
	femmine	4.460	65,2
	totale	6.841	100,0

Fonte: ISTAT, Rilevazione sulle forze di lavoro

Le categorie più colpite dalla crisi occupazionale sono quella dei giovani e quella dei disoccupati di lunga durata. La disoccupazione giovanile, nella media del 2011, è salita al 29,1%, con un massimo del 44,6% per le giovani donne residenti nel Mezzogiorno. Parimenti,

⁹ Nel 2011 gli inattivi che non cercano un impiego ma sono disponibili a lavorare erano 2 milioni 897 mila unità. Questo gruppo di inattivi è pari all'11,1% delle forze di lavoro. Il fenomeno, fortemente caratterizzato dallo scoraggiamento, risulta tre volte più elevato della media europea (3,5%). Gli inattivi che cercano un impiego ma non sono disponibili a lavorare nel 2011 erano 121 mila unità. Si tratta dello 0,5% delle forze di lavoro (l'1% in Europa). Cfr. <http://www.istat.it>

i disoccupati di lunga durata rappresentano il 51,1% del totale dei disoccupati, pari a circa 2 milioni di individui.

Nonostante il diffuso ricorso alla CIG, la contrazione degli occupati nell'industria è stata di oltre 400mila unità (-6%) e ha contribuito per i tre quarti alla caduta complessiva dell'occupazione nel biennio 2009-2010.

In termini di transizione nelle condizioni occupazionali, ad un anno di distanza dall'ingresso nella condizione di disoccupazione registrata nel 2009, il 33,2% rimane nella stessa condizione, il 39,1% passa all'inattività e solo nel rimanente 27,6% dei casi trova un'occupazione nella maggioranza dei casi con contratto a termine (tab. 1.4)¹⁰.

Attraverso l'analisi dei flussi in entrata o in uscita dal mercato del lavoro, emergono alcuni fenomeni sociali preoccupanti. Il primo è rappresentato dalla rapida estensione e dal carattere persistente della condizione dei NEET (*Not in Education, Employment or Training*) ossia della probabilità di permanenza in questa condizione. Il fenomeno riguarda, nel 2011, circa 2 milioni di giovani in età compresa tra i 15-24 anni, complessivamente 134mila unità in più rispetto al 2010, pari al 20% della popolazione in questa classe di età (con un aumento di circa 3 punti dal 2007), la metà dei quali con un basso livello d'istruzione (ISCED 0-2)¹¹.

¹⁰ L'Istat, in relazione alla Rilevazione sulle forze di lavoro, definisce l'occupazione nel seguente modo: *Occupati standard*, ossia dipendenti a tempo pieno con un lavoro a tempo indeterminato e autonomi con un regime orario full time; *occupati parzialmente standard*, cioè occupati che svolgono il lavoro con un orario ridotto, sia dipendenti con un lavoro a tempo indeterminato sia autonomi; *occupati atipici* che comprende i dipendenti a termine, i collaboratori (con o senza progetto) e i prestatori d'opera occasionali, tutti contraddistinti dalla temporaneità del lavoro, a prescindere dalla tipologia d'orario. Si veda, ad esempio: Istat, *Permanenze e transizioni dall'occupazione atipica dei giovani*, maggio 2011, <http://www3.istat.it>

¹¹ Il parametro internazionale ISCED indica il livello d'istruzione. ISCED 0-2 significa che il titolo di studio non supera l'istruzione secondaria inferiore (la licenza media). Cfr. Eurofound, *NEETs Young People Not in Employment, Education or Training: characteristics, cost and policy responses in Europe*, Luxemburg, 2012, pagg. 36-37.

Tab. 1.4 Flussi in entrata o uscita per condizione e sesso - primo trimestre 2010 e primo trimestre 2011, v. %

Condizione a inizio periodo	Condizione a fine periodo							
	Dipendenti permanenti a tempo pieno	Autonomi a tempo pieno	Parzialm.te standard (a)	Atipici (b)	Totale occupati	Disoccup.	Inattivi	Totale
Dipendenti permanenti a tempo pieno	90,7	0,7	1,9	1,9	95,2	1,4	3,3	100,0
Autonomi a tempo pieno	2,1	89,0	2,8	0,6	94,5	1,4	4,1	100,0
Parzialm.te standard (a)	8,8	4,0	71,6	2,2	86,7	2,6	10,7	100,0
Atipici (b)	16,5	2,1	4,8	57,7	81,1	7,3	11,6	100,0
Totale occupati	54,4	20,0	10,8	7,4	92,6	2,2	5,2	100,0
Disoccupati	6,6	2,9	4,3	13,8	27,6	33,2	39,1	100,0
Inattivi	0,6	0,5	0,6	1,2	2,9	2,0	95,1	100,0
TOTALE	21,1	7,9	4,6	4,0	37,6	3,3	59,1	100,0

Fonte: ISTAT, Rilevazione sulle forze di lavoro

(a) I lavoratori parzialmente standard sono i dipendenti a tempo indeterminato part time e i lavoratori autonomi (esclusi i collaboratori) che dichiarano di lavorare part time

(b) I lavoratori atipici comprendono i dipendenti con contratto a termine (sia full time che part time) e i collaboratori.

Un secondo grave problema sociale è dato dall'andamento crescente, di circa 3 punti percentuali rispetto al 2005, del numero di *working poor*. Oggi in Italia circa un lavoratore o lavoratrice dipendente ogni venti è povero, ma vive in una famiglia non povera, e circa uno su dieci non è povero ma vive in una famiglia al di sotto della soglia di povertà. La percentuale di lavoratori poveri in famiglie anch'esse povere, quale area di forte disagio sociale, è ricompresa tra il 3 e il 4,7% del totale dei lavoratori dipendenti.¹²

Seri problemi esistono anche riguardo alla qualità dei posti di lavoro creati. Dall'inizio della crisi, la proporzione dell'occupazione a tempo determinato e a tempo parziale è aumentata fino a raggiungere rispettivamente il 13,4% e il 15,2% dell'occupazione totale. Inoltre, il 50% del lavoro a tempo parziale e il 68% del lavoro a tempo determinato non sono frutto della

¹² La povertà individuale è definita in termini di "basso salario relativo", ossia con un salario mensile inferiore al 60% del valore mediano del reddito. La povertà familiare è definita tale quando un nucleo dispone di un reddito equivalente inferiore al 60% di quello mediano. I risultati delle elaborazioni dei dati (*European Union Statistics on Income and Living Condition, Eu-Silc*) sono presentati da: Filandri M. e Struffolino E., *Lavoratori con basso reddito o occupati in famiglie povere? Un'analisi del fenomeno in Italia prima e dopo la crisi*, Espanet Conference: "Risposte alla crisi. Esperienze, proposte e politiche di welfare in Italia e in Europa", Roma, 20-22 settembre 2012.

libera scelta dei lavoratori.¹³ L'incremento dell'occupazione part-time è determinato principalmente da una scelta non volontaria ed è cresciuto il divario di genere nel sottoutilizzo del capitale umano, che per le laureate raggiunge il 40%, contro il 31% degli uomini laureati.¹⁴ Secondo l'ISTAT, infine, la crisi ha accentuato i problemi strutturali relativi alla partecipazione femminile al mercato del lavoro, evidenziando un sostanziale peggioramento della qualità del lavoro. E' diminuita l'occupazione qualificata, tecnica e operaia, mentre è aumentata quella a bassa specializzazione, dalle collaboratrici domestiche alle addette ai *call center*.

1.2 L'effetto della crisi economico-finanziaria sulle politiche del lavoro

La crisi economico-finanziaria ha avuto il merito di riportare di nuovo al centro del dibattito nazionale il tema della riforma del sistema degli ammortizzatori sociali. Alla vigilia della recessione economica l'impianto generale del sistema di sicurezza sociale legata al lavoro si presentava con una serie di problematiche che ci contraddistinguevano in ambito europeo. In particolare, la frammentazione degli ambiti di intervento degli ammortizzatori sociali, per cui non tutti i lavoratori - in caso di perdita del lavoro o sospensione temporanea dall'attività aziendale - avevano diritto ad accedere ad interventi di sostegno, poneva un problema rilevante di equità distributiva.

Non rientra negli obiettivi della presente ricerca affrontare le specificità dei singoli istituti afferenti al sistema nazionale degli ammortizzatori sociali e analizzare la stratificazione degli interventi normativi in materia (con deroghe parziali sul piano territoriale, settoriale, dei requisiti soggettivi, ecc). Si tratta, del resto, di una stratificazione che nei decenni ha

¹³ International Labour Office, International, Institute for Labour Studies, *World of work report 2012: Better jobs for a better economy*, Geneva, 2012, in particolare, ILO, *Rapporto sul mondo del lavoro 2012. Situazione italiana*, in <http://www.ilo.org>

¹⁴ Cfr. Sabbadini L.L., ISTAT, *Il lavoro femminile in tempo di crisi*, CNEL, Il Commissione Stati generali su "Il lavoro e le donne in Italia", Roma, 2 febbraio 2012, Atti del convegno, in: <http://www.portalecnel.it>

prodotto "un'incertezza interpretativa della norma a causa della sovrapposizione di delibere, circolari e decreti di non facile coordinamento".¹⁵

Su un piano più generale, appare sufficiente ricordare che, fino al 2008, le forme di sostegno al reddito escludevano l'accesso a:

- le imprese che, pur avendone diritto, avevano superato i limiti di durata previsti dalla normativa ordinaria sugli ammortizzatori sociali;
- i lavoratori con contratti di apprendistato o di lavoro interinale (somministrati);
- le imprese artigiane, così come definite nella Legge Quadro sull'artigianato dell'8 agosto 1985, n. 443 e successive modificazioni e integrazioni;
- le imprese commerciali al minuto e all'ingrosso fino a 50 dipendenti;
- le agenzie di viaggi fino a 50 dipendenti;
- le aziende afferenti al settore dei servizi, indipendentemente dal numero dipendenti;
- le aziende appartenenti a tutti gli altri settori con meno di 15 dipendenti.

La cosiddetta "platea soggettiva" di lavoratori sussidiabili escludeva inoltre gli inoccupati (persone in cerca di prima occupazione), i disoccupati di lunga durata e chi aveva concluso un lavoro autonomo. Ulteriore elemento di frammentazione della platea degli aventi diritto era costituito dai requisiti richiesti e dai trattamenti economici effettivamente erogati.

L'altro aspetto rilevante, che connotava le politiche del lavoro dell'Italia prima della crisi economica, riguardava il mancato collegamento operativo tra le politiche passive e quelle attive; mentre invece, già da tempo, nella maggior parte degli stati europei ciò rappresenta uno standard di policy. Ancora nel 2010 il CNEL affermava *"altra criticità che è da evidenziare relativa al sistema di ammortizzatori sociali in Italia è data dalla scarsa interazione con le politiche attive del lavoro, con la conseguenza che i sussidi di disoccupazione non risultano effettivamente condizionati alla ricerca attiva di lavoro. Nel nostro Paese, l'interazione tra*

¹⁵ Cfr XVI Legislatura, Disegno di Legge d'iniziativa dei senatori Porretti, Bonino e Perduca, comunicato alla Presidenza del Consiglio il 15 luglio 2009, n. 1688 - Delega al Governo per la riforma del sistema degli ammortizzatori sociali e della disciplina dei contributi sociali, nonché per l'istituzione dell'Agenzia nazionale per la gestione dell'indennità di disoccupazione e il reinserimento dei lavoratori disoccupati

*strumenti di sostegno al reddito e le politiche attive è, difatti, riconosciuta solo da un punto di vista formale, ma ancora scarsamente applicata nella pratica*¹⁶.

*“Un terzo dei sussidiati che risultano inattivi secondo l’ISTAT— proseguiva l’analisi del CNEL - lo sono in quanto non stanno conducendo una ricerca attiva del lavoro (ovvero risalente all’ultimo mese). Per il 52 per cento di questi l’ultima ricerca di lavoro risale agli ultimi 6 mesi, mentre ben il 41 per cento ha dichiarato di non aver ancora iniziato a cercare lavoro.(...) Questo purtroppo è un elemento che conferma la scarsa interazione tra politiche attive e passive in Italia. Una risposta positiva a questa domanda avrebbe indicato infatti il coinvolgimento dei sussidiati in percorsi di riqualificazione - che dovrebbero essere offerti dai servizi per l’impiego - nell’ottica di velocizzare quanto più possibile il reingresso di queste persone nel mondo del lavoro.”*¹⁷

A partire dalla fine del 2008, con il D.L. 185/2008 convertito in Legge n. 2 del 2009, e poi con l’Accordo Stato-Regioni sui sostegni al reddito in deroga, vengono introdotte - in forma coordinata ed integrata rispetto ai diversi livelli di competenza - le misure di contrasto alla crisi occupazionale. Volgendo lo sguardo verso un’ottica universalistica, tali misure – che non si esauriscono con gli interventi in deroga, ma coinvolgono il complesso mondo della bilateralità¹⁸ - hanno esteso a settori produttivi nuovi uno strumento storicamente riservato al settore industriale e hanno ampliato la platea delle imprese e dei lavoratori possibili beneficiari del sostegno salariale. In tale contesto, il ricorso consistente alla CIG in deroga ha messo in condizione un numero rilevante di aziende di conservare il capitale umano accumulato e di evitare, almeno nel breve periodo, esuberi e licenziamenti, mantenendo (relativamente) bassi i tassi di crescita della disoccupazione.

¹⁶ CNEL, *Sintesi del Rapporto sul mercato del lavoro anni 2009-2010*, luglio 2010, pag. 5.

¹⁷ CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro anni 2009 – 2010*, luglio 2010, pagg. 186-187.

¹⁸ Tra le misure di contrasto alla crisi, il comma 1 dell’art. 19 del D.L. 185/2008 introduce quelle volte a rendere operativo il canale della bilateralità. Cfr. Tiraboschi M., *L’evoluzione della normativa sugli ammortizzatori sociali tra emergenza e ricerca di una logica di sistema*, in “Diritto delle Relazioni industriali”, N. 2/XX – 2010. Per una analisi dell’evoluzione del ruolo della bilateralità all’interno del più ampio sistema di tutele in costanza di rapporto di lavoro si veda: Lai M., *Fondi bilaterali di solidarietà*, in “Diritto e pratica del lavoro”, n. 32/2012.

Il D.L. 185/2008, convertito con modificazioni dalla Legge 2/2009, ha introdotto misure a sostegno della famiglia, del lavoro, dell'occupazione e dell'impresa, ridisegnando il quadro delle politiche del lavoro in un contesto di crisi economica. Il dispositivo normativo in deroga al regime ordinario ha esteso la concessione dei benefici degli ammortizzatori sociali a tutte le imprese che fino ad allora non potevano ricorrere agli strumenti ordinari previsti dalla normativa vigente, con l'obiettivo di salvaguardare i posti di lavoro e, contestualmente, garantire il sostegno al reddito ai lavoratori colpiti dalla crisi economica. Tali tutele sono garantite, oltre che per i lavoratori a tempo indeterminato e determinato, anche per gli apprendisti e i lavoratori somministrati in missione presso un'azienda richiedente gli ammortizzatori sociali in deroga.¹⁹

Il dispositivo, inoltre, intende collegare l'erogazione del sostegno al reddito alla fruizione da parte dei lavoratori di percorsi di politica attiva del lavoro che, in virtù della sussidiarietà verticale, devono essere programmati e attuati dalle Regioni e dalle Province autonome. Il diritto a percepire il trattamento di sostegno al reddito da parte del lavoratore è subordinato alla Dichiarazione di immediata disponibilità (DID) a partecipare a percorsi di politica attiva e di adattamento delle competenze.²⁰

Quanto enunciato dalla norma trova attuazione operativa nell'Accordo Stato-Regioni, siglato il 12 febbraio 2009, che richiama i due paradigmi sanciti nella legge, ovvero il collegamento tra politiche attive e passive e la programmazione finanziaria tra Regioni e Stato degli interventi integrati di sostegno al reddito e di politiche attive. L'Accordo si configura come intervento congiunto tra Stato e Regioni, improntato sul senso della leale collaborazione tra istituzioni, per affrontare l'eccezionalità della crisi congiunturale. Esso può contare su una dotazione finanziaria di 8 miliardi di euro, di cui 5,3 miliardi a carico dello Stato (fondi ordinari, fondo aree sottoutilizzate FAS) a copertura del sostegno al reddito e 2,6 miliardi

¹⁹ Cfr. 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, in particolare cap. 3, soprattutto pagg. 79-86.

²⁰ La Dichiarazione di immediata disponibilità (DID) è prevista come obbligatoria dall'ex comma 10 dell'art. 19 del D.L. 185/2008 convertito in L. 2/2009 e sm. In esso si subordina il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o ad un percorso di riqualificazione professionale, secondo quanto precisato dal decreto interministeriale attuativo n. 46441 del 19 maggio 2009, nonché dalla circolare INPS n. 133 del 22 ottobre 2010 e dalla circolare del MLPS n. 39 del 14 novembre 2010.

euro a carico dei Programmi operativi regionali (POR) di FSE, per il finanziamento delle politiche attive e della corrispondente indennità di partecipazione (quota parte del sostegno al reddito).

Tali risorse sono impiegate per azioni combinate di politica attiva e di erogazione dell'indennità di partecipazione, che va a completare la quota di sostegno al reddito. Nella successiva Intesa attuativa dell'8 aprile 2009²¹ oltre alla sottoscrizione dell'impegno finanziario congiunto, vengono definiti i seguenti criteri attuativi dell'Accordo:

- a) le risorse nazionali coprono la spesa per gli oneri figurativi e la quota del 70% dell'indennità netta del sostegno al reddito versato al lavoratore, calcolato secondo la vigente normativa;
- b) l'integrazione del 30% dell'indennità netta del sostegno al reddito versato al lavoratore a carico delle risorse regionali (POR di FSE 2007-2013), a fronte della partecipazione del lavoratore a percorsi di politica attiva;
- c) lo start up delle azioni, subordinato all'approvazione da parte della Commissione europea delle modalità di attuazione degli interventi.

Il Ministero del Lavoro²² ha illustrato alla Commissione europea il programma d'interventi per il sostegno al reddito e alle competenze dei lavoratori colpiti dalla crisi, in attuazione dell'Accordo Stato-Regioni del febbraio 2009, ribadendo quali siano i riferimenti generali per l'ammissibilità della spesa a carico del FSE, vale a dire:

- a) nessuna modificazione/alterazione dei principi contenuti nei regolamenti dei Fondi strutturali comunitari per la rendicontazione della spesa sostenuta;
- b) rendere spesa ordinaria, finanziabile con il FSE, il costo dell'indennità di partecipazione ai percorsi di politica attiva;

²¹ L'Intesa dell'8 aprile 2009 definisce il concorso delle Regioni e delle Province Autonome all'Accordo per gli interventi di sostegno al reddito e di adattamento delle competenze dei lavoratori, con particolare riferimento al contributo dei POR FSE 2007-2013. La tabella allegata all'Intesa riepiloga il contributo delle Regioni e delle Province autonome, pari in totale a 2.202.900.000 di euro, di cui 2.145.600.000 euro a valere sui POR FSE (Asse I adattabilità, Asse II occupabilità) e 57.300.000 di euro su fondi regionali.

²² Cfr. Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, *Nota della Commissione Europea n. 1022 del 22 gennaio 2010 sul "Programma di interventi contro la crisi aspetti di attuazione. Quadro di riferimento"*, reperibile in <http://www.lavoro.gov.it>

- c) rispetto dei criteri di correlazione e di equilibrio tra le spese per le politiche attive e l'indennità di partecipazione, con riferimento al periodo complessivo di attuazione delle misure individuali di politica attiva. Con il termine "correlazione" si intende l'esistenza di una chiara relazione tra l'intervento di politica attiva seguito dal cittadino percettore di ammortizzatori sociali in deroga e l'indennità di partecipazione ricevuta a integrazione del sostegno al reddito;
- d) rispetto dei principi di equilibrio e proporzionalità tra le spese per la politica attiva e l'indennità di partecipazione; tali principi vanno ricondotti alle spese relative alle operazioni finanziarie²³, con riferimento al periodo complessivo di attuazione delle stesse.

In termini di effettiva realizzazione, le iniziative regionali previste dall'Accordo, dopo una prima fase di definizione delle regole e delle procedure per l'accesso agli strumenti di intervento (passivi e attivi), sono state avviate tra la seconda metà del 2009 e i primi mesi del 2010.²⁴ Il perdurare della crisi economica ha indotto lo Stato e le Regioni a continuare nella strategia adottata nel corso del biennio 2009-2010. Il 20 aprile 2011, con la firma dell'Intesa Stato-Regioni per la proroga del finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga per il biennio 2011-2012, si è aperta la seconda fase di programmazione e attuazione degli interventi anticrisi.

Per quanto concerne gli aspetti finanziari, la nuova Intesa stabilisce che:

- a) siano adottate le stesse modalità di finanziamento degli interventi adottate nel biennio precedente, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica definiti nell'Accordo del 12 febbraio 2009;
- b) le risorse nazionali coprano la spesa per gli oneri figurativi e la quota del 60% dell'indennità netta del sostegno al reddito versato al lavoratore, calcolato secondo la vigente normativa;

²³ Per operazione finanziaria si deve intendere "un progetto o un gruppo di progetti selezionato dall'autorità di gestione del programma operativo in questione, o sotto la sua responsabilità, secondo criteri stabiliti dal comitato di sorveglianza ed attuato da uno o più beneficiari, che consente il conseguimento degli scopi dell'asse prioritario a cui si riferisce" (art. 2 del Reg. CE n. 1083/2006).

²⁴ Per una descrizione dettagliata dell'attuazione, si veda il paragrafo 1.5 della presente tesi.

- c) l'integrazione del 40% dell'indennità netta del sostegno al reddito versato al lavoratore, a carico delle risorse regionali, venga erogata a fronte della partecipazione del lavoratore a percorsi di politica attiva;
- d) vengano confermati i massimali di spesa a carico delle Regioni per il finanziamento delle politiche attive del lavoro e dell'indennità di partecipazione alle stesse, così come stabilito dalla precedente Intesa.

La complessiva manovra anticrisi è stata programmata e attuata dallo Stato e dalle Regioni nell'ottica di fornire risposte immediate ai lavoratori percettori di ammortizzatori sociali in deroga e, nella definizione dei piani anticrisi e dei percorsi di politica attiva, si è dovuto tener conto della specificità del contesto economico-produttivo dei vari territori e dell'effettiva disponibilità dei lavoratori a partecipare agli interventi di attivazione (sospensioni a singhiozzo, disponibilità di tempo/ore). In quest'ottica, l'Accordo ha stimolato la nascita di sistemi attuativi innovativi, generati dalla programmazione e dalla *progettazione integrata* tra tutti i soggetti coinvolti. Il concetto di integrazione si applica tra tutti i livelli di governance (Stato, Regioni, Province), alla politica attiva del lavoro (integrazione tra politica attiva e indennità di partecipazione), ai servizi (servizi per il lavoro e servizi formazione/orientamento), ai soggetti che attuano le politiche (centri pubblici per l'impiego, servizi accreditati, servizi autorizzati, enti di formazione), alle risorse economiche (risorse dello Stato, risorse delle Regioni, FSE).

La programmazione, quindi, è stata sviluppata in due fasi fondamentali: 1) la fase del dialogo sociale con la congiunta determinazione di accordi territoriali che definiscono settori/aziende beneficiarie, misure e durata; 2) la fase di esplicitazione degli obiettivi e dei target attraverso l'elaborazione di atti e linee guida che definiscono i beneficiari e gli interventi di politica attiva.

La prima fase ha rappresentato l'incipit della programmazione, la definizione della strategia di contrasto alla crisi e degli investimenti finanziari necessari, frutto dell'azione congiunta di Stato, Regioni e Parti sociali. La seconda, nel definire il bacino dei destinatari, le modalità di concessione degli ammortizzatori in deroga, le procedure e l'offerta di politiche attive del

lavoro ha favorito la strutturazione di un rapporto continuativo tra lavoratori, imprese, servizi competenti e enti di formazione. Le due fasi confluiscono in un'unica strategia di pianificazione, volta ad ottimizzare l'utilizzo delle diverse fonti di finanziamento e orientata a raggiungere gli obiettivi occupazionali e di adattamento delle competenze.

Tale metodo, nella sua implementazione per altro diversificata in base ai contesti locali,²⁵ ha prodotto una forte innovazione nei processi attuativi dei piani anticrisi, e cioè:

- una risposta immediata ai bisogni delle persone e delle imprese;
- il consolidamento dei processi di governance partecipata;
- la valorizzazione delle politiche per l'adattabilità delle competenze e per l'occupabilità (riqualificazione professionale, orientamento, incrocio domanda/offerta);
- l'implementazione di sistemi informativi in grado di fornire tempestivamente informazioni di dettaglio (Sistema informativo del lavoro, Sistemi informativi regionali sulle politiche attive, Sistema informativo sui percettori, Sistema informativo sulle comunicazioni obbligatorie, Click Lavoro);
- l'impatto positivo sui servizi competenti per la qualità nell'erogazione dei servizi di politica attiva e sui volumi di attività;
- lo sviluppo di sistemi di monitoraggio finanziari e fisici;
- la semplificazione delle procedure gestionali e di controllo (costo standard per la programmazione e la rendicontazione delle attività, concetto di operazione finanziaria, verifica dei requisiti di correlazione ed equilibrio).

²⁵ Si vedano, a tale proposito, i documenti predisposti nell'ambito del progetto *Welfare to Work*, finanziato dai Programmi operativi nazionali di FSE a titolarità del Ministero del Lavoro e realizzato da Italia Lavoro S.p.A.: <http://www.italialavoro.it>

1.3 Il ruolo delle Regioni e delle Province autonome nella gestione delle politiche del lavoro nella crisi

Le misure di intervento in deroga alla normativa sugli ammortizzatori sociali rappresentano (almeno fino al dicembre 2012) uno strumento di contrasto della crisi occupazionale che, seppure in maniera parziale, ha consentito di sperimentare alcuni meccanismi fondamentali nella direzione della riforma delle politiche del lavoro nel nostro Paese. Di seguito si analizzano alcuni elementi connotativi della trasformazione avviata con il D.L. 185/2008 e con l'Accordo Stato-Regioni.

Benché l'Accordo Stato-Regioni del 2009 espliciti che il sistema degli ammortizzatori in deroga non costituisce una riforma degli ammortizzatori sociali, esso ha tuttavia introdotto elementi di novità poiché ha sancito il coinvolgimento, ben più ampio di quello meramente finanziario, delle Regioni, che sulla base di accordi territoriali con le parti sociali determinano gli ambiti di intervento (la Cassa integrazione e/o la Mobilità), i lavoratori destinatari dei trattamenti, i requisiti, i criteri di accesso e la durata dei benefici, oltre che le modalità di utilizzo delle risorse dei fondi interprofessionali.

In tale ambito appare rafforzata la concertazione e la collaborazione tra i diversi livelli istituzionali (Stato, Regioni, INPS, Province) e tra istituzioni e attori sociali ed economici, nonché l'adozione – per altro da tempo auspicata²⁶ – di una più stringente strategia di intervento tipo *workfare*, capace, cioè, di vincolare effettivamente la possibilità di accedere a benefici monetari alla ricerca attiva del lavoro e alla partecipazione alle misure di politica attiva, la cui titolarità è delle Regioni.

Rispetto a questo ultimo fondamentale punto, le misure regionali di contrasto alla crisi direttamente connesse all'Accordo Stato-Regioni sembrano contenere il superamento della

²⁶ Cfr. Spattini S., (a cura di), *Dal welfare al workfare: l'attivazione delle politiche passive*, pubblicazione ADAPT, 2005, <http://www.csmb.unimore.it>.

storica criticità denunciata dal CNEL²⁷: la partecipazione alle iniziative di politica attiva è, per il lavoratore, condizione indispensabile (in questo senso si parla di *condizionalità*) per l'ottenimento del sostegno economico. E l'orientamento prevalente vede l'individuo percettore al centro di un intervento - fondamentalmente a finanziamento pubblico - articolato sulle sue esigenze.²⁸

L'Accordo, dando concreta attuazione alle normative anticrisi, ha reso effettivamente praticabili alcune enunciazioni di principio relative al collegamento più stretto tra politiche passive (i sostegni al reddito) e politiche attive (servizi di incontro domanda e offerta di lavoro e interventi formativi) nonché al concorso per il finanziamento di entrambe da parte dello Stato centrale e delle Regioni.²⁹ In questo senso, gli ammortizzatori sociali in deroga hanno reso evidente la fattibilità di un percorso di riforma complessiva del sistema nazionale di ammortizzatori sociali che, di fatto, verrà introdotto nel 2012 con la legge di riforma del mercato del lavoro.

Il ruolo ricoperto dalle amministrazioni locali sul governo dei sistemi formativi ed educativi e del mercato del lavoro trae origine dalla cornice di riferimento definita a livello comunitario e nazionale. In particolare, se con il Trattato istitutivo dell'Unione europea si richiama il principio comunitario di sussidiarietà come orizzonte strategico per lo sviluppo delle linee di intervento territoriali, è nella Carta costituzionale che tale principio trova riscontro, attraverso la declinazione ed il riparto delle competenze tra lo Stato, le Regioni e le altre Autonomie locali.³⁰ In questo quadro di riferimento, il processo di decentramento delle funzioni in senso regionalistico avviato sul piano amministrativo e completato con la

²⁷ A tale proposito, oltre ai già citati rapporti periodici del CNEL, si veda anche: Anastasia B., Mancini M. e Trivellato U., *Il sostegno al reddito dei disoccupati: note sullo stato dell'arte tra riformismo strisciante, inerzie dell'impianto categoriale e incerti orizzonti di flexicurity*, in Trivellato U. (a cura di), *Regolazione, Welfare e Politiche del lavoro*, CNEL, Roma, 2008, <http://www.portalecnel.it>

²⁸ Garofano T. e Spattini S., *Rinnovato slancio all'integrazione tra politiche attive e passive nell'accordo Stato-Regioni per una nuova fase nella gestione della crisi*, in "Bollettino Adapt", n. 20, aprile 2011.

²⁹ Ancora sul ruolo della condizionalità e sui processi di innovazione innescati dall'Accordo Stato-Regioni si vedano: Garofalo D., *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, IPSOA Gruppo Wolters Kluwer, Milano 2010; Tiraboschi M., Spattini S., Tschöll J., *Guida pratica ai nuovi ammortizzatori sociali*, I libri di Guida al Lavoro de Il Sole 24 Ore, 2010; e il più recente S. Spattini, *Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali dopo la Legge 28 giugno 2012, n. 92*, op. cit.

³⁰ Legge Costituzionale n. 3/2001 - Riforma Titolo V della Costituzione [artt. 114–132 Cost.] "Disciplina delle autonomie locali".

revisione della Costituzione - ancor oggi al centro di rilevanti dibattiti in ordine alle modalità di attuazione del cd. "federalismo fiscale" di cui alla Legge delega 42/2009 - ha condotto ad una sostanziale innovazione del sistema pubblico di governo, ispirato ai principi basilari del partenariato, della sussidiarietà e della leale collaborazione tra i diversi organi dello Stato. Sono stati così individuati nuovi ambiti di intervento delle amministrazioni del territorio, chiamate dall'assetto istituzionale definito nel 2001 ad intervenire sulle sfere afferenti alle politiche di sviluppo delle risorse umane, dell'occupazione, del sistema produttivo, dei servizi di inclusione sociale.

In tal modo, riportando sul territorio il centro di definizione e attuazione strategica degli interventi, le Regioni e le Autonomie locali (individuate come destinatarie delle funzioni amministrative, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione) sono state invitate a tracciare le coordinate di una nuova e diversa impostazione qualitativa delle politiche del lavoro, dell'istruzione, formazione professionale e dell'inclusione sociale, orientata efficacemente alla centralità dei cittadini e delle imprese come primari destinatari dell'azione di *policy* territoriale.

Con specifico riferimento alla materia concorrente del lavoro - ferma restando la competenza esclusiva dello Stato sugli aspetti relativi alle tipologie contrattuali e, in generale, alla normativa di diritto del lavoro, in quanto ambiti afferenti alla sfera dell'ordinamento civile - alle Regioni è stata assegnata una rilevante responsabilità di regolazione ed organizzazione del mercato del lavoro, dei servizi di collocamento, nonché delle politiche attive come, ad esempio, nel caso delle normative regionali sul mercato del lavoro, gli atti amministrativi riguardanti il sistema dei servizi per il lavoro e il regime di accreditamento degli operatori privati, il contrasto al lavoro sommerso, i tirocini formativi e di orientamento, la regolamentazione della componente formativa nel contratto di apprendistato, le politiche giovanili, le pari opportunità e gli incentivi alle imprese.

La strategia nazionale per fronteggiare le conseguenze occupazionali della crisi definita nell'Accordo Stato-Regioni del 2009 ha dimostrato la necessità di allargare e approfondire il grado di cooperazione tra i soggetti che intervengono nel mercato del lavoro, in particolare

con una più forte integrazione tra sistema pubblico e soggetti privati (agenzie di intermediazione, enti di emanazione sindacale e datoriale, fondi interprofessionali, enti bilaterali), affermando il ruolo di regia degli Enti locali e, in particolare, delle diciannove Regioni e delle due Provincie autonome di Trento e Bolzano.

Malgrado la contrazione delle risorse destinate alla promozione dei servizi pubblici per l'impiego e il sottodimensionamento degli operatori pubblici impegnati,³¹ le buone prassi promosse in questi anni in varie realtà territoriali nell'affrontare la gestione degli ammortizzatori sociali in deroga mostrano come tali amministrazioni abbiano rilanciato in termini di qualità le sfide del mercato del lavoro, promuovendo nuove ed avanzate politiche del lavoro e servizi maggiormente adeguati alle esigenze dei cittadini e delle imprese. Le amministrazioni pubbliche coinvolte stanno fornendo indicazioni preziose per la ridefinizione complessiva di un sistema – quello delle politiche del lavoro – sempre più aperto a tutta una serie di soggetti pubblici e privati che già operano in maniera più o meno sistemica sul territorio e sempre più orientato ad offrire servizi di qualità attraverso strutture integrate e multifunzionali.

³¹ Cfr. CiccioMessere R. e Sorcioni S., *La collaborazione tra gli operatori pubblici e privati*, Italia Lavoro, 2009.

1.4 Il ruolo del Fondo sociale europeo

Il Fondo sociale europeo è il principale strumento finanziario della *Strategia europea per l'occupazione* e opera come fondo strutturale sui territori italiani da diversi decenni. Come tutti gli strumenti di politica di coesione, è attuato nell'ambito di programmazioni pluriennali (sette anni) attraverso la realizzazione di una molteplicità di interventi progettuali nell'ambito di un Programma operativo articolato in Assi d'intervento che ciascuna Regione o Provincia autonoma ha sviluppato di concerto con il partenariato sociale e presentato alla Commissione europea per una formale decisione di approvazione.

Le Regioni italiane, nell'attuale periodo (2007-2013), sono titolari di 21 Programmi operativi cofinanziati dal FSE, per una dotazione complessiva 13,2 miliardi di euro. Attraverso i Programmi del FSE sono perseguiti gli obiettivi comuni del Paese sui sistemi della formazione, delle politiche attive del lavoro e dell'istruzione. Sono altresì declinate strategie operative per conseguire risultati territoriali in relazione a specifici aspetti dello sviluppo delle risorse umane che ciascuna Regione ha stabilito di affrontare nel proprio Programma operativo con una pluralità di opzioni di intervento.³²

Gli interventi del FSE hanno un ruolo di primo piano nell'ambito delle politiche regionali non solo per la ragguardevole dimensione finanziaria ma, soprattutto, per la spinta

³² Tali opzioni sono sintetizzabili nelle seguenti categorie: *politiche volte a rafforzare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese*, attraverso un importante investimento nell'apprendimento permanente per i lavoratori, gli imprenditori, i manager; il finanziamento di contratti di inserimento, quali l'apprendistato e la connessa formazione; il sostegno alla creazione d'impresa; servizi per l'occupazione, la formazione e il ricollocamento per lavoratori nel contesto di ristrutturazioni aziendali o settoriali; a livello più "sistemico" vengono inoltre sviluppati studi, analisi, ricerche sulle competenze necessarie alle imprese nei territori di riferimento; *politiche per l'occupabilità*, con particolare attenzione ai giovani, alle donne, alle persone in cerca di lavoro e a quelle inattive, il FSE concorre a rafforzare i servizi per l'impiego a finanziare misure attive, il supporto alla ricerca di lavoro, la mobilità e le attività lavorative autonome e incoraggia la sperimentazione di misure flessibili per prolungare la carriera dei lavoratori più anziani e misure per conciliare vita professionale e privata, anche attraverso il miglioramento dei servizi di assistenza all'infanzia e alle persone non autosufficienti; centrali sono le azioni per i giovani, in specie di carattere formativo, per il conseguimento di titoli (qualifica e diploma), per il rafforzamento dei percorsi universitari (anche attraverso moduli professionalizzanti), l'alta formazione post-universitaria, la ricerca in imprese e istituzioni. Un accento rilevante è posto sulla mobilità, sia geografica sia occupazionale, tramite, fra l'altro, l'orientamento, la formazione linguistica e il riconoscimento delle competenze e delle abilità acquisite. Documentazione nazionale aggiornata sulla programmazione e attuazione (finanziaria) del FSE è reperibile nel sito della Ragioneria generale dello Stato in <http://www.rgs.mef.gov.it/> e nell'ambiente dedicato dal Ministero del Lavoro in <http://europalavoro.lavoro.gov.it/>

all'innovazione e alla sperimentazione che la provenienza comunitaria dello strumento imprime alle politiche. I programmi di FSE, nella logica di programmazione comunitaria, si configurano come filiere di attività spesso di tipo "pilota" che, successivamente, consentono di definire un quadro nuovo di azione delle amministrazioni negli ambiti rilevanti e nel governo delle politiche stesse.

Occorre, ad ogni modo, far presente come, a partire dal 2009, gli interventi del FSE abbiano concorso largamente a far fronte alla crisi economica del Paese e ai suoi risvolti occupazionali: una quota importante di risorse e di progetti è stata dedicata al sostegno delle competenze e del reddito di lavoratori a rischio di perdita del posto di lavoro o espulsi dai processi produttivi. Si è trattato di una manovra, concordata fra Governo, Regioni e Commissione europea, che ha impegnato notevolmente le Regioni sul piano programmatico e gestionale, oltre che finanziario. Le risorse dedicate dalle Regioni sono apparentemente contenute, pari al 16,2% dell'ammontare complessivo dei POR, tale impegno, tuttavia, rappresenta circa il 30% del totale complessivo degli Assi dei POR (adattabilità e occupabilità) impiegati nell'attuazione dell'Accordo. È evidente che tale ammontare di risorse ha prodotto un notevole impatto rispetto all'impianto attuativo dei Programmi operativi e la difficoltà di intervenire in maniera ampia su altre politiche di sostegno all'occupazione e alla riconversione dei lavoratori.

Un ulteriore aspetto "strutturale" del FSE è dato dal meccanismo del cofinanziamento nazionale e regionale. È infatti noto che gli strumenti della politica di coesione europea richiedono il concorso finanziario degli Stati membri affinché l'effetto sui territori possa essere massimo. Nell'attuale periodo i POR vedono una compartecipazione dello Stato nell'ordine del 35% del totale dei finanziamenti nell'Obiettivo Convergenza (regioni in ritardo di sviluppo quali, Campania, Calabria, Puglia, Sicilia) e del 50% a carico dello Stato per l'Obiettivo Competitività regionale ed occupazione (tutte le altre Regioni).³³

³³ Circa l'attuale confronto tra le regioni e le istituzioni europee sulle politiche di coesione per il periodo 2014-2020, ancora in corso alla data di redazione della presente tesi, si veda: Committee of the Regions, *Le priorità delle regioni e delle città europee per la politica di coesione 2014-2020*, 4 maggio 2012, <http://cor.europa.eu>

1.5 L'attuazione delle misure di contrasto alla crisi occupazionale nell'ambito dei trattamenti in deroga: il triennio 2009 - 2011

A fronte di uno stanziamento complessivo di circa 8 miliardi di euro per il quadriennio 2009-2012, la quota di risorse effettivamente utilizzata per il finanziamento dei trattamenti in deroga, al 31 dicembre 2011, è stata pari a 3,436 miliardi di euro (il 42,9% dell'ammontare stanziato). Di questi, 2,729 miliardi di euro sono stati utilizzati per finanziare la componente passiva degli interventi (i sussidi al reddito). Le risorse utilizzate per le politiche passive sono per due terzi a carico dello Stato e per un terzo a carico del FSE.

Nello stesso periodo di riferimento, per la componente attiva (servizi per il lavoro e formazione) – tutta a carico del FSE - sono stati rendicontati 707 milioni di euro.³⁴

Tab. 1.5 – Risorse finanziarie erogate (in miliardi di euro) per tipologia di misura (passiva - attiva) e fonte di finanziamento

	Regioni (Por regionali FSE 2007-2013)	Stato (Fondo per le aree sottoutilizzate e Fondo per l'occupazione)	Totale
Politiche passive (sussidi al reddito)	0,707	2,021	2,729
Politiche attive (servizi per il lavoro e formazione)	0,707		0,707
Totale	1,414	2,021	3,436

Fonte: Ministero del Lavoro, Isfol e Italia Lavoro S.p.A

Tra gennaio 2009 e dicembre 2011 circa 98 mila unità locali hanno fatto ricorso per i loro dipendenti ai trattamenti in deroga di sussidio al reddito per sospensione o per licenziamento.

I trattamenti, ripartiti per macro-settori economici, mostrano un ricorso preponderante a tali strumenti di sostegno da parte del settore manifatturiero, il quale però, nel corso delle annualità 2010 e 2011, vede diminuire il suo peso specifico a favore del macrosettore dei

³⁴ La quota del cofinanziamento regionale/comunitario destinato alle *indennità di partecipazione* dei lavoratori alle politiche attive (pari al 30% del totale, innalzata al 40% del totale nel biennio 2011-2012) va a sommarsi all'impegno statale per il sostegno al reddito che ammonta a poco più di 5 miliardi di euro. E' importante rammentare che le risorse di natura statale, così come previsto dall'art. 19, comma 9-bis, della Legge 2/2009 e dall'Accordo Stato Regioni, sono state individuate nel Fondo per le aree sottoutilizzate e – in misura minore – nel Fondo per l'occupazione.

servizi (escluso il commercio) che, proprio nel mese di dicembre 2011, raggiunge la quota del 35% del totale dei trattamenti attivi nello stesso mese.

Analizzando la distribuzione dei trattamenti in deroga per settore economico di dettaglio a cui afferisce l'azienda di appartenenza del lavoratore sospeso, o l'ultima azienda per i lavoratori licenziati, emerge un quadro così delineato:

- per le sospensioni in deroga (*CIG in deroga*) i settori produttivi più coinvolti sono rappresentati da: produzione di metallo e fabbricazione di prodotti in metallo; Industrie tessili e dell'abbigliamento; attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività imprenditoriali e professionali; commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di auto, ecc.;
- per i lavoratori licenziati (*mobilità in deroga*) i trattamenti di sostegno al reddito hanno coinvolto i settori: commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di auto, ecc.; attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività imprenditoriali e professionali.

Tra gennaio 2009 e dicembre 2011 i lavoratori coinvolti nei trattamenti in deroga sono stati 507mila, prevalentemente uomini, con età media di circa 40 anni. Una parte di questi lavoratori ha beneficiato di più di un intervento, per un totale di 730mila trattamenti di sostegno al reddito con gli strumenti in deroga.³⁵

L'85% del totale dei trattamenti in deroga registrati nel triennio considerato ha riguardato le sospensioni (*Cassa integrazione in deroga*), attraverso le quali i lavoratori – pur mantenendo

³⁵ Per produrre elaborazioni statistiche omogenee per tutte le regioni di residenza dei lavoratori coinvolti nei trattamenti in deroga le due agenzie tecniche del Ministero del Lavoro (Isvol ente pubblico di ricerca e Italia Lavoro S.p.A.) incaricate di realizzare il monitoraggio periodico dell'Accordo hanno scelto di considerare l'intero triennio 2009-2011. L'avvio dei programmi regionali che discendono dall'Accordo Stato-Regioni nel corso del 2009 è stato diversificato, così come diversificati sono risultati i "comportamenti" dei sistemi locali nel "recuperare o meno" nelle politiche attive i trattamenti attivati prima della sottoscrizione formale dei singoli accordi tra Regione, Ministero e INPS successiva al febbraio 2009. Tale scelta, unitamente alla mancata presenza nel Sistema informativo dell'INPS dei trattamenti a conguaglio (forma residuale che non prevede il pagamento diretto del sussidio al reddito) e alle modalità operative di impostazione delle elaborazioni (la residenza del lavoratore utilizzata per la regionalizzazione delle informazioni) può determinare scostamenti naturali tra i dati presentati nel Report e precedenti elaborazioni effettuate sullo stesso data-set. Cfr. De Vincenzi R., Irano A. e Sorcioni M. (a cura di), *Attuazione e primi risultati dell'Accordo Stato-Regioni del febbraio 2009. Triennio 2009-2011*, I libri del FSE, Rubettino, Soveria Mannelli, 2012, pag. 34.

il rapporto di lavoro in essere – hanno visto ridursi le ore di lavoro effettivo e la retribuzione, con modalità diversificate di durata delle sospensioni che vanno dalle 0 ore di lavoro (25% del totale delle sospensioni in deroga nel 2011) fino a sospensioni brevi e/o a rotazione (21,4% con sospensioni inferiori a ¼ delle ore settimanali previste dalla contrattazione nazionale). I trattamenti attivi per mese di CIG in deroga hanno raggiunto il valore massimo (circa 130 mila percettori attivi mensilmente) in corrispondenza dei mesi centrali del 2010, per poi calare progressivamente nel corso del 2011 fino ad attestarsi poco al di sotto dei 100 mila trattamenti attivi mensilmente.

Il 15% circa di prestazioni in deroga registrate nel triennio 2009-2011 ha riguardato il sostegno al reddito per i lavoratori licenziati e iscritti alle liste di *mobilità in deroga*. La quota di queste ultime è cresciuta nel corso del 2010 e del 2011, toccando, nell'anno 2011, un valore medio di trattamenti attivi per mese di circa 28mila unità.

Tabella 1.6 – Percettori AASS in deroga nel triennio 2009 - 2011 e per sesso e classi d'età

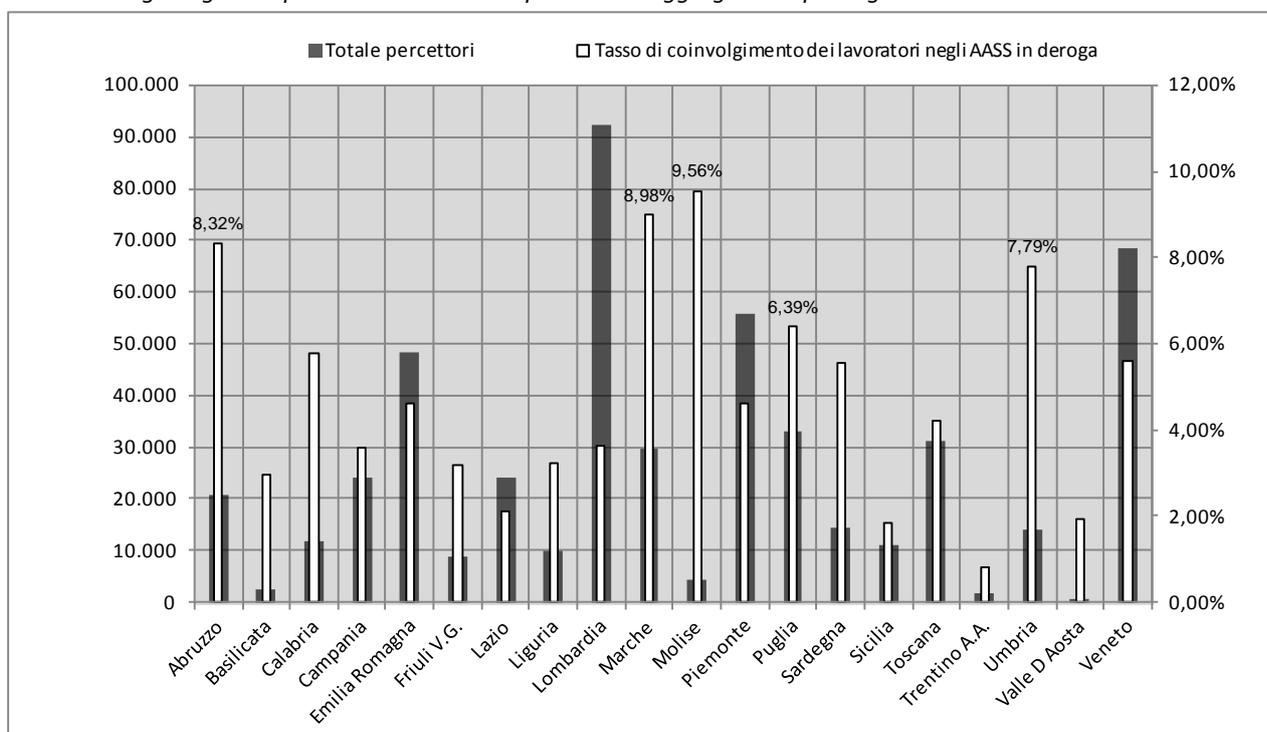
	Sesso									
	Maschi			Femmine			Totale			
	v.a	% riga	% col	v.a	% riga	% col	v.a	% riga	% col	
Classi di età	16-25	42.161	69,2%	13,9%	18.749	30,8%	9,2%	60.910	100,0%	12,0%
	26-35	78.554	57,9%	25,9%	57.006	42,1%	28,0%	135.561	100,0%	26,7%
	36-45	91.723	57,0%	30,3%	69.191	43,0%	33,9%	160.914	100,0%	31,7%
	46-55	70.098	59,3%	23,1%	48.172	40,7%	23,6%	118.270	100,0%	23,3%
	56 e più	20.565	65,6%	6,8%	10.805	34,4%	5,3%	31.370	100,0%	6,2%
Totale	303.101	59,8%	100,0%	203.923	40,2%	100,0%	507.025	100,0%	100,0%	

Fonte: Elaborazioni Isfol e Italia Lavoro S.p.A. su dati INPS – Sistema informativo percettori

Nel triennio, a livello nazionale, i trattamenti in deroga per sospensione o per licenziamento - in termini di volumi complessivi - hanno riguardato principalmente le grandi regioni del Nord Italia (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Piemonte). In termini relativi tuttavia, considerando cioè il numero di percettori di ammortizzatori sociali in deroga in rapporto agli occupati a tempo indeterminato operanti nel settore privato (grafico 1.1), la distribuzione dell'impatto della crisi sui territori regionali assume una diversa fisionomia.

Il tasso di coinvolgimento medio nazionale degli occupati (stabili, nel settore privato) nelle misure di sostegno al reddito in deroga è ricompreso tra il 3 e il 4%. Decisamente al di sopra della media nazionale si collocano le regioni del centro Italia (Marche, Abruzzo, Molise e Umbria) caratterizzate da un tessuto di PMI artigiane connotate in base alla specializzazione della loro produzione, spesso legata a settori fortemente coinvolti nella crisi economica (lavorazione del legno, della carta, dei tessuti, del cuoio e l'abbigliamento in genere), a cui è necessario aggiungere le regioni meridionali (in particolare la Puglia e, in misura minore, Calabria e Sardegna).

Grafico 1.1 - Percettori di sostegno al reddito in deroga nel triennio 2009-2011 e tasso di coinvolgimento negli AASS in deroga degli occupati stabili nel settore privato. Disaggregazione per regione di residenza



Fonte: Elaborazioni Isfol e Italia Lavoro S.p.A. su dati INPS – SIP e dati ISTAT RFL (media 2011)

I lavoratori beneficiari di trattamenti in deroga presi in carico dai servizi competenti per l'avvio dei percorsi di politica attiva sono stati 476mila, di cui 424mila percettori di CIG in deroga e 52mila percettori di mobilità in deroga.³⁶

³⁶ Il volume dei destinatari "attivati" (476 mila) non coincide con il numero di percettori totali registrato dal Sistema informativo percettori dell'INPS (507 mila) perché l'avvio degli interventi regionali di politica attiva e il

Il diritto a percepire l'indennità a fronte della partecipazione ai percorsi di politica attiva è stato garantito e reso effettivo dalle Regioni attraverso l'ampliamento e la diversificazione della gamma di servizi offerti che hanno tenuto conto della eterogeneità del bacino di lavoratori, ed in particolare delle:

- tipologie di ammortizzatore sociale concesso (CIG o Mobilità);
- finalità dell'indennità di partecipazione e del relativo percorso di politica attiva (reintegro nell'azienda di provenienza o ricollocazione);
- durata del percorso offerto (di breve-medio e lungo periodo in caso di sospensione, lungo in caso di mobilità);
- articolazione del percorso (da un set minimo di azioni comprendente orientamento, informazione e accompagnamento alle scelte formative ed erogazione di formazione breve, nel caso di sospensione di breve-medio periodo, sino ad un set massimo di azioni formative e accompagnamento al lavoro o consulenza all'auto-impiego, nel caso di sospensione lunga o di Mobilità).

Il potenziamento e la diversificazione della rete degli operatori pubblici e privati abilitati ad erogare i servizi di politica attiva è stata scelta come strategia principale per dare risposte all'ampliamento della platea degli utenti dei servizi e alla eterogeneità dei loro bisogni. Ciò è stato accompagnato da un processo di adeguamento degli strumenti di intervento per garantire tempi certi di attivazione dei servizi e correttezza gestionale.

In termini sintetici, gli interventi realizzati hanno assunto una serie di caratteristiche omogenee su tutto il territorio nazionale. Volendo proporre una sorta di modellizzazione di un percorso completo di accompagnamento al reinserimento lavorativo (senza tener conto, cioè, che, per le ragioni di eterogeneità della popolazione trattata, alcune filiere di attività possono essere implementate solo su determinati target e non su altri), è possibile affermare che alla presa in carico (accoglienza, sottoscrizione del Patto di servizio e colloquio di I livello) fa seguito la somministrazione di servizi finalizzati alla predisposizione del Piano di azione individuale (d'ora in poi PAI). Per il raggiungimento di questo secondo step, che

relativo finanziamento dell'indennità di partecipazione hanno avuto luogo in momenti differenziati nelle diverse Regioni, in ogni caso successivi alla data di sottoscrizione dell'Accordo Stato-Regioni del febbraio 2009.

caratterizza il percorso di accompagnamento predisposto per i percettori di trattamenti in deroga, i servizi erogati (colloquio di II livello, analisi delle competenze possedute e definizione dei fabbisogni di aggiornamento o riqualificazione) manifestano un crescente livello di individualizzazione. Dalla sottoscrizione del PAI si articolano percorsi di accompagnamento e attivazione diversificati (tutoraggio, percorsi di aggiornamento e riqualificazione su tematiche trasversali o specialistiche) che intendono soddisfare le esigenze emerse dalle fasi precedenti, ivi compresa la durata delle sospensioni, e che dovrebbero rispondere ai fabbisogni espressi dalle imprese operanti nei territori di riferimento e alle opportunità (ancora assai scarse) offerte dai mercati del lavoro locali. Tuttavia, quest'ultimo aspetto incontra ancora difficoltà di attuazione, mettendo in risalto un persistente *mismatch* tra offerta e domanda di lavoro.

Le forme d'intervento più avanzate registrate in diversi contesti locali³⁷ offrono un percorso di accompagnamento complessivo (dai servizi di accoglienza, orientamento, fino ai percorsi di riqualificazione) fortemente individualizzato e intensivo, con una qualità del servizio del tutto paragonabile agli standard europei. Ciononostante, la valutazione positiva dell'adeguatezza della politica e, soprattutto, dell'effettiva qualità dei servizi erogati in termini di capacità di offrire maggiori chances di ricollocazione/reinserimento nelle attività produttive, deve necessariamente essere suffragata da una misurazione certa del valore aggiunto offerto dagli interventi di politica attiva.

³⁷ Cfr. De Vincenzi R., Irano A. e Sorcioni M. (a cura di), *Attuazione e primi risultati dell'Accordo Stato-Regioni del Febbraio 2009. Triennio 2009-2011*, op. cit., in particolare, pagg. 109-135.

CAPITOLO 2: Il monitoraggio e la valutazione delle politiche del lavoro

2.1 Il quadro normativo e regolamentare del monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche in Italia

Le vicende della valutazione delle politiche pubbliche in Italia sono piuttosto recenti. Benché prima del 1999 fossero state realizzate alcune limitate, ma interessanti, esperienze di valutazione delle politiche industriali e delle politiche del lavoro, sarà solo con lo stimolo regolamentare della Commissione europea connesso all'utilizzo dei fondi strutturali³⁸ che il legislatore italiano affronterà organicamente il tema della valutazione degli investimenti pubblici. Con la Legge 144 del 17 maggio 1999 "Misure in materia di investimenti", infatti, viene delineata per la prima volta l'architettura tecnico-strumentale e organizzativa per impiantare nel nostro Paese un sistema nazionale di monitoraggio e di valutazione dell'azione pubblica³⁹.

L'art. 1 della Legge 144/99 individua nel Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe) l'istituzione titolare e responsabile - con il supporto della Ragioneria generale dello Stato - della costruzione e gestione del sistema di Monitoraggio degli investimenti pubblici (Mip) finalizzato alla produzione di informazioni sull'attuazione delle politiche di sviluppo, con particolare riferimento ai programmi cofinanziati con i fondi strutturali europei. Lo stesso art. 1 prevede poi la costituzione di unità tecniche di supporto alla programmazione, alla valutazione e al monitoraggio degli investimenti pubblici, le quali, attraverso la successiva Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri (10 settembre 1999), andavano ad assumere la denominazione di Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, da costituire all'interno di ciascuna amministrazione pubblica.⁴⁰

³⁸ Le valutazioni intermedie, finali ed ex post, nonché le valutazioni tematiche, forniscono le informazioni e le analisi di realizzazione, efficacia e impatto degli obiettivi generali e specifici in cui si articolano i Quadri comunitari di sostegno e i Programmi operativi. Cfr. artt. 40, 42 e 43 del Regolamento (CE) n.1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui fondi strutturali.

³⁹ E' necessario ricordare come la raccolta sistematica e aggiornata di informazioni codificate (monitoraggio) sull'attuazione di una politica o un programma rappresenti la condizione indispensabile per realizzare la sua valutazione di efficienza e di efficacia.

⁴⁰ La Corte Costituzionale, con sentenza del 27 luglio 2001, n. 314, ha rilevato la non costituzionalità della disposizione di cui all'art. 1 comma 2 della stessa Legge 144/1999 che affida alla Presidenza del Consiglio dei

L'indicazione della priorità per una definizione di percorsi conoscitivi e valutativi dei programmi comunitari (regionalizzati) ha determinato la costituzione di tali Nuclei in ciascuna delle 21 amministrazioni regionali e provinciali titolari di fondi strutturali. A livello centrale, presso quello che in seguito verrà denominato Dipartimento per le politiche di sviluppo (Ministero dell'economia), venne istituita l'Unità di valutazione, con compiti di coordinamento tecnico-scientifico. Sempre a livello centrale, alla Ragioneria generale dello Stato è stato affidato il compito di costruire un sistema informativo di monitoraggio nazionale, inizialmente dedicato ai fondi strutturali (sistema Monit) e da estendere progressivamente a tutti gli altri progetti a finanziamento pubblico⁴¹. Il sistema di monitoraggio, così come previsto dalla documentazione tecnica, è stato predisposto in modo da ricevere periodicamente le informazioni anagrafiche sui progetti e sui destinatari coinvolti dagli interventi a finanziamento pubblico.

L'implementazione della Legge 144/99 ha vissuto una prima fase di definizione del più complessivo assetto organizzativo e tecnico, caratterizzata da alcune strozzature e criticità⁴² che, viste in termini positivi e prospettici, hanno fornito indicazioni utili, contribuendo ad una maggiore consapevolezza circa il policentrismo dei luoghi di produzione delle informazioni e, di conseguenza, ad una migliore definizione di protocolli di colloquio e standard informativi minimi indispensabili.

Sul piano della pratica emerge un quadro di esperienze di valutazione dei programmi molto

Ministri la definizione delle caratteristiche organizzative comuni dei Nuclei di valutazione nella parte che ricomprende le due Province autonome di Trento e Bolzano, perché non rispettosa della norma dettata dall'art. 3 del D.lg. 16 marzo 1992, n. 266 e della procedura in esso prevista. Cfr. Corte costituzionale, sentenza del 27 luglio 2001, n. 314, con nota di Carluccio P. e Finocchi R., in "Giornale di Diritto Amministrativo", n. 11, 2001.

⁴¹ Cipe, deliberazione 21 dicembre 2000, n. 144 "Codice unico degli investimenti pubblici e architettura del relativo sistema di monitoraggio - Fase di avvio", G.U. n. 64, 17 marzo 2001, nonché la successiva Delibera Cipe 27 dicembre 2002, n. 143 "Codice Unico di Progetto (CUP)".

⁴² Conseguenze inevitabili di tali criticità, oggi in gran parte risolte, furono ritardi e inefficienze, causati dalla difficoltà di trovare soluzioni tecniche per la trasmissione dei dati dalla periferia (Regione o Provincia autonoma) al centro (Ragioneria dello Stato), oppure dalle difficoltà, per le amministrazioni tecnicamente poco strutturate, di costruire il proprio sistema informativo e gestionale in linea con quelli già in uso nelle amministrazioni regionali più evolute, che avevano impostato, ben prima del 1999, procedure compatibili con le necessità del monitoraggio e della successiva valutazione. Cfr. De Vincenzi R. e Villante C., *Monitoring of Structural Funds: The Development of Policy Evaluations in Italy*, European Evaluation Society, 5th biennial EES Conference: "Three movements in Contemporary Evaluation: Learning, Theory and Evidence", Seville (Spain) 10-12 October 2002.

articolato, ricco sul piano dei differenti approcci e metodi utilizzati, ma fatalmente poco utilizzato dai decisori politici e dal management pubblico, i quali, al contrario, tendono a valorizzare l'investimento pubblico sollecitando un implicito giudizio positivo concentrato sul solo ammontare finanziario stanziato, evitando di sollevare la domanda valutativa e trascurando l'interesse di conoscere l'effettiva utilità dell'investimento.⁴³ L'offerta di valutazione da parte di soggetti pubblici o privati che svolgono tale attività può essere affinata sul piano della competenza tecnica o professionale, ma la motivazione sostanziale del valutatore verso l'esercizio della *policy evaluation* risiede nella crescita della conoscenza. Si tratta di una motivazione definita e univoca. Al contrario, i *policy maker* possono non avere alcuna motivazione verso la valutazione, perché ne ignorano i contenuti e le tecniche, oppure perché non ne percepiscono il beneficio; addirittura possono intravederne un pericolo: *"la domanda politica di valutazione non è, in poche parole naturale e spontanea, poiché il suo esercizio risponde comunque ad un intento di controllo sul policy making."*⁴⁴

Non si tratta naturalmente di una situazione statica ed uniforme. A livello comunitario, la successiva programmazione dei fondi strutturali – quella in corso, relativa al periodo 2007-2013 – non ha mutato il quadro sostanziale delineato nel 1999 ed anche sul piano nazionale la legislazione di settore ha spesso considerato il monitoraggio e la valutazione parte integrante del dettato normativo. È il caso del d.lgs. 276/2003 di "Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla Legge 14 febbraio 2003, n. 30", che dedica l'art. 17 al "Monitoraggio statistico e alla valutazione delle politiche del lavoro". In particolare, il comma 4 dell'art. 17 del d.lgs. 276/2003 incarica una specifica commissione tecnica per la definizione degli *"indicatori di monitoraggio finanziario, fisico e procedurale"* dei diversi interventi previsti dall'articolato di legge.⁴⁵ Lo stesso decreto, istitutivo della Borsa continua nazionale del lavoro, all'art. 17, comma 3, prevede che il Ministero del

⁴³ Si vedano a tale proposito le considerazioni avanzate da: Brancati R. (a cura di), *Analisi e metodologie per la valutazione delle politiche industriali*, Franco Angeli, Milano, 2001, soprattutto pag. 210 e successive.

⁴⁴ Lippi A., *La valutazione delle politiche pubbliche. Dai contesti d'uso al problema degli impatti*, Il Mulino, Bologna, 2007, pag. 187. Parzialmente sullo stesso argomento (ma più centrato sul tema dell'analisi dei processi decisionali in ambito pubblico): Dente B., *Le decisioni di policy*, Il Mulino, Bologna, 2011.

⁴⁵ Per una riflessione approfondita circa le ricadute potenziali dell'art. 17 del d.lgs. 276/2003 si rimanda a: Sestito P., *Monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro: tra retorica e nuove prospettive*, in Olivelli P. e Tiraboschi M., *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano 2005, pagg. 663-680.

Lavoro, in vista dell'emanazione delle necessarie direttive agli Enti previdenziali, "*[si avvalga] delle indicazioni di una Commissione di esperti*" di politiche del lavoro, statistiche del lavoro e monitoraggio e valutazione delle politiche occupazionali, da costituire presso il Ministero stesso ed in cui siano presenti rappresentanti delle Regioni e delle Province, degli Enti previdenziali, dell'ISTAT, dell'Isfol e del Ministero dell'economia e delle finanze, oltre che del Ministero del lavoro e delle politiche sociali". Al comma 2 dell'art. 17 dello stesso d.lgs. n. 276/2003 è previsto che "*la definizione e la manutenzione applicativa delle basi informative in questione [costituite nell'ambito della borsa continua nazionale del lavoro], nonché di quelle in essere presso gli Enti previdenziali [...], tiene conto delle esigenze conoscitive generali, incluse quelle di ordine statistico complessivo rappresentate nell'ambito del Sistan [Sistema statistico nazionale n.d.r.] e da parte dell'ISTAT*". E ancora, al comma 3 dello stesso articolo, è detto che "*la definizione di tutti i flussi informativi [attinenti al lavoro] è adottata dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale [...] previo parere dell'ISTAT e dell'Isfol*". Ciò testimonia la consapevolezza del legislatore circa la necessità di una costruzione del sistema valutativo su fondamenta solide e significative, quali le informazioni e gli indicatori di monitoraggio, in un quadro di coerenza e continuità con le indicazioni provenienti dall'ambito comunitario.

Anche sul piano della costruzione operativa delle precondizioni necessarie alla valutazione, in alcuni contesti regionali (specie del centro-nord Italia) si registra la messa a regime di sistemi di raccolta di informazioni codificate e standardizzate (spesso efficacemente supportata da adeguati sistemi informatizzati di monitoraggio *just in time* e aperti in modo controllato ai soggetti attuatori dei progetti)⁴⁶ che testimonia, sempre sul piano delle

⁴⁶ Si può qui fare riferimento, a titolo esemplificativo, ai sistemi di raccolta delle informazioni finanziarie e fisiche (anagrafiche di progetti e soggetti coinvolti) concernenti i POR. La maggior parte delle Regioni italiane gestisce la programmazione comunitaria attraverso sistemi informatizzati, utilizzabili anche sul piano statistico. In alcuni casi, le caratteristiche di tali sistemi mostrano elementi di innovatività validi a livello europeo. Nel sito del Ministero sono disponibili tutti i documenti di Programmazione e la restante documentazione tecnica, nonché sezioni dedicate alla descrizione dei sistemi regionali di gestione delle informazioni di natura anagrafica e contabile sui singoli progetti: <http://europalavoro.lavoro.gov.it/EuropaLavoro>. Per una comparazione con gli strumenti utilizzati dagli Stati membri si rimanda al sito del *Directorat-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities* e alle sue diverse sezioni tematiche: <http://ec.europa.eu>.

ricadute dei precetti regolamentari e normativi, una parziale e non omogenea crescita della cultura del monitoraggio in Italia.⁴⁷

A distanza di un decennio dal primo intervento legislativo nazionale, la legge nazionale di contabilità e finanza pubblica per l'anno 2010 (Legge 196 del 31 dicembre 2009) dedica l'art. 39 all'analisi e valutazione della spesa. Attraverso tale articolo s'intende, senza oneri aggiuntivi, rilanciare il ruolo dei *Nuclei* - denominati ora *di analisi e valutazione della spesa*. Inoltre, come previsto dalla stessa legge finanziaria, il Governo è stato delegato a legiferare in tema di potenziamento dell'attività di analisi e valutazione e per la riforma del controllo di regolarità amministrativa e contabile.⁴⁸ Il successivo 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", oltre alla esplicitazione dei principi generali e delle definizioni più importanti (Titolo I), entra nell'ambito specifico dell'analisi e valutazione della spesa, cui è dedicato l'intero Titolo V. I primi due articoli, che del d.lgs. 123/2011 compongono la sezione dedicata al tema della valutazione (artt. 25 e 26), sviluppano un quadro concettuale e organizzativo strutturato e coerente con le norme precedenti, con la conferma del ruolo svolto dalla Ragioneria generale dello Stato e dei Nuclei di analisi e valutazione della spesa, quadro entro il quale le amministrazioni centrali sono chiamate a intervenire.⁴⁹ L'art. 27, invece, 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.

⁴⁷ Cfr. 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.

⁴⁸ Per questo secondo aspetto si veda l'art. 2 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 "Riordino e potenziamento dei meccanismi e degli strumenti per il monitoraggio e la valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle Amministrazioni pubbliche", che guarda più specificamente gli aspetti di controllo interno alle amministrazioni pubbliche, affrontati anche dall'art. 49 della L. 196/2009 con l'introduzione degli organismi interni di valutazione.

⁴⁹ Sull'art. 25 e 26 del decreto legislativo 123/2011 il Ministero dell'economia e finanze ha fornito "Prime indicazioni operative" attraverso la circolare del 7 settembre 2011, n. 25.

A completamento di questa panoramica normativa, la Legge 28 giugno 2012, n. 92 "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita"⁵⁰ prevede all'art. 1, commi 2-6, l'istituzione (senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica) di un sistema permanente di monitoraggio e valutazione, basato su dati forniti dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e da altri soggetti afferenti al SISTAN, volto a verificare lo stato di attuazione degli interventi e a valutarne gli effetti sull'efficienza del mercato del lavoro, sull'occupabilità dei cittadini e sulle modalità di entrata e di uscita nell'impiego. A tale sistema di monitoraggio e valutazione, da istituire presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali in collaborazione con le altre istituzioni competenti, concorrono le parti sociali (attraverso le organizzazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale dei lavoratori e dei datori di lavoro), nonché l'INPS e l'ISTAT, chiamati a organizzare banche dati informatizzate anonime (contenenti i dati individuali anonimi, relativi ad età, genere, area di residenza, periodi di fruizione degli ammortizzatori sociali con relativa durata e importi corrisposti, periodi lavorativi e retribuzione spettante, stato di disoccupazione, politiche attive e di attivazione ricevute), accessibili a enti di ricerca e università.

⁵⁰ Nell'arco di pochi mesi dalla sua approvazione la Legge 92/2012 di riforma del mercato del lavoro è stata oggetto di molti appuntamenti seminariali e di svariate pubblicazioni, perlopiù Guide per le aziende e per le diverse professionalità a vario titoli coinvolte nei temi del lavoro. Nelle trattazioni del complesso articolato di legge, il monitoraggio e valutazione affrontati con i commi 2-6 dell'art. 1 vengono del tutto ignorati. Unica eccezione è rappresentata da: Rausei P. e Tiraboschi M., *Lavoro: una riforma sbagliata*, E-Book ADAPT University Press, 2012 pagg 3-9.

2.1.1 Alcune considerazioni sullo sviluppo nazionale della cultura del monitoraggio e valutazione

Nonostante gli interventi normativi predisposti nell'arco di più di un decennio e la parallela costruzione e messa a regime (almeno nei contesti più evoluti) di archivi amministrativi sempre più rispondenti ai bisogni informativi connessi alla verifica e al monitoraggio, l'Italia, specie se messa a confronto con gli altri contesti nazionali, mostra a tutt'oggi elementi di criticità e ritardi evidenti sul piano della cultura e delle pratica di valutazione delle politiche pubbliche. Secondo Bruno Dente⁵¹ la valutazione, nelle fasi in cui viene introdotta, ha a che fare quasi invariabilmente con *l'accountability*, con la necessità e la volontà cioè di aumentare la responsabilità e la trasparenza delle amministrazioni relativamente ai risultati raggiunti. Ciò avviene su stimolo esterno e sulla base di norme che prescrivono l'obbligatorietà della valutazione e/o del controllo. Questo è particolarmente vero, argomenta l'autore, per quanto riguarda le politiche europee, che hanno da tempo istituzionalizzato tre fasi di valutazione (ex ante, in itinere ed ex post) per tutti i programmi, ma anche a livello nazionale è possibile riscontrare oggi una simile enfasi sull'obbligatorietà della verifica dei risultati. I limiti dimostrati dall'esperienza italiana in questa prima fase - prosegue nella sua analisi Dente - sono connessi alla finalità del controllo formale ove anche la *compliance* (ossia l'adesione alle finalità della valutazione) tende ad essere formale: *"esistono documenti che si chiamano rapporti di valutazione, organismi che si chiamano Nuclei di Valutazione, funzioni che si chiamano controllo di gestione o controllo strategico, ma di fatto di valutazione e di controllo se ne fa ben poca. Insomma questo primo stadio del processo di costruzione della capacità di valutazione lascia molto spesso l'amaro in bocca e viene largamente percepito come deludente"*.⁵²

La preparazione di manuali, di liste di indicatori, di modelli standard, di software dedicato, hanno lo scopo di aumentare la comparabilità dei prodotti della valutazione e del controllo.

⁵¹ Dente B., *Analisi delle politiche pubbliche e valutazione*, in "Rassegna Italiana di Valutazione", anno X, n. 34, 2006.

⁵² Dente B., *Analisi delle politiche pubbliche e valutazione*, op. cit., pag. 104.

Tuttavia è facile che si riproducano i limiti fin qui descritti: tanto più dettagliate e rigorose sono le linee guida prescritte, tanto più si rafforza il carattere esterno dell'intero esercizio. In altri termini, coloro che sono obbligati a valutare, nella migliore delle ipotesi, tendono a rispondere all'adempimento con il minimo degli sforzi, convinti che, in ogni caso, la probabilità di sanzioni (se prevista) sia estremamente bassa.⁵³

Per altro, se è vero che dal 1999 sono state realizzate una pluralità di esperienze di valutazione di politiche o programmi, la maggior parte delle quali sintetizzate nella ricognizione promossa dal CNEL attraverso l'iniziativa della Commissione di indagine sul Lavoro in tema di monitoraggio e valutazione degli effetti di politiche del lavoro⁵⁴, è altrettanto vero che, in primo luogo, tali esperienze - a parte alcune ricerche pilota dai connotati sperimentali - hanno riguardato quella parte di teoria valutativa (metodologia) e pratica di analisi che si occupa specificamente di misurazione dell'efficacia effettiva dei programmi e delle politiche. Le esperienze valutative realizzate in Italia hanno (non a caso) privilegiato: le analisi del processo d'implementazione; la valutazione partecipata (focus con gli attori sociali volti a verificare la "teoria del programma"); oppure la misurazione di indicatori di efficienza realizzativa o di avanzamento procedurale. Nelle pratiche più complesse si è giunti alla misurazione della cosiddetta "efficacia lorda" che non consente alcuna verifica di cosa sarebbe successo in assenza di intervento o mediante realizzazione di

⁵³ In ambito europeo la documentazione più recente che risponde ai connotati messi in evidenza da Bruno Dente è rappresentata dalla nuova guida per la valutazione dello sviluppo socioeconomico realizzata per la Commissione europea, DG Politica regionale, da un team di esperti coordinati dal Tavistock Institute, GHK Consulting Ltd. ed IRS: Evalsed, *Evaluation of Socio-Economic Development. The Guide*, European Commission, Brussels, 2009. La guida, che aggiorna una precedente pubblicazione (collana MEANS), ha come obiettivo l'introduzione e lo sviluppo di nuove capacità valutative, in particolar modo nei fondi strutturali, che mirano a sostenere la coesione economica e sociale nell'Unione Europea. Inoltre, il gruppo *Nonie (Network of Networks on Impact Evaluation)*, costituito presso la Banca Mondiale, promuove la qualità della valutazione di impatto proponendo un metodologia di valutazione multi-dimensionale. Cfr. Wordbank, *NONIE. Impact Evaluation Guidance*, 2008 (reperibile in <http://www.worldbank.org/ieg/nonie>)

⁵⁴ Per una rassegna delle caratteristiche delle azioni di valutazione nell'ambito dei fondi strutturali si veda: Mairate A. *L'esperienza europea nella costruzione delle capacità valutative nell'ambito dei fondi strutturali*, Relazione presentata alle giornate di lavoro: "La formazione per la rete dei Nuclei di valutazione degli investimenti pubblici", Capri, 3-4 giugno 2004. Una raccolta sistematica delle esperienze di valutazione di efficacia è stata realizzata tra il 2008 e il 2009 dal CNEL: Trivellato U., *Analisi e proposte in tema di valutazione di politiche del lavoro*, Commissione CNEL "Il lavoro che cambia: contributi tematici e raccomandazioni, 2009. In particolare, si veda la Parte seconda dell'elaborato, pagg. 28-168, comprensiva di schede descrittive compilate su ciascuna esperienza valutativa. Cfr. <http://www.portalecnel.it/>

interventi alternativi; verifica possibile solo attraverso rigorose analisi controfattuali.⁵⁵ In secondo luogo, senza la realizzazione e valorizzazione (e quindi pubblicizzazione) di valutazioni corrette e coerenti, la domanda sociale sull'effettiva utilità di un programma o di una politica stenta ad emergere e ciò frena (se non, addirittura, azzerà) le potenzialità che il volano normativo rappresenta in termini di innovazione culturale.

Ulteriore elemento sul quale sarebbe necessario fare leva per sviluppare anche nel nostro paese la consapevolezza del valore aggiunto offerto dalle pratiche valutative alla conoscenza risiede nel miglioramento della collaborazione interistituzionale. Non a caso, l'intero art. 27 del d.lgs. 123/2011 insiste sulla condivisione delle banche dati, così come la recente Legge 92/2012 di riforma del mercato del lavoro dedica allo specifico tema i commi da 1 a 5 dell'art. 1. Oggi, infatti, viviamo la paradossale situazione di avere un potenziale informativo vasto, specie su alcuni ambiti d'intervento dell'azione pubblica, ma assolutamente non accessibile agli studiosi del mondo accademico e non, cioè proprio a coloro che hanno le competenze metodologiche e scientifiche adatte per produrre analisi rigorose. L'esempio più evidente è dato dalle politiche del lavoro e della formazione professionale: se si avesse la reale possibilità di mettere in relazione i micro-dati (i dati individuali) sulle politiche attive, prodotti a livello locale dai sistemi informativi regionali, con quelli concernenti i trattamenti di sostegno al reddito e ai successivi percorsi lavorativi registrati nelle banche dati centrali (INPS e Comunicazioni obbligatorie), le analisi valutative potrebbero fornire indicazioni preziose per migliorare la definizione delle politiche e dei programmi futuri. Questo è esattamente ciò che avviene, oramai a regime, nella maggior parte dei paesi europei, ma non in Italia. A partire dagli anni novanta del secolo scorso, infatti, tutti gli interventi di riforma operati nei più importanti paesi dell'Unione europea sono stati accompagnati da un sistema di analisi dell'implementazione e valutazione degli effetti prodotti. Tali sistemi di conoscenza sono in gran parte fondati sull'utilizzo esteso delle informazioni di carattere amministrativo registrate negli archivi nazionali.⁵⁶

⁵⁵ Trivellato U., *Analisi e proposte in tema di valutazione di politiche del lavoro*, op cit, pagg. 1-28

⁵⁶ A tale proposito si veda l'ampia raccolta di studi, ricerche e analisi prodotte in Europa, e messa a disposizione della comunità scientifica e del policy maker, predisposta dall'Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA). L'IZA è un

Eppure anche nel nostro Paese, sul terreno della crescita di attenzione e sensibilità verso la valutazione di efficacia e di impatto, si registra una rinnovata vitalità di iniziative. Si fa qui riferimento innanzitutto al forte accento sull'analisi di tipo *controfattuale*, considerato l'approccio più rigoroso per misurare il grado di raggiungimento degli obiettivi perseguiti attraverso l'investimento oggetto di valutazione posto da Fabrizio Barca, attuale Ministro per la coesione territoriale, nel *Rapporto sul futuro delle politiche di coesione in Europa*.⁵⁷ Ci si riferisce, in ultimo, alle iniziative organizzate negli ultimi anni dal Consiglio italiano per le scienze sociali finalizzate - grazie al lavoro di sintesi analitica proposto da Ugo Trivellato e Alberto Martini⁵⁸ - a stimolare la crescita qualitativa del dibattito e delle esperienze di valutazione di efficacia necessarie, in termini di miglior utilizzo delle risorse pubbliche, per il prossimo futuro.

istituto indipendente di analisi economica (organizzazione non-profit sostenuta dalla Fondazione Deutsche Post), fondato nel 1998 a Bonn, che gestisce una rete internazionale di circa 1.200 economisti e ricercatori. L'istituto offre una vasta gamma di pubblicazioni ed eventi, contribuisce al dibattito pubblico e fornisce consulenza ai responsabili delle politiche sulle questioni del mercato del lavoro. Cfr. <http://www.iza.org/>

⁵⁷ Cfr. F. Barca, *Un'agenda per la riforma della politica di coesione*, Rapporto indipendente predisposto su richiesta del Commissario europeo alla politica regionale (D. Hübner), aprile 2009, in cui l'analisi controfattuale, in altre parole l'analisi capace di misurare il contributo di una politica o di un programma al raggiungimento dell'obiettivo prefissato al netto di tutte le altre variabili esterne, è citata ben diciotto volte. Il rapporto è reperibile su: <http://www.dps.tesoro.it/documentazione>.

⁵⁸ Martini A. e Trivellato U., *Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare le politiche pubbliche*, collana CSS, Marsilio, Venezia, 2011, Per la presentazione e diffusione del volume sono stati organizzati una serie di seminari, occasione di stimolo e confronto sul tema. Cfr. <http://www.consigliosocietari.org>

2.2 Approcci valutativi: qualitativo vs quantitativo

Nelle scienze sociali, il tradizionale dibattito sui metodi qualitativi e quantitativi, approdato in Italia negli anni Settanta del secolo scorso, è ancora oggi percorso da intonazioni polemiche, coniugate a rigide tipizzazioni dei metodi validi per la conoscenza scientifica.⁵⁹ Si tratta di una contrapposizione che - almeno in termini moderni - ha origini intorno alla metà del XIX secolo e che, sul piano dell'epistemologia, ha coinvolto studiosi ispirati al pensiero filosofico positivista nonché al "programma" neo-positivista da un lato e alla fenomenologia ed ermeneutica dall'altro.⁶⁰ Circoscrivendo l'ambito della nostra analisi alla ricerca sociale applicata agli studi valutativi, possiamo definire l'approccio qualitativo quell'insieme di metodologie e tecniche progettate per raccogliere informazioni (sia "qualitative" che "quantitative", ovvero sia numeriche che categoriali) non direttamente dai possessori delle stesse (la popolazione trattata da una politica), ma indirettamente (attraverso testimoni privilegiati). L'approccio quantitativo vede invece una raccolta di dati (tipicamente numerici, ma anche categoriali) direttamente sulla popolazione interessata.⁶¹

Proprio nello specifico ambito della ricerca valutativa, la contrapposizione tra qualità e quantità sembra riaffiorare, oggi, in concomitanza dell'enorme sviluppo delle capacità elaborative delle applicazioni statistico-informatiche e delle potenzialità esplicative che la misurazione dimostra di poter realizzare attraverso tali applicativi. Si tratta di una contrapposizione che può assumere il carattere della dura polemica epistemologica finalizzata a dimostrare la non legittimità del punto di vista messo in discussione. I riferimenti allo *scientismo* o al diffuso "ossequio al feticcio della misurazione che

⁵⁹ Sarà solo a partire dagli anni '80 del secolo scorso che le classiche posizioni delle due ispirazioni epistemologiche (quella neopositivista e quella fenomenologica/ermeneutica) troveranno un parziale terreno di confronto sul quale sviluppare approcci integrati o misti alla conoscenza. Per un'analisi critica delle due posizioni si veda: Agodi M.C., *Qualità/quantità: un falso dilemma e tanti equivoci*, in C. Cipolla e A. De Lillo (a cura di), *Il sociologo e le sirene. La sfida dei metodi qualitativi*, Franco Angeli, Milano, 1996, pp. 106-135.

⁶⁰ Sparti D., *Epistemologia delle scienze sociali*, Il Mulino, Bologna 2002; Montuschi E., *Oggettività e Scienze Umane*, Carocci, Roma 2006.

⁶¹ Statera G., *Metodologie e tecniche della ricerca sociale: una introduzione sistematica*, Palumbo, Palermo 1990.

sottenderebbe l'approccio quantitativista"⁶² e, sul versante opposto, l'accusa di ridurre le questioni di metodo a meri elementi di buon senso che connoterebbe l'approccio qualitativo, stanno a dimostrare l'asprezza di tale confronto.

Per progredire verso una maggiore contestualizzazione della proposta metodologica avanzata nel prossimo capitolo è opportuno approfondire i termini della rinnovata *querelle* tra approcci qualitativi e quantitativi. Nell'ambito della ricerca applicata alla valutazione di un programma/politica/trattamento, si registrano due approcci fondamentalmente, o meglio, epistemologicamente contrapposti. Si tratta della *valutazione realista*, che si ricollega all'oramai classico testo dei britannici Ray Pawson e Nick Tilley⁶³ e della valutazione intesa come *misurazione degli effetti*, che si sviluppa nell'ambito delle scienze microeconomiche beneficiando, tra l'altro, delle ricadute prodotte dall'assegnazione, nel 2000, del premio Nobel per l'economia ad uno dei suoi maggiori esponenti.⁶⁴ I due approcci - come sottolinea efficacemente l'Unità di valutazione degli investimenti pubblici la quale, nell'ambito dei fondi comunitari, ha il ruolo di coordinare le metodologie per la valutazione dei programmi⁶⁵ - non sono incompatibili, per il semplice fatto che rispondono a esigenze conoscitive diverse. La misurazione degli effetti indaga *the effects of causes*, mentre la valutazione realista è interessata a *the causes of effects*. Nel primo caso, attraverso il principio di causalità che connota i modelli causali, si vuole capire se un certo stimolo ha prodotto un effetto (desiderato o meno), nel secondo caso si vuole capire quali meccanismi causali hanno prodotto (o possono produrre) certi effetti (osservati o auspicati). I due

⁶² Cfr. Marradi A., *Misurazione, esperimenti, leggi: il sillogismo scienziato*, in "Quaderni di Sociologia" LIV, 3 2010, pagg. 101-139.

⁶³ Pawson R. e Tilley N., *Realistic Evaluation*, Sage, London, 1997.

⁶⁴ James Heckman, (con Daniel McFadden), nel 2000, è stato insignito del premio Nobel per l'economia, per gli studi e l'analisi statistica svolta sui campioni selettivi. Già dalla fine degli anni '80 Heckman aveva iniziato ad interessarsi alle applicazioni dell'econometria alle scienze sociali e, in particolare, alla valutazione dei programmi di intervento sociale (ivi compresa la formazione e le politiche del lavoro). Cfr. 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, 1999. Tale lavoro, nel 2007, è stato esteso e aggiornato rispetto ai sensibili sviluppi dei metodi, delle tecniche e della strumentazione dell'econometria applicata alla valutazione dei programmi sociali: Heckman J.J., *Econometric evaluation of social programs*, chapters 70-77 of *Handbook of Labor Economics Programs*, Vol 6, Elsevier ed., 2007.

⁶⁵ Ministero del tesoro, *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, Materiali Uval, 2011, reperibile in <http://www.dps.tesoro.it/materialiuval/metodi.asp>

obiettivi conoscitivi sono importanti e andrebbero perseguiti entrambi, riconoscendo la diversità degli strumenti analitici necessari a perseguirli.

2.2.1 La posizione della valutazione realista

Malgrado il rassicurante e condivisibile intervento dell'Unità di valutazione degli investimenti pubblici, la polemica tra le due scuole di pensiero non sembra facilmente superabile. La valutazione realista e la valutazione intesa come misurazione degli effetti tendono oggi a perpetuare quell'aspro confronto dialettico che, sin dalle loro origini, caratterizza le scienze sociali.⁶⁶

Quello che i "realisti" criticano alla tradizione dei modelli causali è la considerazione dei fenomeni in maniera eccessivamente semplificativa della realtà: la spiegazione di un fenomeno sulla base di una relazione causale, pur considerando la possibilità che tra le variabili possa esistere una relazione spuria, una relazione interveniente o una relazione indiretta, è insufficiente perché non considera i meccanismi e i contesti entro cui le azioni si collocano. L'attenzione è rivolta alla sola possibilità di impiegare una tecnica e indicatori multipli per l'elaborazione di un modello statistico o econometrico, non alla possibilità di operare un'adeguata concettualizzazione o di ottenere risultati interessanti. La comunità scientifica che adotta la *realistic evaluation* vede nelle analisi delle relazioni causali una totale mancanza della *comprensione*: le relazioni andrebbero comprese all'interno di un quadro analitico più ampio, in cui dovrebbero rientrare i meccanismi che sottostanno all'azione e che connettono le sequenze causali, cercando di non cadere nell'errore di ricorrere, con una fede indebita, all'osservazione diretta o alla stima delle leggi causali. Ray Pawson e Nick Tilley, nelle loro argomentazioni, partono dal presupposto che esiste un mondo reale dove le cose accadono indipendentemente dalla nostra percezione di esse. Ciò comporta che i risultati osservati derivano dall'interazione dei meccanismi con il contesto e dalle risorse messe in campo e che il compito della ricerca valutativa sia principalmente

⁶⁶ Per un approfondimento circa la *vexata quaestio* epistemologica applicata alle scienze sociali e alla valutazione, si veda: Shadish W., *Philosophy of Science and the Quantitative-Qualitative Debates. Thirteen Common Errors*, in "Evaluation and Program Planning", Vol. 18, No. 1, 1995, pagg. 63-75.

quello di interrogarsi sui meccanismi che hanno reso possibile il suo successo o, viceversa, il suo fallimento, più che su una quantificazione dell'esito di un programma.⁶⁷

La valutazione realista quindi non si chiede: "quale soluzione funziona?" e neppure "quanto un determinato intervento funziona?"; ma invece: "quale soluzione funziona per chi, in quali circostanze, in che senso, e come?". La valutazione realista individua obiettivi cognitivi decisamente superiori a quelli perseguiti da altri, segnatamente dagli economisti, che si accontentano della "semplice" quantificazione degli effetti di una politica.⁶⁸ L'esperimento, in altre parole, non può dar conto di come un dato trattamento, intervento o programma *X* abbia potuto generare (o non generare) un certo esito *Y*; esso si limita a cogliere la connessione (o la mancata connessione) tra *X* ed *Y*, ma non può dire nulla circa la *natura* di tale connessione (o di tale mancata connessione). *"Inseguendo una spiegazione causale attraverso il modello della congiunzione regolare (la concomitanza), con la sua enfasi su ciò che può essere osservato e controllato, [la valutazione sperimentale] ha finito per trascurare le predisposizioni [liabilities], le forze [powers] e le potenzialità [potentialities] dei programmi e dei soggetti di cui cerca di spiegare il comportamento."*⁶⁹

Inoltre, al paradigma della misurazione degli effetti si rimprovera di voler imporre l'assoluta primazia della loro proposta. *"Il succo della sostanza, da qualche anno a questa parte - scrive Claudio Bezzi, membro dell'American Evaluation Association e socio fondatore dell'Associazione italiana di valutazione - sembra appunto questo: diversi studiosi e professionisti vanno restringendo il campo del giusto, del valido e del necessario a poche pratiche, ovviamente le loro. Capitava quindici anni fa tra gli economisti propugnatori dell'analisi costi-benefici, succede oggi a taluni statistici «controfattualisti», semmai capiterà domani a sociologi per qualche altra cosa. D'altro lato, tutti coloro che senza affatto negare l'importanza di questo approccio non intendono assegnargli una qualunque primazia; ritengono che tutte le tecniche e i metodi abbiano ambiti di maggiore e minore validità a*

⁶⁷ Pawson R. e Tilley N., *Un'introduzione alla valutazione scientifica realista*, in Stame N. (a cura di), *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano, 2007.

⁶⁸ Pawson R., Tilley N., *Realistic Evaluation*, in Matthieson S., *Encyclopaedia of Evaluation*, Beverly Hills, CA, Sage, 2004, pag. 22.

⁶⁹ Pawson R. e Tilley N., *Un'introduzione alla valutazione scientifica realista*, op. cit., pag. 34

seconda dei casi; ritengono che gli approcci misti siano in ogni caso superiori; si fanno più domande e ripongono poca fiducia su risposte di apparente natura causale. Tutto qui: un pensiero unico che afferma la sua supremazia rispetto a un pensiero pluralista che nega a qualunque approccio tale supremazia.”⁷⁰

2.2.2 La posizione della valutazione come misurazione degli effetti (approccio controfattuale)

Sul versante opposto la replica non è meno pervasiva.

“La nostra valutazione conclusiva della valutazione realista - afferma Alberto Martini, docente di Statistica e valutazione dei programmi e attuale coordinatore, insieme a Ugo Trivellato, della Commissione sulla valutazione delle politiche pubbliche istituita dal Consiglio italiano per le Scienze Sociali, tra i maggiori sostenitori italiani del paradigma che si rifà alla misurazione degli effetti per la ricerca valutativa - è un misto di sincero apprezzamento e di altrettanto sincero scetticismo. Apprezzamento per i formidabili obiettivi cognitivi che questo approccio si pone, per l’abilità argomentativa e la profonda cultura dei due autori⁷¹ e per aver attirato l’attenzione su una problematica che tendeva ad essere trascurata, il perché le politiche funzionano o non funzionano. Restiamo invece sinceramente scettici sulla possibilità di ottenere, con i metodi proposti dalla valutazione realista, risultati così convincenti da essere in grado di soppiantare completamente la logica controfattuale. Non basta farsi domande ambiziose, bisogna fornire risposte plausibili. L’approccio controfattuale pone una semplice domanda, ma schiera un apparato poderoso di metodi per trovare risposte credibili. La valutazione realista fa l’opposto: parte con una selva di domande ambiziose, ma poi si

⁷⁰ Bezzi C., *Alcune riflessioni sui due ultimi numeri usciti della Rassegna Italiana di Valutazione*, 2012, pubblicato in <http://www.valutazione.it/>

⁷¹ Il riferimento è proprio a Ray Pawson e Nick Tilley, n.d.r.

riduce ad una serie di raccomandazioni di buon senso: formula una teoria, trova i dati, testa le teorie, affina la teoria."⁷²

L'errore categoriale della *realistic evaluation*, secondo i sostenitori dell'approccio controfattuale, consiste nel confondere una questione di teoria con una questione di metodo.⁷³ L'insufficienza delle informazioni concernenti un determinato *evaluando* (nel nostro caso, le modalità di somministrazione dei trattamenti di politica attiva) può determinare l'impossibilità di sostenere un nesso causale con un effetto osservato (ossia con l'esito osservato su una popolazione): ciò rappresenta un problema tipicamente teorico, non metodologico. La eventuale limitatezza di un modello che stabilisce la relazione tra X ed Y, infatti, non è intrinseca al modello, ma rinvia direttamente ad un deficit di teoria. Proprio la mancanza di un insieme di proposizioni teoriche più articolato impedisce la formulazione di un modello più ampio e, se si vuole, più profondo. Quanto più il modello teorico che orienta l'esperimento risulterà articolato, approfondito e precisato nelle relazioni che lo costituiscono, quanto più le rilevazioni pre e post trattamento risulteranno estese e penetranti, tanto più le analisi statistiche dei risultati ottenuti si caratterizzeranno per offrire una base evidenziale chiara, ampia e utile al controllo delle ipotesi teoriche di riferimento.

2.2.3 Una lettura sintetica che guarda al superamento dell'esclusività dei diversi approcci

Le considerazioni appena svolte riportano alle precedenti riflessioni circa la natura teorica, non metodologica, delle questioni poste dalla *realistic evaluation* e mettono in evidenza la necessità di separare i due ambiti (il teorico e il metodologico). Non esiste, a nostro avviso, un'analisi dei dati realista che si contrappone a un'analisi "anti-realista"; così come non esiste una spiegazione realista alternativa alla spiegazione scientifica; né un disegno di

⁷² Martini A, *Critica alla valutazione realista*, 2009, pag. 11, reperibile in <http://www.prova.org/contributi-metodologici> Più sfumata, ma non meno esplicita, è la posizione critica assunta in: Martini A. e Sisti M., *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2009.

⁷³ Trivellato U., *La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma controfattuale e buone pratiche*, in "Politica Economica", n. 26 (1), 2010, pagg. 5-53.

ricerca realista che presenta caratteristiche peculiari che lo contraddistinguono rispetto all'impostazione dell'indagine convenzionale.

Per limitare il più possibile la discrezionalità di chi è chiamato ad esprimere un giudizio di tipo valutativo, spesso si rende necessario far ricorso all'utilizzo di tecniche e fonti di dati sia qualitative che quantitative, misurazioni sia soggettive che oggettive. Non sempre, infatti, è possibile utilizzare informazioni quantitative ed oggettive, ma ciò non significa che si debba rinunciare a qualsiasi forma di valutazione. Nei casi in cui limitazioni sostanziali o di budget obblighino ad affidarsi ad informazioni più di carattere qualitativo, risulta importante fare ricorso ad un comune quadro metodologico e alla sintesi di informazioni di natura diversa in maniera sistematica. Inoltre, ci sono molte buone ragioni per adottare metodi qualitativi nella valutazione. Per esempio, esse possono fornire informazioni dettagliate su tutto ciò che connota l'oggetto che deve essere valutato, oppure possono contribuire a generare nuove ipotesi da indagare sia quantitativamente che qualitativamente o, persino, fornire indizi circa l'esistenza di effetti indiretti e di nessi causali non considerati.⁷⁴

D'altronde già alla fine degli anni '90 gli statunitensi Peter Rossi, Howard Freeman e Mark Lipsey affrontano l'analisi delle modalità e degli approcci della ricerca valutativa, fornendo un quadro di ampio respiro, completo e particolarmente approfondito.⁷⁵ Si tratta di un lavoro imprescindibile che, entrando nello specifico delle questioni, identifica questi assunti:

- la componente essenziale della valutazione è la ricerca valutativa, che si basa sui principi della ricerca sociale e che di questa condivide metodo e necessità di rigore;

⁷⁴ Una ricerca valutativa svolta dall'Isfol nel 1999, finalizzata ad individuare il valore aggiunto delle politiche di ri-attivazione sulla ricollocazione dei disoccupati di lunga durata, si trovò di fronte alla scoperta di un significativo effetto indiretto del trattamento (e un corrispondente scarso effetto diretto), non considerato fino a quel momento dall'equipe di ricerca. La realizzazione di dieci focus group, svolti coinvolgendo circa 80 destinatari (i lavoratori disoccupati adulti) in diversi contesti regionali e propedeutici alla successiva rilevazione quantitativa, svelò l'esistenza di un effetto delle misure di orientamento alla ricerca di ricollocazione a cui avevano partecipato non su loro stessi, ma sui loro figli. I lavoratori coinvolti, infatti, dichiararono di aver utilizzato le preziose informazioni e conoscenze apprese durante il trattamento e di averle trasmesse ai loro figli che si apprestavano a (o che già stavano tentando di) entrare nel mondo del lavoro. Cfr. Bulgarelli A., De Sanctis A e Malpede C., *Formazione per disoccupati in mobilità: effetti diretti sui percorsi di reinserimento e di transito fra politiche attive del lavoro*, XV Convegno nazionale di Economia e Lavoro – AIEL, Ancona, 28-29 settembre 2000.

⁷⁵ Rossi P., Freeman H. E. e Lipsey M. W., *Evaluation. A systematic approach*, Sage, Thousand Oaks, CA. 1999.

- benché la ricerca valutativa si debba basare sulla molteplicità degli approcci, compresi quelli qualitativi, gli approcci quantitativi appaiono più rigorosi e utili;
- la valutazione basata sull'approccio sperimentale è in assoluto la più alta forma di valutazione possibile (nel volume molto spazio è dedicato a questo argomento);
- il valutatore deve analizzare la logica del programma valutato, e stimare inizialmente la valutabilità del programma.

Il *systematic approach* proposto dai tre autori statunitensi mette in rilievo come la valutazione consista nell'accertare se, e in quale misura, struttura e processo siano adeguatamente in grado di garantire il raggiungimento di una serie di obiettivi, che a loro volta determinano gli effetti e gli impatti, definiti come *outcome* raggiunti dal programma. I tre elementi: *input* (risorse utilizzate), *output* (realizzazione o risultati) e *outcome* sono intrinsecamente legati l'uno all'altro e difficilmente separabili. Essi dovrebbero far parte di un unico sforzo valutativo, il cui tracciato è guidato dal fine ultimo dell'azione. In altri termini, valutare significa analizzare se un'azione intrapresa per uno scopo corrispondente ad un interesse collettivo abbia ottenuto gli effetti desiderati o altri, ed esprimere un giudizio sullo scostamento che normalmente si verifica, per proporre eventuali modifiche che tengano conto delle potenzialità manifestatesi.

La valutazione è quindi un'attività di ricerca sociale al servizio dell'interesse pubblico: si valuta non solo per sapere se un'azione è stata conforme ad un programma esistente, ma anche se il programma è efficace: *"essa risponde ad un'esigenza di una società democratica che vuole conoscere le proprie capacità nel fornirsi dei beni e dei servizi di cui ha bisogno, e che affronta difficoltà e limiti imparando dalla propria esperienza."*⁷⁶

Ulteriore tema che negli ultimi anni ha ricevuto una crescente attenzione è quello dell'utilizzo e della diffusione dei risultati della valutazione. A questo proposito, Michael Quinn Patton sostiene che: *"il senso di una attività di valutazione risiede proprio nella premessa e cioè nel fatto che*

⁷⁶ Stame N., *L'esperienza della valutazione*, Seam, Roma, 1998, pag 89. Della stessa autrice, si veda anche: Stame N., *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano, 2007. Quest'ultimo volume raccoglie prevalentemente testi di autori americani che hanno fondato il campo della valutazione dei programmi e delle politiche.

deve essere giudicata in base alla sua utilità ed al suo utilizzo effettivo".⁷⁷ Questa premessa è valida indipendentemente dal paradigma scelto a riferimento. Un paradigma "aperto alla scelta" respinge l'ortodossia metodologica a beneficio dell'appropriatezza metodologica, come criterio principe per giudicare la qualità di un metodo.⁷⁸

Ciò che conta di più in questa ottica - che la presente tesi intende abbracciare - è l'utilità pratica e la credibilità dei metodi impiegati. Non esiste una *best way* per condurre una valutazione, perché ogni situazione valutativa è unica. Misurazioni e stime credibili, poggiate cioè su metodi robusti, finalizzate a informare su ciò che funziona e per chi, rappresentano la strada più interessante e utile per migliorare l'offerta dei servizi e perfezionare il *targeting*, ossia l'individuazione di "cosa offrire a chi", al fine di massimizzare gli effetti positivi, evitando che l'investimento pubblico produca *deadweight effect*, cioè effetti o cambiamenti, come, ad esempio, la modifica della condizione occupazionale degli individui trattati da misure di politica attiva del lavoro, che comunque, anche senza l'investimento, avrebbero avuto luogo.⁷⁹

⁷⁷ Patton M.Q., *Utilisation Focused Evaluation*, Sage Publication, Newbury, 1997, pag. 20.

⁷⁸ Patton M.Q., *Qualitative evaluation and research methods*, Sage, London 1990, pag. 38.

⁷⁹ McEldowney J., *Policy Evaluation and the Concepts of Deadweight and Additionality: A Commentary*, in "Evaluation", vol. 3(2), 1997.

2.3 Il metodo controfattuale per la misurazione degli effetti dei programmi e politiche

Il presente paragrafo intende affrontare sinteticamente i principali riferimenti concettuali e le diverse opzioni metodologiche relative all'analisi controfattuale e al paradigma della *misurazione degli effetti* applicato alla ricerca valutativa. Ciò significa che l'illustrazione dei metodi, più che all'approfondimento delle questioni strettamente tecniche (che rimandano ad un articolato sistema di competenze specialistiche avanzate di tipo statistico-econometrico) persegue un altro obiettivo. La rassegna che segue, infatti, vuole offrire un contributo - epistemologico prima che tecnico - alla definizione di una proposta metodologica per la valutazione di efficacia delle politiche di sostegno e accompagnamento al reinserimento lavorativo dei lavoratori licenziati, capace di innestarsi proficuamente sui processi di trasformazione/evoluzione che, dal 2009, stanno ridisegnando il sistema di welfare italiano.

Relativamente all'approccio concernente la *misurazione degli effetti*, Alberto Martini e Ugo Trivellato hanno di recente offerto un contributo significativo volto a stimolare un confronto interdisciplinare che in Italia, almeno fino al recente passato, non era ancora stato avviato.⁸⁰

La sintesi delle tre tesi fondamentali contenute nel loro lavoro può essere così articolata:

1. il metodo sperimentale deve essere collocato nella giusta prospettiva: è opportuno considerare questo metodo come *caso speciale* di un approccio più generale alla valutazione, *l'approccio controfattuale*, che si serve di metodi sperimentali e di metodi non-sperimentali;
2. l'approccio controfattuale non è rilevante per qualsiasi problema di valutazione, bensì solo per un tipo particolare di domanda valutativa, quella che chiede di quantificare l'effetto di un particolare intervento pubblico. L'approccio controfattuale e, a monte, il metodo sperimentale, possono essere ignorati da chi

⁸⁰ Cfr. Trivellato U., *La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma controfattuale e buone pratiche*, in "Rivista di studi e ricerca di politica economica", Il Mulino, n. 1 aprile 2010, pagg. 5-54 e il già citato: Martini A. e Trivellato U., *Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare le politiche pubbliche*, op. cit.

non debba rispondere a questo tipo di domanda valutativa;

3. la ragione dell'indubbia scarsità di esperienze di valutazioni d'ispirazione controfattuale in Italia è da ricercarsi non tanto in obiezioni di tipo etico o teoretico (rilevanti solo in alcuni casi) o in difficoltà di ordine tecnico o logistico (superabili con adeguate risorse), bensì nella scarsa propensione delle pubbliche amministrazioni italiane a mettere in discussione l'efficacia dei propri interventi e, quindi, a quantificarne gli effetti.

2.3.1 Il concetto di controfattuale

L'effetto di una politica è definito come differenza tra due valori della variabile risultato. Ma di questi due valori: uno è un *valore osservabile*, tra i soggetti esposti alla politica *dopo* l'esposizione (valore fattuale); l'altro è un *valore ipotetico* e si riferisce a ciò che si sarebbe osservato tra gli stessi soggetti, nello stesso momento, se costoro non fossero stati esposti alla politica (valore controfattuale). È utile ribadire come tale differenza non sia direttamente calcolabile, perché mentre uno dei termini della differenza è direttamente osservabile (almeno in linea di principio), il secondo termine non lo è mai, in quanto è l'attuazione stessa della politica a renderne impossibile l'osservazione. Sono possibili solo due eventi: o un insieme di soggetti è esposto alla politica, quindi non possiamo osservare il controfattuale; oppure lo stesso gruppo di soggetti non vi è esposto, quindi non possiamo osservare alcun valore dopo l'esposizione alla politica, dato che tale esposizione non c'è stata.

Questo è un dilemma che non riguarda solo la valutazione delle politiche, ma in genere tutta quella parte delle scienze sociali che tenta di inferire rapporti di causalità dall'osservazione di fenomeni. Paul Holland ha definito la non osservabilità del controfattuale come "*the fundamental problem of causal inference*".⁸¹

⁸¹ Holland P.W, *Statistics and Casual Inference*, in "Journal of the Statistical Association", Vol. 81, n. 396, 1986, pag. 945- 960.

In linea di principio, dunque, questo problema non ha soluzione. Se l'effetto di una politica è la differenza tra ciò che è successo *dopo* e ciò che sarebbe successo *senza*, l'effetto non sarà mai osservabile e la valutazione dell'effetto della politica sarà a rigore impossibile. Tuttavia, nella ricerca sociale finalizzata alla valutazione appare sufficiente una sua ragionevole e credibile approssimazione. Tale approssimazione dell'effetto di una politica potrà essere ottenuta sostituendo al valore controfattuale un valore che sia osservabile e allo stesso tempo approssimi, nel modo più *credibile* possibile, ciò che sarebbe successo ai soggetti esposti alla politica se non lo fossero stati.

Le strategie per la valutazione degli effetti di una politica sono quindi, nella loro essenza, strategie per approssimare il controfattuale puro con qualche valore *credibile*, utilizzando le informazioni disponibili: *"una valutazione degli effetti sarà tanto più plausibile quanto più sarà credibile la strategia che abbiamo adottato per approssimare il controfattuale"*.⁸²

Da questo punto di vista la valutazione delle politiche non produce certezze incrollabili, ma può produrre argomentazioni valide, che possono comunque arricchire il processo decisionale pubblico. Occorre essere consapevoli del fatto che l'uso, anche estremamente rigoroso, di numeri e statistiche non genera di per sé risultati incontrovertibili; al massimo mette a disposizione dei *policy maker* e della collettività ragionamenti più solidi e credibili a favore, o contro, determinate ricette di *policy*. Ma si tratterà pur sempre di argomentazioni, più o meno plausibili, e non di verità scientifiche.

Nei prossimi paragrafi esamineremo una serie di possibili disegni di valutazione degli effetti di politiche pubbliche: tali disegni sono molto diversi tra loro, in termini di complessità analitica, di ricchezza delle informazioni, di difficoltà di applicazione e di plausibilità delle stime che producono. Tutti però sono accomunati da un tema di fondo: per valutare un effetto occorre trovare un modo per ricostruire una verosimile situazione controfattuale.

⁸² Martini A. e Sisti M., *L'approccio controfattuale alla valutazione degli effetti delle politiche*, in 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, pag. 48.

2.3.2 Il metodo controfattuale di tipo sperimentale: esperimento controllato ed esperimento naturale

Il focus della valutazione di efficacia di una politica pubblica avente la finalità di misurare gli effetti determinati dalla sua attuazione è la *ricostruzione credibile della situazione controfattuale*: la valutazione degli effetti causali di una politica pubblica deve dimostrare, in modo convincente, che cosa sarebbe successo senza la politica o con una politica diversa, e deduce l'effetto dalla differenza rispetto alla situazione osservata dopo l'intervento. Anche se l'esperienza insegna che ogni fenomeno sul quale una politica vuole incidere ha una sua dinamica spontanea, che lo porta a migliorare o a peggiorare per cause che non dipendono dall'intervento posto in essere, la strategia principale con cui si tenta di ricostruire il controfattuale è osservare ciò che accade su un analogo insieme di soggetti non destinatari dell'intervento. In altri termini, affinché questa strategia conoscitiva sia credibile, occorre che i due gruppi, destinatari e non destinatari (trattati e non-trattati) di una politica, misura o intervento valutato, abbiano caratteristiche simili. Ciò richiede che tra i due gruppi non ci siano differenze sistematiche nelle condizioni di partenza, cioè rispetto a caratteristiche che, da un lato, rendono trattati e non-trattati diversi in modo sistematico e, dall'altro, influiscono sulla variabile-risultato. L'assenza di differenze di partenza assicura che i non trattati siano equivalenti ai trattati, oppure che siano stati resi equivalenti ai trattati, salvo il fatto di non essere esposti alla politica oggetto di valutazione.⁸³

Il meccanismo di selezione che garantisce l'assenza di differenze nelle condizioni di partenza è il sorteggio, ossia l'assegnazione casuale ai due gruppi: quello dei trattati e quello dei non trattati. Il corrispondente metodo di valutazione è *l'esperimento randomizzato*.⁸⁴ Il valore nullo delle differenze sistematiche di partenza (precedenti al periodo di trattamento o non trattamento) dei due gruppi comporta che – rimanendo ancora su un piano teorico – la eventuale differenza sistematica rilevata dopo il trattamento (o non trattamento) tra i due

⁸³ Trivellato U., *La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma controfattuale e buone pratiche*, op. cit., pag 11 e successive

⁸⁴ Dobbiamo la prima definizione metodologico-scientifica (prodotta in età contemporanea) del metodo sperimentale a: Fischer R.A., *The Design of Experiments*, Wiley, New York, 1935. Per una descrizione esauriente ed aggiornata del metodo sperimentale si veda: Berk R. A., *Randomized Experiments as the Bronze Standard*, Department of Statistics, UCLA, 2005.

gruppi sia plausibilmente attribuibile al trattamento. L'effetto medio del trattamento - nei casi specifici dell'esperimento da laboratorio - è stimato mediante la semplice differenza dei risultati medi ottenuti tra gli individui appartenenti ai due gruppi.

Questo disegno, adottato per saggiare l'efficacia dei farmaci negli studi clinici randomizzati, può essere applicato anche a interventi di politica economica o sociale. Negli Stati Uniti l'esperimento randomizzato è utilizzato da oltre quarant'anni per valutare l'efficacia di interventi sociali e di politiche attive del lavoro e, più di recente, si è affermato come il metodo più credibile per la valutazione delle innovazioni nell'istruzione.⁸⁵

Nell'ambito delle politiche pubbliche, comunque, numerosi ostacoli si frappongono alla realizzazione di uno studio randomizzato. Alcuni emergono per un complesso di ragioni giuridiche, etiche o semplicemente legate al consenso degli operatori che dovrebbero realizzare l'intervento. Anche quando si sia convenuto di condurre un esperimento sociale, poi, vi è la difficoltà pratica di mantenerne l'integrità, di assicurare cioè che gruppo sperimentale e gruppo di controllo restino tali per l'intera durata dell'esperimento.⁸⁶

Naturalmente, più la durata del trattamento è prolungata, maggiore è la probabilità che intervengano condizioni perturbanti sull'andamento complessivo dell'esperimento che, fuori dal laboratorio, si definisce *esperimento sociale*. Interruzioni del trattamento o, al contrario, opportunità di vivere altre esperienze formali o informali di "attivazione" degli individui non trattati dal programma o politica oggetto di valutazione, rappresentano i riferimenti più immediati per descrivere tutto ciò che può inficiare i risultati di un esperimento sociale. D'altro canto, perché si possa ipotizzare un rapporto causale tra effetto e trattamento è necessario che l'oggetto della valutazione - e dunque dell'esperimento - sia un trattamento significativo (in termini di durata, intensità e coinvolgimento).

Sul piano operativo, ciò sta a significare che, se limitato nel tempo, il trattamento dovrà necessariamente essere di tipo intensivo, altrimenti non appare opportuno avanzare una

⁸⁵ Gamse B.C., Jacob R.T., Horst M., Boulay B., Unlu F., *Reading first impact study. Final report*, National Center for Education Evaluation, Washington DC, 2008.

⁸⁶ Ichino A., *Il problema della causalità*, in Brucchi L. (a cura di), *Manuale di Economia del Lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2001.

tesi sulla sua efficacia. Se la durata del trattamento non è breve è inevitabile, invece, predisporre un adeguato sistema di monitoraggio attivo per l'intera durata dell'esperimento. In altre parole, il controllo dell'esperimento, oltre alla costruzione casuale (o randomizzata) dei due gruppi è da estendere a tutto il processo di sperimentazione e per l'intera durata del trattamento. Per affrontare talune situazioni di incertezza sul trattamento ricevuto sono stati ideati metodi statistici ad hoc: si è sviluppata una letteratura specializzata nell'analizzare gli effetti di interventi in presenza di quella che, in inglese, è definita come *partial compliance*, cioè aderenza incompleta al trattamento assegnato. Questi metodi sono utilizzabili in quelle situazioni in cui alcuni individui assegnati al trattamento vi si sottraggono (i cosiddetti *no-show*), mentre altri che ne sono esclusi riescono ad usufruirne comunque (i cosiddetti *cross-over*).

Quando il processo che conduce alla definizione dei due gruppi da confrontare (trattati e non trattati o trattati da una misura alternativa) dipende da una condizione esterna, slegata dalla volontà degli individui destinatari o gestori degli interventi e, nel contempo, tale condizione esterna non influisce direttamente sulla variabile esito, sul cambiamento osservato a valle del trattamento o del non trattamento, il metodo di analisi è definito *esperimento naturale*.⁸⁷

Per proporre un'esemplificazione legata all'ambito specifico delle politiche del lavoro per le persone che hanno perso il lavoro, ipotizziamo che si voglia conoscere *se e quanto* una nuova misura di attivazione (poniamo, un servizio per il lavoro intensivo e integrato con elementi di *empowerment* e di riqualificazione), inserita in un più ampio programma di interventi, determini come effetto la riduzione dei tempi di reinserimento lavorativo. Ipotizziamo, inoltre, che tale servizio sia offerto esclusivamente da un solo operatore privato (agenzia o ente di diritto privato accreditato quale servizio competente al lavoro) presente su un determinato territorio regionale in solo tre province. Nel resto delle province della stessa regione ove è intervenuto il programma la misura di attivazione è invece stata realizzata da centri pubblici per l'impiego, secondo uno schema più tradizionale (privo,

⁸⁷ Cfr. DiNardo, J., *Natural experiments and quasi-natural experiments*, 2008, in Durlauf S. and Blume L.E. (eds.) *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, (2nd ed.), Palgrave Macmillan, 2008.

seguendo lo stesso esempio, della componente di *empowerment* e riqualificazione). Tra il gruppo trattato dalla nuova misura "intensiva e integrata" oggetto di valutazione e il gruppo trattato dalla misura tradizionale, gruppi ambedue determinati in base ad una *variabile esterna o strumentale*, quale la presenza dello specifico operatore privato, non c'è quindi alcuna differenza sistematica, se non quella di risiedere o meno nella provincia ove agisce l'operatore privato che offre la misura innovativa oggetto di valutazione. In questo caso la discontinuità spaziale produce un ambiente simile all'esperimento randomizzato. Il confronto della variabile "esito" (durata della disoccupazione) misurata per gli individui residenti in province con analoghi indici di dinamicità del mercato del lavoro individua la stima dell'effetto medio del trattamento posto a valutazione (misura di attivazione "intensiva e integrata") rispetto al trattamento tradizionale.

L'esperimento naturale, così come il ricorso pianificato all'esperimento controfattuale di tipo randomizzato e controllato – in determinate condizioni – può essere utilizzato su vasta scala per la valutazione dei differenziali di efficacia tra misure di intervento e politiche del lavoro diverse, ma finalizzate a dare risposte a problemi analoghi e per le stesse categorie di persone.⁸⁸

2.3.3 Il metodo controfattuale di tipo quasi-sperimentale: dalla discontinuità intorno ad una soglia (regression discontinuity design) al metodo dell'abbinamento (propensity score matching)

Negli ultimi decenni sono significativamente evoluti i metodi di utilizzo degli archivi individuali di origine amministrativa o statistica, con il ricorso a tecniche di elaborazione direttamente mutate dall'analisi microeconomica e grazie all'accresciuta capacità elaborativa delle tecnologie informatiche. Si tratta di uno sviluppo che mostra al suo interno elementi fondamentali di differenziazione, legati alla varietà delle possibili strutture e contenuti dei data-set individuali, ma anche, e forse soprattutto, dalla più o meno alta sensibilità delle comunità scientifiche impegnate sul terreno specifico delle misurazione degli effetti circa la necessaria conoscenza dell'oggetto da sottoporre a valutazione/misurazione.

⁸⁸ Dunning T., *Improving Causal Inference: Strengths and Limitations of Natural Experiments*, in "Political Research Quarterly", University of Utah, v. 61, Number 2, June 2008, pagg. 282-293.

Ciò rimanda al significato epistemologico dell'integrazione dei metodi, il quale assume valore strategico nella progettazione specifica del singolo "caso di valutazione". Nella ricerca valutativa la realizzazione in sequenza, là dove le condizioni materiali e le risorse disponibili lo consentano, di un'approfondita rilevazione qualitativa che preceda la progettazione stessa della rilevazione quantitativa o della modellizzazione dell'elaborazione dei dati individuali presenti negli archivi amministrativi, offre la maggiore garanzia di giungere ad una conoscenza approfondita dei fenomeni osservati.⁸⁹

La definizione dei *nessi causali fra trattamento ed effetto* può essere oggettivamente arricchita da una ricognizione qualitativa svolta sugli attori coinvolti, siano essi attori istituzionali responsabili dell'attuazione del programma o politica valutata, come pure i beneficiari diretti degli interventi previsti dallo stesso programma o politica.

Con riferimento al trattamento di dati individuali, finalizzati alla ricostruzione della situazione controfattuale a partire dalle informazioni prodotte dall'attuazione del programma o politica oggetto di valutazione, si segnalano alcuni principali metodi.

Nei casi in cui esiste un "razionamento" nell'accesso ad un programma a finanziamento pubblico, il processo di selezione finalizzato ad individuare i beneficiari del trattamento (misura o intervento) dovrebbe procedere con la definizione di una soglia e la determinazione di una classifica o graduatoria delle candidature (degli ammessi o esclusi al trattamento) in base a tale soglia; quest'ultima rappresenta il *punto di discontinuità* intorno al quale si distribuiscono individui/candidati oggettivamente molto simili.

In termini di approccio alla valutazione degli effetti, ciò si traduce nella individuazione dei due gruppi sui quali operare la misurazione del cambiamento, ad esempio di status occupazionale, attraverso il ricorso alla eventuale graduatoria della selezione operata in ingresso: gli ultimi di una graduatoria degli ammessi al trattamento e i primi tra i non ammessi sono detti *individui equivalenti* (cioè, che non mostrano differenze sistematiche

⁸⁹ Per una riflessione sui metodi applicati alla valutazione dei programmi di formazione professionale si veda: Vergani A., *Casi di valutazione. Processi valutativi e azioni formative*, Il Mulino, Bologna, 2004.

nelle variabili osservabili che determinano la soglia).⁹⁰ Se la dimensione campionaria dei casi posizionati intorno alla soglia predefinita non è sufficiente, si ricorre a tecniche di regressione statistica che includano le osservazioni appartenenti ad un intorno più grande rispetto alla soglia predefinita (da qui la dicitura *regression*).⁹¹

Nella realtà dell'attuazione dei programmi di politica del lavoro queste condizioni non sono così comuni. Anche quando le domande di adesione ad un programma sono superiori al numero di trattamenti previsti dal programma, la gestione del processo di selezione e costruzione della graduatoria degli ammessi e non ammessi, specie se relativo a grandi numeri (tante iniziative e tante commissioni di selezione), appare di difficile controllo e standardizzazione. Tali difficoltà hanno determinato lo sviluppo della tecnica statistica di *abbinamento* che consiste nel ricorso al concetto di propensione al trattamento o *propensity score*; il metodo di abbinamento, conseguentemente, è detto *propensity score matching*.⁹²

La propensione alla partecipazione ad una iniziativa o misura di politica attiva rappresenta la probabilità che il soggetto venga trattato in funzione delle sue caratteristiche osservabili presenti in due distinti, ma analoghi, data-set: quello relativo ai trattati e quello relativo ai non trattati. Ad ogni individuo trattato viene abbinato l'individuo non trattato più simile in termini di propensione al trattamento. Il confronto tra i valori assunti dalla variabile esito è comunque effettuato sull'insieme dei trattati e dei non trattati che hanno trovato un abbinamento.⁹³

Esistono ulteriori metodi di ricostruzione della situazione controfattuale ideale legati ad alcune condizioni peculiari connesse al controllo della dinamica spontanea dei fenomeni osservati. In termini sintetici, si tratta di metodi che producono conclusioni valide se il processo che porta a separare trattati da non trattati è determinato da caratteristiche

⁹⁰ Non sono sistematicamente i più preparati o i più dinamici o attivi o bisognosi (solo per fare qualche esempio) a comporre il gruppo dei trattati così individuato.

⁹¹ Per il ricorso a stime parametriche e non parametriche nelle regressioni statistiche utilizzate in quest'ambito, si veda: Muccigrosso T., *La valutazione degli effetti delle politiche di coesione dell'Unione europea sulla crescita regionale*, XXXI Conferenza italiana di Scienze regionali, Aosta, 20-22 settembre 2010, pagg. 5-8.

⁹² Cfr. Ichino A., *Il problema della causalità*, op.cit.; Shadish W.R., Cook T.D., Campbell D.T., *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*, Houghton Mifflin, 2002.

⁹³ Le capacità elaborative dei software più recenti comportano che la definizione degli individui abbinati sia prodotta attraverso la verifica di tutti i possibili abbinamenti, fino alla individuazione di quelli migliori.

(osservabili o meno) costanti nel tempo. Tali metodi, come nel caso del metodo denominato *differenza nelle differenze*, per identificare l'effetto di un trattamento procedono inizialmente al confronto della differenza tra prima e dopo la realizzazione del programma o politica, e successivamente al confronto tra trattati e non trattati. La conoscenza della dinamica spontanea nel tempo, nonché la disponibilità di *dati individuali longitudinali*, permette di superare i limiti derivanti dalla distorsione prodotta dalle differenze sistematiche esistenti tra il gruppo trattato e il gruppo di controllo. Lo scarto medio tra la dinamica spontanea, cioè in assenza di programma o politica, e la dinamica prodotta dalla realizzazione del programma o politica, misurato su ciascun individuo trattato e non trattato, rappresenta la stima dell'effetto medio del trattamento.⁹⁴

Il nostro sintetico *excursus* sui metodi controfattuali di tipo sperimentale o quasi-sperimentale si conclude considerando l'ambito più innovativo affrontato dalla comunità scientifica impegnata sul terreno paradigmatico della *misurazione degli effetti*. I metodi illustrati fin qui si concentrano tutti sulla quantificazione dell'effetto medio prodotto dal trattamento realizzato con l'attuazione di un programma o politica. Molto spesso però, un trattamento può avere *effetti eterogenei* rispetto al tipo di target coinvolto.⁹⁵ Ne consegue che la distribuzione degli effetti assume un valore particolarmente significativo in termini di re-ingegnerizzazione di un programma o politica. L'effetto di un servizio di riattivazione sui lavoratori disoccupati, ad esempio, può risultare molto efficace per i lavoratori provenienti da un determinato settore, oppure per quelli con i livelli di istruzione più bassi, mentre lo stesso trattamento potrebbe dimostrarsi poco, o per nulla, efficace per i lavoratori disoccupati estromessi da un settore diverso, oppure per quelli con titoli di studio medio-alti.

⁹⁴ Cfr. Heckman 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. Gli autori propongono un'estensione della metodologia di *matching* alle informazioni di carattere longitudinale. Lo stimatore proposto si basa sul confronto tra il reddito dei partecipanti prima e dopo la partecipazione al programma e la condizione (in termini di reddito) dei non partecipanti alle stesse date. Tale stimatore, a differenza degli altri stimatori di *matching*, consente una parziale correzione delle distorsioni connesse a differenze nelle variabili non osservabili (legate alle caratteristiche invarianti nel tempo).

⁹⁵ 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 della Società italiana di statistica - Università della Calabria, 25-27 giugno 2008.

Finché l'eterogeneità è connessa alle caratteristiche osservabili, o note, è possibile effettuare misurazioni specifiche per sottopopolazioni; assai più complicato è il caso in cui la forma eterogenea dell'effetto di un trattamento è connessa a caratteristiche non note e non (facilmente) osservabili, come nel caso - solo per fare un esempio - dell'eterogeneità dell'effetto delle misure per facilitare l'inserimento lavorativo dei giovani rispetto ai loro diversi background familiari e culturali.

La tendenza più recente vede gli specialisti impegnati nella *modellizzazione dei comportamenti economici e sociali*⁹⁶ che persegue l'arduo obiettivo di individuare standard comportamentali individuali da acquisire nella stima degli effetti eterogenei connessi alle caratteristiche non osservabili.

⁹⁶ Reiss P.C., Wolak F.A., *Structural Econometric Modeling, Handbook of Econometrics*, Volume 6A, Stanford University, 2007. Si vedano anche i materiali disponibili nel sito della *International Microsimulation Association (IMA)*: <http://ima.natsem.canberra.edu.au>

CAPITOLO 3: Analisi dell'esperienza valutativa realizzata in Francia e sua esportabilità nel contesto italiano

3.1 Alcune considerazioni introduttive

Nel presente capitolo l'attenzione verrà concentrata sulle condizioni per l'applicabilità del metodo sperimentale alla valutazione di efficacia di un programma o politica attiva del lavoro; andremo, a tal fine, ad analizzare un recente *esperimento sociale su vasta scala* realizzato in Francia per la valutazione delle misure di accompagnamento dei lavoratori disoccupati i cui risultati sono stati adottati nel confronto avviato tra governo e parti sociali di quel Paese per il riordino delle politiche attive transalpine.⁹⁷

Tale esperienza, ponendo l'analisi su un terreno di confronto relativo tra due diverse misure d'intervento, ha reso evidente come l'approccio controfattuale, in ambito sociale e per misure di politica attiva realizzate su grande scala, possa far ricorso all'esperimento controllato. L'oggetto della valutazione nell'esperienza francese mostra molti elementi di similarità con le misure di contrasto alla crisi attuate in Italia a partire dall'Accordo Stato-Regioni del febbraio 2009 e perseguite e incentivate nell'articolato di legge concernente la riforma degli ammortizzatori sociali predisposta dal Ministro del Lavoro nel 2012 (art. 2 della Legge 92/2012 e successive modifiche apportate con il Decreto Legge per lo Sviluppo, approvato in via definitiva il 3 agosto 2012).

L'esperienza valutativa francese, oltre ad evidenziare le modalità di utilizzo dei risultati della valutazione da parte dei *policy-making*, appare particolarmente interessante per il tipo di approccio metodologico adottato. La scelta di realizzare un'analisi controfattuale di tipo sperimentale per valutare l'efficacia delle politiche del lavoro secondo il paradigma della misurazione degli effetti, infatti, è stata resa praticabile rinunciando alla definizione di un gruppo di controllo di individui non trattati, ai quali cioè non sarebbe consentito usufruire di alcun intervento di politica attiva.

Per molti decenni in Europa questa strada è stata considerata non praticabile, mentre lo

⁹⁷ Come, ad esempio, nella definizione della Loi n° 2011-893 del 28 luglio del 2011 "Pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels".

studio che si descrive nei successivi paragrafi mostra come, focalizzando l'analisi sul confronto relativo tra diverse misure d'intervento, la valutazione di efficacia attraverso l'analisi controfattuale di tipo sperimentale sia possibile ed auspicabile.

3.2 Organizzazione e ruolo della valutazione nell'ambito delle politiche del lavoro in Francia

Il Ministero del lavoro, dell'impiego e della salute francese dispone della DARES (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques), la Direzione dedicata alla produzione e diffusione di informazioni statistiche, che opera in raccordo con l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques).⁹⁸ La DARES, nello specifico, ha il compito di promuovere la valutazione nel campo delle politiche del lavoro e della formazione professionale, di individuare nuovi dispositivi di politiche per l'occupazione e di proporre cambiamenti nella normativa vigente. Su un piano più tecnico, essa contribuisce anche allo sviluppo, la convalida e l'attuazione di metodi di valutazione necessari a questa missione.⁹⁹

In Francia, il sistema delle politiche di attivazione per le persone in cerca di prima o nuova occupazione e dei servizi di *matching* tra domanda e offerta di lavoro è caratterizzato dalla presenza di un'agenzia nazionale pubblica, denominata Pôle Emploi. La nuova agenzia nasce nel 2008¹⁰⁰ dalla fusione tra l'ANPE (Agence Nationale Pour l'Emploi) e l'Assedic (Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce), la struttura territorializzata di emanazione dell'Unédic (Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie

⁹⁸ L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) afferisce al Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

⁹⁹ "La DARES assure une fonction de veille prospective et d'animation de la recherche dans les domaines de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle. Elle initie par des appels à projets des travaux de recherche, produit et coordonne des études. Un conseil scientifique – rassemblant chercheurs indépendants et représentants des autres directions du ministère et des organismes de recherche sous tutelle – veille à la pertinence et à la qualité scientifique de ces travaux. La DARES exerce de plus la co-tutelle du Centre d'études de l'emploi (CEE) et du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ); elle participe à ce titre à la définition de leurs orientations scientifiques." <http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/>

¹⁰⁰ Loi n. 2008-126 du 13 février 2008.

et le commerce), ossia l'organismo paritario per la garanzia del buon funzionamento dell'assicurazione contro la disoccupazione.

Oltre alla presenza capillare su tutto il territorio nazionale, garantita da ingenti risorse umane e tecniche dedicate,¹⁰¹ Pôle Emploi garantisce, attraverso il *comitato per la valutazione*,¹⁰² la realizzazione del monitoraggio e della valutazione degli interventi per le persone in cerca di lavoro, i lavoratori dipendenti e le imprese.

Periodicamente sono realizzate valutazioni su:

- l'adeguatezza dei programmi o progetti (rispetto al fabbisogno sociale) e le condizioni di attuazione delle azioni relative all'occupazione;
- l'efficacia (capacità di raggiungere gli obiettivi);
- l'efficienza (capacità di raggiungere gli obiettivi con il minor costo possibile);
- la coerenza interna o esterna (tra gli obiettivi e tra questi e altri programmi e misure);
- l'impatto (sul sistema sociale o economico).

L'attività valutativa è svolta sulla base di una serie di requisiti (qualità, rigore, imparzialità, trasparenza, impegno a riflettere la diversità di opinioni, volontà di difendere l'interesse generale) e deve essere in grado di mobilitare vari metodi e approcci, che, a seconda delle questioni da affrontare, coinvolgono varie discipline (statistica, economia, sociologia, scienze politiche e giurisprudenza). I risultati di queste valutazioni sono restituiti ai *policy maker* e al Consiglio di amministrazione dello stesso Pôle Emploi, al fine di chiarire e definire le modifiche proposte in materia di interventi e fornitura di servizi.

A loro volta, sono oggetto di valutazione le performance, la qualità, l'efficacia, l'efficienza e le modalità di erogazione di servizi e prestazioni che fanno capo a Pôle Emploi, comprese quelle gestite da partner convenzionati (soggetti privati). I più recenti risultati della

¹⁰¹ Nel 2010, come si legge nel suo sito internet, Pôle emploi ha realizzato: «21,4 millions d'entretiens conseils réalisés pour les demandeurs d'emploi; 27 millions de visites par mois sur pole-emploi.fr; 701.000 visites-prospection en entreprises; 3,3 millions d'offres collectées; avec plus de 900 agences de proximité et 135 agences spécialisées et plus de 40 plates-formes téléphoniques ou de traitement centralisé; près de 50.000 agents (conseillers) au service de l'emploi»; cfr. www.pole-emploi.org

¹⁰² Nominato dal suo Consiglio di amministrazione in base all'art. 2 della loi n. 126 du 13 février 2008.

valutazione dei servizi destinati ai disoccupati per favorire un più rapido e migliore inserimento o re-inserimento lavorativo mettono in risalto una serie di criticità e di aree di potenziale miglioramento connesse, nella gran parte dei casi, alle difficoltà riscontrate nell'integrazione tra le strutture pre-esistenti la nuova agenzia. Questi risultati - come nel caso dell'inchiesta biennale sulle aspettative, i fabbisogni e la soddisfazione degli utenti, realizzata dall'Institut Paul Delouvrier¹⁰³ - cercano di andare alla radice delle inefficienze riscontrate e attribuiscono grande importanza al rafforzamento di una gestione dei servizi fondata sulle performance.¹⁰⁴ A titolo esemplificativo, la figura seguente (Fig. 3.1) esplicita il livello di soddisfazione degli utenti di Pôle Emploi chiamati ad esprimere un giudizio specifico per ciascun elemento del servizio ricevuto.

¹⁰³ Cfr. BVA / Institut Paul Delouvrier, *La voix des usagers: un levier pour la transformation des services publics*, 13^{ème} édition du baromètre des services publics, décembre 2011, <http://www.delouvrier.org>

¹⁰⁴ Cfr. Jean-Christophe Bonnin, Léopold Gilles, *Le recours aux prestations destinées aux demandeurs d'emploi*, Pôle emploi - Repères & analyses, n. 27, juillet 2011. Si veda anche: Centre d'Analyse Stratégique, *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, pag. 8.

Fig. 3.1 La soddisfazione degli utenti di Pôle Emploi: percentuale di utenti che si dichiarano soddisfatti per singoli elementi del servizio

Les interlocuteurs	75
L'amabilité de votre (ou vos) interlocuteur(s)	83
La confiance que votre (ou vos) interlocuteur(s) a accordé à vos déclarations	74
La compétence de votre (ou vos) interlocuteur(s)	69
L'accueil	67
Les horaires d'ouverture	76
L'aiguillage vers le bon interlocuteur	65
Le temps d'attente ou de mise en relation avec un interlocuteur	62
L'inscription et l'indemnisation	66
La confiance dans le fait que votre demande a été prise en compte	71
Les formalités d'inscription	68
La clarté des informations concernant votre indemnisation	65
Le délai d'indemnisation	59
Autres	55
Le traitement équitable dont vous bénéficiez par rapport à l'ensemble des demandeurs d'emploi	63
La durée de votre prise en charge par les allocations de chômage	53
Le montant des allocations chômage qui vous sont versées	49
L'accompagnement	45
Le bilan de vos compétences professionnelles	55
La qualité des informations concernant les secteurs qui recrutent dans votre domaine ou au niveau local	48
La capacité de votre interlocuteur à vous proposer de lui-même des services ou des solutions utiles pour vous	47
L'accompagnement et le conseil pour mieux répondre à une offre d'emploi ou vous préparer à un entretien	46
L'accompagnement et le conseil dans votre recherche d'emploi	45
Le nombre de formations offertes ou de mesures d'accompagnements offertes et leur adéquation à votre profil	41
Le nombre d'offre d'emploi et leur adéquation à votre profil	34

Fonte: BVA / Institut Paul Delouvrier, *La voix des usagers : un levier pour la transformation des services publics*, 13^{ème} édition du baromètre des services publics, décembre 2011, <http://www.delouvrier.org>

Nel dicembre 2011 la "Convention Tripartite", che opera all'interno del Conseil économique, social et environnemental (CESE) – ossia l'assemblea consultiva delle rappresentanze sociali - ha definito un articolato set di indicatori di performance, di cui Pôle Emploi deve tener conto nell'organizzare ed erogare i suoi servizi. La proposta avanzata dalla Convention Tripartite è

stata sottoscritta nel successivo mese di gennaio dal Ministero del Lavoro, l'Unédic e Pôle Emploi.¹⁰⁵

L'elenco di questi indicatori è riportato nella sua interezza nello schema successivo (Fig. 3.2).

L'insieme di misurazioni proposte riguarda 5 diversi ambiti:

- 1) indicatori di monitoraggio del processo di fusione dell'ANPE e dell'Assedic nel nuovo soggetto denominato Pôle Emploi;
- 2) indicatori di risultato;
- 3) indicatori di performance dei servizi rivolti a chi cerca lavoro;
- 4) indicatori di performance dei servizi rivolti alle imprese;
- 5) indicatori di performance dei servizi di intermediazione attiva.

In base ai primi risultati della valutazione delle performance e di uno studio comparativo sugli assetti dei servizi pubblici in Francia, Germania e Regno Unito,¹⁰⁶ l'Assemblée Nationale de la République française (che insieme al Senato compone il Parlamento della Repubblica di Francia) ha recentemente presentato un *Rapporto di valutazione sulle performance delle politiche sociali*.¹⁰⁷ In tale ambito sono state avanzate raccomandazioni e proposte per migliorare la qualità dei servizi e per l'adeguamento della struttura operativa di Pôle Emploi alle esigenze della popolazione coinvolta dalle conseguenze occupazionali della crisi.

Sempre nell'ambito della valutazione delle politiche del lavoro, la DARES promuove una pluralità di iniziative volte, in modo specifico, alla misurazione diretta o indiretta degli effetti dei trattamenti finalizzati al più rapido e migliore reinserimento dei lavoratori coinvolti.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Convention pluriannuelle 2012 -2014 entre l'Etat, l'Unédic et Pôle emploi, sottoscritta l'11 gennaio 2012. Cfr: www.pole-emploi.org

¹⁰⁶ Ministère de l'économie de finances et de l'industrie, *Étude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*, rapport n° 2010-M-064-02 de l'inspection générale des finances, Paris, 2010.

¹⁰⁷ Assemblée Nationale - Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, *Rapport d'Information déposé en application de l'article 146-3, alinéa 8, du Règlement*, 18 octobre 2012.

¹⁰⁸ Si vedano, a tal fine, le pubblicazioni (études, recherches, statistiques) proposte dalla DARES in <http://travail-emploi.gouv.fr/etudes-recherches-statistiques-de,76/>

Fig. 3.2 - Gli indicatori di performance dell'attività di Pôle emploi definiti dalla "Convention Tripartite"

A – INDICATEURS DE SUIVI DU PROCESSUS DE FUSION

- 1 - Part des implantations locales recevant du public disposant d'une équipe mixte
- 2 - Part des implantations ouvertes au public 35 heures par semaine ou plus
- 3 - Part des demandeurs d'emploi reçus le même jour en entretien d'inscription et en entretien d'élaboration du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE)
- 3 bis - Part des demandeurs d'emploi reçus en entretien unique d'inscription
- 4 - Part des demandeurs d'emploi disposant d'un conseiller personnel
- 5 - Part des effectifs dédiés à la production de services

B – INDICATEURS DE RÉSULTATS

- 6 - Part des demandeurs d'emploi satisfaits des services rendus par Pôle Emploi
- 7 - Part des employeurs satisfaits des services rendus pas Pôle Emploi
- 8 - Nombre d'offres d'emploi recueillies, dont nombre d'offres d'emploi de 6 mois ou plus
- 9 - Taux de satisfaction des offres, dont taux de satisfaction des offres portant sur les métiers en tension
- 10 - Nombre des demandeurs d'emploi en chômage de longue durée
- 11 - Taux de sortie pour retour à l'emploi et pour retour à l'emploi durable, dont publics prioritaires
- 12 - Taux d'insertion dans l'emploi 6 mois après la sortie d'une action de formation financée par Pôle Emploi, dont insertion dans l'emploi durable
- 13 - Taux d'insertion dans l'emploi six mois après la fin d'un contrat unique d'insertion ou d'un contrat avec une structure d'insertion par l'activité économique prescrits par Pôle Emploi, dont insertion dans l'emploi durable
- 14 - Part des licenciés économiques non inscrits comme demandeurs d'emploi à l'issue du dispositif

C – INDICATEURS DE SERVICES AUX DEMANDEURS D'EMPLOI

- 15 - Pourcentage des appels aboutis
- 16 - Part des inscriptions réalisées moins de 5 jours après le premier contact avec Pôle Emploi
- 17 - Taux de décision sur les dossiers d'indemnisation en moins de 15 jours
- 18 - Indicateur de qualité du traitement des demandes d'allocations
- 19 - Nombre moyen de demandeurs d'emploi par conseiller personnel
- 20 - Part des demandeurs d'emploi dans les différents types de services
- 21 - Taux de réalisation des entretiens de suivi mensuel personnalisé
- 22 - Part des demandeurs d'emploi en suivi mensuel sans mise en relation depuis 2 mois ou plus
- 23 - Nombre de demandeurs d'emploi pris en charge par des réseaux spécialisés et par des opérateurs de placement prestataires de Pôle Emploi

D – SERVICES AUX ENTREPRISES

- 24 - Pourcentage des appels aboutis
- 25 - Taux de restes à recouvrer des contributions d'assurance chômage
- 26 - Délai moyen de satisfaction des offres d'emploi
- 27 - Nombre d'entreprises clientes de Pôle Emploi, dont PME de moins de 50 salariés

E – SERVICES D'INTERMÉDIATION ACTIVE

- 28 - Nombre d'embauches réalisées par l'intermédiaire, dont embauches sur offres de 6 mois ou plus
- 29 - Nombre de demandeurs d'emploi bénéficiaires d'une prestation spécifique d'orientation ou d'évaluation des compétences
- 30 - Nombre de demandeurs d'emploi orientés vers le dispositif de validation des acquis
- 31 - Nombre d'embauches en contrat unique d'insertion, contrat de professionnalisation, contrat d'apprentissage, réalisées par l'intermédiaire de Pôle Emploi
- 32 - Effectivité du contrôle de la recherche d'emploi
- 33 - Coût de la mise en relation positive

Fonte: CESE – Conseil Économique Social et Environnemental, *Pôle Emploi et la Réforme du Service Public de l'Emploi: Bilan et Recommandations*, Paris, décembre 2011.

3.3 La valutazione di efficacia attraverso l'esperimento sociale su vasta scala: la valutazione del programma Cap Vers l'Enterprise

Tra il 2007 e il 2009 la DARES ha promosso e finanziato la valutazione degli effetti delle misure di accompagnamento al reinserimento lavorativo per disoccupati che, impostata a monte della realizzazione degli interventi secondo uno specifico protocollo di sperimentazione, ha visto la distribuzione dei potenziali beneficiari ammissibili agli interventi in tre diversi gruppi: un gruppo ai quali è stato somministrato il servizio di accompagnamento *classico* dell'ex ANPE (Agence nationale pour l'emploi ora Pôle Emploi); un secondo gruppo al quale è stato offerto un servizio di accompagnamento al reinserimento lavorativo di tipo *rinforzato* (più intensivo e personalizzato rispetto all'accompagnamento classico), denominato *Cap Vers l'Entreprise* e realizzato da soggetti pubblici; al terzo gruppo, infine, è stato offerto un servizio di accompagnamento anch'esso individuale e intensivo, assicurato da operatori privati per il collocamento identificati dall'Unédic.

L'esito dell'esperienza francese,¹⁰⁹ quale esperimento sociale realizzato su vasta scala (circa 200 mila soggetti assegnati casualmente, ma in modo controllato, ai tre differenti gruppi sopra ricordati) e i contributi scientifici prodotti dall'École d'Économie de Paris e dal CREST (Centre de Recherche en Économie et Statistique),¹¹⁰ hanno determinato una pluralità di

¹⁰⁹ Per una esaustiva ricostruzione dell'oggetto posto a valutazione, la metodologia utilizzata e i risultati ottenuti attraverso le diverse analisi a cui si farà costante riferimento nei paragrafi successivi, si rimanda a: Anpe-Dares-Unédic, *L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi: l'évaluation des expérimentations*, Publication n° 1, janvier 2008; Capelier T., Mizrahi R., *L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi: l'évaluation qualitative de la mise en œuvre des expérimentations*, Publication conjointe ANPE-Dares-Unédic, n. 2, juin 2008; 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 n. 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; Gratadour C., *Les expérimentations d'accompagnement renforcé de l'Unédic et de l'ANPE : analyse des processus d'entrée en parcours d'accompagnement*, n. 41.1, Dares, octobre 2009; Gratadour C., Le Barbanchon T., *Les expérimentations d'accompagnement renforcé de l'Unédic et de l'ANPE: contenu des accompagnements et opinions des bénéficiaires*, n. 41.2, Dares, octobre 2009.

¹¹⁰ 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 è invece 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). Oltre che dal CREST, il GENES è composto

esiti positivi. Ispirandosi ai risultati della valutazione, l'Assemblea Nazionale della Repubblica Francese, di concerto con le parti sociali, ha assunto decisioni orientate verso soluzioni più efficaci, con il più consapevole e adeguato utilizzo di risorse finanziarie pubbliche per le misure e gli interventi di politica del lavoro.

3.3.1 L'introduzione di misure di ri-attivazione attraverso l'accompagnamento rinforzato

A seguito dei risultati delle diverse analisi valutative sulle performance, l'efficienza e l'efficacia dei servizi per il lavoro, nel 2006 l'agenzia pubblica (ANPE) e l'ente bilaterale (Unédic) hanno avanzato una serie di proposte di innovazione dei servizi di riattivazione finalizzati ad innalzare il livello qualitativo e l'efficacia dell'accompagnamento per disoccupati. In tale ambito, la progettazione, operata congiuntamente dalla struttura pubblica e da quella privata, ha individuato alcuni elementi dei servizi erogati sui quali intervenire prioritariamente. Tra questi: la maggiore *individualizzazione* dei trattamenti, che avrebbe significato un sostanziale abbassamento del rapporto tra operatore e utenti (cioè del numero di disoccupati per singolo operatore); la crescita del livello di *intensità* del servizio offerto, che si sostanzia in una riduzione della durata complessiva del trattamento e nel contestuale aumento del numero di incontri settimanali tra operatore e utente; l'introduzione di una forma di responsabilizzazione reciproca tra utente e operatore, dato dalla sottoscrizione di un documento formale (Charte d'adhésion) in cui sono esplicitati gli impegni che ambedue i soggetti sono chiamati a rispettare per l'intero periodo di trattamento.

La progettazione delle nuove misure di accompagnamento è stata sottoposta all'approvazione del Ministero del lavoro il quale, attraverso la DARES, ha voluto 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

dal centro per la formazione continua dei ricercatori e tecnici di ricerca denominato CEPE (Centre d'études des programmes économiques) e da due grandi scuole: l'ENSAE ParisTech (École nationale de la statistique et de l'administration économique) e l'ENSAI (École nationale de la statistique et de l'analyse de l'information).

"rinforzato" (più personalizzato e intensivo rispetto alle misure di accompagnamento classiche o tradizionali) delle misure proposte dall'ex ANPE e dall'Unédic, risultava necessario misurare l'effettivo valore aggiunto offerto dagli interventi proposti in termini di più rapida e migliore ricollocazione lavorativa dei disoccupati sottoposti a trattamento.

L'Unédic, l'organismo paritario incaricato di gestire le indennità di disoccupazione, ha avviato nel 2007 una misura di sostegno al reddito e di accompagnamento intensivo al reinserimento lavorativo dal forte carattere di individualizzazione e responsabilizzazione (data dalla sottoscrizione di un impegno tra le parti, riportato nella figura 3.3). In questo senso si fa riferimento a *misure di accompagnamento rinforzato*. Gli interventi, della durata massima di 6 mesi, prorogabili per ulteriori 3 mesi, sono stati realizzati da Operatori Privati di Placement (OPP) in 10 regioni francesi e, nell'arco di 12 mesi, hanno coinvolto circa 41.000 disoccupati. Questo gruppo ha rappresentato uno dei tre gruppi di riferimento dell'esperimento.

L'ANPE, nello stesso periodo, ha avviato, in 6 regioni della Francia, una misura di sostegno al reddito e di accompagnamento rinforzato (del tutto analoga a quella offerta dagli operatori privati – OPP) denominata *Cap Vers l'Entreprise* (CVE), rivolta alla stessa platea di destinatari e per la stessa durata. Il numero complessivo dei disoccupati trattati da tale iniziativa, in 12 mesi, è stato di circa 40.000 disoccupati. Questo ha rappresentato il secondo gruppo di trattati sottoposto all'esperimento.

Parallelamente alla introduzione di misure innovative, l'ANPE ha offerto a circa 120mila disoccupati interventi di *accompagnamento tradizionale* (realizzati a regime dall'Agenzia da più di un quinquennio), caratterizzati da una durata di 8 mesi, scarsamente individualizzati e senza alcun impegno sottoscritto tra le parti. Questo terzo gruppo, il più consistente, è stato identificato come gruppo di controllo.

Le due misure di accompagnamento rinforzato, tra loro quasi perfettamente simili, eccezion fatta per la natura giuridica del soggetto attuatore (privato nel caso dell'Unédic titolare del programma OPP e pubblico nel caso dell'ex ANPE, titolare del programma CVE) hanno interessato quindi territori differenti, ma rispondevano, entrambe, ad un bisogno comune:

l'uscita dallo stato di disoccupazione e l'accompagnamento verso un nuovo lavoro.

Fig. 3.3 La Chartre d'adhésion del disoccupato al programma Cap Vers L'Entreprise

CAP VERS L'ENTREPRISE

Prestation demandeur d'emploi



CHARTRE D'ADHESION

Nom du candidat : _____

Nom du conseiller référent : _____

Je soussigné(e), Mme, Mlle, M. _____, adhère à la prestation d'accompagnement mise en place par Pôle emploi. Cet accompagnement est assuré par M/Mme _____ qui met à ma disposition l'ensemble des services et prestations de Cap Vers L'Entreprise, assure un suivi personnalisé de mes démarches et m'apporte son appui pour favoriser mon retour à l'emploi.

Il prend effet à compter du et prendra fin le

Principe

Cette prestation renforce l'accompagnement afin de favoriser l'accès à l'emploi durable

1. Durée

La durée de cette prestation est limitée à 6 mois. Cet accompagnement sera également assuré par le conseiller lors des reprises d'activité de courte durée, et durant la période d'essai d'une reprise d'emploi durable. Exceptionnellement un renouvellement de l'accompagnement pour 3 mois supplémentaires peut être envisagé à l'issue de la première période de 6 mois, sous réserve qu'un bilan des actions à 6 mois soit conduit par le conseiller et que cette prolongation favorise le retour à l'emploi durable.

2. Engagements du conseiller

Le conseiller s'engage à apporter au candidat :

- Un suivi personnalisé défini sur mesure, à base d'entretiens individuels et/ou de séances collectives, qui prévoit à minima un contact hebdomadaire et deux rendez-vous par mois.
- Le recours, au cas par cas, aux services et prestations de Pôle emploi pour favoriser la reprise d'activité du bénéficiaire (ateliers, évaluations, actions collectives...).
- Une prospection en contact permanent avec des entreprises susceptibles de recruter et permettant de proposer des postes aux candidats.
- Un appui dans la communication de sa candidature auprès des entreprises ciblées par le conseiller, ou par le bénéficiaire.
- Un appui dans la prise de contact avec l'entreprise.
- Une aide pour présenter les candidatures avec le maximum de chances de succès.
- La mise en oeuvre des mesures pour l'emploi pour favoriser le placement du bénéficiaire.
- Un soutien à la recherche d'emploi durable durant les contrats de courte durée.
- Un accompagnement durant la période d'essai pour sécuriser la reprise d'emploi durable.

3. Engagements du candidat

Le candidat s'engage à :

- Etre disponible et actif dans sa recherche d'emploi pendant toute la durée de l'accompagnement.
- Adhérer à la démarche d'accompagnement individuel.
- Participer à l'ensemble des animations, ateliers de travail et entretiens proposés par son conseiller.
- Se présenter à chaque rendez-vous de recrutement.
- Mener personnellement des actions construites et constantes de recherche d'emploi avec l'aide de son conseiller afin d'atteindre ses objectifs.
- Accepter que Pôle emploi communique son CV à des entreprises directement.
- Réaliser activement les actions convenues avec le conseiller.
- Communiquer au conseiller toutes informations concernant sa recherche d'emploi et son placement.
- Participer au bilan mensuel avec son conseiller et faire le point de ses recherches d'emploi.
- Maintenir le contact avec le conseiller lors des reprises d'emploi de courte durée, et durant la période d'essai d'un emploi durable.

Fait à _____ en 2 exemplaires, le

Le Candidat :	Le Conseiller référent :

Feuillet 1: à remettre au candidat

3.3.2 L'impostazione e la realizzazione dell'attività valutativa

La valutazione delle misure di accompagnamento rinforzato, promossa dalla DARES, è stata progettata da un'équipe di ricercatori del CREST e dall'Ecole d'Economie de Paris in modo congiunto con l'ex ANPE, responsabile del processo di selezione e indirizzamento dell'utenza verso i tre diversi percorsi di accompagnamento. Il progetto valutativo, fondato sul principio del "campionamento aleatorio", ovvero dell'assegnazione casuale (o random) ai diversi percorsi di accompagnamento,¹¹¹ ha permesso di valutare l'impatto delle misure di accompagnamento rinforzato (CVE e OPP che, complessivamente, hanno interessato 81mila lavoratrici e lavoratori disoccupati) in rapporto al percorso classico di accompagnamento dei disoccupati realizzato a regime dall'ex ANPE (che ha interessato una popolazione di circa 120mila disoccupati), limitando al massimo le cosiddette *selection bias* (cioè gli errori da selezione)¹¹² che avrebbero di certo condizionato i risultati.

La valutazione dell'introduzione sperimentale dei programmi di accompagnamento rinforzato è stata coordinata da un comitato di pilotaggio presieduto e composto da rappresentanti della DARES, dell'ex ANPE e dell'Unédic, e ovviamente, da valutatori esperti che avevano definito il progetto valutativo.

La valutazione è stata realizzata su tre popolazioni: i) persone recentemente entrate nello stato di disoccupazione che percepiscono sussidio al reddito, ii) coloro che, entrati recentemente nello stato di disoccupazione non percepiscono indennità di disoccupazione e iii) disoccupati di lunga durata. Essa è stata articolata in tre pacchetti di lavoro:

1) l'analisi valutativa volta a misurare l'impatto delle misure di accompagnamento al rientro

¹¹¹ Cfr paragrafo 2.3 della presente tesi.

¹¹² "La differenza nelle condizioni di partenza nella letteratura sulla valutazione prende il nome di *selection bias*. Si tratta di un *bias* nel senso che dà luogo a una distorsione dello stimatore dell'impatto ottenuto dal confronto tra gli esiti conseguiti, rispettivamente, dagli esposti e dai non esposti. Si tratta di *bias* dovuto a *selection* nel senso che è il processo di selezione [non controllato] dei soggetti nei due gruppi degli esposti e dei non esposti a renderli potenzialmente diversi in modo sistematico fin dall'origine, vale a dire già prima che l'intervento abbia luogo. Se il processo di selezione ha luogo mediante *assegnazione casuale* dei soggetti ai gruppi, il *selection bias* risulta nullo *per costruzione*." Cfr. 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, pag. 303.

al lavoro con l'utilizzo di archivi amministrativi contenenti informazioni individuali di tipo longitudinale sui trattati dalle diverse tipologie d'intervento;

- 2) la realizzazione di studi di caso presso i territori oggetto di sperimentazione;
- 3) la realizzazione di una rilevazione ad hoc, volta a raccogliere informazioni sul processo di entrata nel mercato del lavoro, sul contenuto degli eventuali interventi formativi rispetto ai fabbisogni, le aspettative e le opinioni di chi cerca lavoro nei confronti dei servizi offerti.

La prima linea di attività: l'analisi di impatto. Al fine di misurare in maniera adeguata l'impatto dei dispositivi di supporto per il rientro al lavoro, i disoccupati potenzialmente eligibili sono stati assegnati (estraendoli casualmente) ai due gruppi sperimentali (OPP o CVE, secondo i territori) e al gruppo di controllo caratterizzato dai percorsi classici realizzati dall'ex ANPE. Ciò è stato realizzato con l'aiuto di un strumento di costruzione delle coorti predisposto dall'équipe di ricerca e distribuito alle diverse agenzie locali. I ricercatori dell'Ecole d'Economie de Paris e del CREST, prima dell'avvio della sperimentazione, hanno infatti messo a punto un *protocollo di distribuzione aleatoria*¹¹³ dei disoccupati nei diversi dispositivi di accompagnamento (accompagnamento rinforzato realizzato da operatori privati di placement, dall'operatore pubblico e accompagnamento classico). Questo protocollo, conforme agli standard internazionali,¹¹⁴ ma innovativo nel contesto francese, ha mirato a trattare in maniera diversa il problema maggiore che incontra la valutazione di questi tipi di interventi: poter comparare la situazione dei disoccupati che beneficiano di una misura rispetto a ciò che sarebbe stato se gli stessi non ne avessero beneficiato (situazione questa che per definizione non è direttamente osservabile).

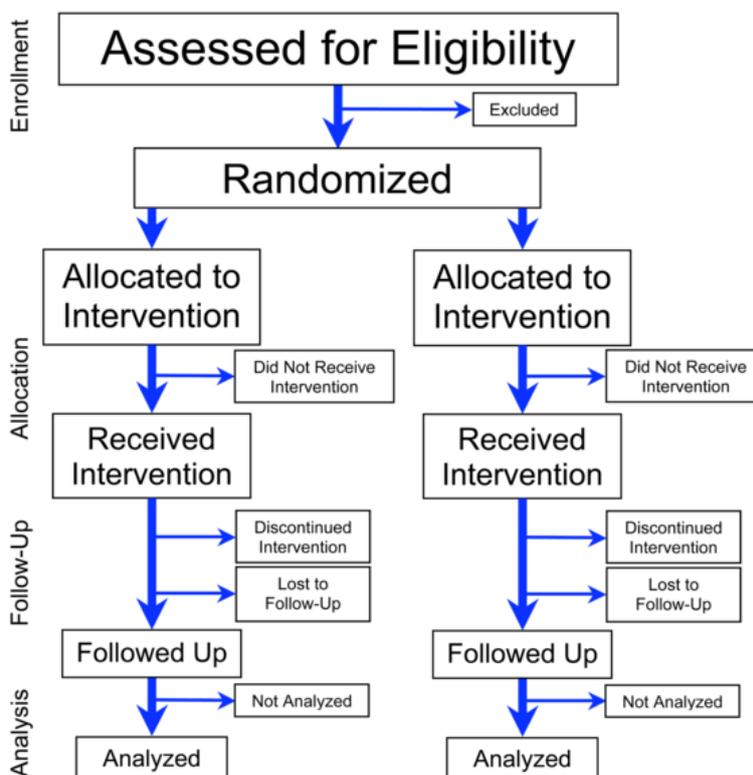
Il metodo messo in pratica per realizzare questa comparazione è consistito nel definire, per estrazione, i gruppi di persone per uno dei dispositivi di accompagnamento personalizzato

¹¹³ Il protocollo di distribuzione aleatoria è un algoritmo di assegnazione, casuale e controllata, di una popolazione a 2 o più gruppi in base agli elementi quantitativi e qualitativi individuati dai ricercatori.. (L'Horty Y. et Petit P., *Evaluation aléatoire et expérimentations sociales*, in "Revue française d'économie", n. 26, 2011, pagg. 13-48.

¹¹⁴ Plott C.R., Smith V.L., *Handbook of experimental economics results*, Elsevier, Stanford University, 2008; Hinkelman K., Kempthorne O., *Design and Analysis of Experiments*, Wiley ed, 3rd edition, New Jersey 2008, in particolare il capitolo 5 dedicato alla randomizzazione: pagg 137-150.

(OPP o CVE) in maniera che gli errori di selezione potessero essere rigorosamente controllati (metodo del campionamento aleatorio). Infatti, gli individui orientati verso la misura di accompagnamento personalizzato risultano statisticamente identici a coloro che hanno beneficiato del trattamento classico (gruppo di controllo) e rispetto ai quali si è potuto disporre di un campione sufficientemente grande. La distribuzione aleatoria dei disoccupati in una o nell'altra delle misure è stata effettuata attraverso lo strumento di costituzione delle coorti, realizzato a livello di agenzia locale per l'impiego e condotto da coloro che intrattenevano il primo contatto professionale con il target di riferimento.

Figura 3.4 - Esempio di protocollo di sperimentazione



Questo strumento ha garantito che la selezione e la distribuzione dei disoccupati fosse gestita in modo non troppo rigido rispetto alle eventuali considerazioni espresse in fase di assegnazione, legate alla motivazione o alle competenze specifiche dell'operatore. Il protocollo, infatti, è stato pensato per distribuire casualmente i disoccupati nelle due tipologie di misure innovative ma, nel caso in cui il disoccupato aleatoriamente assegnato ad un percorso di accompagnamento personalizzato, avesse, in un secondo tempo, voluto

rinunciare a tale misura, avrebbe potuto essere inserito nel percorso classico (tradizionale o a regime) dell'ANPE, ma trattato come colui a cui tali misure non erano mai state proposte.¹¹⁵

Al termine del periodo di trattamento (innovativo o classico) ciascun lavoratore è stato periodicamente contattato per monitorare i percorsi di reinserimento lavorativo.

La seconda linea di attività: l'analisi qualitativa. Alla valutazione di tipo controfattuale è stata affiancata un'analisi di tipo qualitativo condotta da due società esterne (Amnyos Consultants e Rom & Associés) che hanno realizzato studi di caso su 8 territori selezionati dall'ANPE e dall'Unédic¹¹⁶ sulla base delle differenze territoriali. Si tratta di:

- il nord e il centro Pas-de-Calais (équipes OPP et CVE);
- Parigi, l'est della Val-d'Oise e la Val-de-Marne (équipes OPP et CVE);
- Tolosa (équipes OPP et CVE);
- la Gironda (équipes CVE);
- Nizza (équipe OPP).

L'analisi è stata focalizzata sulla costruzione delle informazioni documentarie e dei dati quantitativi raccolti per alimentare le basi di dati a livello locale: équipes regionali e locali dell'ANPE, equipe dell'OPP e *panel* di beneficiari e di imprese. In alcune regioni i focus sono stati organizzati per mettere a confronto le analisi e le osservazioni realizzate. Il campo di analisi monografico è stato di natura qualitativa ed ha condotto a verificare sostanzialmente le modalità effettive di messa in opera della sperimentazione (modalità, contenuto, animazione, pilotaggio), nonché l'apporto fornito all'empowerment dei disoccupati dalle modalità di accompagnamento personalizzato e intensivo.

Questa parte di analisi ha consentito di fornire elementi informativi importanti all'interpretazione dei risultati ottenuti attraverso la prima linea di attività.

¹¹⁵ Fleury N., *L'évaluation des politiques publiques. Retour sur l'expérience Française e les conceptions syndacales*, Centre Etude et Prospective, e-book, octobre 2011

¹¹⁶ Capelier T., Mizrahi R., *L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi: l'évaluation qualitative de la mise en œuvre des expérimentations*, publication conjointe DARES-ANPE-Unédic, n° 2, juin 2008;

La terza linea di attività: l'inchiesta sul target. Nel marzo 2008 la DARES, in collaborazione con la direzione statistica dell'ex ANPE e dell'Unédic, ha condotto un'inchiesta telefonica presso 4.754 disoccupati di lunga durata che hanno usufruito di un percorso di accompagnamento. Anche la scelta di questa popolazione ha seguito un percorso di selezione molto rigorosa: sono stati selezionati 8 sotto-insiemi, composti da: 5 popolazioni di disoccupati (assegnatari di misura OPP, assegnatari di CVE, disoccupati che hanno seguito un percorso di accompagnamento classico); 3 popolazioni di disoccupati non indennizzati (assegnatari di CVE o di un percorso di accompagnamento classico).

L'inchiesta ha avuto l'obiettivo di raccogliere informazioni dettagliate sui percorsi di entrata nel mercato del lavoro e di osservare le attese e le opinioni dei disoccupati rispetto alle prestazioni proposte. Essa, inoltre, mirava a raccogliere indicazioni sulle caratteristiche e la qualità dell'occupazione trovata, sia dal punto di vista della tipologia di contratto di lavoro, sia della coerenza con le proprie aspettative e la soddisfazione per la nuova collocazione. Il box seguente (box 3.1) sintetizza i risultati della misurazione degli effetti condotta attraverso l'esperimento descritto.

Box 3.1 Cenni sui risultati della valutazione del programma Cap Vers l'Enterprise

La valutazione d'impatto, sulla base di un'analisi congiunta dell'indicatore di esito (tassi di uscita dalla disoccupazione) misurato su ciascun gruppo/trattamento, ha mostrato che i percorsi di accompagnamento personalizzato sono risultati molto più efficaci rispetto al supporto classico realizzato per i disoccupati di lunga durata. Un anno dopo l'entrata nell'esperimento, il tasso di uscita dalla disoccupazione dei lavoratori trattati dal programma OPP è aumentato di 5,6 punti in media rispetto al programma tradizionale; il tasso di uscita dei disoccupati accompagnati dal programma CVE è stato di 7,3 punti in più rispetto al tasso di inserimento lavorativo dei trattati dal programma tradizionale. A orizzonti più brevi, gli impatti si sono dimostrati differenziati, in tutti i programmi. Il programma CVE ha dimostrato un tasso di uscita veloce dallo stato di disoccupazione: a 6 mesi, i tassi di transizione erano di +9,1 e +7,6 punti, a seconda che i disoccupati fossero o meno indennizzati. L'accompagnamento da parte OPP ha avuto un impatto più tardivo e più moderato sull'uscita dalla disoccupazione. In quest'ultimo caso, l'aumento del tasso di occupazione è risultato statisticamente significativo a 6 mesi, con una quantificazione di 4,2 punti percentuali in più rispetto ai percorsi tradizionali.¹¹⁷

¹¹⁷ Per la bibliografia complessiva da cui sono state estrapolate le singole misurazioni, si rimanda alla nota 109.

3.4 Gli elementi innovativi nell'esperienza di valutazione realizzata in Francia

L'esperienza di valutazione introdotta in Francia, fondata sull'esperimento randomizzato condotto su vasta scala, ha determinato, dal punto di vista prettamente metodologico, ricadute positive sul sistema della ricerca valutativa. Riuscire a costruire le condizioni per rendere fattibile una misurazione controfattuale dell'effetto di un programma o politica, in un contesto istituzionale che esprime una chiara domanda valutativa e che facilita la sua realizzazione attraverso la collaborazione attiva dei suoi componenti, ha rappresentato un'evoluzione oggettiva e documentata della qualità dell'intervento pubblico.

La valutazione di un dispositivo di supporto personalizzato, come quello sperimentato dall'ex ANPE e dall'Unédic, è volto a misurare gli effetti prodotti sui disoccupati da un nuovo dispositivo (percorso di accompagnamento rinforzato) in relazione ad un insieme di criteri, quali: la velocità di rientro al lavoro, la tipologia dell'eventuale nuova occupazione, la sua stabilità e la qualità del nuovo impiego. La comparazione tra le traiettorie seguite dai tre gruppi a valle del trattamento di ri-attivazione - i beneficiari dell'accompagnamento CVE, i beneficiari dell'accompagnamento OPP, che insieme costituiscono il gruppo dei trattati, e i beneficiari dei percorsi di accompagnamento classico o tradizionale, utilizzato come gruppo di controllo - è stata resa possibile solo attraverso il coinvolgimento consapevole di tutti gli attori implicati nel processo di realizzazione degli interventi.

La stessa rapidità di svolgimento e capacità di restituire alla committenza (Ministero del Lavoro) informazioni tempestive ed utilizzabili è un connotato dell'esperienza che ne ha determinato il successo. In meno di 4 mesi i nuovi dispositivi (CVE e OPP) sono stati avviati presso le agenzie locali dell'impiego, con la costituzione delle équipes, la messa in opera degli strumenti di selezione e dei protocolli di orientamento e di accoglienza dei beneficiari. In questo arco di tempo gli operatori dell'ex ANPE e dell'Unédic si sono appropriati del processo di orientamento e dello strumento per la costruzione delle coorti di disoccupati. Gli attori locali hanno integrato il monitoraggio delle sperimentazioni già in corso con i nuovi strumenti (ad esempio i comitati locali) e l'ex ANPE ha avviato forme di coordinamento e di

pilotaggio regionale. Ciò è avvenuto, peraltro, in un contesto che andava incontro ad ulteriori cambiamenti negli assetti organizzativi delle politiche di contrasto alla disoccupazione, nello specifico la costituzione del Pôle Emploi .

Anche l'esperienza francese non è stata scevra di criticità: dispositivi diversi venivano ad essere compresenti nei trattamenti rivolti ad una stessa popolazione di soggetti, cosa che ha comportato un notevole disorientamento iniziale degli operatori. A ciò si aggiunga che i due interventi personalizzati, CVE e OPP, sembravano in taluni casi essere sovrapponibili e concorrenti. Ciononostante, la forte regia a livello nazionale condotta dalla DARES ha consentito di superare le difficoltà di implementazione e ha conferito rapidità e utilizzabilità all'iniziativa.

Gli stessi protagonisti dell'esperienza valutativa analizzata esprimono¹¹⁸ una consapevolezza di fondo circa il valore assunto dalla focalizzazione delle iniziative su obiettivi specifici legati a risultati concreti, quali il rientro più rapido e migliore dei disoccupati nel mercato del lavoro. In altri termini, la concentrazione sui risultati ha alimentato il clima di concorrenza tra l'ex ANPE e gli OPP che ha migliorato complessivamente le prestazioni di entrambi.

Non c'è dubbio che le istituzioni che hanno accettato di partecipare alla sperimentazione hanno dovuto adeguarsi a nuovi o più impegnativi processi di lavoro: basti pensare alla difficoltà che gli operatori dei servizi per l'orientamento hanno dovuto superare nell'assegnare in maniera casuale i destinatari alle diverse misure di politica attiva. Si tratta di difficoltà oggettive e note alla comunità scientifica, specie se riguardano l'applicazione di un protocollo di sperimentazione all'interno di un esperimento sociale svolto su vasta scala.¹¹⁹ Le difficoltà incontrate sono state comunque superate attraverso un'azione capillare di informazione e sensibilizzazione che voleva mettere in evidenza il carattere contingente e assolutamente sperimentale dell'evento, limitato nel tempo, ma necessario

¹¹⁸ Anpe-Dares-Unédic, *L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi: l'évaluation des expérimentations*, Publication n° 1, janvier 2008

¹¹⁹ Cfr. Zamora P., *La méthode d'évaluation aléatoire: apports et limites*, in «Tracés», Revue de Sciences humaines, n. 3, 2011, pagg 175-186.

per poter capire se gli sforzi fatti da tutti stessero andando nella direzione giusta.¹²⁰

Infine, nei documenti prodotti sull'esperienza dalle diverse équipes di ricerca, la questione della disponibilità dei dati amministrativi appare dirimente. L'importanza centrale assunta dalla disponibilità di un sistema informativo adeguato e robusto (forse anche di più dell'applicazione del protocollo sperimentale) ha rappresentato un vincolo e, nello stesso tempo, un'opportunità. L'impossibilità riscontrata in una serie di casi (specie per alcuni OPP) di porre a confronto i dati raccolti tramite il protocollo di costruzione delle coorti di utenti con i sistemi informativi, infatti, ha costituito una grave perdita di informazioni e di risorse evidenziata dagli stessi autori.¹²¹ Si è trattato, in sostanza, di una non omogenea qualità dei supporti conoscitivi operanti sul territorio di riferimento della sperimentazione.

Al contrario, laddove la disponibilità di data-set di natura amministrativa, contenenti informazioni a livello di singolo individuo è stata assicurata, la ricerca valutativa ha continuato ad offrire all'intera comunità scientifica importanti contributi metodologici. La presenza nei data-set di informazioni sulle variabili individuali di background familiare, registrate prima della somministrazione dei trattamenti, ha successivamente permesso ai ricercatori di effettuare verifiche sulla robustezza dei risultati ottenuti dalla valutazione condotta attraverso l'esperimento controllato. Così, ad esempio, un gruppo di lavoro dell'ENSAE ParisTech (École nationale de la statistique et de l'administration économique), ha effettuato una valutazione della robustezza e attendibilità dei risultati ottenuti dalla sperimentazione trattata fino ad ora, confrontandoli con quelli ottenuti utilizzando altri metodi valutativi di stima degli effetti.¹²² In particolare, il gruppo di ricercatori dell'ENSAE, potendo usufruire delle ricche basi di dati sui lavoratori disoccupati coinvolti nell'analisi

¹²⁰ Gratadour C., *Les expérimentations d'accompagnement renforcé de l'Unédic et de l'ANPE: analyse des processus d'entrée en parcours d'accompagnement*, n. 41.1, Dares, octobre 2009; Gratadour C., Le Barbanchon T., *Les expérimentations d'accompagnement renforcé de l'Unédic et de l'ANPE: contenu des accompagnements et opinions des bénéficiaires*, n. 41.2, Dares, octobre 2009.

¹²¹ 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 n. 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.

¹²² Gaussè M., Murard E. et al., *Les estimateur de matching: une alternative a l'expérimentation aleatoire?*, ENSAE ParisTech, mai 2010, www.ensae.org

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*.¹²³ Ebbene, i risultati a cui sono giunti i ricercatori dell'ENSAE ParisTech, in termini comparativi tra i due metodi di stima degli effetti dei trattamenti sul migliore e più rapido reinserimento occupazionale dei disoccupati, mette in evidenza la netta superiorità (maggiore robustezza e validità) delle stime prodotte dal metodo sperimentale rispetto ai metodi cosiddetti quasi-sperimentali, anche in presenza di informazioni ricche e dettagliate riguardanti i trattati raccolte a monte dei trattamenti.¹²⁴

¹²³ Metodo sinteticamente illustrato nel paragrafo 2.3.3 della presenti tesi. Per un approfondimento maggiore si veda: Shadish W.R., Cook T.D., Campbell D.T., *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*, Houghton Mifflin, 2002.

¹²⁴ Gaussè M., Murard E. et al., *Les estimateur de matching: une alternative a l'expérience aleatoire?*, op. cit., pag. 30.

3.5 Le condizioni di contesto che favorirebbero l'importazione dell'esperienza valutativa francese in Italia

Nei piani anticrisi elaborati da Commissione europea e Stati membri,¹²⁵ che propongono le misure da attuare per uscire il più rapidamente possibile dalla crisi, le priorità stabilite, con particolare riferimento al mercato del lavoro, hanno avuto come target principale i lavoratori senza rete di protezione e la salvaguardia dei posti di lavoro. Le linee guida della Commissione hanno invitato gli Stati membri a concentrare gli sforzi sul capitale umano da salvare sia concedendo sostegno alle imprese che innovano i processi (auspicando che ciascuno Stato membro abbia un proprio elenco di settori strategici), sia facendosi carico delle transizioni dei lavoratori espulsi dalle imprese, specialmente quelli marginali e della loro ricollocazione nel mercato del lavoro. In un'ottica tra l'altro coerente con i principi della flexicurity, si è auspicata una concentrazione delle risorse finanziarie in un intervallo temporale sufficientemente breve e attraverso uno stretto coordinamento istituzionale delle politiche attive con quelle passive. In Italia l'azione di governo nel predisporre misure urgenti anticicliche si muove nel solco di un complesso quadro di governance del sistema italiano di welfare state.

Lo Stato centrale ha competenza esclusiva in materia di previdenza sociale, entro cui vanno ricompresi i trattamenti di integrazione salariale per i lavoratori sospesi delle attività produttive e le indennità di disoccupazione. Spetta invece alle Regioni la competenza esclusiva in materia di interventi di politica attiva. Sulle Province, poi, grava una parte importante della gestione delle politiche attive del lavoro e la responsabilità circa l'operatività del sistema dei servizi per l'impiego, da anni al centro di un processo di rinnovamento che li colloca in una posizione centrale e strategica rispetto alle politiche di inserimento lavorativo e alla qualità dell'occupazione.¹²⁶ Ricadono nella competenza amministrativa dei Comuni, infine, altre forme di intervento a sostegno del lavoro e della

¹²⁵ Si veda: CE, *Dalla crisi finanziaria alla ripresa: un quadro d'azione europeo*, COM (2008) 706, Bruxelles, 29 ottobre 2008; CE, *Un piano europeo di ripresa economica*, Comunicazione al Consiglio europeo, COM (2008) 800, Bruxelles, 26 novembre 2008; CE, *Cohesion Policy: Responding to the economic crisis*, SEC(2010) 1291, Bruxelles, 25 ottobre, 2010.

¹²⁶ Cfr. Marocco M., *Servizi per l'impiego e accreditamenti regionali*, Giuffrè, Milano 2012

produzione, come i servizi di cura alla persona, ormai riconosciuti come determinanti fondamentali del tasso di partecipazione al mercato del lavoro.

Pur con la garanzia rappresentata dai principi costituzionali, risulta evidente che le responsabilità del sistema pensionistico e di previdenza sociale e delle politiche passive (di competenza dello Stato), delle politiche attive del lavoro (Regioni e Province) e delle politiche sociali (Regioni e Comuni) appaiono ripartite e intrecciate tra una molteplicità di attori istituzionali, cosa da cui deriva una gravosa necessità di coordinamento.

Stante tale profilo normativo, gli assetti organizzativi e istituzionali all'interno dei quali hanno preso avvio effettivo gli interventi anti-crisi tra il 2009 e il 2010¹²⁷ si caratterizzano inoltre per:

- una sostanziale assenza di sistemi di raccordo tra l'offerta formativa e i fabbisogni professionali delle imprese;
- un sistema dei servizi di incontro tra domanda e offerta di lavoro estremamente eterogeneo in base alle differenze territoriali;
- una presenza solo a carattere sperimentale, e peraltro concentrata in realtà molto piccole, di forme di integrazione tra politiche passive e attive del lavoro;
- la riduzione, negli anni, del numero di operatori dei servizi pubblici per l'impiego anche come effetto dei decreti della Funzione pubblica (riduzione di consulenze esterne), in netta controtendenza rispetto a quanto registrato in Europa;¹²⁸
- la presenza residuale di servizi privati per l'impiego accreditati;
- la scarsa o nulla integrazione di strumenti di monitoraggio e di sistemi informativi afferenti a INPS, assessorati regionali del lavoro e della formazione.

¹²⁷ Tali assetti furono registrati all'inizio del 2010 dal monitoraggio dell'Accordo Stato-Regioni realizzato dal Ministero del Lavoro DG Politiche attive e passive del lavoro, attraverso le sue strutture tecniche (Isfol e Italia Lavoro S.p.A.). Cfr. MLPS, *Le misure regionali di contrasto alla crisi occupazionale connesse con l'Accordo Stato-Regioni del Febbraio 2009*, mimeo, dicembre 2010.

¹²⁸ Cfr. CE, *Programma di lavoro della Commissione*. Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio d'Europa e al Comitato delle regioni, COM (2012) 629, Strasburgo, 23 ottobre 2012, nel quale è prevista per l'annualità 2013 una specifica iniziativa normativa comunitaria per l'ammodernamento dei Servizi pubblici per l'occupazione (PES).

3.5.1 L'eterogeneità dei modelli italiani di intervento di contrasto alla crisi occupazionale

In un contesto normativo ed organizzativo caratterizzato da estrema eterogeneità, ciascuna Regione e Provincia autonoma, per contrastare gli effetti della crisi economica sull'occupazione, ha fornito risposte differenti, la cui efficacia andrebbe evidentemente misurata ex-post sui destinatari degli interventi. Per il momento, in Italia, ci si è limitati ad osservare l'impatto che gli interventi anti-crisi hanno generato a livello di sistema (istituzionale, organizzativo, professionale). Tale osservazione ha consentito di individuare alcuni elementi comuni, che hanno agito positivamente sui sistemi, pur nella specificità dei modelli di governance costruiti durante il processo di erogazione degli interventi.

Il primo elemento comune riguarda il riavvicinamento, e in taluni casi l'integrazione, tra interventi di politica attiva e politica passiva. Come è stato già esplicitato,¹²⁹ si tratta di due tipologie di *policy* che, per assetto normativo ed istituzionale, fanno fatica a dialogare. Eppure, la necessità di ancorare l'erogazione del sostegno al reddito a momenti di riqualificazione/rafforzamento professionale del lavoratore (anche solo in termini di orientamento e/o di bilancio delle proprie competenze) ha portato ad una riflessione più generale sulla necessità di riformare il sistema degli ammortizzatori sociali in chiave di reale sostegno al rientro e all'attivazione dei lavoratori.¹³⁰ La necessità di estendere le tutele ad una platea più ampia di beneficiari, inoltre, ha aperto la strada ad una visione rinnovata del sistema di welfare sociale, non più e non solo rivolto ai lavoratori standard, ma anche ai cosiddetti non standard. In questa direzione l'integrazione delle politiche attive e di quelle passive, che oggi può essere osservata con modalità più o meno funzionali, guarda sempre più insistentemente alle buone pratiche europee. Si tratta di pratiche che assicurano una forma di partecipazione associata dei livelli interessati che abbiano al loro interno competenze sia per la parte passiva che per quella attiva.

¹²⁹ Cfr. paragrafo 1.5 della presente tesi.

¹³⁰ La Commissione De Rita, istituita nel 2009 dal Ministero del Lavoro per offrire un contributo conoscitivo al riordino della formazione professionale, aveva già individuato il carattere peculiare assunto dalle misure anti-crisi, definendo i trattamenti ivi previsti come "ammortizzatori attivanti". Cfr. MLPS-Commissione di studio e indirizzo sul futuro della formazione in Italia, *Rapporto sul futuro della formazione in Italia*, novembre 2009, pag. 67.

Un secondo elemento che, nell'eterogeneità dei modelli regionali trova un fattore comune di innovazione, riguarda l'offerta dei servizi di ri-attivazione, di incontro tra domanda e offerta di lavoro e le proposte formative di aggiornamento e di riqualificazione professionale.

Per quanto riguarda i servizi al lavoro occorre evidenziare come l'acuirsi della crisi abbia reso più stringente la necessità di approntare, su base regionale, offerte di servizi di politica attiva che fossero 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, che come già illustrato si è innestata su sistemi fortemente differenziati,¹³¹ ha rappresentato l'occasione per innovare o razionalizzare la strutturazione dei servizi e le modalità organizzative di gestione di un target complesso, anche con livelli di efficienza molto diversi. L'offerta *just in time* di momenti di accoglienza, orientamento e analisi delle competenze, indipendentemente dalle modalità di gestione adottate dalle singole regioni, ha generato un ampliamento della gamma di servizi a disposizione, con anche la creazione di iniziative ad hoc, quali strutture informative dedicate (es. sportelli) e l'ampliamento dello spettro di operatori pubblici e privati competenti all'erogazione.¹³²

Pur nella eterogeneità dei modelli di governo regionali adottati possono delinearsi tre tipologie:

- modello tradizionale, dove l'operatore pubblico, generalmente rappresentato dal centro per l'impiego pubblico, ha un ruolo centrale che si esplica nella responsabilità della presa in carico del lavoratore e nella definizione, insieme al lavoratore stesso, del percorso, composto da un insieme di servizi per il lavoro e la formazione, che questi dovrà seguire;
- modello integrato a "doppio canale", ove, anche attraverso l'attuazione dell'accREDITAMENTO, l'attività dei centri pubblici è integrata da attori ulteriori rispetto a quelli istituzionali. In tal caso le istituzioni territoriali hanno soprattutto fatto

¹³¹ Cfr. Marocco M., *Servizi per l'impiego e accreditamenti regionali*, op. cit., pagg. 158-168.

¹³² Barbier J.C., *The European Employment Strategy: a channel for activating social protection?*, in Zeitlin J., Pochet P. and Magnusson L., *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Peter Lang, Brussels, 2005, pagg. 417-446.

riferimento ad operatori accreditati quali sedi formative ed orientative, per allargare lo spettro dei servizi disponibili;

- modello sostitutivo a "canale unico", ove l'accREDITamento costituisce l'unica via per accedere al sistema locale dei servizi per il lavoro. I soggetti responsabili della presa in carico degli individui sono gli enti accreditati, che possono essere soggetti pubblici, privati o un raggruppamento di enti pubblici e privati. Nelle Regioni in cui prevale questo orientamento si incentiva lo sviluppo di un sistema concorrenziale tra operatori pubblici e privati nell'offerta dei servizi per il lavoro.¹³³

Trasversalmente a questi tre modelli, l'approccio utilizzato da tutti i sistemi regionali e sub-regionali vede, all'atto della presa in carico del disoccupato, la sottoscrizione del Patto di Servizio, (riportato, a titolo esemplificativo, nella figura 3.4) 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).¹³⁴

L'attuazione delle misure di ri-attivazione connesse all'Accordo Stato-Regioni sui trattamenti passivi-attivi in deroga mette in evidenza l'offerta di combinazioni di servizi standardizzati per sottopopolazioni, individuate come omogenee in base al carattere dell'attività lavorativa di provenienza, alla tipologia di trattamento di sostegno al reddito, ai reali fabbisogni formativi individuali e (ancora in forma del tutto insufficiente) ai reali fabbisogni professionali espressi dai diversi comparti produttivi.

¹³³ D'Onofrio M., *Il sistema di accreditamento dei servizi al lavoro: approfondimenti d'analisi*, in De Vincenzi R., Irano A. e Sorcioni M., *Attuazione e primi risultati del programma di contrasto alla crisi occupazionale. Triennio 2009-2011*, op. cit., 2012, pagg. 123-134.

¹³⁴ Nel corso del triennio 2009-2011, tutti i servizi per il lavoro operanti sul territorio nazionale prevedono come obbligatoria la sottoscrizione del Patto di servizio. Anche le regioni che nella ricognizione svolta nel 2010 da Adapt, per conto della Regione Veneto, non avevano fino ad allora adottato tale strumento risultano oggi allineate. Cfr. Regione Veneto-Adapt, *Il patto di servizio tra normativa e prassi*, febbraio 2010, reperibile in www.venetolavoro.it

Figura 3.5 Esempio di Patto di Servizio utilizzato dai servizi competenti all'atto della presa in carico dei lavoratori indennizzati

PATTO DI SERVIZIO
(Impegni reciproci del Lavoratore e del CPI - Dgr 3721/2001, art. 7, c. 3, lettera g)

Soggetti del patto:

- Provincia di Verona Centro per l'Impiego di _____ (CPI),
- _____ (utente) nato in _____ il _____
e domiciliato a _____ (VR)

1) Premessa - Il presente patto di servizio definisce gli impegni reciproci del Centro per l'impiego (CPI) e il sig. _____ rispettivamente all'erogazione ed alla fruizione dei servizi offerti dal CPI.

2) Impegni del CPI - Erogare i servizi per il lavoro conseguenti alla dichiarazione di immediata disponibilità resa il _____ e previsti dalla normativa vigente. Il contenuto specifico dei servizi sarà definito attraverso un Piano d'azione individuale (PAI).

3) Impegni dell'utente - Partecipare ai colloqui per l'elaborazione del PAI e svolgere le attività in esso concordate. Aderire alle proposte formative e di impiego formulate dal CPI.

4) Piano d'azione individuale (PAI) (Dgr 3721/2001, art. 7, c. 3, lettera g) - Attraverso il PAI, il CPI definisce e concorda con l'utente le azioni mirate all'inserimento lavorativo. Il PAI è un'estensione del presente Patto di Servizio e ne individua il contenuto concreto dei servizi erogati dal CPI e delle attività a cui si impegna l'utente.

5) Mancata presentazione alle convocazioni - Nel caso di mancata presentazione è ammesso un ritardo non superiore a 15 giorni per impedimenti oggettivi. È ammesso un ritardo più lungo dovuto a ragioni di salute certificate da una struttura pubblica (Dgr 3721/2001, art. 4, c. 4, lettera b).

6) Rifiuti giustificati - Il CPI valuterà la sussistenza di giustificati motivi che, nei casi di rifiuto di un'occupazione o di altro inserimento, consentano di non perdere lo stato di disoccupazione (Dgr 3721/2001, art. 4, c. 4, lettera c).

7) Comunicazioni - Il CPI effettuerà ogni comunicazione telefonicamente o per iscritto presso il domicilio dichiarato dal lavoratore all'atto della Dichiarazione di Disponibilità resa al CPI. Il lavoratore è tenuto a comunicare per iscritto al CPI e al Progetto ogni variazione del recapito telefonico o del domicilio. Qualora il lavoratore trasferisca il proprio domicilio in una località non rientrante nell'ambito territoriale di pertinenza dell'attuale CPI, per fruire dei servizi pubblici per l'impiego dovrà rivolgersi al CPI territorialmente competente e dichiarare il CPI di provenienza (Dgr 3721/2001, art. 2, c. 2, lettera g).

8) Termine Patto - Il presente Patto di Servizio si conclude automaticamente al cessare dell'immediata disponibilità al lavoro.

Il patto di servizio è stato letto, confermato e sottoscritto

_____, _____

Per il CPI _____ (_____)

Lavoratore/lavoratrice _____ (_____)

Nota informativa sul regime della disoccupazione - Lo stato di disoccupazione decorre dal momento in cui l'utente ha dichiarato al CPI di essere immediatamente disponibile ad un'occupazione. Il mantenimento dello stato di disoccupazione è necessario per godere dei benefici ad esso collegati e previsti dalla normativa regionale e nazionale. Tale condizione cessa qualora il lavoratore: 1) avvii un rapporto di lavoro dipendente, di durata superiore a otto mesi per gli adulti e quattro mesi per i giovani, o un'attività di lavoro autonomo; 2) non si presenti al colloquio di definizione del PAI; 3) venga meno a quanto sottoscritto nel PAI, in particolare nei seguenti casi: a) mancata presentazione alle convocazioni ai colloqui; b) rifiuto senza giustificato motivo di un'offerta di lavoro da parte del CPI che rientra nei criteri concordati nel PAI; c) mancata adesione ad una iniziativa formativa, anche in situazione lavorativa (tirocinio, LSU), rientrante nei criteri definiti nel PAI; d) mancata partecipazione alle attività di ricerca attiva di lavoro concordate nel PAI; dimissioni per più di 2 volte consecutive durante il periodo di prova relativamente a proposte accettate.

Nel caso di accettazione di una proposta di lavoro a tempo determinato di durata inferiore a 8 mesi ovvero di quattro mesi se si tratta di giovani, il lavoratore al termine di tale rapporto di lavoro riacquista automaticamente la condizione di disoccupazione e l'anzianità di disoccupazione precedentemente maturata, ciò senza doversi ripresentare al CPI per dichiarare nuovamente la sua immediata disponibilità al lavoro. Si ha diritto alla conservazione dello stato di disoccupazione durante un periodo di lavoro, solo presentando istanza al CPI entro 5 gg lavorativi dalla data di inizio del rapporto di lavoro, nei casi in cui: a) i redditi complessivi derivanti da rapporti di lavoro dipendente o fiscalmente assimilati non superino nell'anno solare la soglia di 8.000* euro; (va prodotta idonea documentazione es. buste paga o simili); b) i redditi d'impresa o derivanti dall'esercizio di professioni non superino nell'anno solare la soglia di 4.800* euro. (va prodotta una autocertificazione).

* il reddito da considerare è quello acquisito dopo la dichiarazione di immediata disponibilità resa al CPI e riferito all'anno in corso.

Per quanto riguarda l'offerta formativa, le sfide che si sono presentate ad un "sistema complessivamente auto-referenziale",¹³⁵ quale quello italiano, hanno fornito una spinta eccezionale al processo di adeguamento dello stesso ai nuovi bisogni sociali e produttivi.

Tale processo ha comportato le seguenti tappe:

- la definizione di una offerta maggiormente aderente alle richieste di riqualificazione e di rafforzamento delle competenze, in linea (per quanto l'attuale conoscenza dei fabbisogni professionali consente di sapere)¹³⁶ con le esigenze delle imprese da cui provengono i lavoratori sottoposti a misure in deroga. L'obiettivo di costruire un sistema di formazione molto flessibile è stata una delle principali sfide insite nell'operazione tutt'ora in corso. Un sistema flessibile dell'offerta, infatti, è quello che garantisce una risposta *just in time* rispetto alle variabili esigenze delle imprese;
- la costruzione di percorsi personalizzati di intervento formativo, centrati sui tempi e sui fabbisogni individuali dei lavoratori segnalati dai servizi per l'impiego. La diversa composizione della platea dei beneficiari ha richiesto una diversa strutturazione dell'offerta: 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 e quindi caratterizzata da interventi brevi, per moduli formativi auto-consistenti;
- l'innovazione dei modelli di erogazione della formazione professionale, che si evolve dai tradizionali cataloghi formativi regionali (preesistenti o costruiti ad hoc) al potenziamento di modelli di intervento più personalizzati come la dote, i voucher o la carta di credito formativo. Il quadro degli assetti organizzativi, a livello locale, è molto vario, con l'adozione e messa a regime di modelli sperimentali già avviati sugli interventi ordinari, oppure con l'innescio di soluzioni ad hoc come, ad esempio, la

¹³⁵ MLPS-Commissione di studio e indirizzo sul futuro della formazione in Italia, *Rapporto sul futuro della formazione in Italia*, op. cit., pag. 21.

¹³⁶ Per quanto attiene la rilevazione periodica dei fabbisogni professionali delle imprese, oltre alle decine di esperienze realizzate in ambito locale, si segnala il progetto Excelsior realizzato da UnionCamere e finanziato dal FSE: UnionCamere, *I fabbisogni occupazionali e formativi delle imprese italiane nell'industria e nei servizi per il 2012. Sintesi dei principali risultati*, novembre 2012, <http://excelsior.unioncamere.net>

velocizzazione nella definizione dell'offerta formativa attraverso l'apertura dei servizi di progettazione "a sportello".

La natura straordinaria degli interventi realizzati nell'ambito delle misure in deroga, sebbene abbia aperto strade nuove sia in termini di nuove utenze che in termini di nuovi assetti organizzativi ed istituzionali, dovrebbe potersi trasformare in prassi ordinaria. Ciò consoliderebbe i processi di integrazione tra politiche passive ed attive che rischiano, in assenza di nuovi accordi speciali¹³⁷ o dell'attuazione della delega conferita (o meglio rinnovata) al governo per il riordino delle politiche attive e dei servizi per l'impiego,¹³⁸ di rimanere una buona esperienza non valorizzata.

Il quadro delineato consente di individuare molte similarità con il modello francese di lotta alla disoccupazione. I *dispositivi di contrasto alla perdita di lavoro* presentano le stesse caratteristiche in termini di: compresenza di servizi di ri-attivazione offerti da soggetti pubblici e privati; individualizzazione dei percorsi di accompagnamento al reinserimento lavorativo; ricorso a forme di responsabilizzazione reciproca tra operatore e utente disoccupato; coinvolgimento forte degli attori locali delle politiche del lavoro e della formazione. Non a caso le indagini condotte in territorio francese sull'efficienza e l'efficacia dei dispositivi di contrasto alla disoccupazione rispondono a una domanda valutativa che, in termini di obiettivi conoscitivi (quantomeno potenziali), è molto simile, *mutatis mutandi*, a quella italiana.

Per quanto concerne la disponibilità di dati a livello di singolo destinatario, le informazioni contenute oggi negli archivi amministrativi operanti nel nostro Paese (INPS casellario degli attivi, INPS sistema informativo percettori) rendono possibile definire il target su cui costruire un'eventuale sperimentazione. Il carattere longitudinale degli archivi

¹³⁷ Durante la revisione finale della presente tesi (fine novembre 2012) è stata sottoscritta l'Intesa tra Stato e Regioni che proroga al 2013 l'attuazione delle misure in deroga. Risulta ancora in fase di definizione (prevista nella Legge di stabilità per il 2013) l'ammontare finanziario disponibile e le fonti di tale finanziamento. E' comunque esclusa, per il 2013, ogni possibilità di utilizzo del FSE per il cofinanziamento dei sussidi al reddito.

¹³⁸ La delega al governo per il riordino dei servizi per il lavoro e le politiche attive è prevista all'art. 3 comma 48 della Legge 28 giugno 2012 n. 92 di riforma del mercato del lavoro, che modifica l'articolo 2 della Legge 24 dicembre 2007 n. 247 "Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale". La delega, alla data di chiusura delle presente tesi, non risulta attuata.

amministrativi operanti, inoltre, permette di progettare un monitoraggio costante delle traiettorie di reinserimento (o mancato reinserimento) seguite dai lavoratori successivamente ai trattamenti di politica del lavoro. In tale ambito, l'auspicabile maggiore accessibilità al data base nazionale relativo alle Comunicazioni obbligatorie, consentirebbe la quasi totale copertura informativa sulle transizioni della popolazione dipendente con regolare contratto di lavoro.¹³⁹

Considerando la natura e la specificità dell'investimento pubblico prodotto nell'ambito delle misure in deroga e lo sforzo (*effort*), in termini politici ed organizzativi, intrapreso dai sistemi di erogazione delle politiche attive (servizi per l'impiego pubblici e privati e del mercato dell'offerta formativa), sarebbe utile, da parte delle istituzioni responsabili, porsi la domanda: l'intervento è servito?

3.6 Proposta metodologico-organizzativa per la valutazione di efficacia delle politiche di ri-attivazione in Italia

Il campo di applicazione della presente proposta è quello delle politiche passive-attive del lavoro rivolte ai lavoratori in condizione di disoccupazione trattati nell'ambito delle misure di sostegno al reddito e di ri-attivazione.

In tale contesto, il sistema nazionale e locale di programmazione e gestione delle misure passive-attive per la ricollocazione dei disoccupati vive dal 2009 un processo di trasformazione che favorisce la predisposizione di analisi valutative basate sul confronto tra l'efficacia (o tra gli effetti) di misure differenti su popolazioni simili.

Tale processo è stato innescato dalla predisposizione dal programma condiviso tra Stato e Regioni di contrasto alla crisi economica e occupazionale nel quale, per una serie di motivi

¹³⁹ Il sistema informativo nazionale sulle Comunicazioni obbligatorie (introdotto con l'art. 1, comma 1180 della Legge 296/2007 e operativamente a regime dal 2008) registra l'instaurazione, proroga, trasformazione, cessazione del rapporto di lavoro per tutti i lavoratori del settore sia privato che pubblico, nonché le informazioni anagrafiche e i livelli d'istruzione dei lavoratori e le informazioni anagrafiche di imprese e organizzazioni che hanno sottoscritto il contratto di lavoro e che sono responsabili della comunicazione al sistema. Cfr. <http://www.co.lavoro.gov.it/>

ampiamente analizzati nei paragrafi precedenti, il *principio della condizionalità*¹⁴⁰ è stato reso di fatto - sul piano operativo, quindi, e non solo su quello giuridico - molto più stringente. Subordinare lo stato di disoccupazione e le connesse 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, garantisce la riduzione sostanziale degli effetti di disincentivo alla ricerca attiva di lavoro. Si tratta di effetti negativi che, in base al tasso di rimpiazzo dell'ammontare del sussidio rispetto all'ammontare della retribuzione da lavoro, possono produrre distorsioni significative nel mercato del lavoro e nel sistema di welfare.¹⁴¹

Nell'ambito degli interventi connessi all'Accordo Stato-Regioni per i trattamenti in deroga la condizionalità, negli anni 2010-2012, è stata resa effettiva in virtù del ricorso al FSE. Per gli anni successivi l'effettività di tale principio appare perseguito dalla riforma del mercato del lavoro.

Le condizioni di contesto che favoriscono la predisposizione di un'azione valutativa di ampio respiro sono dunque legate alla trasformazione in atto nel sistema nazionale di workfare. Se la trasformazione effettiva del sistema di workfare è iniziata nel 2009, 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.

¹⁴⁰ Principio secondo il quale il diritto al trattamento di sussidio al reddito è condizionato dall'immediata disponibilità sia allo svolgimento che alla ricerca di un'attività lavorativa. 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.

¹⁴¹ Cfr. Di Biase R. e Gandiglio A., *Il sistema di tax/benefit in Italia: effetti di incentivo/disincentivo sull'offerta di lavoro*, in "Economia, Società e Istituzioni", anno XII, n. 2 maggio-agosto 2000, pagg. 219-258. L'approccio *tax-benefit* a cui ricorrono i due autori utilizza modelli di tipo statico, che non considerano funzioni di reazione e tengono conto solo dei cosiddetti "effetti di primo ordine", cioè dell'impatto diretto di riforme sui bilanci familiari (ed eventualmente pubblici) nell'ipotesi che resti costante l'imponibile. Un'eccezione è in: Berliri C. e V. Parisi, *The Distributive and Labour Supply Impact of the Minimum Insertion Income: The Case of Italy*, in "International Advances in Economics Research", Vol. 12, n. 2, 2006, pagg. 213-227, che simula gli effetti distributivi e sull'offerta di lavoro di un'eventuale istituzione a livello nazionale del reddito minimo d'inserimento.

3.6.1 Elementi della riforma del mercato del lavoro (Legge 92/2012) che hanno ricadute dirette sulla progettazione della valutazione di efficacia delle politiche di ri-attivazione

Ulteriore occasione per avviare il trasferimento dell'esperienza valutativa francese nel nostro contesto deriva dall'introduzione della recente riforma italiana del mercato del lavoro. La Legge 28 giugno 2012, n. 92 "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita" ha introdotto diverse novità in materia di servizi per l'impiego e di politiche passive-attive del lavoro.¹⁴² Ai nostri fini, però, concentreremo l'attenzione esclusivamente su quegli elementi della riforma che consentono di ipotizzare una ricaduta positiva in termini di condizioni per la valutabilità dei dispositivi e delle misure da essa derivanti.

L'art. 4, commi 33 e ss. della Legge 92/2012 introduce alcune modifiche sostanziali al d.lgs. 181/2000, in particolare agli art. 3 e 4. La prima modifica riguarda la rubrica dell'art. 3 del d.lgs. 181/2000 (già modificata dal d.lgs. 297/2002), prima "Indirizzi generali ai servizi competenti ai fini della prevenzione della disoccupazione di lunga durata", che viene sostituita da una più ampia e cogente rubrica dedicata ai "Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego". Nel novellato art. 3 rientrano - ai sensi dei commi 1 bis e 1 ter dell'art. 3 del d.lgs. 181/2000 - la previsione dei servizi e delle azioni che i CPI devono erogare a due specifiche categorie di percettori di ammortizzatori.

1) Ai percettori di indennità di disoccupazione i CPI devono garantire:

- colloquio di orientamento, entro i tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione;

¹⁴² L'illustrazione che segue, oltre ai riferimenti al testo della Legge del 28 giugno 2012 n. 92, è condotta grazie ai commenti, note e analisi prodotte fino ad oggi da: Magnani M. e Tiraboschi M., *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla Legge 28 giugno 2012 n. 92 recante disposizioni di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Giuffrè, Milano 2012; Rausei P. e Tiraboschi M. (a cura di) *Lavoro: una riforma sbagliata. Ulteriori osservazioni sul DDL n. 5256/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, ADAPT University Press, 2012; Sanna P. e Vichi L., *Ammortizzatori sociali*, Vol 6, "La riforma del Lavoro" - I manuali de Il Sole24 Ore, 2012; 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

- azioni di orientamento collettive, tra i tre ed i sei mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, con formazione sulle modalità più efficaci di ricerca di occupazione adeguate al contesto produttivo territoriale;
- formazione della durata complessiva non inferiore a due settimane, tra i sei ed i dodici mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, adeguata alle competenze professionali del disoccupato ed alla domanda di lavoro dell'area territoriale di residenza;
- proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo, entro la scadenza del periodo di percezione del trattamento di sostegno del reddito.

2) Ai beneficiari di integrazione salariale o di altre prestazioni in costanza di rapporto di lavoro, che comportino la sospensione dall'attività lavorativa per un periodo superiore ai sei mesi, i CPI sono tenuti ad erogare:

- un'offerta di formazione professionale della durata complessiva non inferiore a due settimane adeguata alle competenze professionali del disoccupato.

La seconda modifica al d.lgs. 181/2000 (già modificato dall'art. 5 del d.lgs. 297/2002) è introdotta all'art. 4 e riguarda "i criteri per l'adozione da parte dei servizi competenti di procedure uniformi in materia di accertamento dello stato di disoccupazione". Le Regioni stabiliscono i criteri per l'adozione, da parte dei servizi competenti, di procedure uniformi in materia di accertamento dello stato di disoccupazione, nel quadro di alcuni principi cogenti.

In particolare:

- è abrogata la lettera a) dell'art. 4, comma 1 d.lgs. 181/2000, che prevedeva la conservazione dello stato di disoccupazione a seguito di svolgimento di attività lavorativa tale da assicurare un reddito annuale non superiore al reddito minimo personale escluso da imposizione;
- è soppressa la previsione, contenuta alla lettera c) dello stesso art., che limitava le fattispecie che causavano la perdita dello stato di disoccupazione in caso di rifiuto senza giustificato motivo di una congrua offerta di lavoro a tempo pieno ed indeterminato o determinato o di lavoro temporaneo. E' contestualmente ridotto da

8 a 6 mesi la soglia temporale che implica la sospensione dello stato di disoccupazione in caso di accettazione di un'offerta di lavoro subordinato di durata inferiore a sei mesi, senza disposizioni particolari per i giovani.

Al comma 35 dell'art. 4 della L. 92/2012 si prevede che entro il 30 giugno 2013 l'INPS predisponga e metta a disposizione dei servizi per l'impiego una banca dati telematica contenente i dati individuali dei beneficiari di ammortizzatori sociali, con indicazione dei dati anagrafici, di residenza e domicilio, nonché dei dati essenziali relativi al tipo di ammortizzatore sociale di cui beneficiano. Ai fini della verifica dell'erogazione dei servizi in misura non inferiore ai livelli essenziali, è fatto obbligo ai servizi per l'impiego di inserire nella base dati creata dall'INPS, con le modalità definite dall'istituto stesso, i dati essenziali concernenti le azioni di politica attiva e di attivazione svolte nei confronti dei beneficiari di ammortizzatori sociali.

Il comma 38 prevede invece la semplificazione delle procedure in materia di acquisizione dello stato di disoccupazione. La domanda di indennità nell'ambito dell'ASpl (Assicurazione sociale per l'impiego) può essere resa dall'interessato direttamente all'INPS, che trasmette la dichiarazione al servizio competente per territorio, mediante il sistema informativo di cui al comma 35. Le Regioni e le Province, inoltre, devono mettere a disposizione dell'INPS, secondo modalità indicate dallo stesso istituto, le informazioni di propria competenza necessarie per il riconoscimento degli incentivi all'assunzione, ivi comprese quelle relative al possesso dello stato di disoccupazione e alla sua durata. L'insieme delle informazioni archiviate sono messe a disposizione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per la pubblicazione nella Borsa continua nazionale del lavoro (oggi Cliclavoro).

Nei casi specifici di indennità di mobilità o di altre indennità o sussidi, la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione, il lavoratore decade dai trattamenti quando:

- a) rifiuti di partecipare senza giustificato motivo ad una iniziativa di politica attiva o di attivazione proposte dai servizi competenti, o non vi partecipi regolarmente;

- b) non accetti l'offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo non inferiore del 20 per cento rispetto all'importo lordo dell'indennità cui ha diritto.

Le disposizioni precedenti si applicano quando le attività lavorative o di formazione ovvero di riqualificazione si svolgono in un luogo che non dista più di 50 chilometri dalla residenza del lavoratore, o comunque che è raggiungibile mediamente in 80 minuti con i mezzi di trasporto pubblici. Il comma 44, infine, obbliga i servizi competenti a comunicare tempestivamente all'INPS gli eventi di cui ai punti precedenti. L'INPS quindi emette il provvedimento di decadenza, recuperando le somme eventualmente già erogate per periodi di non spettanza del trattamento.¹⁴³

3.6.2 Segue proposta metodologica-organizzativa

Le trasformazioni in atto nei sistemi di workfare italiani assumono connotati differenti in base alle capacità espresse dai sistemi locali. Si tratta di capacità di governance, cioè di coinvolgimento orizzontale e verticale degli attori (pubblici e privati) chiamati a svolgere un ruolo nella programmazione e implementazione delle politiche passive e attive del lavoro. Naturalmente, a monte della capacità di governance, si presuppone l'esistenza di una capacità di governo dei sistemi, di definizione di regole e procedure per il migliore utilizzo delle risorse (fisiche e finanziarie) disponibili, di predisposizione di strumentazione che renda possibile il collegamento tra sotto-sistemi di erogazione dei trattamenti passivi e di quelli attivi, ivi comprese le opportunità di riqualificazione e aggiornamento professionale.

Sul territorio nazionale, però, 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.¹⁴⁴ 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.

¹⁴³ Vengono contestualmente abrogati l'articolo 1-quinquies del d.l. 249 del 2004 e l'art. 19, comma 10, del d.l. 185/2008.

¹⁴⁴ 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, pagg. 347-361.

La contemporanea presenza di forme di 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.

L'eterogeneità dei sistemi e delle forme di intervento 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. I modelli adottati nell'organizzazione dei servizi per l'impiego e nell'offerta di esperienze formative¹⁴⁵ dimostrano proprio questo e offrono l'opportunità per un confronto basato sui "differenziali di efficacia" dell'azione prodotta da tali modelli.

La stessa riforma degli ammortizzatori sociali dedicati alla disoccupazione 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, prevede la graduale introduzione di un nuovo strumento di sostegno al reddito in caso di disoccupazione, ossia ASpl che, con step definiti, sostituisce gli istituti assicurativi contro la disoccupazione. (si vedano i successivi schemi 3.4 e 3.5).

L'ASpl è un'indennità di disoccupazione, che si vuole tendenzialmente universale¹⁴⁶, e pertanto sostituisce, con una transizione che si sviluppa dal 2013 al 2017, le indennità di disoccupazione ordinaria e con requisiti ridotti, l'indennità di mobilità e le indennità speciali in edilizia.¹⁴⁷ I requisiti per accedere sono gli stessi attualmente vigenti per l'indennità di

¹⁴⁵ Si veda il paragrafo 3.5.1 della presente tesi.

¹⁴⁶ Destinatari del trattamento 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.

¹⁴⁷ L'importo dell'ASpl è ottenuto calcolando, su base mensile, il 75% della retribuzione fino a €1.180, cui aggiungere il 25% della retribuzione eventualmente eccedente tale cifra. In ogni caso, per il 2012, opera il massimale di €1.119,32, che sarà rivalutato annualmente secondo l'andamento dell'indice ISTAT del costo della vita per famiglie di operai e impiegati (il cosiddetto indice FOI, ossia l'Indice nazionale dei prezzi al consumo per famiglie di operai e impiegati). L'ASpl è finanziata con una contribuzione pari all'1,31% sul monte salari a carico di tutti i datori di lavoro, cui si aggiunge un contributo dell'1,4% sulle prestazioni non derivanti da lavoro a tempo indeterminato, con l'esclusione degli assunti a termine per sostituzione, e dei lavoratori impiegati a termine in attività stagionali, anche quelle definite contrattualmente (purché gli accordi relativi siano stati

disoccupazione con requisiti ordinari, ossia un'anzianità assicurativa biennale ed un versamento di 52 settimane nel biennio precedente l'evento. In mancanza dell'anzianità assicurativa biennale, ma in presenza di almeno 13 settimane per cui sia stata versata contribuzione, è possibile accedere alla cosiddetta mini-ASpl.

La durata del sussidio fornito dall'ASpl, a regime, sarà pari a 12 mesi per chi ha meno di 55 anni, 18 per chi li supera, a condizione che lo stato di disoccupazione sia mantenuto; nel caso di nuova occupazione che duri fino a sei mesi, il godimento dell'ASpl viene sospeso, per poi riprendere per il periodo residuo a conclusione della nuova occupazione. Il lavoro prestato in regime di sospensione dell'ASpl è utile ai fini di una nuova domanda di sussidio. Nel caso di occupazione autonoma, è necessario avvertire l'INPS entro un mese dall'avvio dell'attività, comunicando anche il reddito annuo presumibile. Se quest'ultimo è inferiore alla soglia di esenzione fiscale¹⁴⁸ l'INPS ridurrà l'ASpl dell'80% degli importi reddituali che si prevede discenderanno dall'attività autonoma.

L'importo dell'ASpl (vedi nota 146) subisce un décalage del 15% se lo stato di disoccupazione si protrae oltre il sesto mese e un ulteriore calo del 15% dopo il dodicesimo.

I due schemi seguenti illustrano l'andamento temporale dell'introduzione dell'ASpl in sostituzione, rispettivamente, dell'indennità di disoccupazione con requisiti ordinari (schema 3.4) e dell'indennità di mobilità (schema 3.4):

sottoscritti entro il 2011). Questa contribuzione aggiuntiva può essere recuperata dall'impresa fino ad un massimo di sei mensilità, qualora questa trasformi il rapporto a termine in rapporto a tempo indeterminato. I commi 26-27 disciplinano in modo assai differente le diversità contributive attualmente vigenti: infatti, mentre per i soci di cooperativa è prevista una gradualità che li porta, con incrementi annuali, al versamento dell'1,31% entro il 2017, i trattamenti oggi in vigore per artigiani e pubblici esercizi (0,40% e 0,18% rispettivamente) vengono resi strutturali. Al finanziamento dell'ASpl è anche destinato un contributo pari al 50% del trattamento iniziale dell'ASpl moltiplicato per l'anzianità aziendale del lavoratore, fino ad un massimo di tre anni, che l'impresa deve versare in caso di risoluzione del rapporto di lavoro, anche se riferita a rapporti di apprendistato.

¹⁴⁸ Attualmente € 4.800 per le collaborazioni, € 8.000 per il lavoro autonomo.

Schema 3.4 Transizione dell' indennità di disoccupazione verso l'ASpl per anno di licenziamento

2013	8 mesi fino a 49 anni di età - 12 mesi dai 50 anni di età
2014	8 mesi fino a 49 anni di età - 12 mesi dai 50 anni ai 54 di età - 14 mesi dai 55 anni di età
2015	10 mesi fino a 49 anni di età - 12 mesi dai 50 anni ai 54 di età - 16 mesi dai 55 anni di
2016	12 mesi fino a 54 anni di età - 18 mesi dai 55 anni di età

Schema 3.5 Transizione dell' indennità di mobilità verso l'ASpl per anno di collocazione nelle liste

2014	12 mesi fino a 39 anni di età (24 mesi se al sud) - 24 mesi dai 40 ai 49 anni di età (36 se al sud) - 36 mesi dai 50 anni di età (48 se al sud);
2015	12 mesi fino a 39 anni di età - 18 mesi dai 40 ai 49 anni di età (24 mesi se al sud) - 24 mesi dai 50 anni di età (36 mesi se al sud);
2016 - 2017	12 mesi fino a 39 anni di età - 12 mesi dai 40 ai 49 anni di età (18 se al sud) - 18 mesi dai 50 anni di età (24 mesi se al sud);

All'eterogeneità dei sistemi e dei modelli di intervento predisposti a livello locale si somma, dunque, la graduale introduzione di strumenti di intervento nuovi o sostitutivi, rispetto ai quali il legislatore ha posto un' enfasi particolare sulla necessità di una 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.

Tutto ciò rappresenta il quadro degli elementi identificativi di un ambito di politica pubblica sui quali costruire l'adozione dell'esperienza di valutazione sperimentale realizzata in Francia. Al netto della volontà o meno del decisore pubblico di conoscere l'utilità o l'inutilità delle varie e diverse misure di ri-attivazione dei disoccupati, su cui questa tesi non può influire, è incontrovertibile ammettere che, nella fase di riassetto delle nostre politiche del lavoro, siano presenti quelle opportunità e condizioni ideali per progettare e realizzare una valutazione basata sulla misurazione degli effetti.

Si tratterebbe, in conclusione, 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.

Sulla base di quanto fin qui esposto, la matrice del quadro logico (schema 3.5) entro la quale posizionare i caratteri salienti della pianificazione dell'esperimento controllato mette in rilievo l'articolazione che dal 2009 definisce in Italia il profilo delle politiche passive-attive del lavoro per i disoccupati. L'assegnazione casuale, ma controllata, dei trattati ai diversi interventi di politica attiva, ossia l'eliminazione di qualsiasi processo di autoselezione dei trattati (di scelta individuale del percorso di accompagnamento) che renderebbe i diversi gruppi sistematicamente diversi, rappresenta la *conditio sine qua non* per l'effettiva trasposizione dell'esperienza francese al contesto italiano.

Schema 3.5 Matrice delle tipologie di politiche attive e passive del lavoro rivolte ai disoccupati

<i>Politiche attive</i>	<i>Politiche passive</i>		
	Lavoratori iscritti alle liste di mobilità ordinaria	Lavoratori iscritti alle liste di mobilità in deroga	Lavoratori in ASpl
Servizi di accompagnamento tradizionale*			
Servizi di accompagnamento rinforzato**			
Riqualificazione professionale			
Aggiornamento professionale			
Incentivi all'assunzione			
Incentivi all'avvio di attività auton./impr.			

* senza sottoscrizione del Patto di Servizio e del PAI, con servizio poco intensivo e scarsamente personalizzato

** con sottoscrizione del Patto di Servizio e del PAI, con servizio intensivo e personalizzato

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,¹⁴⁹ 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. L'assunto fondamentale affinché il metodo sperimentale di tipo naturale sia applicabile risiede nella condizione che il trattamento, il non trattamento o il trattamento con una misura alternativa, dipendano da una variabile - detta strumentale - che non ha un legame diretto con l'esito o l'effetto prodotto dalla misura oggetto di valutazione.

Se paragonato all'esperimento controllato, questo metodo, in linea di principio applicabile in singoli contesti regionali o a livello sovra-regionale, richiede un minor sforzo organizzativo, perché non necessita del controllo dell'operatore sul processo di assegnazione casuale dei singoli lavoratori ai diversi gruppi. Tuttavia, esso appare fortemente vincolato all'effettività di una condizione imprescindibile: la presenza esclusiva di modelli "a canale unico" (pubblico o privato) all'interno di contesti locali simili in termini di dinamica occupazionale.

¹⁴⁹ Trattato nel paragrafo 2.3.2 della presente tesi.

L'eseemplificazione di una possibile matrice logica attraverso la quale pianificare il processo valutativo per la costruzione dei gruppi sui quali misurare l'effetto dei trattamenti, in questo caso, può essere avanzata selezionando una specifica misura di ri-attivazione e costruendo i gruppi da mettere a confronto in base ad una ulteriore caratteristica, quale, ad esempio la tipologia dei soggetti che erogano un determinato servizio di accompagnamento, (schema 3.6).

Schema 3.6 Matrice delle tipologie di soggetti erogatori di politiche attive e tipologie politiche passive

<i>Soggetti che erogano servizi di accompagnamento rinforzato**</i>	<i>Politiche passive</i>		
	Lavoratori iscritti alle liste di mobilità ordinaria	Lavoratori iscritti alle liste di mobilità in deroga	Lavoratori in ASpl
Centri pubblici per l'impiego			
Enti accreditati (emanazione di associazioni di categoria datoriale e sindacale)			
Agenzie private accreditate			

** con sottoscrizione del Patto di Servizio e del PAI, con servizio intensivo e personalizzato

Infine, l'auspicabile prospettiva di una maggiore completezza e accessibilità alle base dati di natura amministrativa oggi esistenti (INPS-casellario degli attivi e sistema informativo percettori, Ministero del Lavoro-comunicazioni obbligatorie, ecc.) consente di ipotizzare il ricorso ad approcci metodologici di valutazione controfattuale di tipo quasi-sperimentale, i quali, comunque, come abbiamo potuto acquisire ancora una volta dall'esperienza francese,¹⁵⁰ danno prova di limiti ancora evidenti sul piano della generalizzabilità dei risultati, ossia della possibilità di estendere a tutta la popolazione interessata la misurazione effettuata su un numero determinato di casi.

¹⁵⁰ Si vedano i risultati del gruppo di lavoro dell'ENSAE ParisTech (École Nationale de la Statistique et de l'Administration Économique) illustrati nel paragrafo 3.4 della presente tesi.

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 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, con un'interazione costante tra decisore e valutatore.

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. Buoni sistemi informativi, alimentati soprattutto da archivi amministrativi, rappresentano un supporto fondamentale, anche se spesso risulta necessario integrare tali informazioni con tempestive indagini ad hoc.

Prima di mettere a regime un programma o misura d'intervento, offrendola cioè alla generalità dei destinatari, è opportuno mettere in atto un intervento su scala ridotta sotto forma di progetto-pilota, con lo specifico scopo di "imparare" dalle modalità di funzionamento dell'intervento e dei suoi effetti attesi e non. Proprio perché condotto su scala e svolto con finalità di apprendimento, il progetto-pilota può essere realizzato nella logica del *social experiment*.

L'analisi valutativa realizzata in Francia dimostra come tale scelta agevoli l'adozione di programmi o misure meglio tarate sui reali bisogni degli individui destinatari, sulle esigenze espresse dalle imprese e dalla collettività. L'esperienza francese poi, dimostra come sia

possibile effettuare 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, rivolte alle stesse categorie d'utenza, permette infatti il superamento dei vincoli di natura etico-giuridica connessi all'assegnazione di individui bisognosi di trattamento (nella fattispecie i disoccupati) ad un gruppo al quale non è consentito partecipare a percorsi di accompagnamento al re-inserimento lavorativo.

Delimitando queste considerazioni conclusive ai trattati dalle politiche passive-attive in caso di licenziamento, appare opportuno promuovere una riflessione sull'elevata probabilità che la riforma degli ammortizzatori sociali, introdotta con la Legge 92/2012, determini la reiterazione nel tempo di quelle condizioni già dispiagate dal programma di contrasto alla crisi (Accordo Stato-Regioni sulle misure in deroga) e favorevoli alla progettazione di articolati percorsi di valutazione di efficacia.

Tra queste, almeno tre condizioni meritano attenzione:

- la graduale introduzione di misure d'intervento integrate nelle componenti passive e attive, così come previsto dalla Legge 92/2012, che dovrebbe determinare la temporanea compresenza di misure diverse rivolte alla stessa categoria d'utenza. Allo stato attuale della legislazione in materia, infatti, tra il 2013 e il 2017, per i lavoratori licenziati provenienti da piccole, medie e grandi imprese italiane, sono previsti trattamenti regolati dall'istituto della mobilità ordinaria e in deroga e trattamenti regolati dai nuovi istituti dell'ASpl e della mini-ASpl;
- l'eterogeneità dei livelli di efficienza e qualità dei servizi per l'impiego oggi operanti anche a livello di singole amministrazioni provinciali. Tale condizione permette di prevedere, con un buon margine di attendibilità, che l'entrata a regime delle misure di ri-attivazione per tutte le categorie di lavoratori in stato di disoccupazione, comporterà la concomitante presenza di iniziative di accompagnamento al reinserimento lavorativo responsabilizzanti, intensive e personalizzate e di iniziative

più tradizionali (con scarsi livelli di responsabilizzazione, di intensità e di personalizzazione);

- l'accesso e l'effettiva utilizzazione delle informazioni individuali registrate nei data base regionali concernenti le politiche attive, in prospettiva presenti negli archivi INPS (come previsto dall'art. 4 commi 35 e 36 della Legge 92/2012).

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: solo per fare qualche esempio, il bilancio di competenze rispetto all'orientamento di gruppo, i corsi di aggiornamento o riqualificazione (con didattica frontale) rispetto all'inserimento in un contesto lavorativo attraverso stage e tirocini. Non solo: nell'ambito di uno stesso territorio, i soggetti attuatori di interventi di politica attiva del lavoro rivolti alla stessa categoria d'utenza possono essere significativamente diversi, come nel caso tipico dei servizi pubblici per il lavoro e dei servizi privati accreditati per l'offerta di misure di ri-attivazione.

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, riconosciuti come patrimonio conoscitivo comune alla ricerca sociale.

La realizzazione di una valutazione controfattuale, quale possibile metodo per fornire una risposta convincente circa l'utilità di una nuova misura di politica del lavoro, potrebbe realizzarsi qualora esistesse un coordinamento a livello centrale e regionale capace di avviare, in breve tempo, uno studio valutativo di tipo sperimentale (randomizzato o naturale).

I diversi schemi e modelli adottati dalle regioni e province nell'offerta di servizi di ri-attivazione per una medesima popolazione di riferimento favoriscono la costruzione di gruppi di individui trattati da confrontare in termine di esiti e traiettorie di re-inserimento lavorativo.

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

Literature Review

1. Le criticità del mercato del lavoro italiano

Gli scenari macroeconomici più aggiornati (ILO-International Labour Office, 2012; Banca d'Italia, 2012) registrano, per il 2012, un ulteriore indebolimento dell'attività economica e l'incertezza sulle prospettive del debito sovrano, nell'area euro, continua a condizionare le prospettive di ripresa. Ciò influenza anche l'evoluzione della domanda di lavoro, che, nel corso delle ultime due annualità si è attestata ai più bassi livelli degli ultimi 15 anni.

A livello nazionale, l'ultimo aggiornamento disponibile sugli andamenti del mercato del lavoro (CNEL, 2012) delinea un mancato recupero dei posti di lavoro persi durante gli ultimi tre anni. Ciononostante, l'occupazione non ha riflesso completamente i minori livelli dell'attività produttiva. A fronte di un livello del Pil che a fine 2010 è del 5 per cento inferiore al dato medio del 2007, le perdite di occupati ammontano a circa il 2 per cento. Si tratta di circa 830mila posti sinora salvati dalle conseguenze della crisi. In particolare questo effetto deriva dalla caduta della produttività per ore lavorate e dalla riduzione delle ore lavorate per occupato (a sua volta connessa principalmente all'aumento del numero dei lavoratori in Cassa integrazione, specie per la componente straordinaria e quella in deroga). (ISTAT, 2011 e 2012)

I dati dell'INPS (Ministero del Lavoro, ISTAT, INPS, 2012) mettono in evidenza l'aumento del numero delle domande per indennità di disoccupazione e, soprattutto, di mobilità. Si conferma il trend crescente della percentuale di disoccupati che godono di una qualche forma di tutela, confermando - per il complesso sistema italiano di ammortizzatori sociali - l'obiettivo di aumentare il grado di copertura dei lavoratori disoccupati. (Anastasia B., Mancini M. e Trivellato U., 2008)

Il peso della Cassa integrazione nel contenere la dimensione delle perdite occupazionali è stato importante, ma ha comunque comportato una differenziazione del grado di protezione dei lavoratori, tanto più che gli effetti della crisi hanno già inciso in maniera differenziata sui lavoratori in base al tipo di inquadramento contrattuale. A subire maggiormente gli effetti della crisi occupazionale sono stati in misura maggiore i lavoratori con contratto a termine (dipendente o parasubordinato) e questo, a sua volta, ha accentuato la dimensione generazionale della crisi. (Arpaia A., Curci N., Meyermans E., Peschner J. and Pierini J., 2010).

Nelle prime fasi della crisi il lavoro flessibile è stato quello più colpito: le imprese hanno affrontato la flessione della domanda di lavoro, conseguente alla caduta dell'attività produttiva e alla difficoltà di accesso al credito (Rete Imprese Italia, 2012) riducendo la componente della propria manodopera per la quale il costo dell'interruzione del rapporto di lavoro era inferiore. Una volta superate le fasi più acute della recessione, tuttavia, l'occupazione temporanea ha segnalato una modesta ripresa e nel 2010, a causa anche di atteggiamenti molto prudenti da parte delle imprese, i posti di lavoro creati sono stati prevalentemente quelli a termine. (ISTAT, 2011)

In rapporto alle vecchie generazioni, i giovani oggi si trovano più che mai ad affrontare un insieme di sfide nel percorso di transizione scuola-lavoro, con l'aggravante della mancanza di esperienza professionale, la non rispondenza delle competenze con quelle richieste dal mercato e, per alcuni di essi, un basso livello di qualifiche. Oltre al marcato peggioramento di tutti i principali indicatori (CESE-Comitato economico e sociale europeo, 2012), il deterioramento della condizione occupazionale dei giovani per effetto della crisi è segnalato dal ridursi delle possibilità di passaggio ad un'occupazione più stabile (ISTAT, 2011). A tale proposito si è osservato come negli ultimi anni il tasso di uscita dall'occupazione temporanea sia decisamente diminuito (Ministero del Lavoro-DG Politiche dei Servizi per il Lavoro, 2012), in particolare, nel passaggio verso l'occupazione permanente: prima della crisi, quasi il 31 per cento dei giovani con contratto temporaneo passavano l'anno successivo ad un lavoro a tempo indeterminato; questa percentuale è scesa ora a poco più del 22 per cento. (Ministero del Lavoro, ISTAT, INPS, 2012).

Tra i problemi più urgenti sui quali la crisi ha mostrato l'impatto più significativo è da annoverare l'aumento della fascia dei cosiddetti *working poor*. (Filandri M. e Struffolino E., 2012). Si è altresì fortemente aggravato il fenomeno dei Neet (*not in education or training nor in employment*), ovvero coloro che non risultano coinvolti nel mercato del lavoro e che non utilizzano il proprio tempo in un processo di formazione. Se prima della crisi il tasso di Neet si aggirava attorno al 16 per cento tra la popolazione più giovane (16-24 anni) e al 24 per cento per i giovani adulti (25-30 anni), tali percentuali sono rapidamente aumentate di circa 3-4 punti. Secondo gli ultimi dati disponibili (Ministero del Lavoro, ISTAT e INPS, 2012) i giovani Neet sono circa 2,1 milioni di cui 938 mila maschi 1,17 milioni di femmine. (Sabbadini L.L., 2012) Il 38 % ha un'età compresa tra i 20 ed il 24 anni (800 mila giovani) ed il 14 % è di nazionalità straniera. Il 46% ha al più la licenza media, il 34% sono disoccupati ed il 30% sono inattivi scoraggiati. Nel Nord i giovani Neet sono 660 mila (247maschi e 362 mila femmine) mentre nel Mezzogiorno il loro numero sale a 1,2 milioni (564 mila maschi e 635 mila femmine). Con la crisi la condizione di Neet è diventata anche più persistente, dal momento che la probabilità di un giovane di restare nella condizione di Neet è aumentata. (Eurofound, 2012).

Fra i temi al centro dell'attenzione del monitoraggio del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, le *skills* dei lavoratori (CNEL, 2012). Se i posti di lavoro che verranno creati nei prossimi anni sono simili a quelli andati distrutti nel corso della crisi, allora è plausibile pensare che i lavoratori disoccupati saranno nella condizione di ricoprire le posizioni lavorative che verranno create. Viceversa, se i nuovi posti sono molto diversi, allora difficilmente i lavoratori disoccupati con esperienza saranno nella posizione di utilizzare le proprie competenze nei nuovi posti. In questi casi si parla di *mismatch* fra lavoratori disoccupati e *vacancies*. (UnionCamere, 2011 e 2012). Diviene quindi importante cercare di cogliere le tendenze di fondo che potranno emergere su un orizzonte temporale di medio termine, anche al fine di orientare le politiche formative. Nei prossimi anni la domanda di lavoro vedrà aumenti maggiori per le professioni qualificate mentre contrazioni della domanda di lavoro caratterizzeranno le qualifiche intermedie degli operai e impiegati. Anche sulla base dei dati di flusso in entrata nel mercato del lavoro (Ministero del Lavoro, DG Politiche dei Servizi per il Lavoro, 2012) si ipotizza la diffusione di un fenomeno di "polarizzazione" della domanda di lavoro, con incrementi concentrati fra i lavoratori con maggiori e minori skills. (UnionCamere, 2012).

L'Unione europea guarda alla flexicurity come al paradigma verso cui orientare le riforme del mercato del lavoro nei Paesi membri e l'ha inserita nella Strategia europea per l'occupazione (Consiglio europeo –2010). Nelle cosiddette "fasi di transizione" i lavoratori dovrebbero poter contare su un sussidio di disoccupazione, su politiche per il reinserimento al lavoro e sulla formazione continua. Si tratta, per l'Italia, di intraprendere un percorso di trasformazione del sistema di politiche del lavoro che preveda una flessibilizzazione del mercato del lavoro coniugato ad una maggiore sicurezza per i lavoratori nelle fasi di transizione attraverso l'equilibrato ricorso a contratti flessibili, ammortizzatori sociali e politiche attive del lavoro. (CE-European Expert Group on Flexicurity, 2007; Committee of the Regions, 2012).

2. Le trasformazioni in atto nei sistema nazionale di welfare

Nel febbraio 2009, con l'Accordo Stato-Regioni per la gestione coordinata degli ammortizzatori sociali in deroga, si è aperta una nuova fase nel disegno degli interventi di politica attiva e passiva nel nostro paese. L'Accordo sancisce l'impegno assunto dal governo centrale e dai governi regionali a mettere in campo misure di contrasto alla crisi occupazionale registrata a partire dalla seconda metà del 2008 ed ancora perdurante. Le misure di contrasto alla crisi occupazionale introdotte con l'articolo 19 della Legge 2/2009, infatti, hanno innescato profonde modifiche nei sistemi regionali e locali di offerta di servizi per il lavoro, della formazione professionale e di sostegno ai processi di inclusione sociale.

(De Vincenzi R., Irano A. e Sorcioni M., 2012). L'Accordo citato e la successiva Intesa (che di fatto, con qualche lieve modifica, ha prorogato al dicembre 2012 quanto sancito nell'atto precedente), consentono il ricorso al Fondo sociale europeo, sia per il cofinanziamento del sussidio al reddito, sia per l'erogazione degli interventi di politica attiva. Ciò ha introdotto il vincolo al trattamento con le misure di attivazione ai lavoratori sussidiati dando effettività al principio della condizionalità perseguito già da diversi anni dalle norme di settore (Spattini S., 2012; Treu T., 2012; Magnani M. e Tiraboschi M., 2012).

Analizzata nel suo insieme, l'attuazione dell'Accordo Stato Regioni (Isfol e Italia Lavoro, 2010; De Vincenzi R., Irano A. e Sorcioni M., 2012) ha rappresentato l'occasione per mettere in campo interventi in grado di superare la mancanza di connessione tra politiche attive e passive quale storica criticità del sistema delle politiche del lavoro italiane. La partecipazione alle iniziative di politica attiva è, infatti, per il lavoratore sussidiato dai cosiddetti "ammortizzatori in deroga", condizione indispensabile per l'ottenimento del sostegno economico e nella maggior parte del territorio del Centro nord Italia, il lavoratore sussidiato è stato supportato da adeguati servizi di ri-attivazione.

Dunque, durante la crisi, il primo governo della XVI Legislatura, ha esteso l'ambito di applicazione della Cassa integrazione guadagni e della Mobilità a categorie di imprese e lavoratori in precedenza non ammesse per via del settore, delle dimensioni dell'impresa o del tipo di contratto di lavoro. Ciononostante, la copertura dei "trattamenti in deroga" (Garofalo D., 2010; Garofano T. e Spattini S., 2011), gravando esclusivamente sulla fiscalità generale, appare come una forma d'intervento transitoria. (Tiraboschi M., 2010; Tiraboschi M., Spattini S., Tschöll J., 2010).

Nel breve periodo la Cassa integrazione ha tenuto a freno l'incremento della disoccupazione e ha contribuito, pur in forma ridotta, a mantenere il potere d'acquisto delle famiglie durante la crisi. In una prospettiva di più lungo periodo, il sistema nazionale degli ammortizzatori sociali ha messo in evidenza i suoi limiti e ha indotto il secondo governo della XVI Legislatura a presentare, all'interno della più ampia "riforma del mercato del lavoro" (Legge 92/2012) una proposta di revisione del sistema degli ammortizzatori sociali (Spattini S., 2012).

Si tratta di una riforma che, a partire dalle trasformazioni innescate con l'introduzione degli ammortizzatori in deroga predisposta nel 2009 (Garofano T. e Spattini S., 2011), intende sviluppare le esperienze di intervento integrato (sussidi al reddito e misure di ri-attivazione), che coinvolgano gli stessi lavoratori sussidiati e che evitino quegli effetti di disincentivo all'attivazione nella ricerca di lavoro già da molto tempo messi in evidenza dalla letteratura specialistica. (Di Biase R. e Gandiglio A., 2000; Spattini S., 2005; Anastasia B., Mancini M. e Trivellato U., 2008).

In questa direzione l'integrazione delle politiche attive e di quelle passive, con modalità più o meno funzionali adottate a livello regionale e locale, guarda sempre più insistentemente alle buone pratiche europee (in primis quelle francese e tedesca) che invitano a superare il modello organizzativo che separa componente passiva e componente attiva delle politiche del lavoro. In quest'ambito, l'acquisizione delle buone pratiche realizzate in Europa dovrebbe riguardare anche la sfera della conoscenza e dell'auto-apprendimento dei sistemi di erogazione degli interventi a finanziamento pubblico e, in modo particolare, la valutazione di efficacia degli interventi messi in campo; acquisizione ancora oggi difficile a causa di un oggettivo ritardo italiano in tema di valutazione degli investimenti pubblici. (Dente B., 2006 e 2011; Lippi A., 2007, Ministero del Tesoro-Uval, 2011).

3. La valutazione di efficacia e di impatto delle politiche del lavoro

Sul piano della riflessione metodologica connessa alla ricerca valutativa, nel nostro paese si registra un sostanziale contrapposizione tra la valutazione denominata "realista" che si ricollega all'oramai classico testo *Realistic Evaluation* (Pawson R. e Tilley N. 1997; Pawson R. 2004; Stame N. 1998 e 2006) e la valutazione intesa come *misurazione degli effetti* (che invece rappresenta l'evoluzione degli studi e delle esperienze di ricerca maturate nell'ambito dell'economia e della statistica inferenziale (Holland P.W, 1986; Heckman J.J., Lalonde R.J., Smith J.A., 1999; Heckman J.J., 2007; Martini A. e Sisti M., 2006 e 2009). Si tratta di una contrapposizione che affonda le sue radici nel tradizionale dualismo (qualità vs quantità) della ricerca sociale. (Shadish W., 1995; Agodi M.C., 1996; Sparti D., 2002; Marradi A. 2010).

I due approcci alla valutazione, ossia l'approccio realista e quello della misurazione degli effetti, non sono incompatibili, per il semplice fatto che rispondono a esigenze conoscitive diverse (Martini A. 2010; Unità di valutazione degli investimenti pubblici, 2011). L'approccio metodologico della misurazione degli effetti indaga *the effects of causes*, mentre i realisti sono interessati a *the causes of effects*. Nel primo caso si vuole capire se un certo stimolo ha prodotto un effetto (desiderato o meno), nel secondo caso si vuole capire quali meccanismi causali hanno prodotto o possono produrre certi effetti osservati o auspicati (Rossi P., Freeman H. E. e Lipsey M. W., 1999) Entrambi gli obiettivi conoscitivi sono importanti e andrebbero perseguiti entrambi, riconoscendo la diversità degli strumenti analitici necessari a perseguirli (Vergani A. 2004).

Relativamente all'approccio che fa riferimento alla misurazione degli effetti, sono stati di recente e in più occasioni presentati contributi significativi, volti a stimolare un confronto interdisciplinare che in Italia, almeno fino al recente passato, non era ancora stato avviato (Martini A. e Trivellato U., 2011). Il cuore del problema della valutazione di efficacia di una politica pubblica, avente la finalità di misurarne gli effetti prodotti, è la ricostruzione

credibile della situazione controfattuale: la valutazione degli effetti causali di una politica pubblica fa perno sull'impegno costruire, in modo convincente, che cosa sarebbe successo senza la politica (o con una politica diversa) e ne deduce l'effetto per differenza con la situazione osservata dopo l'intervento. (Holland P.W, 1986; Ichino A., 2001; Trivellato U. 2009 e 2010).

Anche se l'esperienza insegna che ogni fenomeno sul quale una politica vuole incidere ha una sua dinamica spontanea, che lo porta a migliorare o a peggiorare per cause che non dipendono dall'intervento posto in essere, la strategia principale con cui si tenta di ricostruire la condizione controfattuale è quella di osservare ciò che accade a un opportuno insieme di soggetti non destinatari dell'intervento. (Trivellato U. 2009 e 2010)

Affinché questa strategia sia credibile, occorre che i due gruppi, destinatari e non destinatari di una politica, misura o intervento valutato, ovvero trattati e non-trattati, siano due gruppi non sistematicamente differenti. (Trivellato U. 2009 e 2010). Ciò richiede che tra i due gruppi non ci siano "differenze nelle condizioni di partenza", cioè a dire: differenze rispetto a caratteristiche che, da un lato, rendono trattati e non trattati diversi in modo sistematico e, dall'altro, influiscono sulla variabile risultato. L'assenza di differenze di partenza assicura che i non trattati sono – o sono stati resi – equivalenti ai trattati, salvo il fatto che non sono stati esposti alla politica oggetto di valutazione. (Martini A., Mo Costabella L., Sisti M., 2006; Worlbank, 2008).

L'unico meccanismo di selezione che garantisce l'assenza di differenze nelle condizioni di partenza è il sorteggio. Il corrispondente metodo di valutazione è *l'esperimento randomizzato*. (Fischer R.A., 1935; Berk R. A., 2005). Questo disegno, adottato per saggiare l'efficacia dei farmaci negli studi clinici randomizzati, può essere applicato anche a interventi di politica economica o sociale. Negli Stati Uniti l'esperimento randomizzato è utilizzato da una oltre quarant'anni per valutare l'efficacia di interventi sociali e di politiche attive del lavoro e più di recente si è affermato come il metodo più credibile per la valutazione delle innovazioni nell'istruzione. (Gamse B.C., Jacob R.T., Horst M., Boulay B., Unlu F., 2008).

Nell'ambito delle politiche pubbliche, comunque, numerosi ostacoli si frappongono alla realizzazione di uno studio randomizzato. (Zamora P., 2011). Alcuni emergono per un complesso di ragioni giuridiche, etiche o semplicemente legate al consenso degli operatori che dovrebbero realizzare l'intervento. Anche quando si sia convenuto di condurre un esperimento sociale, poi, vi è la difficoltà pratica di mantenerne l'integrità, di assicurare cioè che gruppo sperimentale e gruppo di controllo restino tali per l'intera durata dell'esperimento. (DiNardo, J., 2008; Dunning T., 2008).

Oltre al metodo sperimentale, l'approccio alla valutazione intesa come misurazione degli effetti si avvale di metodi denominati quasi-sperimentali. Con riferimento al trattamento di

dati individuali finalizzati alla ricostruzione di una situazione controfattuale a partire dalle informazioni prodotte dall'attuazione del programma o politica oggetto di valutazione, negli ultimi due decenni sono stati sviluppati una serie di strategie finalizzate alla individuazione, ex post, di gruppi simili. Tali strategie, partendo dalla verifica dell'esistenza di elementi di discontinuità spaziale o temporale, fanno ricorso a tecniche statistiche ed econometriche (*propensity score matching, double difference*) applicate contestualmente alla caratteristica dell'oggetto valutato e alla disponibilità di informazioni longitudinali o sezionali sugli individui trattati dalla politica o programma. (Heckman J.J., Ichimura H. and Todd P., 1997; Heckman J.J., Lalonde R.J., Smith J.A., 1999; Shadish W.R., Cook T.D., Campbell D.T., 2002; Heckman J.J., 2007; Muccigrosso T., 2010; Trivellato U., 2010). La tendenza più recente vede gli specialisti impegnati nella *modellizzazione dei comportamenti economici e sociali* che persegue l'arduo obiettivo di individuare standard comportamentali individuali da acquisire nella stima degli effetti eterogenei connessi alle caratteristiche non osservabili. (Reiss P.C., Wolak F.A., 2007; Battistin E., Fort M., 2008).

4. Elementi per la trasferibilità di una buona pratica valutativa

Tra il 2007 e il 2009 il Ministero del lavoro francese, sulla scorta dei risultati prodotti da una pluralità di iniziative valutative condotte sull'efficienza e le performance delle strutture dedicate all'erogazione di politiche attive del lavoro - come, ad esempio, il "barometro dei servizi pubblici" (BVA / Institut Paul Delouvrier, 2011) - ha promosso e finanziato la valutazione degli effetti di una nuova misura di accompagnamento al reinserimento lavorativo per disoccupati (anche di lunga durata) utilizzando un metodo sinora inedito in Europa. Questo metodo, utilizzabile in un contesto di progressiva introduzione di percorsi di accompagnamento innovativi (nei suoi diversi aspetti strutturali), consiste nel distribuire aleatoriamente (casualmente) i potenziali beneficiari ammissibili in diversi gruppi sui quali, successivamente, è svolta la misurazione degli effetti. Nell'esperienza francese, promossa dal Ministero del Lavoro di Francia, attraverso il coinvolgimento diretto degli attori istituzionali ed economici responsabili, sono stati costruiti tre gruppi: uno [circa 120.000 soggetti] ai quali è stato somministrato il servizio di accompagnamento classico dell'ex ANPE [Agence nationale pour l'emploi ora Pôle emploi]; l'altro [circa 40.000 soggetti] l'accompagnamento [individuale e intensivo] del programma 'Cap Vers l'Entreprise' realizzato dalla stessa Agenzia nazionale; il terzo [altri 40.000 soggetti] l'accompagnamento [anch'esso individuale e intensivo] assicurato da gruppi di operatori privati di collocamento. (Anpe-Dares-Unédic, 2008).

L'esito dell'esperienza francese, quale *esperimento sociale su vasta scala* (200 mila soggetti casualmente assegnati a tre differenti gruppi), al di là della specificità dei risultati ottenuti, mostra come l'innovazione metodologica possa dare un contributo significativo alla crescita

della cultura della valutazione. I risultati della valutazione francese sono stati utilizzati per assumere decisioni e fare delle scelte che oggettivamente hanno reso più efficaci le misure e gli interventi di politica del lavoro. I contributi scientifici prodotti dall'École d'économie de Paris e dal Crest, (Behaghel L., Crépon B., Gurgand M, 2009; Behaghel L., Crépon B., Gurgand M, Le Barbanchon T., 2009) ma anche le descrizioni tecniche e metodologiche della sperimentazione redatte dal DARES (il dipartimento del Ministero francese titolare) dall'ex ANPE (titolare delle misure di politica attiva) e dall'Unédic (l'associazione tra organizzazioni datoriali e sindacali titolari della gestione delle politiche passive d'oltralpe), mostrano almeno due elementi sui quali è opportuno avviare una riflessione. (Gratadour C., Le Barbanchon T., 2009; Gratadour C., 2009; Gratadour C., Le Barbanchon T., 2009; Bonnin J-C., Gilles L., 2011)

L'esperienza transalpina, oltre ad evidenziare le modalità con cui sono state utilizzate dai policy-making (Centre d'Analyse 2011; Assemblée Nationale - Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, 2012), appare particolarmente interessante per il tipo di approccio metodologico adottato. La scelta di realizzare un'analisi controfattuale di tipo sperimentale per valutare l'efficacia delle politiche del lavoro secondo il paradigma della misurazione degli effetti, infatti, è stata resa praticabile rinunciando alla definizione di un gruppo di controllo di individui non trattati (cioè al quale non è consentito usufruire di alcun intervento di politica attiva). Per molti decenni in Europa questa strada è stata considerata non praticabile, mentre la sperimentazione francese mostra come, ponendo l'analisi su un terreno di confronto relativo tra due diverse misure d'intervento, la valutazione di efficacia attraverso l'analisi controfattuale di tipo sperimentale è possibile ed auspicabile. (Behaghel L., Crépon B., Gurgand M, 2009). La valutazione realizzata attraverso l'esperimento controllato realizzato su vasta scala ha poi fornito indicazioni importanti anche sul piano dell'analisi della validità dei metodi, mettendo in evidenza una maggiore robustezza e generalizzabilità dei risultati ottenuti con tale metodo rispetto ai metodi di tipo quasi-sperimentale. (Gaussè M., Murard E. et al, 2010; L'Horty Y. et Petit P., 2011)

L'oggetto della valutazione nell'esperienza realizzata in Francia (le misure di accompagnamento ai disoccupati) mostra, per altro, molti elementi di similarità con le misure di contrasto alla crisi attuate in Italia a seguito dell'Accordo Stato-Regioni. Tale similarità (presenza di soggetti pubblici e privati, intensità e individualizzazione dei percorsi, assunzione di responsabilità del lavoratore e del soggetto che eroga il servizio di accompagnamento e coinvolgimento forte degli attori locali) poggia anche sulla previsione di una compresenza di forme di intervento di politica del lavoro per i disoccupati nei prossimi anni a causa dalla progressiva messa a regime della riforma degli ammortizzatori sociali (L. 92/2012). Ciò determina le condizioni ideali per il trasferimento di percorsi valutativi innovativi come la misurazione degli effetti attraverso l'esperimento sociale.

Bibliografia, riferimenti normativi e acronimi utilizzati

Bibliografia

Capitolo 1

- Anastasia B., Mancini M. e Trivellato U., *Il sostegno al reddito dei disoccupati: note sullo stato dell'arte tra riformismo strisciante, inerzie dell'impianto categoriale e incerti orizzonti di flexicurity*, in Trivellato U. (a cura di), *Regolazione, Welfare e Politiche del lavoro*, pubblicazione CNEL, Roma 2008, <http://www.portalecnel.it>;
- Arpaia A., Curci N., Meyermans E., Peschner J. and Pierini J., *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations*, European Commission, Occasional Papers 64, June 2010;
- Banca d'Italia, *Bollettino economico*, n. 69, luglio 2012;
- Boeri T. and Bruecker H., *Short-Time Work Benefits Revisited: Some Lessons from the Great Recession*, IZA DP No. 5635, April 2011;
- Boffa F., Bolatto S. e Zanetti G., *Specializzazione produttiva e crescita: un'analisi mediante indicatori*, Working Paper Ceris-Cnr, N° 1, 2009;
- Camera dei Deputati XI Commissione Lavoro, *Indagine conoscitiva sul mercato del lavoro tra dinamiche di accesso e fattori di sviluppo*, Audizione parlamentare di Giuseppe Roma, Direttore Generale Censis, Roma, 17 maggio 2011;
- CE-European-Expert Group on Flexicurity, *Flexicurity Pathways. Turning hurdles into stepping stones*, June 2007;
- CESE (Comitato economico e sociale europeo), *L'impatto delle misure anti-crisi e la situazione sociale e occupazionale*, febbraio 2012;
- Ciccio Messere R. e Sorcioni S., *La collaborazione tra gli operatori pubblici e privati*, Italia Lavoro, 2009;
- CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 2010 – 2011*, luglio 2011;
- CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro anni 2009 – 2010*, Luglio 2010;
- Comitato europeo delle Regioni, *Le priorità delle regioni e delle città europee per la politica di coesione 2014-2020*, 4 maggio 2012, <http://cor.europa.eu>;
- Comitato europeo delle Regioni, *Parere di prospettiva del Comitato delle regioni. Il futuro del FSE dopo il 2013 - Articolo 307, primo comma, Trattato su Funzionamento della UE - adottato all'unanimità dal Consiglio d'Europa*, Aprile 2011;
- Committee of the Regions, *Le priorità delle regioni e delle città europee per la politica di coesione 2014-2020*, 4 maggio 2012, <http://cor.europa.eu>;
- Consiglio europeo – Conclusioni, *Nuova strategia europea per l'occupazione e la crescita*, Bruxelles, 17 giugno 2010;
- Corte costituzionale, sentenza del 27 luglio 2001, n. 314, con nota di Carluccio P. e Finocchi R., in "Giornale di Diritto Amministrativo", n. 11, 2001;

- Cudiferro M., *Assumere in tempi di crisi. Le agevolazioni e gli incentivi per l'occupazione*, Confindustria Vicenza, 2010;
- De Vincenzi R. e Villante C., *Monitoring of Structural Funds: The Development of Policy Evaluations in Italy*, European Evaluation Society, 5th biennial EES Conference: "Three movements in Contemporary Evaluation: Learning, Theory and Evidence", Seville (Spain) 10 -12 October 2002;
- De Vincenzi R., Irano A. e Sorcioni M. (a cura di), *Attuazione e primi risultati dell'Accordo Stato – Regioni del Febbraio 2009. Triennio 2009 – 2011*, I libri del FSE, Rubettino, Soveria Mannelli, 2012.
- Eurofound, *NEETs Yopung People Not in Employment, Education or Training: characteristics, cost and policy responses in Europe*, Luxemburg, 2012;
- Eurofound, *Trends in job quality in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2012;
- Filandri M. e Struffolino E., *Lavoratori con basso reddito o occupati in famiglie povere? Un'analisi del fenomeno in Italia prima e dopo la crisi*, Espanet Conference "Risposte alla crisi. Esperienze, proposte e politiche di welfare in Italia e in Europa" - Roma, 20 - 22 Settembre 2012;
- Garofalo D., *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, IPSOA Gruppo Wolters Kluwer, Milano 2010;
- Garofano T. e Spattini S., *Rinnovato slancio all'integrazione tra politiche attive e passive nell'accordo Stato-Regioni per una nuova fase nella gestione della crisi*, in "Bollettino Adapt", n. 20, aprile 2011;
- ILO-International Labour Office, *Rapporto sul mondo del lavoro 2012. Situazione italiana*, in <http://www.ilo.org>;
- ILO-International Labour Office, *World of work report 2012: Better jobs for a better economy*, Geneva:, 2012;
- ILO-International Labour Office, *EuroZone job crisis : trends and policy responses, 2012*, Geneva, 2012;
- ISTAT, *Conti economici trimestrali*, Statistiche Flash, 10 settembre 2012;
- ISTAT, *La disoccupazione tra passato e presente*, Roma 2011;
- ISTAT, *Permanenze e transizioni dall'occupazione atipica dei giovani*, maggio 2011, <http://www3.istat.it>;
- ISTAT, *Rilevazione Forze di Lavoro*, I trimestre 2012;
- Lai M., *Fondi bilaterali di solidarietà*, in "Diritto e pratica del lavoro", n. 32/2012;
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Nota della Commissione Europea n.1022 del 22.01.2010 sul "Programma di interventi contro la crisi aspetti di attuazione. Quadro di riferimento"*, reperibile in <http://www.lavoro.gov.it>;
- Ministero del Lavoro, ISTAT, INPS, *Rapporto sulla coesione sociale 2011*, febbraio 2012;

- Ministero del Lavoro, *Rapporto annuale sulle Comunicazioni Obbligatorie. Le dinamiche del lavoro dipendente e parasubordinato*, a cura della DG Politiche dei Servizi per il Lavoro, Roma 2012;
- Rete Imprese Italia, *Osservatorio nazionale sul credito per le PMI*, III trimestre 2012, novembre 2012;
- Sabbadini L.L., Capo Dipartimento per le statistiche sociali ed ambientali dell'ISTAT, *Il lavoro femminile in tempo di crisi*, CNEL II Commissione Stati generali su "Il lavoro e le donne in Italia", Roma, 2 febbraio 2012, Atti del convegno in: <http://www.portalecnel.it>;
- Spattini S., (a cura di), *Dal welfare al workfare: l'attivazione delle politiche passive*, pubblicazione ADAPT, 2005, <http://www.csmb.unimore.it>;
- 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;
- 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;
- Tiraboschi M., *L'evoluzione della normativa sugli ammortizzatori sociali tra emergenza e ricerca di una logica di sistema*, in "Diritto delle Relazioni industriali", N. 2/XX – 2010;
- Tiraboschi M., Spattini S., Tschöll J., *Guida pratica ai nuovi ammortizzatori sociali*, I libri di Guida al Lavoro de Il Sole 24 Ore, 2010.

Capitolo 2

- Berk R. A., *Randomized Experiments as the Bronze Standard*, Department of Statistics, UCLA, 2005;
- Bezzi C., *Alcune riflessioni sui due ultimi numeri usciti della Rassegna Italiana di Valutazione*, 2012, in <http://www.valutazione.it/>;
- Agodi M.C., *Qualità/quantità: un falso dilemma e tanti equivoci*, in C. Cipolla e A. De Lillo (a cura di), *Il sociologo e le sirene. La sfida dei metodi qualitativi*, Franco Angeli, Milano, 1996;
- 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>;
- 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;
- Brancati R. (a cura di), *Analisi e metodologie per la valutazione delle politiche industriali*, Franco Angeli, Milano, 2001;

- Bulgarelli A., De Sanctis A e Malpede C., *Formazione per disoccupati in mobilità: effetti diretti sui percorsi di reinserimento e di transito fra politiche attive del lavoro*, XV Convegno nazionale di Economia e Lavoro – AIEL, Ancona, 28-29 settembre 2000;
- 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;
- Dente B., *Analisi delle politiche pubbliche e valutazione*, in "Rassegna Italiana di Valutazione", a. X, n. 34, 2006;
- Dente B., *Le decisioni di policy*, Il Mulino, Bologna, 2011;
- DiNardo, J., *Natural experiments and quasi-natural experiments*, 2008, in *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan, <http://www.dictionaryofeconomics.com/>;
- 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;
- Gamse B.C., Jacob R.T., Horst M., Boulay B., Unlu F., *Reading first impact study. Final report*, National Center for Education Evaluation, Washington DC, 2008;
- 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;
- Holland P.W., *Statistics and Casual Inference*, in "Journal of the Statistical Association", Vol. 81, n. 396, 1986;
- Ichino A., *Il problema della causalità*, in Brucchi L (a cura di), *Manuale di Economia del Lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2001;
- Lippi A., *La valutazione delle politiche pubbliche. Dai contesti d'uso al problema degli impatti*, Il Mulino, Bologna, 2007;
- Mairate A. *L'esperienza europea nella costruzione delle capacità valutative nell'ambito dei fondi strutturali*, Relazione presentata alle giornate di lavoro: "la formazione per la rete dei Nuclei di valutazione degli investimenti pubblici", Capri, 3-4 giugno 2004;
- Marradi A., *Misurazione, esperimenti, leggi: il sillogismo scienziato*, in "Quaderni di Sociologia" LIV, 3 2010;
- Martini A., *Critica alla valutazione realista*, 2009, pag 11, in <http://www.prova.org/contributi-metodologici>;

- Martini A. e Sisti M., *L'approccio controfattuale alla valutazione degli effetti delle politiche*, in 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;
- McEldowney, J., *Policy Evaluation and the Concepts of Deadweight and Additionality: A Commentary*, in "Evaluation", vol. 3(2), 1997;
- Ministero del Tesoro, *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, Materiali Uval, 2011, reperibile in <http://www.dps.tesoro.it/materialiuval/metodi.asp>;
- Montuschi E., *Oggettività e Scienze Umane*, Carocci., Roma 2006;
- Muccigrosso T., *La valutazione degli effetti delle politiche di coesione dell'Unione europea sulla crescita regionale*, XXXI Conferenza italiana di Scienze regionali, Aosta, 20-22 settembre 2010;
- Patton M.Q., *Qualitative evaluation and research methods*, Sage, London 1990;
- Patton M.Q., *Utilisation Focused Evaluation*, Sage Publication, Newbury, 1997;
- Pawson R. e Tilley N., *Realistic Evaluation*, Sage, London, 1997;
- Pawson R. e Tilley N., *Un'introduzione alla valutazione scientifica realista*, in Stame N. (a cura di), *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano, 2007;
- Pawson R., Tilley N., *Realistic Evaluation*, in Matthieson S., *Encyclopaedia of Evaluation*, Beverly Hills, CA, Sage, 2004;
- Rausei P. e Tiraboschi M., *Lavoro: una riforma sbagliata*, E-Book ADAPT University Press, 2012;
- Rettore E., U. Trivellato e A. Martini, *La valutazione delle politiche del lavoro in presenza di selezione: migliorare la teoria, i metodi o i dati?*, Progetto MIUR 'Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano ed effetti di politiche', W.P. 45, Dipartimento Scienze Statistiche, Università di Padova, 2002
- Reiss P.C., Wolak F.A., *Structural Econometric Modeling, Handbook of Econometrics*, Volume 6A, Stanford University, 2007;
- Rossi P., Freeman H. E. e Lipsey M. W., *Evaluation. A systematic approach*, Sage, Thousand Oaks, CA. 1999;
- Sestito P., *Monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro: tra retorica e nuove prospettive*, in Olivelli P. e Tiraboschi M., *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano 2005;
- Shadish W., *Philosophy of Science and the Quantitative-Qualitative Debates. Thirteen Common Errors*, in "Evaluation and Program Planning", Vol. 18, No. 1, 1995;
- Shadish W.R., Cook T.D., Campbell D.T., *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*, Houghton Mifflin, 2002;

- Sparti D., *Epistemologia delle Scienze Sociali*, Il Mulino, Bologna 2002;
- Stame N., *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano, 2007;
- Stame N., *L'esperienza della valutazione*, Seam, Roma, 1998;
- Statera G., *Metodologie e tecniche della ricerca sociale: una introduzione sistematica*, Palumbo ed, Palermo 1990;
- Tavistock Institute, GHK Consulting Ltd. ed IRS: Evalsed, *Evaluation of Socio-Economic Development. The Guide*, European Commission, Brussels, 2009;
- 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;
- Trivellato U., *La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma controfattuale e buone pratiche*, in "Rivista di studi e ricerca di politica economica", Il Mulino, n. 1 aprile 2010;
- Vergani A., *Casi di valutazione. Processi valutativi e azioni formative*, Il Mulino, Bologna, 2004;
- Worldbank, *NONIE. Impact Evaluation Guidance*, Washington DC, 2008, in <http://www.worldbank.org/ieg/nonie>.

Capitolo 3

- Anpe-Dares-Unédic, *L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi: l'évaluation des expérimentations*, Publication n° 1, janvier 2008;
- Assemblée Nationale - Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, *Rapport d'Information déposé en application de l'article 146-3, alinéa 8, du Règlement*, 18 octobre 2012 ;
- Barbier J. C., *The European Employment Strategy: a channel for activating social protection?*, in Zeitlin J., Pochet P. and Magnusson L., *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels, 2005;
- 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;
- 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;
- Berliri C. e Parisi V., *The Distributive and Labor Supply Impact of the Minimum Insertion Income: The Case of Italy*, in "International Advances in Economics Research", Vol. 12, n. 2, 2006;

- Bonnin J-C., Gilles L., , *Le recours aux prestations destinées aux demandeurs d'emploi*, Pôle emploi - Repères & analyses, n. 27, Juillet 2011;
- BVA / Institut Paul Delouvrier, *La voix des usagers : un levier pour la transformation des services publics*, 13^{ème} édition du baromètre des services publics, Décembre 2011, <http://www.delouvrier.org>;
- Capelier T., Mizrahi R., *L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi: l'évaluation qualitative de la mise en oeuvre des expérimentations*, Publication conjointe ANPE-Dares-Unédic, n° 2, juin 2008;
- CE, *Cohesion Policy: Responding to the economics crisis*, SEC(2010) 1291, Bruxelles, 25 october, 2010;
- CE, *Dalla crisi finanziaria alla ripresa: un quadro d'azione europeo*, COM (2008) 706, Bruxelles, 29 ottobre 2008;
- CE, *Programma di lavoro della Commissione*. Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio d'Europa e al Comitato delle regioni, COM (2012) 629, Strasburgo, 23 ottobre 2012;
- CE, *Un piano europeo di ripresa economica*, Comunicazione al Consiglio europeo, COM (2008) 800, Bruxelles, 26 novembre 2008;
- Centre d'Analyse Strategique (institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier minister), *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;
- D'Onofrio M., *Il sistema di accreditamento dei servizi al lavoro: approfondimenti d'analisi*, in De Vincenzi R., Irano A. e Sorcioni M., *Attuazione e primi risultati del programma di contrasto alla crisi occupazionale. Triennio 2009 .- 2011*, op. cit., 2012;
- Di Biase R. e Gandiglio A., *Il sistema di tax/benefit in Italia: effetti di incentivo/disincentivo sull'offerta di lavoro*, in "Economia, Società e Istituzioni", a. XII, n. 2 maggio-agosto 2000;
- Fleury N., *L'évaluation des politiques publiques. Retour sur l'expérience Française e les conception syndacales*, Centre Etude et Prospective, e-book, octobre 2011;
- Gaussè M., Murard E. et al, *Les estimateur de matching: une alternative a l'écperimentation aleatoire?*, ENSAE ParisTech, Mai 2010, www.ensae.org;
- Gratadour C., Le Barbançon T., *Les expérimentations d'accompagnement renforcé de l'Unédic et de l'ANPE: contenu des accompagnements et opinions des bénéficiaires*, n° 41.2, Dares, octobre 2009;
- Gratadour C., *Les expérimentations d'accompagnement renforcé de l'Unédic et de l'ANPE : analyse des processus d'entrée en parcours d'accompagnement*, n° 41.1, Dares, octobre 2009;
- Gratadour C., Le Barbançon T., *Les expérimentations d'accompagnement renforcé de l'Unédic et de l'ANPE: contenu des accompagnements et opinions des bénéficiaires*, n. 41.2, Dares, octobre 2009 ;

- L'Horty Y. et Petit P., *Evaluation aléatoire et expérimentations sociales*, in "Revue française d'économie", n. 26, 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;
- Magnani M. e Tiraboschi M., *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla Legge 28 giugno 2012 n. 92 recante disposizioni di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Giuffrè, Milano 2012;
- Marocco M., *Servizi per l'impiego e accreditamenti regionali*, Giuffrè, Milano 2012;
- Ministère de l'économie de finances et de l'industrie, *Étude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*, rapport n° 2010-M-064-02 de l'inspection générale des finances, Paris 2010;
- MLPS, Isfol e Italia Lavoro, *Le misure regionali di contrasto alla crisi occupazionale connesse con l'Accordo Stato – Regioni del Febbraio 2009*, dicembre 2010;
- MLPS-Commissione di studio e indirizzo sul futuro della formazione in Italia, *Rapporto sul futuro della formazione in Italia*, novembre 2009;
- Plott C.R., Smith V.L., *Handbook of experimental economics results*, Elsevier, Stanford University, 2008; Hinkelmann K., Kempthorne O., *Design and Analysis of Experiments*, Wiley ed, 3th edition, New jersey 2008;
- Rausei P. e Tiraboschi M. (a cura di) *Lavoro: una riforma sbagliata. Ulteriori osservazioni sul DDL n. 5256/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, ADAPT University Press, 2012;
- 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;
- Sanna P. e Vichi L., *Ammortizzatori sociali*, Vol 6, "La riforma del Lavoro" - I manuali de Il Sole24 Ore, 2012;
- Shadish W.R., Cook T.D., Campbell D.T., *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*, Houghton Mifflin, 2002;
- 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;
- Treu T., *Riequilibrio delle tutele e flexicurity*, in Magnani M. e Tiraboschi M., *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla Legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano, 2012;
- UnionCamere, *I fabbisogni occupazionali e formativi delle imprese italiane nell'industria e nei servizi per il 2012. Sintesi dei principali risultati*, novembre 2012, <http://excelsior.unioncamere.net>;
- Zamora P., *La méthode d'évaluation aléatoire: apports et limites*, in "Tracés - Revue de Sciences humaines", ENS Éditions, n. 3, 2011.

Riferimenti normativi

- Regolamento (CE) n. 1083/2006 dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione);
- D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, coordinato con la Legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, recante "Disposizioni urgenti per la crescita l'equità e il consolidamento dei conti pubblici";
- D.L. 22 giugno 2012, n. 83 pubblicato in Gazzetta Ufficiale 26 giugno 2012, n. 147, convertito con modificazioni, dalla Legge 7 agosto 2012, n. 134 pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 187 del 11-08-2012;
- I principali riferimenti normativi nazionali circa l'istituzione del sistema di ammortizzatori sociali in Italia sono:
 - D.Lgs.Lgt. 9.11.45, n. 788 – Istituzione della CIG per gli operai dell' industria;
 - Legge 20.maggio 1975 n. 164 – Provvedimenti per la garanzia del salario;
 - Legge 19 dicembre 1984 n. 863; Conversione in Legge, con modificazioni, del decreto-Legge 30 ottobre 1984, n. 726, recante misure urgenti a sostegno e ad incremento dei livelli occupazionali;
 - Legge 23. Luglio 1991 n. 223 – Norme in materia di integrazione salariale.
- I riferimenti normativi nazionali più recenti che delineano l'attuale assetto degli ammortizzatori sociali sono:
 - Legge 28 gennaio 2009 n. 2 – Potenziamento ed estensione degli strumenti di tutela del reddito in caso di sospensione dal lavoro o di disoccupazione, nonché disciplina per la concessione degli ammortizzatori sociali in deroga;
 - Legge 9 aprile 2009 n. 33 – Misure urgenti a tutela dell'occupazione;
 - Legge 3 agosto 2009 n. 102 – Premio di occupazione e potenziamento degli ammortizzatori sociali;
 - Legge 23 dicembre 2009 n. 191 – Legge finanziaria 2010;
 - Legge 4 novembre 2010 n.183 Deleghe al Governo in materia di (...)ammortizzatori sociali;
 - Legge 13 dicembre 2010 n.220 - Legge di stabilità 2011;
 - Legge 26 febbraio 2011 n.10 - Conversione in Legge, con modificazioni, del *decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225*, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie;
 - Legge 12 novembre 2011 n.183 - Legge di stabilità 2012;
 - Legge 28 giugno 2012 n.92 Riforma del mercato del lavoro.
- XVI Legislatura, Disegno di Legge d'iniziativa dei senatori Porretti, Bonino e Perduca, Comunicato alla Presidenza del Consiglio il 15 luglio 2009, n. 1688 - Delega al Governo per la riforma del sistema degli ammortizzatori sociali e della disciplina dei

- contributi sociali, nonché per l'istituzione dell'Agenzia nazionale per la gestione dell'indennità di disoccupazione e il reinserimento dei lavoratori disoccupati;
- art. 19 del D.L. 185/2008 convertito nella Legge 2/2009 e successive modifiche;
 - Decreto interministeriale attuativo n. 46441 del 19.5.2009;
 - circolare INPS n. 133 del 22 ottobre 2010;
 - circolare del MLPS n. 39 del 14 novembre 2010;
 - art. 2 del Reg. CE n. 1083/2006;
 - Legge Costituzionale n. 3/2001 - Riforma Titolo V della Costituzione [artt. 114–132 Cost.] disciplina delle autonomie locali;
 - art. 19, comma 9-bis, della Legge 2/2009;
 - artt. 40, 42 e 43 del Regolamento (CE) n.1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui fondi strutturali;
 - Corte Costituzionale, sentenza del 27 luglio 2001, n. 314, sulla non costituzionalità della disposizione di cui all'art. 1 comma 2 della stessa Legge 144/1999;
 - Cipe , Deliberazione 21 dicembre 2000, n. 144 "Codice unico degli investimenti pubblici e architettura del relativo sistema di monitoraggio - Fase di avvio", G.U. n. 64, 17 marzo 2001;
 - Delibera Cipe 27 dicembre 2002, n. 143 "Codice Unico di Progetto (CUP)" ;
 - art. 2 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 "Riordino e potenziamento dei meccanismi e degli strumenti per il monitoraggio e la valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle Amministrazioni pubbliche";
 - art. 49 della Legge 196/2009;
 - art. 25 e 26 del decreto legislativo 123/2011;
 - Circolare del Ministero dell'economia e finanze del 7 settembre 2011, n. 25. "Prime indicazioni operative";
 - Loi n. 2011-893 del 28 luglio del 2011 "Pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels";
 - Loi n. 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi;
 - Convention pluriannuelle 2012 -2014 entre l'Etat, l'Unédic et Pôle emploi, 11 gennaio 2012;
 - art. 3 comma 48 della Legge 28 giugno 2012 n. 92 di riforma del mercato del lavoro;
 - l'articolo 2 della Legge 24 dicembre 2007 n. 247 "Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale;
 - art. 1, comma 2 del d.lgs. 181/2000;
 - art. 19, comma 10 del d.l. 185/2008;
 - art. 4 della Legge 92/2012;
 - articolo 1-quinquies del d.l. 249 del 2004 e l'art. 19, comma 10, del d.l. 185/2008.

Acronimi utilizzati

ANPE	(Agence Nationale Pour l'Emploi)
ASpl	(Assicurazione sociale per l'impiego)
Assedic	(Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce)
BCE	(Banca centrale europea)
BVA	(Brulé, Ville et associés - institut d'études marketing et d'opinion français)
CE	(Commissione europea)
CEPE	(Centre d'études des programmes économiques)
CESE	(Conseil économique, social et environnemental)
CIG	(Cassa integrazione guadagni)
CIPE	(Comitato interministeriale per la programmazione economica)
CNEL	(Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro)
CPI	(Centri pubblici per l'impiego)
CREST	(Centre de Recherche en Économie et Statistique)
CUP	(Codice unico di progetto)
CVE	(Cap Vers l'Entreprise- misura di politica attiva)
DARES	(Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques)
DID	(Dichiarazione di immediata disponibilità)
ENSA	(École nationale de la statistique et de l'administration économique)
ENSAI	(École nationale de la statistique et de l'analyse de l'information).
Eu-Silc	(European union statistics on income and living conditions)
Evalsed	(Evaluation of Socio-Economic Development).
FOI	(Indice nazionale dei prezzi al consumo per famiglie di operai e impiegati)
FSE	(Fondo sociale europeo)
GENES	(Groupe des écoles nationales d'économie et statistique)
ILO	(International Labour Office)
IMA	(International Microsimulation Association)
INPS	(Istituto nazionale di previdenza sociale)
INSEE	(Institut national de la statistique et des études économiques)
ISCED	(International Standard Classification of Education)
ISFOL	(Istituto per lo sviluppo della formazione dei lavoratori)
ISTAT	(Istituto nazionale di statistica)

<i>IZA</i>	<i>(Institut zur Zukunft der Arbeit)</i>
<i>MIP</i>	<i>(Monitoraggio degli investimenti pubblici)</i>
<i>NEET</i>	<i>(Not in education, employment or training)</i>
<i>NONIE</i>	<i>(Network of Networks on Impact Evaluation)</i>
<i>OPP</i>	<i>(Opérateurs privés de placement)</i>
<i>PAI</i>	<i>(Piano d'azione individuale)</i>
<i>PIL</i>	<i>(Prodotto interno lordo)</i>
<i>PNR</i>	<i>(Programma nazionale di riforma)</i>
<i>POR</i>	<i>(Programma operativo regionale)</i>
<i>QSN</i>	<i>(Quadro strategico nazionale)</i>
<i>SISTAN</i>	<i>(Sistema statistico nazionale)</i>
<i>Unédic</i>	<i>(Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce)</i>