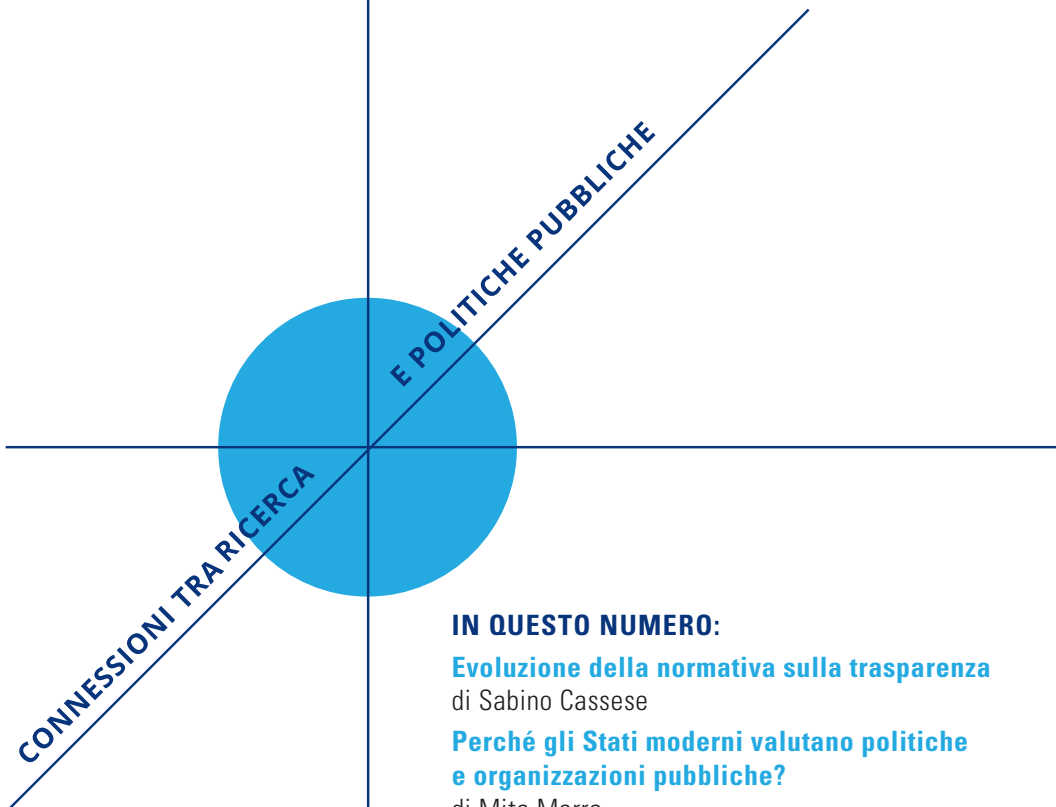




Anno VIII | N° 1/2018 | Rivista quadrimestrale dell'INAPP

SINAPPSI



IN QUESTO NUMERO:

Evoluzione della normativa sulla trasparenza
di Sabino Cassese

Perché gli Stati moderni valutano politiche e organizzazioni pubbliche?
di Mita Marra

La valutazione delle politiche pubbliche: il contributo informativo degli approcci orientati alla teoria
di Rosaria Lumino

Lavoro temporaneo, scioperi, investimenti e competitività: il ruolo della contrattazione in deroga al CCNL
di Andrea Ricci

La Naspi e le politiche attive del lavoro
di Roberto De Vincenzi e Giuseppe De Blasio

I Fondi interprofessionali nella Strategia d'Impresa
di Valentina Ferri, Giuliana Tesaro

Verso un nuovo modello sociale europeo in risposta alle disuguaglianze che avanzano
di Viviana Ruggeri, Giulia Governatori e Francesca Spitilli

RUBZETTINO



SOMMARIO

1/2018

Editoriale

3

Evoluzione della normativa sulla trasparenza

di Sabino Cassese

5

Una panoramica dell'evoluzione normativa negli ultimi venticinque anni; linee di fondo delle norme vigenti e spunti critici sull'attuale assetto della disciplina e sul modo in cui i poteri distribuiti tra gli organi pubblici vengono esercitati.

Perché gli Stati moderni valutano politiche e organizzazioni pubbliche?

di Mita Marra

8

Analisi delle condizioni che rendono la valutazione delle politiche e delle organizzazioni un esercizio tipicamente burocratico o autocratico e rivalutazione del ruolo della conoscenza pratica nella capacità di governo e di gestione della cosa pubblica.

La valutazione delle politiche pubbliche: il contributo informativo degli approcci orientati alla teoria

di Rosaria Lumino

16

Valutazione Basata sulla Teoria e Valutazione Realista: confronto tra gli approcci, utilità del processo valutativo e contributo di conoscenza offerto ai processi decisionali.

Lavoro temporaneo, scioperi, investimenti e competitività: il ruolo della contrattazione in deroga al CCNL

di Andrea Ricci

23

Effetti degli accordi in deroga sulla conflittualità nelle relazioni industriali, sulla propensione a utilizzare contratti a termine, sugli investimenti e sulla competitività delle imprese, e discussione sulle implicazioni di politica economica.

La Naspi e le politiche attive del lavoro

di Roberto De Vincenzi, Giuseppe De Blasio

33

Dai risultati del progetto Visit Inps Scholars sui trattamenti e sui percettori di sostegno al reddito in caso di disoccupazione all'analisi della platea potenziale dei destinatari dell'Assegno di ricollocazione.

I Fondi interprofessionali nella Strategia d'Impresa

di Valentina Ferri, Giuliana Tesauro

49

Studio della correlazione tra caratteristiche di imprese, forza lavoro e management aziendali e propensione delle stesse a ricorrere ai Fondi paritetici interprofessionali per finanziare la formazione dei lavoratori.

Verso un nuovo modello sociale europeo in risposta alle disuguaglianze che avanzano

di Viviana Ruggeri, Giulia Governatori, Francesca Spitilli

60

Il recupero della centralità dei diritti sociali e del lavoro e il Reddito di inclusione alla luce dei più recenti dispositivi dell'UE, per contrastare efficacemente disuguaglianze dei redditi e crescita delle nuove povertà.

Per collaborare alla rivista

71

SINAPPSI

CONNESSIONI TRA RICERCA E POLITICHE PUBBLICHE

Rivista quadrimestrale
Anno VIII, n. 1/2018

Direttore editoriale

Stefano Sacchi

Direttore responsabile

Claudio Bensi

Comitato editoriale

Dora Gambardella (Presidente),
Fabio Berton, Emmanuele Pavolini,
Paolo Landri, Massimo Pallini,
Claudio Vitali

Redazione

Valeria Cioccolo, Pierangela Ghezzi,
Ernestina Greco, Paola Piras

Iscrizione al Tribunale di Roma
n. 420/2010 del 21/10/2010

© 2018 Inapp
00198 Roma - Corso d'Italia, 33
Tel. +39 06 854471
www.inapp.org

© Rubbettino Editore
88049 - Viale Rosario Rubbettino
Tel +39 0968666421
www.rubbettino.it

Printed in Italy
ISBN 978-88-498-5539-5
ISSN 2532-8549

Finito di stampare
nel mese di aprile 2018
da Rubbettino print
per conto di Rubbettino Editore Srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it

SINAPPSI è la rivista scientifica dell'Inapp - Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche. SINAPPSI si pone come luogo di confronto e dibattito sui temi legati alla valutazione delle politiche del lavoro, dell'istruzione, della formazione, delle politiche sociali. SINAPPSI rinnova la tradizione dell'Osservatorio Isfol, la rivista storica dell'Istituto.

L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca, che svolge analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro e dei servizi per il lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e di tutte quelle politiche pubbliche che hanno effetti sul mercato del lavoro. Il suo ruolo strategico nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro nazionali è stabilito dal Decreto Legislativo 14 settembre 2015, n. 150.

L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. Svolge il ruolo di assistenza metodologica e scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo ed è Agenzia nazionale del programma europeo Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'Ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS, che conduce l'indagine European Social Survey.

L'attività dell'Inapp si rivolge a una vasta comunità di stakeholder: ricercatori, accademici, mondo della pratica e policy-maker, organizzazioni della società civile, giornalisti, utilizzatori di dati, cittadinanza in generale.

INAPP
Istituto nazionale
per l'analisi delle politiche pubbliche

Corso d'Italia, 33
00198 Roma
06 854471
www.inapp.org

Presidente
Stefano Sacchi

Direttore Generale
Paola Nicastro



Editoriale

Con il primo numero del 2018 si apre una nuova fase della vita di Sinapsi che si orienta ad accreditarsi come una rivista di elevato prestigio nel dibattito sull'analisi delle politiche pubbliche nel nostro Paese, in accordo con il nuovo sistema di regole emergenti di certificazione e di ranking delle riviste scientifiche italiane.

Dal 1° gennaio si è insediato il nuovo comitato editoriale composto da ricercatori dell'Inapp e da figure di provenienza accademica, di diverso profilo disciplinare e di diverse esperienze pregresse di ricerca nel campo della *policy analysis*. Il nuovo comitato editoriale si propone di fare della rivista uno spazio di confronto, aperto e multidisciplinare, tra ricercatori (siano essi esterni o interni all'Istituto), policy-maker e stakeholder su temi di politica pubblica che hanno rilievo nel dibattito nazionale e internazionale.

Sul piano della ricerca, l'Italia, diventata nel corso degli ultimi decenni un campo di sperimentazione di un ampio spettro di politiche economiche e sociali, è recentemente tornata al centro della mappa accademica e istituzionale anche fuori dai nostri confini. Non soltanto, infatti, il nostro Paese rappresenta un caso da cui altri contesti possono apprendere, ma analisi e riflessioni relative ad esperienze maturate 'altrove' possono costituire materiale di comparazione per analisi approfondite alle quali Sinapsi intende offrire uno spazio adeguato, ospitando anche contributi redatti in lingua inglese.

Il confronto cui Sinapsi intende dare avvio riguarda anche il rapporto tra ricercatori e la vasta gamma di attori interessati alle politiche pubbliche, non tanto e non solo intorno a questioni di carattere scientifico, ma anche relativamente all'ampio spettro di problematiche che l'implementazione di programmi comporta, a loro volta connesse con le dotazioni dei territori e con le capacità di gestire a livello locale programmi nazionali complessi. Amministratori e policy-maker non costituiscono infatti solo un pubblico altamente competente al quale la rivista può e deve rivolgersi, ma anche osservatori privilegiati delle politiche, del loro disegno e del loro funzionamento nei diversi contesti di implementazione. Rappresentano, pertanto, una voce su aspetti di primaria importanza che nessun ricercatore può agevolmente essere in grado di ricostruire senza una partecipazione diretta ai processi decisionali ed esecutivi, e che Sinapsi deve predisporre ad ascoltare e, se necessario, stimolare.

Nello spazio di confronto che la rivista aspira a realizzare occupano, a nostro avviso, un posto di rilievo i lavori scientifici dei giovani ricercatori: dottorandi, studenti di master, assegnisti di ricerca, neo o aspiranti ricercatori sono spesso portatori di programmi di ricerca innovativi e originali che possono contribuire ad allargare lo spettro degli approcci, dei metodi e delle basi di dati più comunemente usati nell'analisi delle politiche, producendo un valore aggiunto al dibattito scientifico che in molti casi i ricercatori più in avanti nella carriera scientifica non hanno occasione e possibilità di sperimentare. Per loro la rivista può costituire l'occasione per mettersi alla prova nella stesura del lavoro scientifico, utilizzando gli spunti forniti dagli esperti in sede di referaggio per riflettere sulla bontà della strategia di ricerca individuata, anche prima che il lavoro programmato possa giungere al suo completo compimento.

La pluralità delle voci che la rivista intende ospitare non può essere disgiunta dall'esigenza di assicurarne la qualità e il rigore metodologico, necessari ad assicurare che la rivista possa nel tempo accreditarsi come voce più autorevole e competente sui temi delle politiche pubbliche. Dal primo numero abbiamo perciò inaugurato un doveroso processo di revisione dei testi da parte di esperti anonimi, come accade ormai per tutte le pubblicazioni scientifiche. Sarà cura del comitato editoriale sottoporre i testi proposti per la pubblicazione, resi a loro volta anonimi, a due revisori competenti dei temi investigati, dai quali ci si attendono osservazioni e giudizi capaci di migliorare, laddove necessario, il testo prima della sua eventuale pubblicazione. Siamo certi che questa innovazione non scoraggerà le proposte che saranno indirizzate alla rivista, ma che, al contrario, verrà letta come una possibilità di apprendimento e di miglioramento delle proposte. Riprendendo in senso ampio una citazione di Campbell¹ di qualche anno fa, si potrebbe dire che *"nel sistema sociale della scienza, una abitudine sistematica di sfiducia, combinata con ambizione, porta a monitorarsi l'un l'altro per ottenere una maggiore validità. La sfiducia organizzata produce rapporti degni di fiducia"*. Siamo particolarmente grati agli autori che per primi hanno sperimentato l'avvio di questo sistema di referaggio, senza la

¹ Campbell D.T. & Russo J. (1999), *Social Experimentation*, Sage, Thousand Oaks CA, p. 143.

cui disponibilità a rivedere i testi originari in tempi molto ristretti questo primo numero non avrebbe facilmente visto la luce. Stiamo perciò lavorando a far sì che in futuro la regolarità delle uscite dei prossimi numeri non vada a discapito dei tempi di lavoro necessari agli autori per tenere debitamente in conto i suggerimenti dei referee, principalmente attraverso la pubblicazione sul sito della rivista di un calendario che definisca i tempi per la sottomissione e la revisione del testo.

Il nuovo corso della rivista non si riduce al 'maquillage' della sua superficie, più virtuoso in ossequio alle regole della valutazione istituzionalizzata della produzione scientifica, ma riguarda la prospettiva culturale nell'analisi delle policy che si intende proporre. Nel nostro programma di sviluppo della rivista non può mancare qualche riflessione, più che sui *contenuti*, sul *taglio* con cui sul piano editoriale speriamo possano caratterizzarsi i contributi pubblicati su Sinappsi, che riguarda, in modo particolare, il *rapporto tra teoria ed esercizio empirico* nella valutazione delle politiche pubbliche. In un'epoca che si caratterizza per il diluvio dei dati, di differenti qualità e di diversa fonte, ci si deve interrogare sulle modalità di costruzione della documentazione empirica, ovvero su ciò che definiamo le *basi informative delle politiche*, riflettendo ed esplicitando i presupposti teorici dei dati raccolti che definiscono e concorrono in parte a determinare le condizioni di verità delle politiche pubbliche. I dati, in altri termini, non sono 'neutri', ma vanno interrogati nei loro presupposti teorici.

La grande e crescente disponibilità di dati per la ricerca, la cui produzione costituisce uno dei mandati istituzionali di Inapp, non può essere considerata solo l'occasione di esercizi di analisi fini a se stesse, ma deve permettere di illuminare, nel senso della Weiss, il corso delle politiche e delle loro realizzazioni, al fine di fornire indicazioni circa i relativi futuri effetti o le necessarie correzioni in corso d'opera, sempre tenendo in conto la diversità dei contesti di implementazione. E in questa chiave l'analisi deve inevitabilmente confrontarsi con le teorie, quelle che hanno ispirato, esplicitamente o implicitamente, le politiche stesse e quelle che hanno condotto a privilegiare un certo modo di procedere alla loro analisi e valutazione. I dati - quantitativi e qualitativi, secondo un approccio che, coerentemente con lo spirito interdisciplinare della rivista, privilegia la complementarità delle fonti informative piuttosto che il loro ordinamento gerarchico - costituiscono una risorsa preziosa tanto per chi fa ricerca, quanto per gli amministratori pubblici, ma vanno messi in evidenza e discusse le filosofie di governo che li ispirano.

In questa prospettiva, la valutazione delle politiche pubbliche non può essere ridotta in un unico recinto informativo e nel quadro dei modelli dominanti del *mainstream* dei discorsi accademico-professionali. Deve poter trarre beneficio, viceversa, dall'ecologia dei paradigmi valutativi e dalla varietà delle basi informative. La va-

lutazione delle politiche resta indubbiamente al centro degli interessi della rivista, non solo declinata in termini di valutazione degli effetti, ma anche in quelli di valutazione dell'implementazione o di valutazione ex ante e di valutazione delle performance. Pur declinata e denominata in numerose forme, a nostro avviso la valutazione resta principalmente connotata come ricerca di risposte a specifiche domande valutative che induce all'esercizio di un pensare valutativo, sempre specifico e contestualizzato, e alla costruzione di un relativo e adeguato disegno. Piuttosto che piegarsi alla contrapposizione tutta metodologica tra approcci, preferiamo sposare la concezione di una valutazione pluralista² che rinuncia alla gerarchia dei metodi a favore di una concezione entro cui il metodo costituisce solo il tramite per la produzione delle risposte più adeguate alle domande valutative di partenza.

In ultimo una aspirazione, più che un programma di lavoro, che può però servire a identificare al meglio quello che Sinappsi si augura di diventare. Una definizione di qualche anno fa di una delle più autorevoli esperte italiane del tema, Nicoletta Stame, qualificava la valutazione come la risposta "all'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"³. Per quanto solo un'aspirazione, fare di Sinappsi il luogo di promozione di una valutazione democratica, ancorata sul "diritto a conoscere"⁴, è quello cui vogliamo pensare.

Il Comitato editoriale

² Stame N. (2016), *Valutazione pluralista*, FrancoAngeli, Milano.

³ Stame N. (1998), *L'esperienza della valutazione*, SEAM, Roma.

⁴ Mac Donald B. (1977), *A political classification of evaluation studies* in Hamilton D., Jenkins D., King C., Mac Donald B. & Parlett M (eds) *Beyond the Number Game. A Reader in Educational Evaluation*, MacMillan Education, London.



Evoluzione della normativa sulla trasparenza

Sabino Cassese

Article info

Parole chiave

Evoluzione delle norme sulla trasparenza
Amministrazione Trasparente
Trasparenza e anticorruzione

Key words

Evolution of Transparency Laws
Transparent Administration
Transparency and Anti-corruption

Citazione

Cassese S. (2018), Evoluzione della normativa sulla trasparenza, *Sinapsi*, 8, n. 1, pp. 5-7

Abstract

Questo contributo, presentato in occasione della Giornata della Trasparenza tenutasi in Inapp il 20 dicembre 2017, si articola in tre parti. Nella prima si fornisce una panoramica generale dell'evoluzione normativa dell'ultimo quarto di secolo. Nella seconda sono illustrate le linee di fondo delle norme vigenti. Nella terza si forniscono spunti critici sull'attuale assetto della disciplina e sul modo in cui i poteri distribuiti tra gli organi pubblici vengono esercitati.

This speech, presented at the Transparency Day held in Inapp, on 20 December 2017, consists of three parts. The first part is a general overview of regulatory developments over the last 25 years. The second section illustrates the basic lines of the current regulations. The third one provides critical insights into the current structure of the discipline and the way in which the powers distributed among public bodies are exercised.

L'evoluzione normativa in materia di trasparenza è racchiusa in un arco di tempo che copre un quarto di secolo che va dal 1990 (legge n.241) al 2016. È un quarto di secolo nel quale si è avuto un mutamento dell'assetto e delle finalità della disciplina, di quella che chiamiamo genericamente trasparenza (*making the power visible*). La "casa di vetro" nel 1990 era concepita come diritto di accesso ai documenti amministrativi; quindi, era un diritto che si esercitava su richiesta, principalmente per far valere proprie aspettative legittime, con esclusione di numerosi documenti, e con esclusione di alcune finalità che, invece, ora sono diventate rilevanti, come quella del controllo generalizzato, popolare, diffuso, sulla pubblica amministrazione.

Per l'influenza esercitata principalmente dal *Freedom of Information Act* americano, e in parallelo con gli analoghi sviluppi della disciplina europea, l'assetto che è stato disegnato nel 1990 si è modificato con una serie di leggi per le quali dal diritto di accesso ai documenti si è passati a una trasparenza o accessibilità totale, per promuovere la partecipazione e per favorire il controllo diffuso del potere pubblico. Non c'è bisogno di indicare un interesse giuridicamente rilevante per diventare titolare di questo diritto alla trasparenza.

Ci sono stati, quindi, quattro cambiamenti di fondo. In primo luogo, come accennato, si è passati dall'accesso ai documenti alla trasparenza.

In secondo luogo, quello che prima era un diritto relativo alla sola pubblica amministrazione è diventato un diritto che ha come soggetti passivi, sia pure in misura differente tra loro, organi costituzionali, politici, Regioni, Enti locali e persino organismi globali, partecipate pubbliche, autorità amministrative indipendenti. Da ultimo, la legge sul così detto *whistleblowing*, in difesa, nel rapporto di lavoro, di coloro che agiscono come "spie" della trasparenza, definisce "dipendente pubblico" non solo il dipendente pubblico in senso stretto, ma anche il dipendente di un ente pubblico economico (che è invece il dipendente privato di un ente pubblico) e persino i lavoratori e i collaboratori delle imprese fornitrici di beni e servizi o che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica, che sono a loro volta dipendenti privati di enti privati. Quindi un forte allargamento dell'ambito dei soggetti sottoposti a questa disciplina.

Il terzo cambiamento è l'aumento delle finalità della disciplina, perché a questo punto si aggiungono il controllo popolare e la prevenzione della corruzione e, quindi,

aumentano le possibilità di conflitto con interessi antagonisti a questi, cioè interessi pubblici alla tutela del segreto.

Il quarto cambiamento si è avuto quando, dall'affidamento della cura di questi interessi alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (CADA), si è passati all'affidamento della cura di questi interessi prevalentemente all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

In un quarto di secolo, quindi, la disciplina di questa materia ha mutato completamente ambito, direzione e soggetti incaricati della cura di questo interesse pubblico.

Per quanto riguarda il secondo punto, relativo alle linee di fondo delle norme vigenti, per analizzare queste ultime bisogna considerare diversi aspetti. Primo, i tipi di obblighi. Secondo, i soggetti passivi. Terzo, i soggetti attivi, cioè quelli che fanno valere gli obblighi.

Per il primo aspetto, la norma prevede la libertà di accesso, la pubblicazione di documenti e le denunce che possono essere rivolte alle pubbliche amministrazioni. Il diritto di accesso è regolato nelle forme tipiche del procedimento amministrativo a istanza di parte, e quindi, con una domanda dell'interessato e con un procedimento determinato dalle norme e con le esclusioni ben note, quelle relative all'ordine pubblico, alla sicurezza e ai rapporti con l'estero.

In secondo luogo, c'è l'obbligo di pubblicazione, che deve essere adempiuto tempestivamente e che copre un periodo di cinque anni dalla produzione o dalla raccolta del documento, ma – aggiunge la norma – “fino a che produce effetti”. Ora, questo è facile da determinare per un documento o per un atto amministrativo, perché produce effetti per un certo periodo di tempo, ma come si fa a stabilire fino a quando produce effetti una raccolta di informazioni (ad esempio i nominativi dei consiglieri di amministrazione o i dati gestionali di un certo ente)? Quest'obbligo di pubblicazione prevede un obbligo accessorio, quello di creare un'apposita sezione del sito web dell'organismo o ente interessato, che si chiama Amministrazione Trasparente.

Gli obblighi di pubblicazione hanno oggetti che sono numerosissimi, riguardano l'organizzazione, i titolari di incarichi politici e amministrativi, di incarichi di collaborazione e consulenza e di incarichi in società, gli amministratori, la dotazione organica e il costo del personale, il personale a tempo determinato, gli incarichi affidati a dipendenti pubblici, i bandi di concorso, i dati su contrattazione collettiva, sugli enti vigilati e controllati, sulle concessioni, sui contributi e sulle sovvenzioni, sui soggetti beneficiari. Per le Regioni, anche i dati sui gruppi consiliari di Regioni e Province, dati sul bilancio, dati sul patrimonio pubblico, dati sulle prestazioni e sui servizi, sui tempi di pagamento. A questo proposito si entra in un campo difficile: i tempi di pagamento quali sono? Quelli di una singola procedura di spesa o i tempi di pagamento medi? Seguono i dati sui procedimenti amministrati-

vi, i dati sui pagamenti informatici, sulla pianificazione e valutazione delle opere pubbliche, sulla pianificazione e il governo del territorio (ma questo riguarda solo alcuni enti), sulle informazioni ambientali e sui servizi sanitari nazionali. Una disciplina apposita è stabilita per la pubblicazione delle banche dati.

Gli obblighi sono tre: l'obbligo di far accedere quando c'è la richiesta di accesso; quello di pubblicare per assicurare la trasparenza; quello di tutelare i denuncianti. I soggetti passivi sono la pubblica amministrazione, le società controllate, le associazioni e le fondazioni e gli enti di diritto privato finanziati in maniera maggioritaria dalla pubblica amministrazione, salvo la lista più ampia che riguarda il terzo tipo di obbligo, che include anche numerosi soggetti privati che hanno relazioni con la pubblica amministrazione.

Qual è il soggetto attivo? Dei due soggetti preposti alla cura degli interessi pubblici in materia, la CADA riveste un ruolo secondario e si è progressivamente specializzata in una funzione paragiurisdizionale di soluzione di controversie tra pubbliche amministrazioni e cittadini circa l'applicazione delle norme sull'accesso ai documenti amministrativi. Ma – e qui veniamo al difetto capitale di tutta questa normativa – il principale soggetto attivo è l'ANAC, organismo responsabile del controllo dell'attuazione di tutta la normativa. C'è un legame organizzativo, ma c'è anche un legame finalistico. La trasparenza è vista in funzione della prevenzione della corruzione. L'ANAC è responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'amministrazione ed ha, in base agli articoli 45 e 48¹, il controllo della *compliance* e, quindi, dell'adempimento degli obblighi in materia di trasparenza, oltre quelli principali, relativi alla prevenzione della corruzione. Di qui la stessa norma all'articolo 10 che prevede un coordinamento tra il Piano nazionale per la prevenzione della corruzione e la produzione della trasparenza.

Quali sono i problemi sollevati da questa normativa?

Primo: le finalità della normativa. Esse sono indicate dalle norme. Il comma 2 dell'articolo 1 del decreto² dispone che la trasparenza, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, segreto di ufficio, segreto statistico e protezione dei dati personali, concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di uguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio della Nazione. Essa

¹ Decreto legislativo 14 marzo 2013, n.33, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 *Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.*

² Vds. nota 1.

è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, economici e sociali, integra il diritto a una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di un'amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

Quindi, scopo fondamentale è quello della tutela dei diritti e della promozione della partecipazione e del controllo diffuso del potere pubblico. Perché, se questi sono i fini, la gestione è affidata all'ente che cura il fine di prevenire la corruzione? In tutta la norma ricorre solo la parola "integrità" che potrebbe dare un fondamento all'attribuzione della gestione della legge all'ANAC; tuttavia, su 53 articoli, 18 riguardano l'ANAC.

Ora, considerare la trasparenza *sub specie* della corruzione è un difetto fondamentale di ottica di questa normativa, che ha finalità molto più nobili, molto più vaste, che vanno molto al di là del fenomeno limitato della corruzione.

Tanto più che il problema della corruzione è sopravvalutato perché fondato su dati che attengono alla percezione della corruzione. Ora, più e meglio è controllata la corruzione, più essa è percepita. Si intrecciano due circoli, uno virtuoso e uno vizioso: la sanzione della corruzione rende il fenomeno più visibile e fa percepire l'Italia come un Paese con altissimo livello di corruzione. Due economisti, Gianpaolo Galli e Antonio Misiani, hanno svolto indagini non sulla base della corruzione percepita, ma della corruzione conosciuta. L'Istat ha pubblicato un'indagine statistica³ svolta su un campione di 43.000 persone. L'una e l'altra indagine mostrano che l'Italia ha un livello di corruzione paragonabile a quello francese. Donde la domanda: se la trasparenza è amministrata in funzione della corruzione e se la corruzione è un fenomeno non conosciuto, ingigantito, non si fa l'errore di distorcere il vero fine della trasparenza, condizione di garanzia delle libertà individuali e funzionale al diritto a una buona amministrazione?

A questo si aggiunga che la cosiddetta anticorruzione è attività preventiva, che va molto limitata perché pone li-

miti e dispone sanzioni senza previ accertamenti in contraddittorio in sede giudiziaria.

L'ultimo punto riguarda l'esercizio dei poteri dell'ANAC. L'articolo 10 già citato dispone un coordinamento tra Piano della trasparenza e Piano della corruzione. L'ANAC ha deciso che deve esservi piena integrazione, andando ben oltre, quindi, il coordinamento. L'ANAC dovrebbe emanare linee guida: ma le Delibere del 28 dicembre 2016, n. 1309 e n. 1310 e la bozza di quella più recente, in realtà sono un esercizio interpretativo della norma.

Un altro problema riguarda la grande quantità di informazioni da pubblicare. Questo, a un tempo, appesantisce le amministrazioni, favorisce comportamenti elusivi, complica il controllo. Le misure adottate nella disciplina più recente per semplificare la trasparenza in parte devono essere rese operative; in altra parte, sono insufficienti.

Ultimo problema: è più utile che la trasparenza sia generalizzata o che sia finalizzata? Vi sono due modi per non informare, il primo è di non offrire informazioni, l'altro di fornirne troppe. Anche quest'ultima modalità può servire all'opacità del potere. Questo è il vero problema che oggi si pone a chi deve gestire la trasparenza: attuare i principi della trasparenza in modo che non costituisca un mero adempimento burocratico⁴.

³ <https://www.istat.it/it/files/2017/10/La-corruzione-in-Italia.pdf?title=La+corruzione+in+Italia++12%2Fott%2F2017++Testo+integrale+e+nota+metodologica.pdf>.

⁴ Sulla trasparenza si possono leggere: A. Natalini, G. Vesperini (2015), *Il Big Bang della trasparenza*, Napoli, Editoriale scientifica; E. Carloni (2014), *L'amministrazione aperta. Regole e strumenti e limiti dell'open government*, Roma, Maggioli. Sotto il profilo più pratico: B. Ponti, (2016), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Roma, Maggioli; L. Olivieri (2016), *Sulla riforma della trasparenza. Come cambia il D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 dopo il D. Lgs. 25 maggio 2016, n. 97*, Roma, Maggioli.



Sabino Cassese

Giudice emerito della Corte Costituzionale e professore emerito della Scuola Normale Superiore di Pisa, nonché professore di "Global governance" al "Master of Public Affairs" dell'"Institut d'Etudes Politiques" di Parigi. Ha insegnato nelle Università di Urbino, Napoli, Roma, New York, Parigi e Nantes. È stato Ministro per la Funzione Pubblica del 50° Governo della Repubblica italiana, presieduto da Carlo Azeglio Ciampi. Ha pubblicato numerosi articoli e saggi in riviste e volumi nazionali e internazionali. Dal 2015 è editorialista del "Corriere della Sera".



Perché gli Stati moderni valutano politiche e organizzazioni pubbliche?

Mita Marra

Article info

Parole chiave

Valutazione burocratica e autocratica
Funzionamenti dello Stato
Conoscenza pratica e tecnica

Key words

Bureaucratic/autocratic evaluation
State workings
Practical and Technical Knowledge

Citazione

Marra M. (2018), Perché gli Stati moderni valutano politiche e organizzazioni pubbliche?, *Sinapsi*, 8, n. 1, pp. 8-15

Abstract

Mettendo in risalto il legame esistente tra funzionamenti statali (antichi e moderni) e processi valutativi, l'articolo individua le condizioni in cui la valutazione tradisce la funzione democratica che in principio le è assegnata nell'ambito degli assetti istituzionali più avanzati. Tra l'iper-modernismo degli Stati contemporanei e i meccanismi di controllo e di sopraffazione degli Stati dell'antichità, l'articolo esplora l'humus in cui la valutazione diventa esercizio tipicamente burocratico o autocratico, rivalutando il ruolo della conoscenza pratica nella capacità di governo e di gestione della cosa pubblica.

Reconstructing how both ancient and modern states rely on evaluative activities, this article identifies the conditions in which evaluation betrays its democratic function even across most advanced institutional settings. Between hyper-modernism of contemporary states and the mechanisms of control and oppression of ancient states, the analysis explores the humus in which evaluation becomes a typically bureaucratic or autocratic exercise, acknowledging the role of practical knowledge in policy-making and management.

1. Introduzione

Interrogarsi sul perché uno Stato moderno valuta politiche e organizzazioni pubbliche mi offre l'occasione per avanzare una riflessione critica sulle potenzialità e i limiti della valutazione nel sistema istituzionale italiano (Regonini 2017). In questo articolo, dialogo con le tesi di un noto storico statunitense, James C. Scott (1998, 2017), che ha scritto saggi illuminanti sull'iper-modernismo degli Stati contemporanei e sui meccanismi di controllo e di sopraffazione degli Stati dell'antichità, meccanismi ancora rinvenibili nei sistemi istituzionali odierni. Esamino il processo di formazione e modernizzazione dello Stato e la natura della conoscenza prevalentemente tecnica (dal greco *techné*) che le istituzioni adoperano per governare complessi processi e problemi sociali. Esploro l'humus ideale della valutazione burocratica e mi soffermo sulla mentalità razionalista compatibile con una valutazione autocratica - secondo la classificazione politica della valutazione proposta da MacDonald nel 1976¹. Mettendo

in risalto il legame esistente tra funzionamenti statali (antichi e moderni) e processi valutativi, il mio obiettivo consiste nell'individuare le condizioni in cui la valutazione tradisce la funzione democratica che in principio le è

committenti. Il valutatore è un esperto che offre una prestazione competente, ma non indipendente: egli/ella non ha il potere di disporre del frutto del proprio lavoro. La valutazione risponde ai criteri di utilità ed efficienza dell'istituzione che la richiede. La valutazione autocratica è condizionata dai committenti e finalizzata a validare politiche e strategie organizzative. Il valutatore è un esperto che risponde ai principi e alle finalità dei committenti, pur mantenendo una certa autonomia nella conduzione degli studi. Questi ultimi rispettano i criteri di obiettività scientifica. La valutazione democratica è un'analisi svolta nell'interesse generale. La committenza non ha di per sé il diritto di poter disporre della valutazione, dettando obiettivi e metodi. Il valutatore democratico riconosce il pluralismo come valore di riferimento e cerca di rappresentare la varietà di interessi in gioco nella formulazione del problema. La finalità della valutazione consiste nell'informare la cittadinanza e il valutatore agisce da mediatore nello scambio di informazioni tra gruppi che desiderano conoscersi l'un l'altro. I concetti chiave della valutazione democratica sono 'riservatezza', 'negoiazione' e 'accessibilità'. La sua giustificazione è il diritto all'informazione (MacDonald 1976, p. 134).

¹ MacDonald distingue tra valutazione burocratica, autocratica e democratica. La valutazione burocratica è un'attività non condizionata dai

assegnata nell'ambito degli assetti istituzionali più avanzati (Norris 2015; Furubo *et al.* 2002; Jacob *et al.* 2015).

I saggi di Scott (1998, 2017) infondono maggiore realismo nell'analisi della formazione e della modernizzazione dello Stato rispetto alle tesi sul contratto sociale e alle recenti ricostruzioni storiche dei "nuovi ottimisti" che intravedono nell'evoluzione degli Stati l'unico sentiero di progresso dell'umanità². Gli scritti di Scott colgono gli aspetti degenerativi, ma anche le potenzialità di riforma istituzionale e rivalutano il ruolo della conoscenza pratica (dal greco *mētis*) nella capacità di governo e di gestione della cosa pubblica. In tal senso, la valutazione delle politiche e delle organizzazioni è anche e soprattutto sapere pratico situazionale (Kuji-Shikatani 2015), che può favorire il dialogo tra valutatori, manager e politici e l'instaurarsi di relazioni cooperative ed etiche nello scambio di informazioni e conoscenze utili alla programmazione, all'amministrazione e alla regolazione.

Il primo paragrafo ripercorre, nella storia della lunghissima durata, l'oscillazione tra Stato e non-Stato per cogliere i meccanismi che influenzano le valutazioni di carattere burocratico, particolarmente diffuse oggi in Italia. Il secondo paragrafo mette a fuoco la mentalità iper-modernista che avalla processi valutativi di tipo autocratico. Il terzo paragrafo riconosce il valore della conoscenza pratica e situazionale nella ricerca valutativa compatibile con sistemi istituzionali pluralisti e democratici da rafforzare specialmente nella pubblica amministrazione italiana. L'ultimo paragrafo trae sinteticamente le conclusioni.

2. Lo Stato-non-Stato e la valutazione burocratica

A partire dalle evidenze degli archeologi e dei paleontologi contemporanei, l'ultimo libro di James C. Scott - dal titolo *Against the Grain: A Deep History of the Earliest States* (2017) - sovverte la narrativa dominante sulla formazione dello Stato. Le prove finora emerse fanno risalire la nascita dello Stato a un periodo posteriore l'addomesticamento delle abitudini di vita delle prime comunità dell'*homo sapiens* dell'era del neolitico. Gli Stati agrari degli antichi babilonesi emergono intorno al 3100 a.C.

² Lo storico svedese Norberg (2016) si è autoproclamato nuovo ottimista e ha pubblicato recentemente il libro dal titolo *Progress: Ten Reasons to Look Forward to the Future* ove ripercorre i progressi compiuti negli ultimi duecento anni considerando i dieci più importanti indicatori della qualità della vita, come il cibo, i servizi igienico-sanitari, l'aspettativa di vita, la povertà, la violenza, lo stato dell'ambiente, l'alfabetizzazione, la libertà, l'uguaglianza e le condizioni dell'infanzia. Solo per fare un esempio, nel 1882, solo il 2% delle case di New York aveva acqua corrente; nel 1900, l'aspettativa di vita in tutto il mondo era di 31 anni, a causa dell'elevatissimo tasso di mortalità infantile. Attualmente, è 71 anni con minori sofferenze fisiche. Cfr. inoltre nota 4.

ben quattromila anni dopo la trasformazione della vita nomade in vita sedentaria. In questo lasso di tempo esteso, l'umanità si dedica alla caccia e coltiva piante e semi utili al proprio sostentamento. Sperimenta forme di organizzazione collettiva proto-statuale ma ritorna al nomadismo non appena la vita associata genera epidemie o costi insostenibili per la sopravvivenza. Lo Stato si afferma grazie alla relativa abbondanza di grani coltivati nelle pianure alluvionali del Tigri e dell'Eufrate quando l'irrigazione, la catalogazione delle piante e delle foreste, la classificazione dei semi e il prelievo delle tasse diventano forme di controllo e di appropriazione di forza lavoro, terra arabile e riserve alimentari da asservire a poteri e privilegi parassitari.

La nascita dello Stato si piega alla necessità di garantire risorse per governanti e scribi dediti ad attività funzionali alla vita collettiva. Per un lunghissimo periodo di tempo, però, l'oscillazione tra Stato e non-Stato delinea un percorso a zig-zag in cui violenza, sfruttamento e epidemie riducono la qualità della vita delle comunità stanziali, incentivandone la dissoluzione. L'agricoltura addomestica energie e lavoro in forme di vita associata che si disperdono in occasione di carestie, pestilenze e in condizioni di schiavitù insopportabile. L'affermarsi dello Stato non dipende né da una scelta consensuale né dalla prospettiva di migliori forme di vita. L'interpretazione di Scott smonta le teorie di Hobbes e di Kant, che postulano l'abbandono volontario dello stato di natura per sottoporsi all'autorità della legge positiva, ma anche la concezione hegeliana dello Stato come incarnazione dello spirito, fino a demolire le più recenti posizioni che scorgono nella traiettoria evolutivistica l'unico sentiero di progresso verso prosperità e pace³.

Contrariamente alle dottrine filosofiche che esaltano l'azione civilizzatrice dello Stato, Scott riconsidera l'età dell'oro dei barbari. All'apice del loro sviluppo, le popolazioni nomadi depredano le comunità stanziali dedite all'agricoltura, già organizzate in forme di vita collettiva. Non più costretti a cacciare per garantirsi la sopravvivenza, i popoli barbarici vivono sulle spalle dello Stato, compiendo saccheggi, estorsioni, razzie, al riparo da epidemie e regole sociali vessatorie. La presunta condizione di vita migliore non è legata all'assenza dello Stato quanto piuttosto alla possibilità di sottrarsi a uno Stato violento e corrotto e godere della libertà da comunità inevitabilmente vittime di angherie, sopraffazioni e malattie. Finché il processo di formazione dello Stato non raggiunge una duratura stabilità nel tardo Medio Evo e definitivamente in età moderna, le condizioni di sfruttamento e di probabile morbilità delle comunità sedentarie spingono verso l'exit — per dirla con Hirschman (1978)— favorendo l'abbandono delle comunità stan-

³ Pinker (2012) dimostra come la violenza si sia progressivamente ridotta nel tempo. Roser ricostruisce la storia della civilizzazione umana, v. sito <https://ourworldindata.org/>; cfr. inoltre nota 2.

ziali soggette a spoliazioni sia da parte delle popolazioni nomadi, sia da parte degli Stati nascenti. La carenza di informazioni sulle condizioni di vita barbariche non consente di ricostruire quest'ipotesi di sviluppo alternativo. La storia narra il percorso ufficiale degli edifici, della vestigia, dei reperti e dei documenti scritti, funzionali alla costruzione e al consolidamento dello Stato⁴.

L'interpretazione di Scott è particolarmente rilevante nel presente per la ricostruzione delle interazioni tra Stato e non-Stato che fin dalla notte dei tempi caratterizzano l'organizzazione di vita della specie umana in bilico tra ordine e anarchia, regole e natura. I meccanismi Stato-non-Stato si scorgono tuttora all'opera nelle società odierne, ove le disfunzioni stataliste degli apparati burocratici inducono individui, gruppi sociali e organizzazioni a scovare informali percorsi di sopravvivenza alla ricerca di maggiori gradi di libertà. Nonostante i vincoli di bilancio imposti alle politiche sociali, ad esempio, numerosi studi dimostrano che la gestione dei programmi di welfare di fatto modifica le finalità istituzionali e accresce competenze e risorse (Hacker 2005) così come le politiche pubbliche si trasformano nel tempo e nello spazio quando chi è in prima linea nei processi di attuazione interpreta e assume decisioni in risposta ai bisogni emergenti nei contesti locali (Lipsky 1980). I migranti sono l'esempio di coloro che vivono nel limbo del non-Stato: in fuga da Stati violenti e oppressivi, rimangono in una condizione di non cittadini negli Stati di accoglienza (Sager 2018). Anche le organizzazioni criminali, l'evasione fiscale, la fuga dei capitali all'estero (Hirschman 1978), le forme di corruzione sono condizioni di non-Stato che perdurano in quanto esiste uno Stato da sfruttare e depredare.

In breve, l'interazione tra Stato-non-Stato è ubiqua nelle esperienze istituzionali e sociali antiche e attuali ed è il segnale tanto di una degenerazione coercitiva o opportunistica, quanto di una possibile trasformazione innovativa, una sana reazione immunitaria alle patologie statalistiche e parassitarie. Diversamente dall'inarrestabile corsa verso magnifiche sorti e progressive, le zone d'ombra degli Stati antichi e moderni disvelano inattese costellazioni di incivilimento, solidarietà, cambiamento, ma anche tendenze pervicaci al centralismo, alla burocrazia, alla corruzione e alla sopraffazione. Nelle circostanze in cui le disfunzioni statalistiche predominano, risulta abbastanza intuitivo concludere che anche gli strumenti valutativi più comunemente adoperati possono degenerare in esercizi di controllo o in meri adempimenti burocratici (MacDonald 1976; Marra 2018). Basti pensare agli odierni indicatori di performance o agli algoritmi invalsi nella governance di sistemi istituzionali multi-livello. Questi sono sovente il tentativo di ridurre

complesse interdipendenze sociali, organizzative e politico-istituzionali in misurazioni quantitative che condizionano l'esercizio dell'*accountability* alla verifica dell'efficienza o di fattispecie di reato di corruzione o abuso d'ufficio (Pollitt 2013; Dahler-Larsen 2014; Lewis 2015; Marra 2017a, 2017b). Nelle circostanze in cui la responsabilità manageriale è agita e sanzionata dalla magistratura, la valutazione perde legittimità come strumento di verifica dei risultati della gestione. Cresce allora l'avversione al rischio dei dirigenti e degli amministratori — che tendono a non farsi coinvolgere nella gestione di complessi contratti pubblico-privati con potenziali conseguenze legali — mentre il rischio di manipolazione delle informazioni e l'effetto deterrente e punitivo della valutazione intensificano un clima di sospetto, di diffidenza, di scetticismo che rafforza il formalismo delle procedure gerarchicamente strutturate. Questo è l'humus ideale per la valutazione burocratica (MacDonald 1976), priva di qualsiasi funzione formativa e sommativa, effetto e, a sua volta, causa di una deriva statalista che fa presagire un'opzione exit (Hirschman 1978).

3. Lo stato iper-modernista e la valutazione autocratica

In un altro celeberrimo lavoro del 1999 dal titolo *Seeing Like a State*, Scott esamina in che modo lo Stato adoperi i saperi tecnici per catalogare le dimensioni della vita collettiva al fine di ridurre la complessità del governo dei diversi contesti locali e centralizzare le decisioni pubbliche. Negli Stati dell'antichità, valutazione è sinonimo di classificazione di piante, alberi, semi, animali, attrezzi per la coltivazione. È la misurazione dell'estensione dei fondi da arare, la stima della produzione agricola attesa ed effettivamente ottenuta, l'amministrazione fiscale con il prelievo delle tasse e la redistribuzione delle risorse in natura. Con il consolidamento delle istituzioni di governo, l'intervento dello Stato nella sfera sociale ed economica richiede capacità di analisi di problemi e contesti sempre più sofisticate. Sperimentare soluzioni di politica pubblica esige l'utilizzo di categorie analitiche chiaramente intelleggibili e condivisibili, che comportano forme e gradi diversi di manipolazione (Scott 1999).

Qualsiasi intervento dello Stato nella società — che sia per vaccinare una popolazione, produrre beni, mobilitare lavoro, tassare le persone e le loro proprietà, condurre campagne di alfabetizzazione, applicare norme igienico-sanitarie, catturare criminali, estendere la scuola dell'obbligo — richiede, secondo Scott, l'invenzione di unità di analisi 'visibili' e 'leggibili'. Le unità in questione potrebbero essere cittadini, villaggi, alberi, campi, case o persone raggruppate in base all'età o a seconda del tipo di intervento. Perché possano essere considerate unità di analisi, occorre che esse siano organizzate in modo da consentirne l'identificazione,

⁴ V. anche Azzara (2012), che esaminando il corpo delle leggi longobarde, documento come l'adozione del cattolicesimo abbia segnato per questo popolo il passaggio a nuovi valori e costumi.

l'osservazione, la registrazione, il conteggio, l'aggregazione e il monitoraggio. Il grado di conoscenza richiesto dovrebbe essere approssimativamente commisurato all'incisività dell'intervento. In altri termini, maggiore è la manipolazione prevista, maggiore è la leggibilità necessaria per effettuarlo,

[...] proprio come un boscaiolo che prende solo un carico occasionale di legna da ardere non ha bisogno di avere una conoscenza dettagliata della foresta, uno Stato le cui finalità si limitano ad accaparrarsi pochi carretti di grano potrebbe non richiedere una mappa dettagliata della società da amministrare. Se, tuttavia, lo Stato è ambizioso, se vuole estrarre quanto più grano e più manodopera possibile, a meno di provocare una carestia o una ribellione, se intende formare una popolazione alfabetizzata, qualificata e sana, se vuole che tutti parlino la stessa lingua o adorino lo stesso dio, allora dovrà diventare molto più competente e molto più invadente [...][Scott, 1999, p. 238, traduzione mia].

Proudhon, nel diciannovesimo secolo, ironicamente sottolinea che essere governati significa:

[...] essere tenuti d'occhio, ispezionati, spiati, regolati, indottrinati, elencati, controllati, stimati, valutati, censurati, ordinati [...] Essere governati implica, ad ogni operazione, transazione o movimento, essere annotati, registrati, conteggiati, apprezzati, ammoniti, prevenuti, riformati, corretti [...][Proudhon in Scott (1999), p. 247; traduzione mia]

A ben guardare, la genesi dell'odierna funzione di valutazione nell'ambito delle istituzioni di governo affonda le sue radici nella necessità da parte dello Stato di predisporre ambiziosi interventi di accrescimento del proprio potere, ma anche di cambiamento delle condizioni di vita delle società da governare, comprendendone le esigenze, i problemi e le trasformazioni rispetto a unità di analisi variabili — beneficiari, utenti, famiglie, comunità, villaggi e contesti sociali più ampi. Si tratta di una formidabile capacità politico-cognitiva dello Stato moderno, che Proudhon deplorava perché ancora troppo tenue ed effimera. Gli Stati moderni sono più giovani delle società che amministrano e sono chiamati a gestire schemi variabili di insediamento, di interazione, produzione e riproduzione sociale, per non parlare di un ambiente naturale, che si è evoluto in gran parte indipendentemente dagli interventi di politica pubblica. L'immagine dei contesti urbani come Bruges o la Medina di una vecchia città mediorientale — nota Scott — rendono efficacemente la complessità dell'intrapresa analitico-valutativa, come forma di conoscenza utile alla politica:

[...] ogni città, ogni quartiere è unico come somma vettoriale storica di milioni di disegni e attività. Mentre la sua forma e la sua funzione hanno sicuramente una logica, quella logica non deriva da un singolo piano onnicomprensivo. La sua complessità sfida qualsiasi mappatura. Qualsiasi mappa sarebbe, inoltre, spazialmente e temporalmente limitata. La mappa di un singolo quartiere fornirebbe modeste indicazioni sulle complessità del prossimo vicinato e una descrizione soddisfacente di oggi risulterebbe già inadeguata tra pochi anni [...][Scott, 1999, p. 248]

L'elevata eterogeneità, complessità e irripetibilità delle forme e delle aggregazioni sociali non permettono di penetrare le aree opache, impermeabili allo Stato stesso — sovente di proposito, se è vero, come precedentemente sottolineato, che le condizioni informali di non-Stato coesistono con quelle formali e ufficiali. Come può allora lo Stato gestire relazioni sociali storicamente stratificate, dinamicamente in continua evoluzione che talora sfuggono deliberatamente alla longa manus del proprio potere coercitivo? La risposta post-moderna di Scott è inevitabilmente critica:

[...] La logica dei tentativi su larga scala di ridisegnare la vita rurale e la produzione dall'alto è stato sovente descritto come un "processo di civilizzazione". Preferisco vederlo come un tentativo di addomesticamento, una specie di giardinaggio sociale concepito per rendere la campagna, i suoi prodotti e i suoi abitanti più facilmente identificabili e accessibili [Scott, 1999, p. 278, traduzione mia].

Scott si scaglia contro l'imperialismo dell'ordine sociale iper-modernista e condivide la critica foucaultiana nei confronti dello Stato che obbedisce a un piano scientifico-razionale teso ad aumentare l'efficienza e l'efficacia dell'azione pubblica attraverso il crescente potere di controllo sulle vite degli individui (Foucault 1976). Gli episodi più tragici dell'ingegneria sociale ad opera dello Stato — afferma Scott — hanno origine dalla combinazione perniciosa dell'ordinamento amministrativo della società con la fede nelle idee moderniste, un regime autoritario pronto a usare il potere coercitivo per promuovere disegni modernisti e una società civile debole, che non ha la forza di resistere alla grandeur d'État. Quando queste quattro condizioni si verificano assieme - come è accaduto nell'ex Unione Sovietica, in Cina e in altri paesi in via di sviluppo - si possono generare i peggiori disastri dell'ingegneria sociale (Scott 1999).

È fin troppo evidente che la ricostruzione severa e sferzante dello Stato, che semplifica pianificando razionalmente, investe anche e soprattutto la valutazione come esercizio autocratico — direbbe MacDonald (1976).

Come non condannare l'esperto, consigliere del principe che valida le politiche statali attraverso il rituale impiego dei metodi scientifici? Nell'esperienza valutativa italiana degli ultimi vent'anni circoli di policy differenti privilegiano tradizioni metodologico-disciplinari che erigono barriere cognitive, organizzative e professionali in maniera del tutto auto-referenziale. Nelle alte sfere di governo come pure negli organismi di valutazione a livello decentrato, si redigono ambiziosi programmi di cambiamento urbano, sociale, territoriale e industriale, ma si parcellizzano le funzioni di valutazione, burocraticamente distinte ed etichettate come valutazione delle performance, valutazione d'impatto, valutazione di impatto ambientale, accreditamento e certificazione della qualità, ecc. Nelle pieghe degli specialismi e nelle divisioni delle burocrazie, si insinuano clientelismo e opportunismo, sia da parte di politici committenti che da parte di valutatori commissionari degli studi. Al cuore del problema, la competizione tra saperi tecnico-scientifico-professionali in cerca di consenso e legittimità politica (Benno 2016). La valutazione autocratica è anche il segnale della delegittimazione del sapere pratico e contestuale in nome della supremazia della conoscenza razionale.

4. La virtù della conoscenza pratica

In *Seeing Like a State* (1999), Scott richiama la classica distinzione tra episteme (conoscenza certa, acquisita e codificata), *techné* (conoscenza tecnico-metodologica) e *mētis* (conoscenza pratico-esprienziale) per sottolineare come delle tre forme di sapere, la *techné* è la conoscenza comunemente adoperata nei processi istituzionali. Per ridurre il rischio e l'incertezza, l'attività amministrativa e legislativa richiede di inventariare, registrare, rubricare, schedare, classificare, listare, ordinare, riordinare, sistemare. Si tratta di tecniche ideate per isolare e addomesticare quegli aspetti della politica che possono essere quantificati e assoggettati a regole sistematiche e impersonali perché le conoscenze così prodotte possano essere facilmente assemblate, documentate e trasmesse formalmente - sebbene da sole non siano in grado di spiegare come quel sapere sia nato, se cioè scaturisca da un pensiero deduttivo o da scelte pratiche frutto dell'esperienza (Scott 1999).

La valutazione è prevalentemente conoscenza tecnica, ma condivide processi epistemologici ed ermeneutici - l'episteme - con le scienze sociali di cui è ancella, essendo un *corpus* di conoscenze minore rispetto alle discipline tradizionali. Benché aspiri a diventare una super-disciplina con un oggetto di studio ben definito - vale a dire l'analisi delle interazioni tra interventi di politica pubblica e fenomeni sociali, economici, psicologici, giuridici, antropologici, amministrativi, organizzativi, istituzionali, gestionali, ambientali e naturali anche in prospettiva storica - la ricerca commissionata dalla politica è di pre-

stigio inferiore rispetto alla ricerca di base e, almeno in Italia, è stata fortemente influenzata dall'economia, che ha esercitato un'egemonica selezione dei metodi e dei temi più esplorati e dibattuti. Solo di recente la sociologia, la psicologia e la scienza politica hanno cominciato a mutuare teorie e costrutti valutativi dalla tradizione nord-americana dei *policy studies* (Marra 2017b).

La *techné* valutativa è il campo di conoscenze metodologiche più sviluppato, ma anche quello segnato da divisioni culturali e contrasti inter-disciplinari, in cui la guerra dei paradigmi (positivismo e post-modernismo) cede il passo a una preoccupante degenerazione della qualità⁵. In Italia, il sapere tecnico valutativo nell'ambito delle istituzioni pubbliche è condiviso tra esperti di analisi d'impatto dei programmi, esperti di analisi delle performance amministrative, esperti di revisione della spesa, esperti di contabilità e finanza pubblica, tra cui si annoverano anche i giudici della Corte dei conti! Nelle istituzioni di governo, come già accennato sopra, la valutazione dei programmi è nata nell'alveo dell'analisi economica degli investimenti pubblici con le analisi costi-benefici e multi-criteri, ma la diffusione della tradizione della *program evaluation* ha di recente arricchito la varietà di ricerche tese ad esaminare l'esito di interventi multi-obiettivo, multi-sito e multi-attore a vari livelli di giurisdizione. Anche l'impostazione positivista che ha a lungo imposto la supremazia del metodo sperimentale (o contro-fattuale) lascia spazio a disegni valutativi orientati alla teoria (Weiss 1997) - che ricostruiscono, cioè, la teoria del cambiamento sottesa ad interventi di politica pubblica al fine di indagare nessi di causalità non lineare. Diversamente, i sistemi di misurazione delle performance organizzative includono il monitoraggio degli andamenti della gestione amministrativa e la verifica dello sforzo lavorativo profuso dai singoli individui e dalle équipes, al fine di migliorare la divisione del lavoro e l'organizzazione della produzione. Si potrebbe erroneamente intrattenere l'idea secondo cui le due forme di valutazione (cioè la valutazione di performance e d'impatto) possano co-esistere separatamente non solo come sistemi di conoscenze diverse, ma anche come funzioni distinte nell'ambito del sistema istituzionale italiano. Ritengo, invece, come ho già sottolineato altrove (Marra

⁵ Secondo un noto studio della Commissione europea ad esempio, le più frequenti debolezze delle valutazioni sono una insufficiente attenzione ai risultati, un disegno valutativo spesso inadeguato a causa di una carente teoria del programma, un utilizzo non rigoroso di metodi e tecniche, valutazioni d'impatto su interventi abbandonati e quindi di scarsa utilità, una insufficiente capacità, o volontà, di comunicare i risultati della valutazione e di proporre cambiamenti delle politiche. Le revisioni condotte sulle valutazioni italiane hanno evidenziato che quest'ultime sono sovente prive dell'elemento costitutivo di una valutazione - vale a dire il giudizio sull'esito del programma. E la carenza appena riportata ha conseguenze significative sulla credibilità dell'informazione valutativa e sulle possibilità di utilizzo della stessa nei processi decisionali (Marra 2017b).

2015, 2016, 2017a, 2017b) che siffatta separazione sia un problema cognitivo - sintomo dell'arretratezza delle scienze sociali e della loro inadeguatezza a confrontarsi con la politica - e il segnale dell'incapacità dello Stato ad avvalersi di forme complementari di sapere tecnico per la gestione delle organizzazioni e nel disegno delle politiche pubbliche.

Scott definisce la *mētis* l'arte della località, che nella sfera della conoscenza valutativa può emergere in condizioni contestuali specifiche e sovente tacite allorché i valutatori, i manager e tutti gli altri stakeholder coinvolti condividono il sapere valutativo che si professionalizza in diversi settori di policy e comparti amministrativi, intrecciandosi con le dinamiche di potere all'interno delle organizzazioni. Come parte integrante della conoscenza pratica organizzativa (Cepollaro e Morelli 2016), la valutazione è un patrimonio di modelli causali, prove empiriche, valori e credenze che si socializzano nell'operare quotidiano e nelle strategie politico-istituzionali. Richiamando il concetto di conoscenza tacita di Michael Polanyi (1983) - fratello del più noto Karl - Nonaka (1994) ricostruisce i processi di socializzazione ed esternalizzazione del sapere organizzativo osservando come i membri di una comunità o di un gruppo non solo comprendono reciprocamente le loro specifiche funzioni, ma condividono e giustificano la definizione del lavoro comune. La collaborazione produce conoscenza tacita che viene esternalizzata in codificate strategie di avanzamento competitivo (Nonaka 1994).

Come sostengo altrove (Marra 2015, 2016, 2017a, 2017b), nell'esperienza politico-istituzionale italiana, la mancata socializzazione del sapere valutativo pratico è una lacuna nelle conoscenze a sostegno della capacità di governo e rischia di compromettere l'utilità della valutazione nell'attività amministrativa e legislativa. Le tecniche adottate per la valutazione delle performance e la valutazione d'impatto non hanno fatto breccia nei flussi informativi in circolazione nel sistema istituzionale locale e nazionale. Non si è adeguatamente diffusa una comunità di pratiche in grado di intervenire tanto nella pianificazione strategica quanto nella gestione quotidiana delle organizzazioni per apprendere dall'esperienza di programmazione e attuazione. Gli strumenti valutativi formali sono talora vincolanti e proceduralizzati - con prevalenza degli approcci statistico-economici - talora più generici e decentrati - compatibili eventualmente con metodi multidisciplinari e partecipativi. Ciononostante, la capacità di creare sapere valutativo pratico non è diventata virtuosa routine amministrativa e stenta a emergere una regia centrale in grado di valorizzare e diffondere le pratiche più promettenti (Marra 2015, 2016, 2017a). La carenza di *mētis* nella cultura valutativa del sistema istituzionale italiano è una seria anomalia cognitiva e politico-istituzionale, poiché la valutazione nel proprio DNA epistemologico è essenzialmente sapere esperienziale che privilegia l'osservazione dei contesti

sociali rispetto al deduttivismo dei modelli teorici e al tecnicismo metodologico tipico di altre discipline delle scienze sociali (Kolb 1984).

Il potere della conoscenza pratica risiede nell'osservazione eccezionalmente serrata e astuta del contesto (Scott 1999), che permette un vantaggio cognitivo e politico. Dal punto di vista cognitivo, la pianificazione di attività e interventi di politica che si svolgono in contesti unici e irripetibili, nel tempo e nello spazio, richiede l'acquisizione di elementi di sapere tacito e situazionale. Benché si possa sempre discettare sulla silvicoltura, sul cambiamento sociale, sull'urbanistica, sull'agricoltura e sugli insediamenti rurali - afferma Scott - quel tipo di conoscenza non permetterà mai di capire fino in fondo lo sviluppo di una specifica foresta, di una specifica rivoluzione o di una specifica fattoria (Scott 1999, p. 289). L'aggregazione dei dati e la formulazione di modelli astratti compromettono la capacità di governo di contesti eterogenei. Dal punto di vista politico, l'attitudine all'osservazione delle specificità predispone al pluralismo e alla democrazia. Soltanto riconoscendo la diversità delle realtà soggettive e contestuali, è possibile delineare gli interessi e le dinamiche politiche secondo modalità democratiche, ove la democrazia - asserisce Dewey - è qualcosa di più di una forma di governo, è prima di tutto un tipo di vita associata a un'esperienza continuamente comunicata, in cui ognuno deve riferire la sua azione a quella degli altri e considerare l'azione degli altri per abbattere barriere di classe, di razza e di territorio nazionale che hanno finora impedito di cogliere il pieno significato dell'attività umana (Dewey 1994). Come non scorgere nelle affermazioni di Dewey l'importanza della valutazione democratica come sapere esperienziale e plurale, una base informativa e conoscitiva capace di scardinare dogmi e dottrine contro le retoriche dell'intransigenza?⁶

5. Note conclusive

Sin dall'antichità, la gestione della cosa pubblica ha attinto a saperi tecnici per mettere a fuoco problemi e soluzioni, estrarre risorse e disegnare piani, formulare ipotesi o argomentare posizioni. Nonostante le diversità tra le funzioni analitico-valutative di ieri e di oggi, la tendenza a centralizzare le decisioni pubbliche è un elemento di continuità degli Stati nascenti e degli Stati moderni che si avvalgono di conoscenze tecniche per padroneggiare l'eterogeneità dei contesti e dei bisogni locali in condizioni di incertezza. Che il sapere tecnico possa degenerare in un esercizio burocratico è il rischio che lo Stato corre allorché la conoscenza pratica e situazionale dei contesti si diluisce in categorie generali prive dell'originario significato locale. La valutazione burocratica (MacDonald 1976) presume l'assoluta og-

⁶ V. anche Hirschman (1991) e Stame (2016).

gettività e imparzialità delle conclusioni degli studi e del valutatore. Questi è l'esperto al servizio delle istituzioni che non può e non deve interferire nella formulazione e nella selezione delle priorità politiche benché, sovente, finisca per soccombere alle logiche istituzionali che richiedono adempimenti formali in cui l'esercizio del principio democratico della responsabilità per i risultati dell'azione pubblica passa in secondo piano rispetto alla verifica della responsabilità legale e personale dei manager nei confronti dei livelli istituzionali gerarchicamente sovra-ordinati.

La valutazione burocratica non è l'unica forma che emerge nei processi di governo di uno Stato che si consolida nel tempo. Nella logica iper-modernista, la valutazione autocratica è appannaggio di esperti metodologi che applicano strumenti e tecniche differenti a seconda delle tradizioni culturali e professionali cui appartengono, al fine di sostenere ambiziosi piani di ingegneria sociale. Il rischio è che la conoscenza possa unicamente legittimare il potere di turno: per giustificare il finanziamento pubblico, il valutatore si sforza di produrre prove scientifiche su come e perché le politiche e le organizzazioni funzionano o dovrebbero funzionare. Le risultanze valutative possono sostenere posizioni, decisioni o proposte di politica pubblica, ma la manipolazione e la reificazione di idee di razionalità politica rischiano di semplificare

pericolosamente la complessità dei contesti e dei problemi sociali (Lindblom 1959).

Come sistema di costrutti teorici, strumenti metodologici e prassi organizzative, la valutazione può, invece, sostenere corsi d'azione saldamente ancorati al contesto ove perseguire una visione del cambiamento possibile, senza scadere nel tecnicismo. Politici, manager, amministratori e legislatori possono trarre giovamento dai costrutti teorici e dalle evidenze empiriche del repertorio valutativo in aggiunta a tutto il sapere codificato e tacito che confluisce nei processi decisionali, regolativi e gestionali. Occorre, tuttavia, uno sforzo cognitivo umile, incessante e mirato, capace di plasmare le decisioni politico-gestionali e legislative come processi di relazione affermando la centralità della critica costruttiva nel dibattito democratico, quanto mai cruciale oggi in parlamento, nei media, nei partiti e nei movimenti politici, nelle piazze reali e virtuali, ma anche e soprattutto nelle amministrazioni (Cattaneo 1853 in Marra 2017b; Dunlop e Radaelli 2014). È attraverso la discussione che è possibile gestire programmi e servizi mobilitando il sapere esperto e tacito delle organizzazioni e dei gruppi sociali. Nelle dinamiche politico-cognitive odierne, la valutazione può socializzare ed esternalizzare il sapere pratico-organizzativo per orientare la gestione democratica della cosa pubblica di uno Stato moderno.

Bibliografia

- Azzara C. (2012), *Le invasioni barbariche*, Bologna, Il Mulino
- Benno N. (2016), *Political Legitimacy beyond Weber*, London, Palgrave
- Cattaneo C. (2001)[1844], *Notizie naturali e civili su la Lombardia*, Milano 1844, ora anche in F. Livorsi e R. Ghiringhelli (a cura di), *Notizie naturali e civili su la Lombardia. La città considerata come principio ideale delle storie italiane*, Milano, Mondadori
- Cattaneo C. (2016) [1853], *Psicologia delle menti associate*, in B. Boneschi (a cura di), *Le letture di Carlo Cattaneo all'Istituto Lombardo di Scienze e Lettere*, Milano, Accademia di Scienze e Lettere
- Cepollaro G. e Morelli U. (2016), *Senso e misura. La valutazione nelle organizzazioni*, Pisa, ETS Edizioni
- Dahler-Larsen P. (2011), *The Evaluation Society*, Stanford, Stanford University Press
- Dahler-Larsen P. (2014), *The Constitutive Effects of Performance Indicators: Getting Beyond Unintended Consequences*, *Journal of Public Management Review*, 16, n.7, pp.969-986
- Dewey A. (1994), *Democrazia ed educazione*, Firenze, La Nuova Italia
- Dunlop C.A. e Radaelli C.M. (2014), *Teaching Regulatory Humility: Experimenting with Student Practitioners*, *Politics*
- European Commission (2014), *ESF Expert Evaluation Network, Final synthesis report: Main ESF achievements, 2007-2013*, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels, March
- Foucault M. (1976), *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Torino, Einaudi
- Furubo J.E., Rist R.C. e Sandahl R. (2002) (a cura di), *The Atlas of Evaluation*, New Brunswick, NJ, Transaction Publishers
- Gambardella D., Lumino R. (2015), *Evaluative Knowledge and Policy Making*, Milano, McGraw-Hill Education
- Hacker J.S. (2005), *Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment*, in Streeck W. e Thelen K. (a cura di), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press
- Hirschman A.O. (1978), *Exit, Voice and the State*, *World Politics*, 31, n.1, pp.90-107
- Hirschman A.O. (1991), *Le retoriche dell'intransigenza*, Bologna, Il Mulino
- Jacob S., Speer S. e Furubo J.E. (2015), *The Institutionalization of Evaluation Matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 Years Later*, *Evaluation*, 21, n.1, pp.6-31
- Kolb D. A. (1984), *Experiential learning: Experience as the source of learning and development*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, vol. 1

- Kuji-Shikatani K. (2015), Credentialed Evaluator Designation Program, the Canadian Experience, in J. W. Altschuld e M. Engle (a cura di), *Accreditation, Certification, and Credentialing: Relevant Concerns for U.S. Evaluators, New Directions for Evaluation*, 2015, n.145, pp.71-85
- Lewis J.M. (2015), The Politics and Consequences of Performance Measurement, *Policy and Society*, n. 34, pp.1-12
- Lindblom C.E. (1959), The Science of "Muddling Through", *Public Administration Review*, 19, n.2, pp.79-88
- Lipsky M. (1980), *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation
- Marr M. (2004), The Contribution of Evaluation to Socialization and Externalization of Tacit Knowledge. The Case of the World Bank, *Evaluation*, 10, n. 3, pp.263-283
- Marra M. (2015), Più ombre che luci nell'esperienza della valutazione all'interno della PA: l'esigenza di integrare saperi e processi organizzativi, *Risorse Umane*, n. 4/5, pp.38-53
- Marra M. (2016), Rifondiamo il senso e le pratiche valutative nella PA, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, pp.1019-1032
- Marra M. (2017a), The Ambiguities of Performance-Based Governance Reforms in Italy: Reviving the Fortunes of Evaluation and Performance Measurement, *Evaluation and Program Planning*
- Marra M. (2017b), *Valutare la valutazione. Adempimenti, ambiguità e apprendimenti nella PA italiana*, Il Mulino, Bologna
- Marra M. (2018), La politica di valutazione nell'esecutivo oltre le retoriche e le ambiguità, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2, 2018 (in corso di pubblicazione)
- MacDonald B. (1976), Evaluation and the control of education, in Tawaney D. (a cura di) *Curriculum evaluation today: Trends and implications*, London Macmillan Education, pp.125-136
- Nonaka I. (1994), A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation, *Organization Science*, 5, n. 1, pp.14-37
- Norberg J. (2016), *Progress: Ten Reasons to Look Forward to the Future*, Oneworld Publications
- Norris N. (2015), Democratic evaluation: The work and ideas of Barry MacDonald, *Evaluation*, 21, n.2, pp.135-142
- Pinker S. (2012), *The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined*, London, Penguin Books
- Pollitt C. (2013), The Logics of Performance Management, *Evaluation*, 19, n.4, pp.346-363
- Polanyi M. (1983), *The Tacit Dimension*, Gloucester, MA, Peter Smith
- Proudhon J. (1840), Q'est-ce que c'est la propriete?, in Scott J.C. (1999), *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, London, Yale University Press
- Regonini G. (2017), Governmentalities without policy capacity, *Policy Sciences*, 50, n.2, pp.163-178
- Regonini G. (2017), Le riforme amministrative come politiche pubbliche, in Dell'Aringa C. e Della Rocca G. (a cura di), *Lavoro pubblico, fuori dal tunnel?*, Bologna, Il Mulino
- Sager A. (2018), *Toward a Cosmopolitan Ethics of Mobility: The Migrant's-Eye View of the World*, Palgrave
- Scott J.C. (1999), *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, Yale University Press
- Scott J.C. (2017), *Against the Grain: A Deep History of the Earliest State*, Yale University Press
- Stame, N. (2016), *Valutazione pluralista*, Milano, Franco Angeli



Mita Marra

Insegna Valutazione delle Politiche Pubbliche presso l'Università di Salerno e Comparative Public Policy presso la George Washington University. Dirige la rivista RIV-Rassegna Italiana di Valutazione ed è Associate Editor per *Evaluation and Program Planning*. È stata presidente dell'Associazione Italiana di Valutazione (2013-2017) e ha svolto attività di consulenza per la Banca mondiale e le Nazioni Unite. Ha pubblicato numerosi articoli e saggi in riviste e volumi internazionali e di recente per il Mulino, *Valutare la valutazione. Adempimenti, ambiguità e apprendimenti nella PA italiana*.

Università di Salerno
mimarra@unisa.it



La valutazione delle politiche pubbliche: il contributo informativo degli approcci orientati alla teoria

Rosaria Lumino

Article info

Parole chiave

Valutazione delle politiche
Approcci orientati alla teoria
Pragmatismo metodologico

Key words

Policy Evaluation
Theory Oriented Approaches
Methodological Pragmatism

Citazione

Lumino R. (2018), La valutazione delle politiche pubbliche: il contributo informativo degli approcci orientati alla teoria, *Sinapsi*, 8, n. 1, pp. 16-22

Abstract

Il contributo mette a tema l'apporto informativo offerto alla valutazione delle politiche pubbliche dagli approcci orientati alla teoria, con particolare attenzione alla Valutazione Basata sulla Teoria e alla Valutazione Realista. Gli approcci sono sinteticamente richiamati a partire dai punti di contatto e di differenza circa la concettualizzazione dei programmi sociali e dei meccanismi causali sottostanti. Il saggio prosegue con una riflessione sulle implicazioni teorico-metodologiche che la loro adozione comporta per il processo valutativo, per il tipo di conoscenza prodotta e per il ruolo ascritto al valutatore.

The paper discusses the potential benefits of theory-oriented approaches concerning the field of policy evaluation, focusing on the points of connection and digression between two major approaches: Theories Based Evaluation and Realistic Evaluation. The paper explores some of the main differences in how "theory" is conceptualized and used within the two approaches, highlighting what is meant by theory and what is meant by causal mechanisms. In the second part, the paper addresses the main methodological implications of such approaches for evaluation practice, focusing on the kind of information that is produced as well as on evaluator's role in valuing.

1. Introduzione

“Per decidere con intelligenza dove allocare risorse pubbliche sempre più scarse occorre riconoscere quali sono le politiche efficaci e quali lo sono meno, o non lo sono affatto, e per farlo non esistono scorciatoie: o si ricorre ad una rigorosa valutazione degli effetti, oppure si agisce per intuito e per ideologia” recita così la missione del neonato IPSEE.INFO, sito web dedicato agli effetti delle politiche pubbliche realizzato dall'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche, con il sostegno della Compagnia San Paolo e della Banca di Italia (gennaio 2018). Il condivisibile richiamo alla necessità di assumere la pratica valutativa come strumento di supporto dei processi decisionali pubblici si lega ad una precisa scelta di campo che sembra legare indissolubilmente l'attività di ricerca valutativa alla stima degli effetti delle politiche e, come si legge qualche riga più sotto, all'approccio controfattuale. Eppure, come più volte sottolineato da Martini (2006), 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”. Si tratta di un quesito di indubbia centralità, chiaramente iscritto entro il dibattito sulla cosiddetta *evidence based practice* che, come è stato notato, fa propria una logica di razionalità strumentale centrata sulla appropriatezza dei mezzi anziché dei fini perseguiti e dei percorsi necessari per raggiungerli (Sanderson 2002), comprimendo lo spazio di riflessione critica circa caratteristiche e bisogni dei destinatari, strategie di intervento, obiettivi perseguiti. Eppure, questi restano un requisito essenziale per azioni collettive ispirate a criteri di giustizia (de Leonardis 2009), iscritte in processi duraturi di apprendimento (Torrighiani 2010). Per dirla con Cartwright, *good efficacy results [...] are only a very small part of the story* (2009, p. 128). Si tratta allora di chiedersi quale funzione ascrivere all'attività di valutazione all'interno dei processi decisionali, quali gli interlocutori privilegiati e il tipo di sapere che ci si aspetta quale esito del percorso valutativo, senza tralasciare le assunzioni (etiche, epistemologiche e metodologiche) implicite iscritte negli strumenti utilizzati e le relative conseguenze in termini di ridefinizione del tipo di conoscenza prodotta. D'altra parte, la valutazione non è solo un fatto tecnico, è “un atto politico, che av-

viene entro contesti strategici dentro i quali il valutatore è spesso un attore come gli altri” (Weiss 2000, p. 299), perché interviene in processi decisionali pubblici ed è chiamata ad esprimere giudizi sul buon esito e sul funzionamento degli oggetti cui si applica. Interrogarsi sulla valutazione e sul tipo di approccio teorico-metodologico ritenuto più efficace significa interrogarsi sulla funzione della conoscenza prodotta a fini valutativi e sul rapporto tra conoscenza valutativa e politiche in generale.

Su questo tema vi è un denso e articolato patrimonio di ricerca e riflessione teorica, qui necessariamente trascurato, che ha problematizzato, da prospettive diverse, il ruolo dell'informazione nei processi di policy making e, insieme, le pretese di oggettività delle tecniche e degli strumenti atti a produrle. Ciò che si intende qui richiamare è che la scelta dello strumentario tecnico non può prescindere dai contesti entro cui si cala la valutazione, né tantomeno dagli oggetti e dalle domande cognitive cui la valutazione è chiamata a rispondere.

Non si intende qui negare l'utilità dell'approccio controfattuale, né discuterne la rilevanza, quanto semmai circoscriverne i confini conoscitivi, mostrando le potenzialità e i limiti di prospettive “altre” attraverso il richiamo ad approcci ampiamente consolidati, non solo sul fronte teorico, ma anche nell'esperienza empirica di molti istituti di ricerca ed enti internazionali¹, in Italia spesso trascurati. Non si tratta di addentrarsi sul terreno del confronto tecnico tra le diverse opzioni in campo, quanto di accettare l'invito a un pragmatico pluralismo che sposti l'attenzione dalle strategie di ricerca alla “design sensitivity” (Donaldson 2003) alle prese con istanze conoscitive, esigenze situazionali e vincoli pratici.

In particolare, il contributo intende mettere a tema l'apporto conoscitivo offerto dai cosiddetti approcci *orientati alla teoria*, da più parti considerati una soluzione metodologicamente adeguata alla valutazione di politiche e interventi complessi (multi-azione e multi-destinatario) anche in maniera complementare e, non necessariamente sostitutiva, ad approcci più classicamente orientati alla stima degli effetti. Si tratta di una tradizione di studi che affonda le proprie radici nella valutazione guidata dalla teoria di Chen e Rossi (1983; 1987), e che vede tra i principali protagonisti la valutazione basata sulla teoria (*Theory Based Evaluation*, di seguito TBE) dell'americana Carol H. Weiss (1998) e la valutazione realistica degli inglesi Ray Pawson e Nick Tilley (1997).

La locuzione “*approcci orientati alla teoria*” rinvia un ampio spettro di proposte teorico-metodologiche² caratte-

rizzate da una comune aspirazione ad aprire la “scatola nera” dei programmi, attraverso il disvelamento e la messa alla prova dei meccanismi causali responsabili del cambiamento atteso per effetto delle politiche e dei programmi oggetto di valutazione.

Largamente utilizzati nel mondo anglosassone e nordamericano, gli approcci *orientati alla teoria* hanno sin qui avuto nel nostro Paese una applicazione più limitata. Senza voler ambire a una disamina approfondita degli approcci menzionati, il contributo intende evidenziare le implicazioni teorico-metodologiche che la loro adozione comporta per il processo valutativo e il tipo di conoscenza prodotta a fini decisionali.

Il contributo si apre dunque con una sintetica presentazione degli approcci orientati alla teoria, dedicando particolare attenzione alla TBE e alla valutazione realista. Gli approcci sono sinteticamente richiamati a partire dai punti di contatto e di differenza circa la concettualizzazione dei programmi sociali, dei meccanismi causali e dei destinatari degli interventi. Il saggio prosegue con una riflessione sulle implicazioni di metodo relative alla strutturazione del percorso di ricerca e al formato delle conoscenze prodotte, riservando particolare attenzione al ruolo ascrivito al valutatore, all'oggetto di valutazione e ai destinatari di elezione delle conoscenze valutative prodotte. L'ultima parte del contributo cerca di trarre le somme delle argomentazioni prodotte, focalizzando l'attenzione sull'utilità del processo valutativo e sul contributo offerto ai processi decisionali.

2. Gli approcci *orientati alla teoria*

Lo sviluppo degli *approcci orientati alla teoria* lega le sue origini al problema della attribuzione causale e all'insoddisfazione per la cosiddetta “parata degli effetti nulli” (Donaldson 2003) ovvero alla apparente inefficacia della gran parte delle sperimentazioni sociali varate a partire dal Secondo dopoguerra fino alla prima decade degli anni Settanta (Rossi e Wright 1984; Rossi, Freeman e Lipsey 1999), caratterizzandosi per il recupero della lezione Weberiana circa la relazione di senso o l'intelligibilità dell'azione a fondamento della spiegazione causale (Palumbo 2002).

Pur nelle relative differenze, gli approcci orientati alla teoria si distinguono per la capacità di innescare una riflessione circa il *perché* dell'esistenza di alcune catene causali che permettono ai beneficiari di un programma o una politica di trasformare (o di non trasformare) le risorse che una politica mette loro a disposizione in vista della produzione di un cambiamento (Weiss 1997).

Compito della valutazione diventa allora quello di esplicitare, e utilizzare come guida del disegno valutativo, “il set di assunzioni sulle relazioni tra la strategia e la tattica adottati da un programma e i benefici sociali che ci si aspetta che esso produca” (Rossi *et al.* 1999, p. 98), ovvero la complessiva teoria del cambiamento sottesa

¹ Cfr. Si faccia riferimento a titolo di esempio alle attività dell'*Aspen Institute Roundtable on Community Change* o della Kelllogg Foundation.

² In un recente lavoro di sistematizzazione teorico-metodologica, Funnell e Rogers (2011) tracciano l'esistenza di oltre venti proposte, variamente denominate, che si richiamano a questo filone. Solo per citarne alcune: impact pathway analysis, program theory driven evaluation science, theory of change, logical framework, chains of reasoning, ecc.

all'evaluando, un modello plausibile di come e perché l'intervento in esame possa produrre un cambiamento nella condizione e/o nel comportamento dei beneficiari. Sebbene il concetto di teoria così come quello di meccanismo sia diversamente declinato dalle diverse proposte che si richiamano a questa prospettiva, è possibile individuare alcuni elementi comuni che rinviano, *in primis*, ad una concezione delle politiche e dei programmi come complesse articolazioni di opportunità, vincoli, risorse, molto lontana dalla schematizzazione classica sottesa all'approccio controfattuale del tipo "obiettivi-risultati", nella quale fattori personali e di contesto rappresentano fonti potenziali di distorsione degli effetti, o al più, variabili intervenienti in grado di moderare l'intensità degli effetti analizzati. Va qui segnalata una prima differenza interna, circa il ruolo riconosciuto ai processi di implementazione. Nella TBE questi assumono un ruolo comprimario nella complessiva teoria del cambiamento sottesa ai programmi³ nella assunzione di una reciproca relazione di influenza nel rapporto programma/contesto che individua nei processi attuativi un fattore chiave per il successo di un programma (Palumbo 2006), anche al di là delle intenzioni dei decisori o della bontà della teoria sottostante. Tale influenza va declinata non solo in termini di durata, contenuto, intensità e frequenza delle prestazioni, ma anche di valori, interessi, storie e culture professionali in gioco. Tutti fattori che appaiono assai meno rilevanti nell'approccio realista, eccezion fatta per la ricostruzione che, a partire da queste, può esser fatta dei diversi contesti attuativi, sulla cui rilevanza concordano entrambe le prospettive. Se nella TBE il contesto è assunto a riferimento come elemento in grado di influenzare la sequenza di nessi causali tra obiettivi e risultati e di condizionare il comportamento degli attori coinvolti, nella logica realista il contesto assume un ruolo comprimario nella spiegazione del cambiamento, in ragione della attivazione o disattivazione dei meccanismi causali alla sua origine.

L'attenzione ai contesti si salda al riconoscimento dei destinatari non già come destinatari passivi delle opportunità loro offerte, ma agenti attivi del cambiamento. Una delle più citate asserzioni di Pawson e Tilley (1997, p. 52) recita, al riguardo, che "i programmi non possono essere considerati come una sorta di soluzione esterna e in sé stessa efficace alla quale i soggetti trattati reagiscono. Piuttosto essi funzionano se gli attori scelgono di farli funzionare e si trovano nelle condizioni appropriate per riuscire a realizzare questo obiettivo". Ricostruire il funzionamento di un programma richiede, allora, la comprensione dei meccanismi che esso innesca al variare

³ Ricordiamo che nella proposta della Weiss le teorie del cambiamento constano di due aspetti essenziali: la *teoria del programma* e la *teoria dell'implementazione*. La prima identifica risorse, attività e risultati attesi del programma e specifica la catena di assunzioni causali che li lega agli esiti finali; la seconda si concentra, invece, su come viene realizzato il programma.

dei contesti e delle combinazioni di esiti cui, in ciascuno di tali contesti, può dar luogo⁴. Il termine meccanismo è qui utilizzato per riferirsi alle scelte che gli attori sociali compiono tenendo conto delle risorse a loro disposizione, degli scopi che si sono prefissi e dei vincoli a loro imposti (ivi, p. 50).

Pur muovendo da una prospettiva epistemica dissimile⁵, anche la TBE richiama l'attenzione sulla rilevanza delle reazioni dei destinatari degli interventi individuando nei meccanismi responsabili del cambiamento, non già le attività previste da politiche e programmi, quanto le risposte, cognitive, affettive o sociali, che esse generano nei beneficiari (Weiss 1997).

D'altra parte, la rilevanza accordata alle scelte che gli attori sociali compiono non è certo un'acquisizione recente entro il panorama delle scienze sociali. Senza andare molto indietro nel tempo, basti richiamare a titolo di esempio quanto sostenuto da Luhmann (1970; tr. it. 1983, p. 137) a proposito delle attività che mirano a modificare i comportamenti delle persone, ovvero che le condizioni del successo o dell'insuccesso risiedono continuamente nelle persone stesse e nel loro sistema d'interazione.

Sulla natura dei meccanismi si gioca una delle più significative differenze tra i due approcci. Se nell'approccio realista, come ricorda Palumbo (2002) il meccanismo assume i caratteri di un "tipo ideale puro" che permette di dar conto dell'agire intenzionale degli attori sociali in contesti situati, nella TBE esso assume i caratteri di una variabile latente da esplicitare e rilevare attraverso l'indagine empirica. Analoga differenza può essere rintracciata nella natura delle "teorie" chiamate a guidare la valutazione, non solo in termini della relativa concettualizzazione nei termini dell'interazione tra teorie del programma e dell'implementazione o delle configurazioni CMO, ma per il diverso grado di generalità cui ambiscono. Come è già stato notato, le configurazioni CMO ambiscono a qualificarsi come "teorie di medio raggio" che, per usare le parole di Merton (1967, p. 39), "*lie between the minor but necessary working hypotheses that evolve in abundance during day-to-day research and the all-inclusive systematic efforts to develop a unified theory that will explain all the observed uniformities of social behavior, social organization and social change*". Come tali sono sufficientemente astratte da dar conto dell'interazione tra le differenti sfere del comportamento e della struttura sociale, attraversando i confini tra micro e macro. Di qui una idea di cumulatività che procede astraendo modelli di contesto, meccanismo e risultato, indipendentemente dal tipo di policy indagata, perché ad essere trasferiti non sono "blocchi di dati" ma "set di idee" (Pawson e Tilley 1997, p.120).

Sebbene Weiss concordi sulla necessità di fondare le possibilità di generalizzazione sull'individuazione dei

⁴ In sintesi le configurazioni CMO (Context, Mechanism, Outcome).

⁵ Ricordiamo che, diversamente dalla TBE, la proposta di Pawson e Tilley si radica nella tradizione del realismo critico.

processi causali più fortemente associati al realizzarsi di certi risultati, rintracciando pattern di comportamento comuni a programmi di vario tipo (Weiss 1998), non vi è dubbio che la portata esplicativa delle teorie sia più radicata nelle esperienze contingenti. L'invito è quello di concentrarsi, nei casi singoli, su piccoli *pezzi di teoria*, che mostrino di essere sufficientemente coerenti per riporvi un certo grado fiducia anche se non fanno ancora parte di un ampio sistema esplicativo (Weiss 1997). Le possibilità di cumulatività della conoscenza valutativa sono affidate alla meta-analisi e a una prospettiva di lungo periodo che consenta non solo di offrire a decisori e implementatori teorie "migliori" per la progettazione e realizzazione delle politiche, ma anche di contribuire all'accrescimento delle conoscenze teoriche entro il panorama delle scienze sociali tutte (Weiss 1997).

3. Le implicazioni sul fronte della pratica valutativa

Da un punto di vista metodologico, gli approcci orientati alla teoria si caratterizzano per uno spiccato orientamento alla centralità della teoria nella fase di disegno, sia nella formulazione delle domande di valutazione che nelle strategie di costruzione della documentazione empirica. Ne deriva il richiamo alla necessità di disegnare la valutazione in maniera "situata" rifuggendo opzioni metodologiche poco lungimiranti e poco aderenti ai contesti nei quali le politiche vengono implementate. In questa prospettiva "nessun metodo è appropriato sempre e ovunque" (Shadish, Cook e Leviton 1991, p. 33), ma andrà selezionato in ragione dell'oggetto di valutazione. Il primo compito del valutatore è, come si è detto, di esplicitare le teorie soggiacenti al programma, utilizzando a tale scopo fonti di natura diversa, ivi compresi i diversi stakeholder del programma sottoposto a valutazione. Va qui segnalata la profonda differenza tra gli approcci in esame, sul fronte del coinvolgimento e della partecipazione.

Nella TBE il lavoro di ricostruzione delle teorie del cambiamento assume i caratteri di un percorso maieutico co-costruito con i diversi attori, istituzionali e sociali, coinvolti dal programma, rispetto ai quali il valutatore assume il ruolo di *facilitatore* di processi riflessivi tesi ad esplicitare le assunzioni alla base dei comportamenti e delle strategie di intervento, a partire da un lavoro di ridefinizione degli obiettivi perseguiti. Sebbene questi siano spesso confusi, ambigui o mal formulati, rappresentano un ineludibile punto di partenza per la ricostruzione degli esiti intermedi e finali che ci si propone di raggiungere e per l'individuazione dei legami causali che li lega agli input.

Si tratta di una strategia particolarmente utile a mettere a fuoco le diverse assunzioni inscritte, talora in maniera inconsapevole, nei programmi e nelle strategie di intervento, e non necessariamente condivise dagli attori del

programma (decisori, operatori pubblici e privati, destinatari). Consente, altresì, di chiarire i motivi alla base del fallimento del programma, che potranno essere così più chiaramente riferiti a fallimenti nel rendere operative le attività previste (teoria dell'implementazione) o nel dar luogo agli effetti desiderati (teoria del programma). Per tali caratteristiche, la TBE appare particolarmente utile per programmi complessi (Rogers 2008), che si dispiegano attraverso la sinergia di interventi per destinatari multipli (come gli interventi di comunità) e/o attraverso la collaborazione di una molteplicità di attori, anche su più livelli di governo⁶.

Nell'approccio realista la ricostruzione delle teorie del cambiamento resta nelle responsabilità del valutatore, *al vertice di una gerarchia di competenze*.

Rifuggendo da posizioni costruttiviste, che vedono nella partecipazione degli stakeholder un elemento chiave per la definizione di un criterio interno di successo, Pawson e Tilley concettualizzano il ruolo assunto dai diversi stakeholder di un programma alla stregua di testimoni privilegiati, cui spetta il compito di confermare, falsificare e rifinire le diverse componenti delle configurazioni CMO, ciascuno per le informazioni e le conoscenze tacite di cui ha esperienza diretta⁷.

Alla base dei due approcci è possibile rintracciare, dunque, una concezione della pratica valutativa che presuppone non solo un ruolo diverso per il valutatore, ma anche una diversa funzione della valutazione entro il processo decisionale.

Riprendendo la classificazione introdotta da Alkin, Vo e Christie (2012) circa i possibili modi di intendere la valutazione sulla base della titolarità dell'espressione del giudizio valutativo, è possibile ribadire che, mentre nel caso dell'approccio realista tale titolarità spetta al valutatore, nella TBE, il giudizio valutativo appare l'esito di una negoziazione sul campo di interessi, valori, conoscenze tacite, esperienze. Ne deriva che, pur se lontano dalla figura dello scienziato distaccato che mantiene una posizione neutrale nei confronti di ciò che osserva, il valutatore realista veste i panni di quello che è stato altrove definito come un "philosopher king", uno specialista che interpreta i fenomeni indagati utilizzando a tale scopo ogni possibile fonte di informazione (Mark 2002), mentre sul versante della TBE siamo più vicini all'immagine, sempre per usare la stessa classificazione, del "public relations agent" con una più spiccata vocazione alla negoziazione riflessiva. Non è un caso che tra gli sviluppi dell'approccio spingano verso l'adozione della TBE quale strumento permanente di pianificazione, oltre che di valutazione (Laing e Todd 2015).

⁶ Stame (2004), ad esempio, ne propone il ricorso nel caso dei programmi dei fondi strutturali europei.

⁷ Es. i decisori per gli *outcome*, gli operatori per i contesti, i beneficiari per i meccanismi (Stame 2002).

Sul fronte della funzione ascritta alla valutazione, entrambi gli approcci muovono verso il superamento di un uso strumentale, in favore di una comprensione profonda dell'evaluando, e di un più generale aumento della comprensione dei fenomeni indagati. Se però nel caso della TBE il focus resta centrato su politiche e programmi, nell'approccio realista l'unità di analisi è rappresentata dall'individuo (i beneficiari). L'agire sociale intenzionale e le sue interazioni con la struttura sociale assumono un carattere preminente rispetto a considerazioni di merito sul particolare tipo di intervento indagato (Byrne 2013). Questo significa, in altre parole, interrogarsi sui fattori personali, istituzionali e di contesto all'origine del cambiamento sociale, sul profilo dei beneficiari coinvolti, sui contesti di attuazione, ovvero su "cosa funziona meglio dove, per chi e a quali condizioni".

L'ambizione alla spiegazione di fenomeni macrosociali è, dunque, più spiccata nell'approccio realista che, prima ancora di parlare ai gestori delle politiche, si rivolge ai decisori pubblici cui mira a fornire solide evidenze. La proposta delle sintesi realiste come alternativa alle revisioni meta-analitiche su base quantitativa rappresenta, infatti, il complemento della proposta di Pawson, che nel designare i meccanismi come gli ingredienti di base degli interventi sociali ne fa la pietra d'angolo della trasferibilità ad altro delle lezioni apprese dai programmi e dalle iniziative esistenti. Al riguardo, scrive, infatti: "poiché sono i meccanismi dei programmi a innescare il cambiamento, piuttosto che i programmi in quanto tali, è molto più ragionevole basare la revisione sistematica sulle famiglie di meccanismi invece che sulle famiglie di programmi" (Pawson 2002, p. 30).

Ritornando al confronto tra gli approcci, vale la pena richiamare l'attenzione sullo step successivo alla ricostruzione delle teorie, che nella TBE coincide con la "misurazione" dei meccanismi causali e delle attività individuate. Ma, questo resta uno degli aspetti più carenti dell'applicazione della TBE, come già segnalato da Weiss (1998) e ribadito più tardi da Donaldson (2003); gran parte delle valutazioni che dichiarano di essere basate sulla teoria esaminano i risultati in termini di variabili di implementazione.

Anche nell'approccio realista, una volta ipotizzate le possibili configurazioni CMO, il problema diventa quello di verificare quale riscontro queste possano avere nei dati empirici raccolti. La strategia suggerita è di ricostruire diversi contesti e rilevarne i differenti risultati per controllare l'attivazione o meno dei meccanismi ipotizzati, focalizzando l'analisi sulla variazione interna alla popolazione dei beneficiari. Il processo di analisi mira al confronto dei risultati ottenuti dai diversi sottogruppi di beneficiari invece che allo studio delle relazioni tra le variabili e dei loro effetti (Biolcati Rinaldi 2002).

Anche in questo caso, non sono mancate le voci critiche. Secondo Julnes, Mark e Henry (1998, pp. 493-5), l'analisi della variazione interna rappresenta un punto debole dell'approccio, che consente sì di identificare i meccani-

smi del programma, ma non di tenere sotto controllo eventuali relazioni spurie.

Entrambi dunque gli approcci si rivelano più deboli sul fronte della misurazione degli effetti, rispetto alla quale la forza analitica e metodologica dei metodi controfattuali non può essere messa in discussione.

Le applicazioni di questi approcci nel caso italiano contano ad oggi un numero limitato di sperimentazioni. Senza l'ambizione di una rassegna completa, vale la pena sottolineare il ventaglio eterogeneo di campi di policy attraversati, e di livelli di governo, che segnala se non altro un riconoscimento della relativa utilità degli approcci nella comunità italiana di valutatori e un discreto favore da parte dei committenti pubblici. Solo per citare alcuni esempi, possiamo rintracciare casi empirici nei seguenti settori: istruzione e formazione (Scardigno e Moro 2011), politiche di sostegno al reddito (Gambardella 2012; Lumino 2013; Biolcati Rinaldi 2006), servizi di segretariato sociale (Stame, Lo Presti e Ferrazza 2009) su committenza municipale; interventi di contrasto alle tossicodipendenze (Leone 2006) su finanziamento delle aziende sanitarie locali; programmi di recupero della marginalità sociale e pari opportunità (Leone 2008), azioni a supporto del ricambio generazionale nelle aziende agricole (Papi 2015), a carattere regionale; nonché in quello della cooperazione internazionale (Zupi 2011). Un riferimento all'uso sistematico agli approcci orientati alla teoria del cambiamento come strumento sistematico di valutazione è altresì presente sul sito di Save The Children Italia. Non mancano casi di applicazione dell'approccio controfattuale caratterizzati dal ricorso a una qualche teoria del programma chiamata a dar conto della presenza/ assenza di determinati effetti. In questi casi, la relazione statistica è sufficiente a fondare la spiegazione causale e la cosiddetta *black box*, che contiene i motivi delle scelte degli attori, si apre solo *ex post*, per svolgere una funzione ancillare e aggiuntiva rispetto a un procedimento esplicativo insensibile per definizione alle motivazioni dei destinatari. Si tratta al più di teorizzazioni assai semplificate che mirano a esplicitare la logica di intervento e a dare senso agli esiti osservati, soprattutto nei casi in cui gli effetti appaiono nulli o poco rilevanti.

Su questo punto, va ricordato che, mentre nel caso della TBE i margini di integrazione con approcci sperimentali e quasi sperimentali appaiono piuttosto ampi, nell'approccio realista sono assai più sfilacciati. Nella prospettiva realista, le assunzioni di natura epistemica circa la natura dei programmi sociali come un caso particolare di cambiamento sociale innestato in sistemi sociali complessi e stratificati svuota di senso l'operazione di approssimazione della situazione controfattuale (Stame 2002). Nella logica realista, infatti, non è possibile immaginare una situazione di partenza neutra che non sia caratterizzata da un complesso intreccio di fattori individuali, istituzionali, valoriali e infrastrutturali che appaiono, invece, inestricabilmente connessi.

4. Conclusioni

Come si è cercato di argomentare in queste pagine, il contributo informativo degli approcci orientati alla teoria va soprattutto nella direzione di problematizzare l'oggetto di valutazione in vista di una comprensione profonda del modo in cui i programmi e/o politiche possono agire in vista della produzione di un cambiamento, e luce di fattori individuali e di contesto, sia interni che esterni al programma stesso.

Essi consentono di riportare l'attenzione su quanto riportato da Dente (2006) qualche anno fa, circa la rilevanza della valutazione come uno dei campi di azione della *policy analysis*. Nel saggio, chiaramente ispirato ai lavori di Lasswell e Wildavsky, il politologo richiama l'attenzione su tre elementi chiave del percorso di valorizzazione del contributo offerto dalla valutazione alle politiche pubbliche, sottolineando la centralità di porre al centro dell'attenzione: i problemi da risolvere e non le organizzazioni, gli attori coinvolti, siano essi pubblici o privati, istituzionali o sociali, e soprattutto l'incertezza sugli esiti delle politiche pubbliche. Il che comporta la problematizzazione dell'imprevedibilità del contesto, della esistenza di conseguenze inattese e indesiderate delle azioni umane, e, soprattutto, dal fatto che gli attori stessi posseggono una capacità strategica e una modalità di attribuzione di senso i cui esiti non sono sempre del tutto prevedibili a priori.

Sul fronte metodologico, lo sguardo ampio e non pregiudiziale sugli strumenti e le opzioni disponibili consente di accogliere l'invito avanzato da gran parte della comunità di valutatori a "pensare prima di fare", recuperando il carattere situato della scelta circa l'appropriatezza del disegno della ricerca valutativa. Pur senza rinunciare

all'ambizione che i risultati della valutazione possano informare le decisioni pubbliche, riportano l'attenzione sulla necessità di disegnare la valutazione in maniera aderente ai contesti decisionali in cui si radica, a partire dalla individuazione dei bisogni conoscitivi emergenti, delle istanze valoriali presenti, delle condizioni entro cui si fa ricerca (Green *et al.* 2007), senza dimenticare che tra i compiti del valutatore c'è quello di sostenere il committente a mettere a fuoco le domande giuste. Su questo punto Patton (2007) ricorda che uno degli aspetti più vantaggiosi del fare valutazione sta nel sostenere gli attori coinvolti, in primis decisori e gestori dei programmi, ad acquisire l'abilità di "pensare in modo valutativo" più che negli esiti delle singole esperienze di ricerca che rischiano di deteriorarsi velocemente di fronte al mutare delle condizioni di contesto. Si tratta di assumere, come ricorda Stame, la valutazione non già come un'attività di consulenza manageriale che possa offrire le ricette del cambiamento (Stame 2007) quanto come un'attività tesa a ridefinire *frame* cognitivi utili alla riprogrammazione futura degli interventi, alla costruzione di modalità efficaci di comunicazione tra i diversi stakeholder, di messa in discussione critica degli obiettivi dei programmi e delle strategie di intervento.

Va da sé che una simile opzione non sia necessariamente la strada da percorrere quando, invece, ci si trovi di fronte a corsi di azione dal protocollo di implementazione piuttosto standardizzato, per un numero cospicuo, ma anche sufficientemente omogeneo di beneficiari e in cui sia plausibile immaginare all'opera relazioni di tipo mono-causale. Molto dipende dunque, dalle caratteristiche dell'oggetto di valutazione, dalla fase del ciclo di policy in cui interviene la valutazione, dalle domande cognitive che muovono la ricerca.

Bibliografia

- Alkin M.C., Vo A.T., Christie C.A. (2012), The Evaluator's Role in Valuing. Who and With Whom, *New Directions for Evaluation*, 133, pp. 29-41
- Biolcati Rinaldi F. (2002), Una valutazione realistica delle politiche di sostegno al reddito?, *Sociologia e Ricerca Sociale*, 68-69, pp. 196-217
- Biolcati Rinaldi F. (2006), *Povertà, teoria e tempo: la valutazione delle politiche di sostegno al reddito*, Milano, Franco Angeli
- Byrne D. (2013), Evaluating complex social interventions in a complex world, *Evaluation*, 19, n.3, pp. 217-228
- Cartwright N. (2009), Evidence-Based Policy: What's to Be Done about Relevance?, *Philosophical Studies: An International Journal for Philosophy in the Analytic Tradition*, 143, n.1, pp.127-136
- Chen H.T., Rossi P.H. (1983), Evaluating with sense. The theory-driven approach, *Evaluation Review*, 7, n.3, pp. 283-302
- Chen H.T., Rossi P.H. (1987), The theory-driven approach to validity, *Evaluation and Program Planning*, 10, n.1, pp. 95-103
- De Leonardis O. (2009), Conoscenza e democrazia nelle scelte di giustizia: un'introduzione, *Rivista delle Politiche Sociali*, n.3, pp.73-84
- Dente B. (2006), Analisi delle politiche pubbliche e valutazione, *Rassegna Italiana di Valutazione*, 10, n.34, pp.101-106
- Donaldson S.I. (2003), Theory-Driven Program Evaluation in the New Millennium, in Donaldson S.I., Scriven M., *Evaluating Social Programs and Problems. Visions for the New Millennium*, Mahwah (NJ), Lawrence Erlbaum Associates, pp. 105-138
- Funnell S.C. e Rogers P. (2011), *Purposeful Program Theory*, San Francisco, Jossey Bass
- Gambardella D. (2012), *La valutazione del Reddito di Cittadinanza a Napoli*, Milano, Franco Angeli

- Greene J.C., Lipsey M.W., Schwandt T.A., Smith N.L., Tharp R.G. (2007), Method Choice. Five Discussant Commentaries, *New Directions For Evaluation*, 113, pp. 111-127
- Julnes G., Mar M.M., Henry, G.T. (1998), Promoting realism in evaluation. Realistic evaluation and the broader context, *Evaluation*, 4, n.4, pp.483-504
- Leone L. (2006), Review sistematiche, sintesi theory-driven e utilizzazione delle evidenze. Il caso dei programmi di prevenzione, *Rassegna Italiana di Valutazione*, 10, n.35, pp. 55-85
- Leone L. (2008), *Giovani, legalità e riqualificazione degli spazi*, Roma, Maggioli
- Luhmann N. (1970), *Soziologische Aufklärung*, Opladen, Westdeutscher Verlag; tr. it. (1973), *Illuminismo sociologico*, Milano, Il Saggiatore
- Lumino R. (2013), *Valutazione e teorie del cambiamento. Le politiche locali di contrasto alla povertà*, Milano, Franco Angeli
- Mark M. M. (2002), Toward Better Understanding of Alternative Evaluator Roles, in Ryan, K.E., Schwandt T.A. (Eds), *Exploring Evaluator Role and Identity*, Greenwich, Information Age Publishing, pp.17-36
- Martini A. (2006), Metodo sperimentale, approccio controfattuale e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche, *Rassegna Italiana di Valutazione*, 10, n.34, pp.61-74.
- Merton R. (1967), *On Theoretical Sociology. Five Essays old and new*, New York, The Free Press
- Palumbo M. (2002), Il piacere della spiegazione senza l'incubo della casualità, *Sociologia e ricerca Sociale*, 23, n.68-69, pp.180-195
- Palumbo M. (2006), La valutazione prossima ventura, *Rassegna Italiana di Valutazione*, 10, n.34, pp. 139-143
- Patton M.Q. (2007), Alla scoperta dell'utilità del processo, in Stame N. (a cura di), *Classici della Valutazione*, Milano, Franco Angeli, pp.325-352
- Pawson R., Tilley N. (1997), *Realistic evaluation*, Thousand Oaks, Sage
- Pawson R. (2002), Una prospettiva realista. Politiche basate sull'evidenza empirica, *Sociologia e ricerca sociale*, 23, n.68-69, pp.11-57
- Rogers P. (2008), Using Programme Theories for Complicated and Complex Programs, *Evaluation*, 14, n.1, pp.29-48
- Rossi P.H., Freeman H.E., Lipsey M.W. (1999), *Evaluation. A systematic approach (6th Ed.)*, Thousand Oaks, Sage
- Rossi P.H., Wright, J.D. (1984), Evaluation research. An assessment, *Annual Review of Sociology*, 10, pp.331-352
- Sanderson I. (2002), Evaluation, Policy Learning and Evidence Based Policy Making, *Public Administration*, 80, n.1, pp.1-22
- Scardigno F., Moro G. (2011), La ricostruzione delle teorie del cambiamento: un caso di alternanza istruzione-formazione, in Moro G. (a cura di), *La valutazione Possibile*, Milano, Franco Angeli
- Shadish W.R., Cook T.D., Leviton L.C. (1991), *Foundations of program evaluation: Theories of practice*, Newbury Park, Sage
- Stame N. (2002), La valutazione realistica: una svolta, nuovi sviluppi, *Sociologia e Ricerca Sociale*, 23, n.68-69, pp.144-159
- Stame N. (2004), Theory-Based Evaluation and Types of Complexity, *Evaluation*, 10, n.1, pp.58-76
- Stame N. (2007), Introduzione, in Stame N. (a cura di), *Classici della Valutazione*, Milano, Franco Angeli, pp.XI-XIX
- Stame N., Lo Presti V., Ferrazza D (2009), *Segretariato sociale e riforma dei servizi. Percorsi di valutazione*, Milano, Franco Angeli
- Torrigiani C. (2010), *Valutare per apprendere. Capitale sociale e teoria del programma*, Milano, Franco Angeli
- Weiss C.H. (1997), How can theory-based evaluation make greater headway?, *Evaluation Review*, 21, pp.501-524.
- Weiss C.H. (1998), *Evaluation. Methods for studying programs and policies (2nd Ed.)*, Upper Saddle River Prentice Hall
- Weiss C.H. (2000), Which links in which theories shall we evaluate?, *New Direction for evaluation*, 87, pp.35-45
- Weiss C.H. (2007), La valutazione basata sulla teoria: passato, presente e futuro, in Stame N. (a cura di), *Classici della Valutazione*, Milano, Franco Angeli, pp. 353-370
- Zupi M. (2011), *Una proposta teorico-metodologica per la valutazione strategica delle iniziative di sviluppo*, Centro Studi di Politica Internazionale, Doc.7



Rosaria Lumino

Ricercatrice presso il Dipartimento di Scienze sociali dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, dove insegna Metodologia della Ricerca sociale. Si occupa prevalentemente di valutazione delle politiche pubbliche, soprattutto nel campo delle politiche sociali, riservando particolare attenzione alle trasformazioni del ruolo e dello statuto della valutazione nei processi decisionali.

Università degli Studi di
Napoli Federico II
rosaria.lumino@unina.it



Lavoro temporaneo, scioperi, investimenti e competitività: il ruolo della contrattazione in deroga al CCNL

Andrea Ricci

Article info

Parole chiave

Contrattazione in deroga
Lavoro temporaneo
Investimento

Key words

Opting out clause
Fixed term contracts
Investment

Citazione

Ricci A. (2018), Lavoro temporaneo, scioperi, investimenti e competitività: il ruolo della contrattazione in deroga al CCNL, *Sinapsi*, 8, n. 1, pp. 23-32

Abstract

Nell'articolo si analizza l'effetto che gli accordi che derogano alla legislazione del lavoro e al CCNL (art. 8, D.L. n. 138/2011) esercitano sulla conflittualità nelle relazioni industriali, sulla propensione a utilizzare contratti a termine, sugli investimenti e sulla competitività delle imprese. A tal fine si utilizzano i dati della Rilevazione su Imprese e Lavoro (RIL) condotta dall'INAPP nel 2015 su un campione rappresentativo di società di persone e società di capitali operanti nel settore privato extra-agricolo. Sono quindi discusse le implicazioni di politica economica.

The paper analyses whether the possibility of signing a firm-level agreement in derogation of the law and of the national collective contracts (CCNL), as introduced by Article 8 of Decree Law 138/2011, affects the use of temporary contracts, the nature of industrial relations and firms' competitiveness. At this aim, we use the data of the Employers and Employee Survey (RIL) conducted by Inapp in 2015 on a representative sample of the Italian firms. We then proceed with the discussion of the implication for economic policy.

1. Introduzione

Nel dibattito attuale di politica economica vi è una crescente attenzione sulla opportunità di favorire la diffusione della contrattazione integrativa come leva fondamentale per migliorare l'efficienza del mercato del lavoro e la competitività delle imprese. Gli accordi integrativi a livello aziendale (e territoriale) sono visti infatti come un elemento in grado di favorire l'organizzazione flessibile dei mercati interni del lavoro, la crescita dei salari legata alla performance e l'acquisizione di competenze professionali capaci di sfruttare vantaggi competitivi legati alle nuove tecnologie (Lazear e Oyer 2011; Bloom e Van Reenen 2011; Ichniowski e Shaw 2003). Queste argomentazioni permettono di razionalizzare, tra l'altro, i numerosi interventi normativi che negli ultimi anni sono stati attuati nella direzione di decentralizzare l'assetto istituzionale delle relazioni industriali (D'Amuri e Nizzi 2017). In questa prospettiva, uno degli interventi più importanti sul piano legislativo e negoziale è stato l'approvazione dell'art. 8 del D.L. 13 n. 138/2011¹ che prevede la pos-

sibilità di siglare accordi aziendali in deroga alla legge e al contratto collettivo nazionale del lavoro (CCNL). La previsione di una deroga del contratto collettivo su importanti aspetti dell'organizzazione del lavoro può avere in effetti implicazioni di notevole importanza per l'andamento del mercato del lavoro nel nostro Paese. Da una parte, l'introduzione dell'art. 8 del citato decreto porta con sé il rischio di alimentare una eccessiva frammentazione del sistema della contrattazione anche in materie significative come quelle concernenti i livelli di tutela dei lavoratori e le condizioni di reddito, con un impatto potenzialmente negativo sulla natura cooperativa delle relazioni industriali (Scarpelli 2011; Cipolletta 2011). Dall'altra parte, le clausole di deroga tendono a ridurre il potere di intermediazione del sindacato nel processo di distribuzione dei rendimenti attesi degli investimenti, incentivando così l'accumulazione di capitale fisico e del potenziale produttivo delle aziende (D'Amuri e Giorgan-tonio 2015). Quali di questi effetti sia prevalente nella direzione di favorire o frenare la capacità competitiva del tessuto produttivo è una questione che non può es-

¹ In particolare si tratta del Decreto Legge del 13 agosto 2011, n. 138, *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*,

convertito in Legge il 14 settembre 2011, n.148

sere risolta a priori sulla base di ipotesi teoriche, ma è opportuno che sia affrontata attraverso l'adozione di un approccio empirico.

Le pagine seguenti provano ad affrontare queste tematiche utilizzando i dati della Rilevazione su Imprese e Lavoro (RIL) condotta dall'Inapp (ex Isfol) nel 2015 su un campione rappresentativo di aziende operanti nel settore privato extra-agricolo.

L'analisi si pone tre obiettivi principali. Primo, monitorare quanto sia effettivamente diffusa l'adozione delle clausole di deroga al CCNL (o contratti di prossimità) nell'ambito del sistema delle relazioni industriali, declinando tale indagine per dimensione aziendale, zona geografica e settore di attività. Secondo, misurare empiricamente la relazione che lega i contratti di prossimità e alcuni importanti aspetti dell'organizzazione del lavoro e delle strategie aziendali: il ricorso al lavoro temporaneo, l'incidenza di fenomeni di conflittualità (eventi di sciopero) e la probabilità di investire in beni capitali. In terzo luogo, verificare fino a che punto la diffusione dei contratti di prossimità ha avuto un impatto diretto sulla redditività delle imprese.

In questo contesto analitico, le analisi descrittive permettono di dimostrare come circa il 9% delle imprese con almeno 10 dipendenti ha siglato un accordo di contrattazione integrativa, mentre solo per il 2% del campione l'accordo decentrato prevede una deroga esplicita alla legislazione sul lavoro e al CCNL. La diffusione degli accordi in deroga tuttavia cresce significativamente con la dimensione di impresa, arrivando a un'incidenza media del 25% per le realtà produttive con oltre 250 dipendenti. L'applicazione di semplici modelli di regressione lineari indica inoltre che la stipula dei cosiddetti contratti di prossimità si accompagna ad un incremento della propensione a investire (+7,1%) e alla probabilità di eventi conflittuali nelle relazioni industriali (+11,8%), ovvero si associa ad un incremento della quota di lavoratori con contratti a tempo determinato (+1,8%). L'applicazione di modelli di regressione non lineari conferma sostanzialmente questi risultati, permettendo di enfatizzare la coerenza degli stessi con le indicazioni della letteratura economica.

Le nostre evidenze empiriche, infatti, supportano l'ipotesi che la deregolamentazione del sistema delle relazioni industriali può comportare un'erosione dei livelli di tutela e delle prospettive dei lavoratori, nella misura in cui gli occupati a tempo determinato soffrono di una penalizzazione salariale e professionale rispetto ai colleghi a tempo indeterminato (Isfol, Ricci 2014; Visser 2016). Analogamente, la relazione positiva tra deroghe e investimenti sembra rafforzare l'idea secondo cui "uscire" dall'architettura normativa del contratto collettivo nazionale potrebbe incentivare le aziende ad accumulare capitale fisico perché si indebolisce il potere di negoziazione del sindacato sulla distribuzione dei profitti generati dagli investimenti aziendali (Addison 2016; Car-

dullo, Conti, Sulis 2015). Si conferma, inoltre, l'ipotesi che l'operare dell'art. 8 del D.L. n. 138/2011 può indebolire la natura cooperativa delle relazioni industriali, con effetti potenzialmente negativi sulla competitività complessiva del tessuto produttivo (Freeman e Medoff 1984; Bandiera, Barankay e Rasul 2006; Addison, Teixeira 2017).

Tuttavia, se analizziamo le stesse evidenze da una prospettiva più generale, esse rivelano più in profondità la debolezza del legame che tiene insieme la liberalizzazione della contrattazione collettiva e le opportunità competitive delle imprese. Tale considerazione emerge in modo più chiaro nella seconda parte dell'analisi dove dimostra che l'adozione dei contratti di prossimità non ha alcuna influenza statisticamente significativa sui ricavi delle vendite, almeno nel breve periodo. Le performance di bilancio non vengono condizionate neanche quando le deroghe sono associate a cambiamenti della propensione a investire, all'utilizzo dei contratti a termine o all'insorgenza di conflitti nelle relazioni industriali.

Va sottolineato che questi risultati sono basati su una strategia econometrica che non è in grado di identificare con esattezza i nessi di causalità tra le variabili oggetto di studio. Tuttavia essi costituiscono qualcosa di più robusto rispetto a semplici correlazioni statistiche dal momento che, come vedremo, sono ottenuti includendo nelle equazioni di regressione una serie molto ricca di variabili di controllo che permettono di minimizzare per quanto possibile la distorsione delle stime.

Il resto del lavoro è organizzato come segue. Il secondo e terzo paragrafo presentano rispettivamente i dati e le statistiche descrittive. Il quarto paragrafo introduce brevemente la strategia econometrica. Il quinto e sesto paragrafo discutono i risultati dell'analisi di regressione. Il settimo paragrafo contiene le conclusioni.

2. I dati

L'analisi empirica si basa sui dati della Rilevazione su Imprese e Lavoro (RIL), condotta da Inapp nel 2015 su un campione rappresentativo di oltre 30.000 società di capitali e società di persone che operano nel settore privato non agricolo. L'indagine RIL fornisce, infatti, informazioni molto dettagliate circa l'assetto delle relazioni industriali, l'organizzazione dei mercati interni del lavoro e le performance produttive delle imprese.

In particolare, la sezione L del questionario RIL raccoglie dati sulla copertura del contratto collettivo nazionale del lavoro (CCNL) e l'appartenenza a una associazione di categoria, sulla adozione di accordi decentrati (a livello aziendale e territoriale), sulla presenza di rappresentanze sindacali (RSU/RSA) e su possibili eventi di conflittualità tra lavoratori e datori di lavoro (ore di sciopero). Nell'indagine 2015 è stata poi inclusa una domanda attraverso cui si chiede esplicitamente alle imprese che hanno siglato un contratto integrativo se quest'ultimo

introduce una deroga alla legislazione sul lavoro e al contratto collettivo nazionale, come previsto dall'art. 8 D.L. n. 138/2011². È evidente che la ricchezza di queste informazioni è tale da fornire un quadro aggiornato e per molti aspetti innovativo delle caratteristiche istituzionali del mercato del lavoro oltre a permettere di indagare in profondità se e in che modo la diffusione dei contratti di deroga condizionano la dinamica della vita aziendale.

Per quanto riguarda la selezione del campione, l'analisi viene limitata alle realtà produttive con almeno 10 dipendenti e ciò per garantire un livello minimo di organizzazione del mercato interno del lavoro. Una volta operata tale selezione, il campione RIL si riduce a circa 14.000 società di persone e di capitali.

3. Le statistiche descrittive

La tabella 1 riporta le statistiche descrittive (pesate) che riguardano le caratteristiche dell'assetto delle relazioni industriali, declinate per dimensione aziendale, macro-area geografica e settore di attività. Nel complesso dell'economia italiana, circa 9% delle aziende adotta uno schema di contrattazione di II livello, e il 30% di esse (pari a circa il 2% del totale del campione) lo fa in senso emendativo del CCNL ovvero con clausole di deroga. La gran parte delle imprese ha sottoscritto un contratto collettivo nazionale del lavoro (91%), il 62% di esse appartiene a una associazione di categoria mentre la presenza di una rappresentanza sindacale (RSU/RSA) riguarda il 20% del campione. Naturalmente il sistema delle relazioni industriali nel nostro Paese ha una forte connotazione dimensionale, oltre a essere diversificato per localizzazione geografica e specializzazione produttiva.

Si nota infatti come la diffusione degli accordi decentrati (e dei contratti di prossimità) passa da una percentuale del 3% (1%) per le aziende con meno di 15 dipendenti, a un valore del 9% (2%) per quelle fino a 100 dipendenti, aumenta al 27% (7%) per le imprese con un numero di lavoratori compreso tra 99 e le 250 unità, per arrivare a una percentuale di oltre il 58% (25%) nelle aziende di grandi dimensioni. Analogamente la dimensione aziendale è strettamente legata alla presenza delle rappresentanze sindacali, alla "copertura" dei contratti collettivi e alla scelta di aderire ad associazioni datoriali di categoria.

Per quanto riguarda il profilo geografico, non sorprende che l'incidenza media degli accordi decentrati sia significativamente superiore nelle regioni del Nord (11-12% circa) rispetto al resto del Paese (7-5%); va rilevato che i contratti di prossimità hanno una distribuzione geografica più uniforme, se si eccettua il valore del 3% re-

gistrato nelle regioni del Nord-Est. In linea con la natura stessa delle istituzioni del mercato del lavoro, anche la presenza del sindacato e la copertura del CCNL è sostanzialmente uniforme tra macroregioni, mentre l'adesione alle associazioni di categoria è relativamente concentrata nel Nord (68-72%) rispetto al Centro Sud.

In merito ai settori di attività, i dati appaiono più eterogenei. La tabella 1 indica ad esempio che la quota più elevata di imprese con accordi di II livello e contratti di prossimità è specializzata nella produzione e distribuzione di energia, acqua e gas (32% e 6%, rispettivamente), nei trasporti (in media il 16% e 6%) e nell'industria chimica, nella metallurgia e nella meccanica (una media del 13% e 3%, rispettivamente). È interessante ciò che avviene nel comparto dell'intermediazione e dei servizi alle imprese dove si assiste a una percentuale relativamente bassa di accordi di II livello e relativamente elevata di contratti di prossimità. Nell'edilizia e nel commercio le clausole di deroga sono quasi assenti.

Naturalmente le statistiche della tabella 1 descrivono un assetto statico delle relazioni industriali, quello cioè che viene fotografato attraverso i dati del 2014, e non forniscono alcuna indicazione circa le caratteristiche del mercato del lavoro e del tessuto produttivo.

In questa prospettiva è quindi utile esaminare brevemente le caratteristiche del campione RIL, ovvero il profilo manageriale e produttivo, nonché la composizione della forza lavoro che ha fatto da cornice alla riforma del 2011 (vedasi tabella A in appendice).

Il primo aspetto da sottolineare si riferisce alle variabili rispetto alle quali viene analizzata l'efficacia della contrattazione in deroga. Si osserva così che circa il 49% delle imprese effettua investimenti, che il 12% dei dipendenti ha un contratto a tempo determinato, mentre gli eventi di sciopero coinvolgono circa il 4% delle aziende presenti nel campione³.

Per quanto concerne gli assetti manageriali e proprietari, si osserva che la quota di imprese con a capo un individuo con istruzione terziaria è circa il 26% del totale, l'incidenza di quelle gestite da imprenditori con una istruzione secondaria è il 53%, mentre il 20% circa delle imprese è gestito da datori di lavoro con al massimo un titolo di licenza secondaria inferiore. Ciò conferma che una parte predominante dell'imprenditorialità nel nostro Paese continua ad avere un livello medio di istruzione relativamente modesto rispetto a quanto registrato negli altri Paesi europei (Bugamelli, Cannari, Lotti, Magri 2010).

In merito alle caratteristiche della forza lavoro, si rileva che la quota di lavoratori con un titolo di studio universitario (11%) è largamente inferiore alla proporzione di

² Formalmente: "La contrattazione integrativa ha introdotto deroghe alla legislazione sul lavoro (art. 8, decreto legge n. 138/2011) o al contratto collettivo nazionale di lavoro?"

³ Nel nostro campione i lavoratori con contratti a tempo determinato risultano essere una proporzione limitata del totale dei dipendenti: questo dato può essere spiegato in realtà dal fatto che le statistiche sui contratti a termine non includono altre forme di lavoro atipico che formalmente ricadono nella definizione di lavoro autonomo (co.co.co, ecc.).

Tabella 1: Statistiche descrittive. Assetto delle relazioni industriali

	Ass. di categoria	CCNL	RSU/RSA	Contr. Il livello	Clausole di deroga
Dimensione					
9<n. di dipendenti<15	55,2	89,5	6,0	2,8	0,6
14<n. di dipendenti<100	64,7	91,3	21,6	8,5	1,7
99<n. di dipendenti<250	71,2	92,9	53,0	27,3	6,9
n. di dipendenti>249	82,1	96,6	85,4	58,4	24,6
Macro-area					
Nord-Ovest	67,5	92,2	21,9	11,5	2,4
Nord-Est	71,7	91,6	19,3	10,8	2,7
Centro	51,2	91,5	18,4	6,6	1,8
Sud e Isole	47,3	86,3	17,6	4,8	1,5
Settore di attività					
Produzione e distribuzione di energia, gas acqua, ecc	66,3	90,8	46,5	31,5	6,3
Alimentari, tabacco, tessile, legno e editoria;	62,1	89,5	24,7	9,8	1,5
Industria chimica e metallurgia	66,8	94,1	32,5	13,1	2,5
Meccanica e altra manifattura	72,3	92,2	31,2	12,9	3,3
Edilizia	56,2	91,2	11,4	9,5	1,2
Commercio, ristorazione, turismo	59,4	86,7	8,4	3,3	1,2
Trasporti	68,2	88,0	28,3	16,3	6,1
Servizi informazione, finanziari e assicurativi	58,4	92,0	21,8	11,1	4,4
Servizi alle imprese	58,9	96,1	18,0	7,7	1,7
Servizi sociali privati e altro	51,7	92,1	18,5	6,9	2,5
Totale	61,7	90,8	19,7	9,1	2,2

Fonte: Inapp. Elaborazioni su dati RIL 2015. Applicazione dei pesi campionari. Valori percentuali

dipendenti con istruzione secondaria superiore (46%), ribadendo ancora una volta come il basso livello medio di capitale umano sia un elemento comune della classe imprenditoriale e della forza lavoro. Per il resto, la quota di coloro che hanno frequentato un'attività di formazione professionale è pari al 36%, mentre la componente femminile si assesta al 33% del totale dei dipendenti.

Le statistiche relative alle caratteristiche di impresa, infine, confermano alcuni aspetti noti del sistema produttivo italiano. Le aziende presenti nel campione RIL sono in media di piccole dimensioni, per la grande maggioranza sono di proprietà familiare (circa l'85%), competono nei mercati internazionali per una quota di circa il 32% del totale e per la maggioranza relativa sono localizzate nelle regioni del Nord-Ovest (33%).

4. La strategia econometrica

L'analisi econometrica arricchisce il quadro descrittivo nella misura in cui esamina le conseguenze della contrattazione in deroga tenendo conto delle caratteristiche della specializzazione produttiva, dell'assetto mana-

geriale e proprietario nonché della composizione della forza lavoro occupata.

Si procede quindi in due fasi. Nella prima fase le implicazioni dei contratti in deroga sono analizzati in rapporto a tre diverse variabili dipendenti: la propensione a investire, la quota di lavoratori con contratto a tempo determinato e la probabilità di un evento di sciopero. Nella seconda fase l'attenzione si focalizza sulla relazione che lega gli accordi in deroga e la performance di impresa, misurata dai ricavi delle vendite, verificando altresì come tale relazione è condizionata dai possibili canali di trasmissione esaminati nella prima parte dell'analisi, ovvero dall'impatto che le deroghe esercitano sugli investimenti, sul lavoro temporaneo e sulla conflittualità. Nel complesso, una strategia basata sull'applicazione dei modelli di regressione (lineari e non lineari) ai dati cross-sezionali del 2014 non è in grado di cogliere con precisione il ruolo della eterogeneità non osservata delle imprese né di identificare con esattezza nessi di causalità delle variabili oggetto di studio⁴. Tuttavia essa

⁴ A questo proposito, è opportuno sottolineare che lo stesso *timing* di riferimento delle risposte al questionario RIL 2015 rende problematica

rappresenta qualcosa di più robusto rispetto a semplici correlazioni statistiche visto che le stime, come vedremo, sono ottenute includendo nelle equazioni di regressione una ricca serie di variabili di controllo.

5. Contratti a termine, scioperi e investimenti

La tabella 2 riporta le stime ottenute regredendo separatamente tre distinte specificazioni della variabile dipendente: l'incidenza degli investimenti, la quota di contratti a tempo determinato e gli eventi di sciopero. Le prime colonne riportano le stime dei coefficienti ottenute attraverso un modello lineare (OLS), le ultime tre colonne mostrano le stime degli effetti medi marginali derivate da modelli di tipo Probit e Tobit⁵.

Si considerino innanzitutto le stime OLS. Si osserva così che le clausole di prossimità si accompagnano a un incremento significativo degli investimenti (+7,1%), a una maggiore quota di lavoratori con contratti a tempo determinato (+1,8%) e ad un aumento della probabilità di conflitti nelle relazioni industriali (+11,8%). A questo proposito è interessante sottolineare come le nostre variabili dipendenti siano influenzate anche da altre caratteristiche dell'assetto delle relazioni industriali. In particolare, l'incidenza degli scioperi è correlata positivamente non solo alla presenza di rappresentanze RSU/RSA dei lavoratori (+11,7%), ma anche all'appartenenza ad associazioni datoriali da parte delle imprese (+1,5%). Per ciò che concerne gli investimenti e il lavoro temporaneo, le rappresentanze dei datori e dei lavoratori

l'identificazione di nessi di causalità tra variabili oggetto di studio, almeno in ambito cross-sezionale. La deroga alla legislazione del lavoro o al CCNL connessa al D.L. n. 138/2011 potrebbe essere stata stipulata in qualunque momento tra il 2011 e il 2014, mentre le informazioni relative alle nostre variabili di risultato fanno riferimento all'intero anno 2014. Quindi in linea di principio la deroga può essere stipulata *dopo* che le scelte di investimento, l'uso dei contratti a termine o un evento di sciopero si sono effettivamente realizzati.

⁵ Formalmente si tratta di stimare una equazione di regressione del tipo: [1] $Y_i = \alpha \cdot CP_i + \beta \cdot X_i + \epsilon_i$ dove la variabile dipendente Y_i può indicare alternativamente l'incidenza degli scioperi, la propensione a investire in capitale fisico oppure la proporzione di contratti a tempo determinato nell'impresa i . La variabile esplicativa, CP_i è un indicatore dell'adozione dei contratti di prossimità mentre X_i è un vettore che descrive le caratteristiche della forza lavoro occupata, il profilo produttivo e di governance delle aziende. Il termine di errore ϵ_i è un disturbo idiosincratico con media nulla e varianza finta. L'equazione [1] viene stimata attraverso metodi di regressione lineari e non lineari. In particolare la scelta di un modello Tobit è legittimata dal fatto che la quota dei contratti a tempo determinato è una variabile continua che assume valori compresi tra 0 e 1 (per una discussione approfondita su questo punto vedesi Papke e Wooldridge 2008). I modelli di regressione Probit sono applicati nel caso in cui la variabile dipendente è dicotomica, ovvero per calcolare gli effetti medi marginali della probabilità di investire e della probabilità di un evento di sciopero (Wooldridge 2010).

giocano invece un ruolo diverso. Nello specifico, l'appartenenza ad una associazione datoriale riflette una più elevata propensione a investire (+8,2%) mentre non influenza significativamente la quota di contratti a termine. Al contrario la presenza di sindacati non mostra alcuna correlazione significativa con la scelta di investire mentre riduce il ricorso ai contratti a tempo determinato (-0,03), come già dimostrato dal recente contributo di Devicienti, Naticchioni e Ricci (2017).

L'applicazione dei modelli di regressione non lineari conferma sostanzialmente gli esiti delle analisi OLS. Ciò emerge chiaramente nelle ultime tre colonne della tabella 2, dove sono riportate le stime degli effetti medi marginali derivanti dall'applicazione di modelli di tipo Probit e Tobit. Anche in questo caso, infatti, l'adozione di contratti in deroga si accompagna ad un incremento della propensione ad investire (+10%) e della probabilità di sciopero (+3,7%), nonché ad un aumento della quota di contratti a termine (+1,3%)⁶. In altre parole, il valore assoluto delle stime dipende in qualche misura dai metodi di regressione utilizzati, ma nel complesso esse appaiono stabili rispetto alle diverse specificazioni econometriche, anche tenendo conto di una ricca serie di caratteristiche produttive, manageriali e occupazionali che minimizzano il rischio di distorsione dei risultati.

6. Altri risultati

La tabella 2 completa il quadro inferenziale mettendo in luce il ruolo della composizione della forza lavoro e di altre caratteristiche competitive. Focalizzando l'attenzione sulle stime OLS, il primo elemento da notare riguarda il fatto che la quota di laureati incentiva gli investimenti (+11,8%) e la diffusione dei contratti a termine (+0,10%) mentre riduce lievemente la probabilità di sciopero (-0,9%). Ciò è coerente con l'ipotesi di una forte complementarità tra investimenti in capitale fisico e capitale umano dei lavoratori, ovvero con l'idea che l'accumulazione di conoscenze e abilità di tipo cognitivo ed emotivo, che tipicamente si acquisiscono nel corso del percorso scolastico e universitario, porta con sé attitudini verso la cooperazione anche nell'ambito dell'organizzazione dei mercati interni del lavoro (Feher, Gotte e Zehnder 2009). La relazione positiva tra quota dei laureati e utilizzo dei contratti a tempo determinato (+11,8%) può essere spiegata con il fatto che la componente più istruita degli occupati tende a sovrapporsi con le coorti dei più giovani

⁶ La differenza tra i valori assoluti delle stime dei coefficienti (prime tre colonne della tabella 2) e quelli associati alle stime degli effetti medi marginali (ultime tre colonne della tabella 2) sono attribuibili ai diversi metodi di stima utilizzati (minimi quadrati ordinari vs massima verosimiglianza). Tale differenza inoltre può aumentare nel caso in cui la frequenza media della variabile dipendente oggetto di studio (es. eventi di sciopero) è prossima a valori minimi (0) o massimi (1).

che, a loro volta, vengono in genere assunti con contratti a tempo determinato. Di conseguenza, l'incremento del livello medio di istruzione degli occupati favorisce, attraverso un effetto di composizione generazionale, la diffusione dei contratti a termine. Anche per ciò che riguarda la formazione professionale, la stima positiva con gli investimenti (+13,2%) può essere argomentata facendo riferimento a fenomeni di complementarità tecnologica tra capitale umano e accumulazione di capitale fisico (Ferri, Guarascio, Ricci 2018), mentre il dato negativo riferito ai contratti a termine (-1,1%) è coerente con quanto trovato in studi precedenti. Ci si aspetta infatti che le opportunità formative siano correlate positivamente alla stabilità del rapporto di lavoro, un legame i cui nessi di causalità sono comunque mediati dalle caratteristiche produttive delle imprese e dalle istituzioni che regolano l'organizzazione dei mercati interni del lavoro (per

una discussione teorica su questo aspetto, vedasi Ricci e Waldmann 2015). Per ragioni analoghe, l'acquisizione di competenze professionali si accompagna alla possibilità di rivendicare migliori condizioni salariali e di crescita professionale, che si possono manifestare anche attraverso eventi di conflitto nelle relazioni industriali. Per ciò che concerne le donne, la loro presenza è negativamente associata alle scelte di investimento (-7,5%) e con eventi di conflitto nelle relazioni industriali (-4,3%), mentre aumenta significativamente l'utilizzo dei contratti a termine (+4,5%). La letteratura economica ha messo in luce da tempo, in effetti, come le lavoratrici sono caratterizzate da una maggiore attitudine verso la cooperazione, sono meno propense alla sindacalizzazione e, quindi, hanno un potere contrattuale inferiore rispetto a quello dei colleghi maschi (Bertrand 2011): ciò spiegherebbe non solo l'impatto negativo della loro presenza

Tabella 2: Stima dei coefficienti (OLS) e degli effetti medi marginali (ML)

	Modelli lineari			Modelli non lineari		
	Investimento	Contratti TD	Sciopero	Investimento	Contratti TD	Sciopero
Clausole di deroga CCNL	0,071*** [0,018]	0,018*** [0,006]	0,118*** [0,021]	0,102*** [0,024]	0,013*** [0,004]	0,037*** [0,008]
Associazione datoriale	0,082*** [0,011]	-0,001 [0,004]	0,015*** [0,005]	0,078*** [0,010]	0,001 [0,002]	0,023*** [0,007]
Sindacato (RSU/RSA)	-0,006 [0,012]	-0,030*** [0,004]	0,117*** [0,007]	0,003 [0,012]	-0,018*** [0,002]	0,098*** [0,006]
Quota laureati	0,118*** [0,038]	0,102*** [0,014]	-0,094*** [0,018]	0,116*** [0,037]	0,071*** [0,007]	-0,086*** [0,022]
Quota diplomati	0,027 [0,021]	0,016** [0,008]	0,002 [0,009]	0,029 [0,020]	0,010** [0,004]	-0,004 [0,012]
Quota donne	-0,075*** [0,022]	0,045*** [0,008]	-0,043*** [0,011]	-0,070*** [0,022]	0,027*** [0,004]	-0,047*** [0,013]
Quota formati	0,132*** [0,012]	-0,011*** [0,004]	0,025*** [0,006]	0,130*** [0,012]	-0,006*** [0,002]	0,024*** [0,007]
Ln(ricavi per dipendente)	0,018*** [0,004]	-0,007*** [0,001]	0,001 [0,002]	0,018*** [0,004]	-0,004*** [0,001]	0,000 [0,002]
Caratteristiche management	sì	sì	sì	sì	sì	sì
Caratteristiche impresa	sì	sì	sì	sì	sì	sì
Caratteristiche lavoratori	sì	sì	sì	sì	sì	sì
Costante	-0,008 [0,086]	0,033 [0,026]	0,058 [0,049]			
R2	0,157	0,152	0,276	0,122	0,371	0,359
N di osservazioni	9.594	9.644	9.429	9.594	9.644	9.429

Note: le caratteristiche manageriali includono il livello di istruzione degli imprenditori/manager, assetti proprietari; le caratteristiche degli occupati riguardano struttura per età e qualifica professionale; le caratteristiche di impresa tengono conto del settore di attività, dimensione aziendale, macroregione, commercio internazionale età impresa. Errori standard [robusti] tra parentesi. Significatività statistica *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Fonte Inapp. Elaborazioni su dati RIL 2015

con gli scioperi e gli investimenti, ma anche la relazione positiva con il lavoro temporaneo.

Naturalmente i risultati esaminati finora dovrebbero essere interpretati nel contesto di una congiuntura economica sfavorevole che può influenzare le relazioni oggetto di studio indipendentemente dai nessi di causalità tra riforma della contrattazione integrativa e organizzazione dei mercati interni del lavoro. Questo aspetto viene controllato, almeno in parte, includendo nelle regressioni un indice di redditività aziendale, il (log del) totale dei ricavi per dipendente. Sotto questo punto di vista, peraltro, si verifica come le performance di bilancio siano correlate positivamente con la probabilità degli investimenti (+1,8%) e negativamente con l'uso dei contratti a tempo determinato (-0,7%), mentre non appare alcun legame significativo con gli eventi di sciopero.

7. Contratti in deroga e ricavi delle vendite

Le riforme dell'assetto delle relazioni industriali dovrebbero avere come obiettivo principale la creazione di migliori condizioni per le performance competitive delle aziende e, di conseguenza, per la crescita dei salari dei lavoratori (Tronti 2007). Ciò può avvenire sia direttamente che indirettamente, modificando al margine alcuni degli aspetti dell'organizzazione del lavoro e della propensione a investire che abbiamo esaminato nel paragrafo precedente.

L'analisi econometrica presentata qui di seguito permette di approfondire questo tema andando a verificare se e in che misura l'adozione dei contratti di prossimità influenza la redditività delle aziende.

La tabella 3 riporta quindi le stime OLS ottenute regredendo separatamente i (log dei) ricavi delle vendite sulla variabile che indica l'adozione dei contratti in deroga, oltre che su una serie di altri controlli per le caratteristiche delle imprese e dell'occupazione. La tabella 3 mostra inoltre le stime di una seconda specificazione dell'equazione dei ricavi e dell'equazione del costo del lavoro, quella cioè che include i termini di interazione tra deroga da una parte, e scioperi, investimenti e lavoro temporaneo dall'altra⁷.

7 In questo caso viene stimata una equazione del tipo: [2] $Perf_i = \alpha_0 \cdot CP_i + \alpha_1 \cdot CP_i \cdot INV_i + \alpha_2 \cdot CP_i \cdot FT_i + \alpha_3 \cdot CP_i \cdot SC_i + \beta \cdot X_i + \varepsilon_i$ dove la variabile dipendente $Perf_i$ indica il (log dei) ricavi delle vendite per dipendente. Per quanto concerne le variabili esplicative, CP_i riflette l'adozione o meno di una deroga al CCNL, mentre i termini $CP_i \cdot INV_i$, $CP_i \cdot FT_i$ e $CP_i \cdot SC_i$ rappresentano, rispettivamente l'interazione tra deroga e investimenti, tra deroga e quota di contratti a termine e tra deroghe ed eventi di sciopero. Infine, il vettore X_i include le caratteristiche produttive e manageriali nonché la composizione degli occupati, mentre termine di errore ε_i è un disturbo idiosincratico con media nulla e varianza finta. Le stime dei coefficienti

In particolare, nella colonna [1] si osserva che la relazione diretta tra adozione dei contratti in deroga e redditività aziendale è negativa sebbene non statisticamente significativa; nella colonna [2] questo risultato viene ulteriormente specificato mettendo in luce come i ricavi delle vendite non sono in alcun modo influenzati dalla presenza di un accordo che deroga il CCNL anche quando questi ultimi sono interagiti con le scelte di investimento, gli eventi di sciopero e il ricorso ai contratti a termine. Al tempo stesso, le stime riportate nelle colonne [1] e [2] della tabella 3 indicano che la correlazione diretta tra investimenti e ricavi delle vendite è sempre positiva (+11,6%), mentre il termine che descrive l'effetto dell'investimento in risposta all'adesione di una clausola di prossimità non è statisticamente significativo. Specularmente, la relazione diretta tra quota di contratti a termine e ricavi è sempre negativa (-0,55%), come già dimostrato in studi precedenti (Damiani, Pompei, Ricci 2014), sebbene il lavoro temporaneo non abbia alcuna implicazione statisticamente rilevante in rapporto alle deroghe. La conflittualità nelle relazioni industriali, se esaminata da sola, tende a deprimere la redditività aziendale mentre la favorisce se esaminata in combinazione alle clausole, anche se in entrambi i casi si tratta di fenomeni statisticamente non significativi (per una discussione approfondita vedasi Card 1990).

In altre parole, è evidente come le stime OLS supportano l'ipotesi che le deroghe al CCNL non abbiano favorito, almeno nel breve periodo, la redditività aziendale né direttamente, né attraverso un cambiamento dei modelli di investimento, delle politiche del personale e delle relazioni industriali, aspetti questi ultimi che sono comunque stati influenzati dalla riforma del 2011 (come dimostrato nel paragrafo precedente). Certamente questo non significa necessariamente che la diffusione dei contratti di prossimità non abbia avuto alcuna influenza sulla competitività del tessuto produttivo. A fronte di un effetto nullo sui ricavi delle vendite, è possibile infatti che le deroghe abbiano comportato una pressione verso il basso del costo del lavoro e, di conseguenza, un effetto positivo sui profitti e sulla competitività⁸.

dell'equazione [2] sono ottenute utilizzando la tecnica dei minimi quadrati ordinari.

8 Per verificare tale ipotesi è necessario un approfondimento sulla dinamica dei salari a seguito della variazione di legge. Le evidenze preliminari in questo ambito mostrano, d'altra parte, che le deroghe esercitano una influenza statisticamente non significativa sul costo del lavoro, almeno nel breve periodo e nell'ambito di analisi cross-sezionali. Questi risultati sono disponibili a richiesta da parte dell'autore.

Tabella 3: Stime OLS per il (log dei) ricavi delle vendite per dipendente

	[1]	[2]
Clausole di deroga CCNL	-0,046 [0,063]	-0,220 [0,197]
Sciopero	-0,007 [0,049]	-0,020 [0,052]
Sciopero*clausole deroga CCNL		0,067 [0,126]
Quota contratti TD	-0,555*** [0,078]	-0,560*** [0,080]
Quota contratti TD*clausole deroga CCNL		0,163 [0,297]
Investimento	0,119*** [0,026]	0,113*** [0,026]
Investimento* clausole deroga CCNL		0,165 [0,183]
Caratteristiche management	sì	sì
Caratteristiche lavoratori	sì	sì
Caratteristiche imprese	sì	sì
Costante	13,276*** [0,192]	13,287*** [0,192]
R2	0,128	0,128
N. di osservazioni	9.345	9.345

Note: le caratteristiche manageriali includono il livello di istruzione degli imprenditori/manager, assetti proprietari e governance; le caratteristiche degli occupati includono struttura per età, istruzione, qualifica professionale, genere e formazione; le caratteristiche di impresa includono settore di attività, dimensione aziendale, macroregione, commercio internazionale, età impresa. Errori standard [robusti] tra parentesi. Significatività statistica *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Fonte Inapp. Elaborazioni su dati RIL 2015

8. Conclusioni

Nelle pagine precedenti sono state analizzate, da un punto di vista empirico, l'entità della diffusione e le implicazioni economiche dell'utilizzo dei contratti in deroga nell'ambito del sistema delle relazioni industriali italiano. Prendendo spunto dal dibattito di politica economica abbiamo verificato se la possibilità di derogare al CCNL (così come prevista dall'art. 8, del D.L. n. 138/2011)

ha avuto un impatto significativo sulla conflittualità nelle relazioni industriali, sulla propensione a utilizzare contratti a termine, sugli investimenti e sulla competitività delle imprese.

In effetti, una delle finalità della riforma del 2011 era proprio quella di introdurre degli elementi di flessibilità organizzativa e di gestione delle risorse umane in modo tale da ampliare lo spettro delle opzioni competitive a disposizione delle imprese (Bloom, Genakos, Sadun e Van Reenen 2010). Al contempo, vi era tuttavia il pericolo che il ricorso alle deroghe avrebbero potuto introdurre elementi di erosione delle tutele dei lavoratori e/o di conflittualità nelle relazioni industriali, con effetti negativi sulla performance aziendale nel medio lungo periodo (Freeman e Medoff 1984).

L'utilizzo dei dati della Rilevazione sulle Imprese e sui Lavoratori (RIL) condotta dall'Inapp nel 2015 ha permesso di testare quale di questi scenari si è concretizzato nella realtà dei fatti ricorrendo a statistiche descrittive e analisi inferenziali. Le statistiche descrittive dimostrano così che solo il 2% del totale delle imprese ha stipulato un accordo in deroga al CCNL nel periodo 2012-2014. Al contempo, l'adozione dei cosiddetti contratti di prossimità ha modificato importanti aspetti della vita aziendale, quali la propensione ad investire, la probabilità di sciopero e l'intensità del ricorso a contratti a tempo determinato. Nel complesso, tuttavia, la possibilità di derogare al CCNL non ha avuto conseguenze su ricavi delle aziende, né direttamente né indirettamente, attraverso il condizionamento sulla propensione a investire, sull'uso dei contratti a termine e sulla propensione a scioperare. Naturalmente, la natura della strategia econometrica adottata e la connotazione "statica" dell'analisi rendono difficile inferire chiare implicazioni di politica economica. Ciò non impedisce tuttavia di dedurre alcune riflessioni sul processo di deregolamentazione delle relazioni industriali, che anche recentemente è proseguito attraverso il riconoscimento di agevolazioni contributive e fiscali per la quota della retribuzione contrattata a livello locale (D'Amuri e Giorgiantonio 2015).

I risultati emersi nei paragrafi precedenti sembrano suggerire, infatti, che le strategie competitive delle aziende italiane non riflettono tanto l'assetto istituzionale del mercato del lavoro quanto piuttosto le specificità produttive, tecnologiche, manageriali e proprietarie della nostra economia. In tal senso l'efficacia delle politiche del mercato del lavoro appare dipendere sempre più dalla capacità di coordinarsi con programmi e interventi diretti al sistema delle imprese (Ricci 2014).

Appendice

Tabella A1. Caratteristiche del campione

	N di oss	Media	Std Dev	Min	Max
Variabili risultato					
Investimento	14.176	0,49	0,50	0	1
Quota contratti TD	14.600	0,12	0,21	0	1
SCIOPERO	13.944	0,04	0,19	0	1
ln(ricavi per dipendente)	12.282	11,73	1,23	0,1	15,4
ln(costo lavoro per dipendente)	10.476	10,00	0,68	2,0	12,6
Management e proprietà					
Istruzione Terziaria	14.598	0,26	0,44	0	1
Istruzione Secondaria	14.598	0,53	0,50	0	1
Istruzione Media/Elementare	14.598	0,20	0,40	0	1
Proprietà Familiare	14.530	0,85	0,36	0	1
Caratteristiche forza lavoro					
Quota Laureati	14.600	0,11	0,18	0	1
Quota Diplomati	14.600	0,46	0,28	0	1
Quota Formatari	14.600	0,36	0,41	0	1
Quota Dirigenti	14.600	0,04	0,09	0	1
Quota Impiegati	14.600	0,36	0,30	0	1
Quota Operai	14.600	0,61	0,33	0	1
Quota Donne	14.600	0,33	0,27	0	1
Caratteristiche Imprese					
Mercati Esteri	14.600	0,32	0,47	0	1
9<n. di dipendenti<15	14.600	0,43	0,50	0	1
14<n. di dipendenti<100	14.600	0,44	0,50	0	1
99<n. di dipendenti<250	14.600	0,12	0,32	0	1
n. di dipendenti>249	14.600	0,02	0,13	0	1
Nord-Ovest	14.600	0,33	0,47	0	1
Nord-Est	14.600	0,28	0,45	0	1
Centro	14.600	0,19	0,39	0	1
Sud e Isole	14.600	0,19	0,40	0	1

Fonte: Inapp. Elaborazioni su dati RIL 2015. Applicazione dei pesi campionari. Valori percentuali

Bibliografia

- Addison J., Teixeira P. (2017), *Strikes, Employee Workplace Representation, Unionism, and Trust. Evidence from Cross-Country Data*, Bonn, IZA, IZA Discussion Paper n.10575
- Addison J. (2016), *Collective Bargaining Systems and Macroeconomic and Microeconomic Flexibility. The Quest for Appropriate Institutional Forms in Advanced Economies*, *IZA Journal of Labor Policy*, 5, n.1, pp.1-53
- Bandiera O., Barankay I., Rasul I. (2006), *The Evolution of Cooperative Norms. Evidence from a Natural Field Experiment*, *Advances in Economic Analysis & Policy*, 6, n.2, pp.1-26
- Bloom N., Van Reenen J. (2011), *Human resource management and productivity. Handbook of Labor Economics*, Ch 19, vol.4B, pp 1697-1767, New York, Elsevier
- Bloom N., Genakos C., Sadun R., Van Reenen J., (2010), *Why do management practices differ across firms and countries?*, *Journal of Economic Perspectives*, 24, n.1, pp. 203-224

- Bugamelli M., L. Cannari, F. Lotti, S. Magri, (2010), *Il gap innovativo del sistema produttivo italiano: radici e possibili rimedi*, Roma, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza n. 121
- Card D. (1990), Strikes and Bargaining. A Survey of the Recent Empirical Literature, *American Economic Review*, 80, n.2, pp.410-415
- Cardullo G., Conti M., Sulis G. (2015), Sunk capital, unions and the hold-up problem. Theory and evidence from cross-country sectoral data, *European Economic Review*, 76, issue C, pp.253-274
- Cipolletta I. (2011), Le relazioni industriali del dopo Marchionne, *lavoce.info*, 11 gennaio <<https://goo.gl/hBNJpi>>
- Devicienti F., Naticchioni P., Ricci A. (2018), Temporary Employment, Demand Volatility, and Unions. Firm-Level Evidence, *ILR Review*, 71, n.1. pp.174-207
- Damiani M., Pompei F., Ricci A. (2014), Temporary job protection and productivity growth in EU economies, *International Labour Review*, 155, n.4, pp.587-622
- D'Amuri F., Nizzi R. (2017), *I recenti sviluppi delle relazioni industriali in Italia*, Roma, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, Occasional papers n.416
- D'Amuri F., Giorgiantonio C. (2015), *The Institutional and Economic Limits to Bargaining Decentralization in Italy*, Bonn, IZA, IZA Policy Papers n. 98
- Fehr E., Goette L., Zehnder C., (2009), A Behavioral Account of the Labor Market. The Role of Fairness Concerns, *Annual Review of Economics*, 1, n.1, pp.355-384
- Ferri V., Guarascio D. e Ricci A. (2018), *Formazione professionale, innovazione e investimenti in capitale fisico. Evidenze empiriche dai dati RIL*, Roma, INAPP Paper, in corso di pubblicazione
- Freeman R. e Medoff J. (1984), *What Do Unions Do?*, New York, Basic Books
- Ichniowski C., Shaw K. (2003), Beyond incentive pay: insiders' estimates of the value of complementary human resources management practices, *Journal of Economic Perspectives*, 17, n.1, pp.155-180
- Lazear E.P., Oyer P. (2010), *Personnel Economics. Handbook of Organizational Economics*, Princeton, Princeton University Press
- Papke L., Wooldridge J. (2008), Panel data methods for fractional response variables with an application to test pass rates, *Journal of Econometrics*, 145, n.1-2, pp.121-133
- Ricci A., Waldmann R. (2015), Firm financed training and pareto improving firing taxes, *Economia Politica*, 32, n.2, pp.201-220
- Isfol, Ricci A. (a cura di) (2014), *Mercato del Lavoro, capitale umano e imprese: una prospettiva di politica del Lavoro*, Roma, ISFOL, I Libri del Fondo sociale europeo
- Scarpelli F. (2011), *Rappresentatività e contrattazione tra accordo unitario di giugno e le discutibili ingerenze del legislatore*, Catania, CSDLE, Working paper CSDLE "Massimo D'Antona" n.127
- Tronti L. (2007), The July Protocol and Economic Growth. The Chance Missed, in N. Acocella, R. Leoni (eds.), *Social Pacts, Employment and Growth*, Heidelberg, Physica-Verlag, pp. 217-267
- Visser J. (2016) What happened to collective bargaining during the great recession?, *IZA Journal of Labor Policy*, 5, n.9
- Wooldridge, J.M. (2010), *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, Cambridge (MA), MIT Press



Inapp
an.ricci@inapp.org

Andrea Ricci

Ricercatore Inapp e dottore di ricerca in materie economiche. È responsabile in Inapp del Progetto strategico Analisi delle politiche pubbliche. Si è specializzato in analisi economica e econometrica applicate ai temi del mercato del lavoro, delle imprese e della crescita. È autore di articoli in riviste nazionali e internazionali.



La Naspi e le politiche attive del lavoro

La platea potenziale e la non platea dell'Assegno di ricollocazione

Roberto De Vincenzi, Giuseppe De Blasio

Article info

Parole chiave

Trattamento statistico archivi amministrativi
Disoccupazione e sostegno al reddito

Key words

Statistical treatment of administrative archives
Unemployment and income support

Citazione

De Vincenzi R., De Blasio G. (2018), La Naspi e le politiche attive del lavoro. La platea potenziale e la non platea dell'Assegno di ricollocazione, *Sinappsi*, 8, n. 1, pp. 33-48

Abstract

Il paper illustra i risultati del progetto Visit Inps Scholars, che consiste in un'analisi approfondita dei trattamenti e dei percettori di sostegno al reddito in caso di disoccupazione, e che rileva, nel contempo, le ricadute che la gestione amministrativa e il carattere di tali trattamenti hanno sul sistema di erogazione delle misure di accompagnamento al reinserimento lavorativo. L'utilizzo di specifiche procedure dedicate alla ricostruzione delle durate effettive dei trattamenti ha permesso di stimare, su una coorte annuale di percettori, le platee che maturano o meno i requisiti per l'accesso alle politiche attive del lavoro.

The paper describes the results of the Visit INPS Scholars project earners, that carried out an in depth descriptive analysis of unemployment benefit treatments and of unemployment benefit. The project also gives insight on the impact that the administrative management and the different kind of treatments have on the provision system of measures accompanying reintegration into employment. Specific procedures in the reconstruction of the effective duration of treatments allowed the estimation, among an annual cohort of unemployment benefit earners, of the groups that acquire or not the rights to active labor policies.

1. Premessa

Il presente articolo prende spunto dai risultati del progetto "Interoperabilità delle banche dati amministrative sulle politiche passive e attive del lavoro" realizzato nell'ambito del Programma Visit Inps Scholars nel corso dell'ultimo anno e mezzo¹.

I risultati raggiunti dal progetto, che ha potuto avvalersi delle informazioni sulle prestazioni di sostegno al reddito archiviate dal 2009 a dicembre 2016 all'interno della Banca dati Percettori dell'Inps (archivio composto da circa 17 milioni di record, organizzati per singolo trattamento quale unità elementare), rappresentano un'occasione per affrontare una pluralità di temi connessi alle politiche del lavoro e ai relativi sistemi informativi oggi disponibili.

Coerentemente con l'impostazione originaria, essenza del progetto è stata la costruzione delle condizioni indispensabili all'integrazione di differenti archivi amministrativi. L'interoperabilità - ossia la possibilità di in-

terrogare contemporaneamente due o più archivi amministrativi resi "coerenti e dialoganti" - è stata quindi intesa come obiettivo di medio periodo, come punto d'arrivo dell'indispensabile percorso metodologico, tecnico, ma anche d'interpretazione semantica, che sinteticamente viene definito "trattamento e normalizzazione" di un archivio amministrativo.

Oltre al tema della integrazione degli archivi amministrativi quale fonte di conoscenza primaria sull'attuazione delle diverse misure di intervento di questo specifico ambito di investimento pubblico, il lavoro svolto presso la Direzione Centrale Studi e Ricerche dell'Inps offre una serie di stimoli alla individuazione dei principali elementi che caratterizzano l'attuale sistema di sostegno al reddito in caso di disoccupazione quale parte fondamentale del più ampio sistema di *workfare* italiano.

2. La Banca dati Percettori dell'Inps

La Banca dati Percettori dell'Inps è un archivio di microdati sulle prestazioni di sostegno al reddito strutturata, in termini di unità elementare, per singolo trattamento.

¹ La sintesi dei principali risultati è stata pubblicata in: De Vincenzi e De Blasio (2017).

In tale archivio, entrato a regime nel 2009, confluiscono tutte le informazioni anagrafiche concernenti l'individuo trattato (percettore), le informazioni riguardanti il trattamento (tipologia, durate/date e importi) e le informazioni concernenti le aziende di riferimento registrate nei diversi sistemi informativi gestionali utilizzati dagli operatori Inps dislocati presso le 3000 sedi dell'Istituto di previdenza su tutto il territorio nazionale.

Benché più numerosi, i sistemi gestionali utilizzati dall'Inps afferiscono a due gruppi principali: i sistemi di gestione amministrativa delle prestazioni di sostegno al reddito in caso di disoccupazione con riferimento agli istituti passati (Disoccupazione ordinaria, poi Aspi e Mini_Aspi) e presenti (Naspi, Indennità di Mobilità² e Disoccupazione collaboratori - Dis_Coll³), nonché le prestazioni di sostegno al reddito in caso di sospensione temporanea dal lavoro (la CIG nelle sue diverse forme, che vedono l'Inps erogatore diretto del sussidio economico)⁴.

In sintesi, alla data di estrazione del data base da parte dell'Inps (aprile 2017) la Banca dati Percettori contiene i microdati relativi all'universo dei trattamenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria (o, in casi molto particolari previsti dalle norme, anche volontaria) e una sottopopolazione consistente (probabilmente i trattamenti rivolti a lavoratori dipendenti di aziende con maggiori difficoltà economiche) di trattamenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro (CIG a pagamenti diretti).

Attraverso la definizione e applicazione di una complessa procedura di normalizzazione (Istat 2015 e Brancato 2016), la fornitura originale di dati grezzi amministrativi è stata depurata dai record incompleti, duplicati e incoerenti, fino alla definizione del data base normalizzato composto da 16.250.818 record validi (si ricorda che ciascun record equivale a un trattamento).

² La L. 28 giugno 2012 n. 92 ha abrogato l'Indennità di Mobilità ordinaria dal 1° gennaio 2017. Sono però previste proroghe (e non nuovi ingressi in trattamento) che estendono il trattamento fino al dicembre 2018 per alcune specifiche aree a forte deindustrializzazione e per alcune grandi aziende in crisi.

³ La disoccupazione collaboratori (Dis_Coll) introdotta dal D.Lgs. n. 22 del 2015 in via sperimentale per l'anno 2015 a favore dei collaboratori coordinati e continuativi a progetto è stata confermata per il 2016 con l'articolo 1, comma 310 della L. 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per l'anno 2016) e resa stabile con l'art. 7 della L. del 22 maggio 2017 n. 81 in tema di tutela del lavoro autonomo.

⁴ Nell'archivio Inps, per il momento, sono del tutto assenti i trattamenti di CIG cosiddetta "a conguaglio" (ossia le prestazioni per sospensione anticipate dai datori di lavoro in seguito conguagliati dall'Inps degli importi anticipati). In questo caso i trattamenti mancanti coincidono con la totalità delle prestazioni di Cassa integrazione Guadagni Ordinaria (CIGO) e una quota (che stimiamo circa la metà o poco più) delle prestazioni di CIGS, la quota parte, appunto, a conguaglio. Risultano ancora assenti le informazioni relative al Fondo residuale e ai Fondi di solidarietà destinati a sostituire la CIG in deroga (fatta eccezione per il Fondo speciale Trasporto aereo e l'Assegno emergenziale Fondo credito).

3. Un quadro di sintesi sui trattamenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione

Nel periodo compreso tra il 2012 e il 2016, come mostra la tabella seguente (tabella 1), le prestazioni di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria si distribuiscono piuttosto uniformemente sui tre strumenti messi in campo consecutivamente dagli interventi normativi sul lavoro⁵. Dalla disoccupazione ordinaria (1,2 milioni di trattamenti nel 2012) all'Assicurazione Sociale per l'impiego - Aspi (intorno a 1 milione di trattamenti sia nel 2013 che nel 2014) a cui si affiancano le due forme "leggere" di prestazione: Mini-Aspi e Aspi sospesi, fino ad arrivare all'ultimo biennio 2015 - 2016 con la nuova Naspi che, nel 2016, fa registrare un totale di 1,55 milioni di trattamenti.

Sul versante dei licenziamenti collettivi occorsi nel contesto delle aziende del manifatturiero con oltre 15 addetti, l'Indennità di Mobilità ordinaria vede una forte contrazione, passando da poco più di 120mila trattamenti con anno di decorrenza 2014 a circa un terzo (41 mila) nell'ultima annualità disponibile. A questa riduzione si associa anche la quasi scomparsa della Mobilità in deroga (a parte un'abbondante migliaio di trattamenti avviati nelle more della prevista "chiusura" confermata con l'annualità 2017).

Una riduzione parziale si registra anche per trattamenti di Dis_Coll rivolti ai disoccupati ex lavoratori a progetto (-3.000 trattamenti nel passaggio dal 2015 al 2016), mentre una lenta diminuzione legata ai pensionamenti tende a caratterizzare il numero di lavoratori impegnati in Attività Socialmente Utili (ASU), strumento che dal 2013 non coinvolge più nuovi ulteriori percettori.

In termini finanziari, la spesa effettivamente erogata ai percettori di sussidi per disoccupazione, nel quinquennio considerato, ammonta complessivamente a circa 40 mld di euro, con un valore medio annuale di poco superiore a 8 mld di euro⁶.

⁵ L'Aspi e la Mini-Aspi sono state introdotte dall'art. 2 della L. n. 92/2012 quale istituti sostitutivi degli ammortizzatori precedentemente vigenti in materia di disoccupazione, ossia le indennità di disoccupazione ordinaria (a requisiti normali o ridotti) e, con un percorso più lungo, l'indennità di mobilità. Aspi e Mini-Aspi entrate in vigore il 1° gennaio 2013 sono state sostituite a partire dal 1 maggio 2015 dalla Nuova Assicurazione Sociale per l'impiego, introdotta con il D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 22 (*Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 183/2014*). Le nuove norme, infine, hanno confermato la chiusura dell'istituto della Mobilità ordinaria per il 31 dicembre 2016.

⁶ A tale importo è necessario sommare la copertura finanziaria per la contribuzione figurativa (mediamente pari a circa 5 mld l'anno).

Tabella 1 - Trattamenti di disoccupazione per tipologia e anno (DT_decorrenza)

Tipo prestazione	Trattamenti per anno (dt_decorrenza)				
	2012	2013	2014	2015	2016
Indennità di Mobilità ordinaria	61.801	82.997	120.679	59.550	41.296
Indennità di Mobilità in deroga	44.819	44.290	29.050	826	2.282
Disoccupazione ordinaria con requisiti normali	1.112.980	106.463	69	14	10
Disoccupazione ordinaria trattamento speciale edilizia L. 427/1975	8.509	1.501	2	1	
Aspi	-	991.461	1.077.645	338.796	243
Mini Aspi	-	403.079	549.750	149.055	52
Aspi sospesi	-	21.918	24.512	20.651	
Naspi		-	-	1.185.151	1.552.522
Dis_Coll		-	-	14.672	11.644
ASU	21.932	22.062	21.585	18.918	18.497
Totale	1.250.041	1.673.771	1.823.292	1.787.634	1.626.546

Fonte: Elaborazioni proprie su microdati Banca dati Percettori dell'Inps

Il valore degli importi erogati nel 2016 (ultimo anno disponibile) desumibili dalla Banca dati Percettori (circa 6 mld di euro) è sottodimensionato per la presenza nell'aggregato che compone tale annualità di trattamenti in corso di realizzazione nell'anno 2017 e oltre, spesso avviati nei mesi autunnali dell'anno 2016. In termini più generali, l'informazione sugli importi erogati per anno, se elaborati in base alla data di decorrenza del trattamento, si stabilizza definitivamente solo dopo 24 mesi. Rispetto alla distribuzione geografica - identificata in base alla regione di residenza degli individui in trattamento - il numero maggiore di trattamenti ha riguardato le regioni Lombardia, Campania, Sicilia, Veneto ed Emilia Romagna.

4. La Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (Naspi)

Dall'entrata in vigore della Naspi (introdotta con il D.Lgs. del 4 marzo 2015 n. 22 e operativa dall'1 maggio 2015) alla data di estrazione delle informazioni dalla Banca dati Percettori (aprile 2017) sono stati erogati 2.884.343 trattamenti che hanno coinvolto complessivamente 2.378.057 lavoratori disoccupati e lavoratrici disoccupate per un importo complessivo effettivamente erogato in qualità di sussidio al reddito (al netto dei contributi figurativi) di 11,4 mld di euro (tabella 2).

Su un totale di 2.378.057 percettori, l'80% (1.900.906 in termini assoluti) ha usufruito di un solo trattamento, mentre 451 mila percettori (pari al 19% del totale) ha maturato i requisiti per un secondo trattamento di Naspi. Il rimanente 1% dei percettori (25.678 individui) ha una storia di trattamenti, e prima ancora di episodi lavorativi e cessazioni, ancora più complessa.

Tabella 2 - Trattamenti Naspi dal 9 maggio 2015 (prima data decorrenza registrata) al 31 marzo 2017 (ultima decorrenza registrata)

	Numero trattamenti	Importi erogati*
Totale trattamenti	2.884.343	11.485.929.799,88
<i>nell'annualità 2015</i>	1.185.151	5.821.986.232,15
<i>nell'annualità 2016</i>	1.552.522	5.519.124.280,58
<i>1 gennaio - 31 marzo 2017</i>	146.670	144.819.287,15

*al percettore, quindi al netto dei contributi figurativi.

La distribuzione degli importi è in relazione all'anno di decorrenza del trattamento e non all'anno di effettiva erogazione degli importi economici che possono o meno distribuirsi su più annualità.

Fonte: Elaborazioni proprie su microdati Banca dati Percettori dell'Inps

La Naspi ha coinvolto in modo indiretto (in qualità di ultima azienda presso la quale ha lavorato il disoccupato trattato) 631.833 aziende, delle quali circa 215 mila presenti per più di un trattamento. Il numero complessivo dei datori di lavoro di provenienza è comunque sottodimensionato a causa dei 157.398 trattamenti rivolti alle lavoratrici domestiche rimaste senza contratto di lavoro (colf e badanti) per le quali nel database utilizzato non è presente l'informazione sul datore di lavoro (persona singola/ nucleo familiare) di provenienza, l'ultimo datore prima della disoccupazione e del relativo trattamento di sussidio al reddito.

La quantificazione precisa del numero di trattati (i percettori) non è così immediata. Il conteggio più adeguato e più rispondente alla realtà è quello concernente i trattamenti e percettori attivi per mese-anno perché si ipotizza, non senza un margine di errore comunque molto ridotto, che nell'arco di uno stesso mese un individuo

percettore difficilmente possa essere il destinatario di più di un trattamento (unità elementare del database). Nella tabella successiva (tabella 3) si è optato per un doppio conteggio dei percettori attraverso una "distinct" (numero di identificativi del soggetto) per anno e un'altra "assoluta", relativa cioè al numero degli individui che, a prescindere dall'anno di decorrenza, hanno avuto accesso alla Naspi. Stessa procedura è stata utilizzata a proposito della quantificazione del numero di aziende di provenienza dei disoccupati trattati (azienda con cui era stato sottoscritto l'ultimo contratto di lavoro prima della disoccupazione).

La distribuzione per mese dei nuovi ingressi in Naspi (tabella 4) mette in mostra come nel mese di luglio e nel mese di ottobre si concentri il maggior numero di nuovi trattamenti rispetto agli altri periodi dell'anno (con un arco temporale medio tra data di cessazione del contratto di lavoro e inizio del trattamento Naspi di circa 15 gg). Come vedremo nel dettaglio, l'andamento ciclico dei nuovi ingressi in trattamento dipende prevalentemente dall'alto numero di docenti precari della scuola pubblica (periodo estivo) e di lavoratori e lavoratrici del settore turistico (periodo autunnale).

Tabella 3 - Naspi - Numero di trattamenti e percettori e numero di aziende di provenienza* distinti per anno e genere

Anno	Sesso	Trattamenti	Percettori		Aziende	
			distinct per anno	distinct assol.	distinct per anno	distinct assol.
2015	Femmine	632.269	628.275		327.627	631.833
	Maschi	552.882	546.801			
	<i>Totale</i>	<i>1.185.151</i>	<i>1.175.076</i>			
2016	Femmine	798.895	776.923		439.159	
	Maschi	753.627	724.511			
	<i>Totale</i>	<i>1.552.522</i>	<i>1.501.434</i>			
1 gennaio - 31 marzo 2017	Femmine	68.241	68.224		79.986	
	Maschi	78.429	78.406			
	<i>Totale</i>	<i>146.670</i>	<i>146.630</i>			
<i>Totale</i>	Femmine	<i>1.499.405</i>		<i>1.226.028</i>	631.833	
	Maschi	<i>1.384.938</i>		<i>1.151.989</i>		
Totale generale		2.884.343		2.378.057		

* Il numero di aziende qui conteggiate non include i datori di lavoro di provenienza delle Lavoratrici domestiche disoccupate trattate dalla Naspi

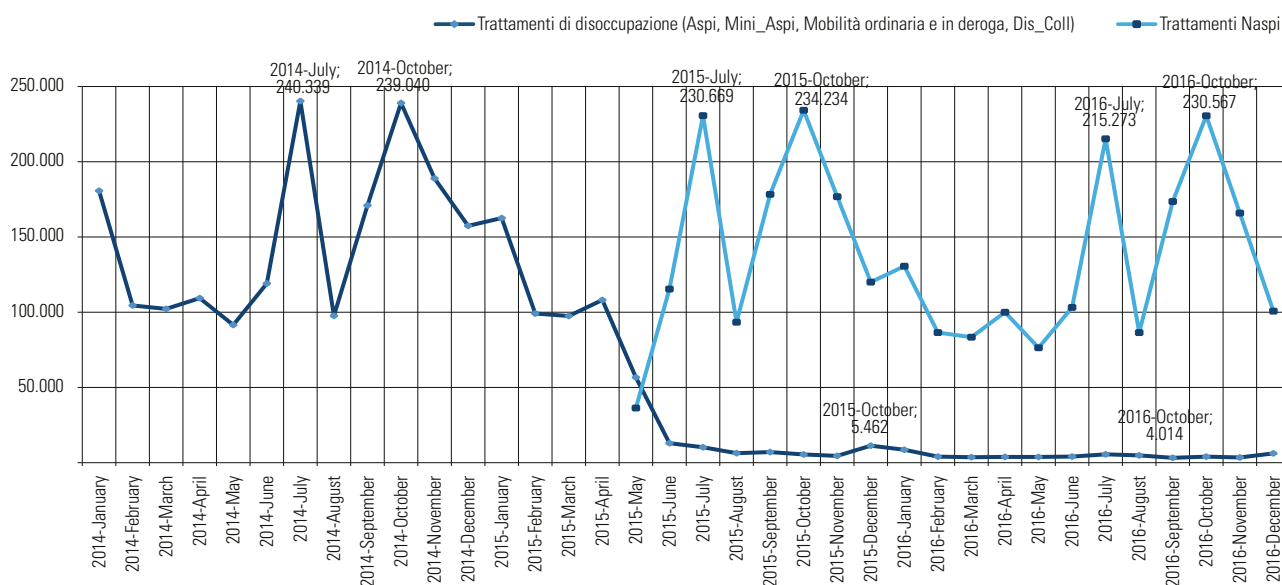
Fonte: Elaborazioni proprie su microdati Banca dati Percettori dell'Inps

Tabella 4 - Nuovi ingressi in Naspi per DT _decorrenza anno_mese

anno_mese	trattamenti - Naspi	anno_mese	trattamenti - Naspi
2015		2016	
		2016-January	130.579
		2016-February	86.488
		2016-March	83.411
		2016-April	99.991
2015-May	36.349	2016-May	76.365
2015-June	115.400	2016-June	103.169
2015-July	230.669	2016-July	215.273
2015-August	93.363	2016-August	86.459
2015-September	178.336	2016-September	173.602
2015-October	234.234	2016-October	230.567
2015-November	176.795	2016-November	165.895
2015-December	120.005	2016-December	100.723

Fonte: Elaborazioni proprie su microdati Banca dati Percettori dell'Inps

Figura 1 – Nuovi ingressi in trattamento per disoccupazione dal gennaio 2014 al dicembre 2016 (pre e post introduzione Naspi) per mese_anno di decorrenza



Fonte: Elaborazioni proprie su microdati Banca dati Percettori dell'Inps

La stagionalità delle cessazioni involontarie che, in virtù dei requisiti contributivi e lavorativi, determina l'attivazione del sussidio al reddito non è una dinamica nuova. Aumentando il numero di mesi_anno osservati (figura 1), infatti, si può riscontrare la periodicità costante nel tempo dell'andamento ciclico dei nuovi ingressi in trattamento per disoccupazione.

Le curve dei nuovi ingressi nel periodo gennaio 2014 - aprile 2015, periodo entro il quale erano operative le forme d'intervento precedenti (Aspi e Mini-Aspi) sono pressoché identiche a quelle successive l'entrata in vigore della Naspi (da maggio 2015). A tale proposito, è molto probabile che la progressiva diminuzione del picco estivo (luglio) dei nuovi ingressi in Naspi (-10mila trattamenti dal 2014 al 2015 e -15mila trattamenti dal 2015 al 2016) sia connessa agli effetti delle procedure di immissione in ruolo dei primi contingenti di docenti precari stabilizzati⁷.

Infine, le altre forme d'intervento, ancora attive fino a dicembre 2016 (come la Mobilità ordinaria, in deroga e la Dis_Coll), appaiono vieppiù residuali⁸.

⁷ Dai dati messi a disposizione dal MIUR a tutte le scuole secondarie superiori italiane ai fini della predisposizione dei Rapporti annuali di Auto Valutazione (RAV), emerge una riduzione su base nazionale di circa 20mila docenti con contratto a TD dall'anno scolastico 2014-2015 al 2015-2016.

⁸ Tali strumenti mostrano una costante riduzione dei nuovi ingressi in trattamento: la media mensile della Mobilità (ordinaria e in deroga) è passata da 12 mila e 300 nuovi trattamenti nel 2014 a 4 mila e 500 nel 2015, per scendere ancora a 3 mila e 600 nel 2016). Analoga contrazione

L'analisi per genere e per fasce d'età mette in risalto un carattere prevalentemente femminile (soprattutto di età media) dell'aumento di trattamenti nel periodo estivo e una più marcata caratteristica maschile (di età giovane) connessa all'aumento dei trattamenti nel periodo autunnale.

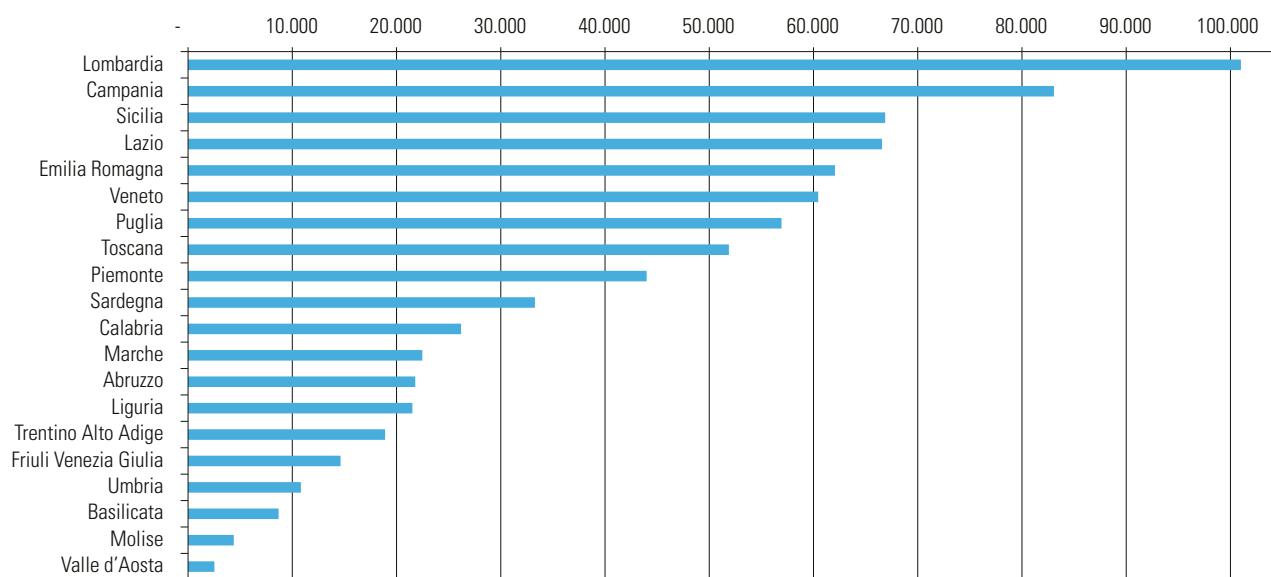
Nella figura 2 la distribuzione riguarda le medie regionali dei trattamenti attivi per mese, calcolata sul periodo di 19 mesi in cui lo strumento è sicuramente stato utilizzato a regime (da giugno 2015 a dicembre 2016, escluso quindi il primo mese di avvio dei trattamenti Naspi).

Rispetto all'arco temporale considerato, le componenti regionali che formano una media nazionale di 778.065 trattamenti attivi mensilmente risultano coerenti con le specificità della "geografia dei mercati del lavoro". Lombardia e Campania (rispettivamente con circa 100mila e 80 mila trattamenti di Naspi mensilmente attivi), così come Lazio, Sicilia, Veneto ed Emilia Romagna (tra 60 e 65mila trattamenti medi mensili) o Puglia e Toscana (in media 50-55 mila trattamenti mensili) tendono, dunque, a riproporre un quadro già noto da tempo (Anastasia *et al.* 2016)

Per il sistema dei servizi pubblici per il lavoro è questo un bacino d'utenza effettivo⁹ - cioè chiamato a presentarsi presso il proprio Centro per l'impiego di appartenenza

si registra per la Dis_Coll che passa da una media mensile di 1.600 nuovi trattamenti nel 2015 a poco meno di 1.000 nuovi trattamenti avviati ciascun mese del 2016.

⁹ Si ricorda che il numero di trattamenti attivi per mese è pressoché coincidente con il numero di percettori mensili.

Figura 2 - Naspi attive mensilmente - medie regionali (1 giugno 2015 - 31 dicembre 2016)

Nel periodo considerato la media nazionale è di 778.065 Naspi attive mensilmente

Fonte: elaborazioni proprie su microdati Banca dati Percettori dell'Inps

(di residenza) almeno nelle prime settimane successive alla data di decorrenza¹⁰ - superiore alla loro effettiva capacità di risposta; capacità significativamente distante da quello che un adeguato sistema dovrebbe esprimere per essere in grado di offrire servizi sufficientemente efficaci. (Isfol 2016; Bergamante e Marocco 2014).

Più in generale, i disoccupati e le disoccupate che hanno beneficiato, o stanno beneficiando, di almeno un trattamento Naspi hanno svolto l'attività lavorativa precedente la disoccupazione in quattro settori economici che, complessivamente, coinvolgono il 60% dei trattamenti totali di Naspi: "Alberghi, bar e ristoranti" (22,2%); "Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività imprenditoriali e professionali" - sostanzialmente, come vedremo, lavoratori somministrati - (14,8%); Istruzione (11,7%), con una presenza femminile di 8 su 10; "Attività manifatturiere" (10,9%). Il settore del "Commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di auto, moto e di beni personali e per la casa" e delle "Costruzioni" registrano rispettivamente il 10,1% e il 9,3% del totale dei trattamenti di Naspi. Al di sotto del 6% si posizionano gli altri settori di provenienza dei trattati.

Un dato interessante riguarda il 5,4% dei casi (157.398 trattamenti complessivi) per i quali quest'informazione

è stata registrata come NULL. Sappiamo che si tratta quasi esclusivamente di trattamenti rivolti alle "Lavoratrici domestiche" per le quali la Banca dati percettori al momento non prevede l'archiviazione delle informazioni sul datore di lavoro (individui) comunque presenti nei sistemi gestionali dell'Inps. Questo aggregato, per oltre il 90% è rappresentato da donne di nazionalità straniera (Romania, Ucraina, Albania, Moldavia e Filippine le più frequenti) e una età media fortemente concentrata sulle classi d'età superiori ai 44 anni¹¹.

Per analizzare più approfonditamente i settori economici di provenienza siamo scesi all'interno della classificazione dell'Istat fino al V *digit* (gruppi Ateco) e, ferdandoci ai primi 16 gruppi ordinati in base alle frequenze più elevate (tabella 5), è possibile verificare che:

- il numero di trattamenti maggiori ha coinvolto i docenti precari (ma soprattutto le docenti precarie con una quota femminile dell'80%) della scuola secondaria superiore (300.235 trattamenti dal maggio 2015 a dicembre 2016) e in misura decisamente minore della

¹⁰ Si veda la Circolare del 23 dicembre 2015 n. 34 (d.lgs. n. 150/2015 recante "disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183" - prime indicazioni) e la successiva Circolare del 29 novembre 2016 n. 39, ambedue del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

¹¹ In termini più generali, circa il 10% dei trattamenti Naspi attivati da maggio 2015 a dicembre 2016 ha riguardato un disoccupato o (in maggioranza) una disoccupata di nazionalità straniera (292.086 trattamenti, di cui 157.398 relativi a lavoratrici domestiche). È interessante notare in questa categoria di nazionalità straniera (informazione registrata con il luogo di nascita) la presenza di percettori nati in Paesi europei avanzati (circa il 7% del totale dei trattamenti rivolti a stranieri) quali Germania, Francia, Svizzera e Belgio. Si tratta, verosimilmente di individui di origine italiana, nati nei tradizionali paesi di forte emigrazione italiana e ritornati successivamente e stabilmente in Patria.

scuola primaria (24.322 trattamenti). Una più equilibrata distribuzione tra i due generi, ma un'età media decisamente minore caratterizza, invece, i trattamenti dei disoccupati provenienti dal settore turistico e ciò vale per tutti e quattro i gruppi Ateco che lo compongono: "Alberghi" (263.389 trattamenti); "Ristoranti" (189.355 trattamenti), "Bar" (104.120) e "Campeggi" (60.071);

- la composizione del settore "Attività immobiliari, noleggio, informatica, ecc." registra la forte presenza di trattamenti rivolti ai lavoratori e lavoratrici che hanno involontariamente concluso il rapporto di lavoro - quasi esclusivamente a tempo determinato - con una società di "Ricerca, selezione e fornitura di personale" (192.555 trattamenti rivolti quindi a ex lavoratori somministrati)¹².
- in ultimo, i gruppi afferenti al settore economico del "Manifatturiero" riguardano soprattutto l'"Industria alimentare, delle bevande e del tabacco" (89.025 trattamenti), la "Produzione e lavorazione del metallo" (61.722 trattamenti) e, con un numero minore di trattamenti (inferiori a 30 mila), l'"Industria Tessile" e la "Fabbricazione di macchine e apparecchi meccanici".

Tabella 5 - Trattamenti Naspi (maggio 2015 – dicembre 2016) per gruppi ATECO (primi 16 gruppi con numero trattamenti più alto)

1	Istruzione secondaria	300.235
2	Alberghi	263.389
3	Ricerca, selezione e fornitura di personale	192.555
4	Ristoranti	189.355
5	NULL (Lavoratrici domestiche)	157.398
6	Bar	104.120
7	Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	89.025
8	Servizi di pulizia e disinfestazione	74.592
9	Altre attività di tipo professionale e imprenditoriale n.c.a.	67.130
10	Produzione di metallo e fabbricazione di prodotti in metallo	61.722
11	Campeggi e altri alloggi per brevi soggiorni	60.073
12	Attività legali, contabilità, consul. fiscale, studi di mercato, consul. comm. e di gestione	30.440
13	Industrie tessili e dell'abbigliamento	28.663
14	Istruzione primaria	24.322
15	Mense e fornitura di pasti preparati	23.186
16	Fabbricazione di macchine e apparecchi meccanici (compr. Install., mont., ripar. e manut.)	21.939

Fonte: Elaborazioni proprie su microdati Banca dati Percettori dell'Inps

¹² Il lavoro somministrato, ex lavoro interinale, è un contratto in base al quale l'impresa (utilizzatrice) può richiedere manodopera ad agenzie autorizzate (somministratori) iscritte in un Albo tenuto presso il Ministero del Lavoro. Purtroppo, nella Banca dati percettori non sono presenti informazioni sull'azienda utilizzatrice.

Naturalmente la numerosità dei trattamenti non esplicita il reale peso specifico delle diverse categorie di percettori di Naspi. La tabella che segue (tabella 6), infatti, propone una distribuzione dei trattamenti per gruppi economici e per classi di durata teorica (o, se vogliamo, potenziale) del trattamento.

Tabella 6 – Distribuzione % dei trattamenti di Naspi per gruppi Ateco ricodificati e classi di durata teorica del trattamento.

Durate teoriche

Settori ATECO ricodificati	da 18 a 24 mesi	da 13 a 18 mesi	da 5 a 12 mesi	fino a 4 mesi	Totale complessivo
Lav. domestici	37,0	21,3	32,8	8,9	100,0
Commercio all'ingrosso e al dettaglio, ecc.	35,0	16,5	31,7	16,8	100,0
Attività manifatturiere	33,7	15,3	31,7	19,3	100,0
Altri settori	30,4	15,1	35,1	19,5	100,0
Attività immobiliari, noleggio, informatica, (esclusa Ricerca e selezione personale)	28,0	15,9	33,3	22,8	100,0
Costruzioni	25,9	16,8	39,6	17,6	100,0
Sanità e altri servizi sociali	25,0	17,6	38,5	18,9	100,0
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	21,4	16,5	40,7	21,5	100,0
Altri servizi pubblici, sociali e personali	15,6	12,8	40,5	31,1	100,0
Pubblica amministrazione e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	12,8	18,5	37,2	31,5	100,0
Ricerca e selezione personale (Somministrazione)	10,0	15,6	45,2	29,2	100,0
Istruzione	9,4	32,7	47,0	10,9	100,0
Alberghi, bar e ristoranti	8,9	10,4	49,5	31,2	100,0
Totale	21,1	16,9	40,3	21,7	100,0

Fonte: Elaborazioni proprie su microdati Banca dati Percettori dell'Inps

I due gruppi che generano un andamento ciclico della Naspi, i docenti precari e, soprattutto, gli stagionali dal settore turistico sono spesso destinatari di trattamenti brevi (per i secondi, addirittura, i trattamenti non superiori ai 12 mesi sono l'80,7% del totale, con una quota del 31,2% di durata compresa tra 1 e 4 mesi). Trattamenti dalla durata preventivata più consistente caratterizzano, invece, i disoccupati provenienti dal settore Manifatturiero, del Commercio e le Lavoratrici domestiche, rispettivamente il 49%, il 51% e il 58,3% con durate superiori ai 12 mesi. Ma l'analisi della durata dei trattamenti, nella verifica di quanto effettivamente realizzato rispetto a

quanto previsto, impone ulteriori approfondimenti che affronteremo nel paragrafo successivo dedicato all'individuazione della platea potenziale dell'Assegno di Ricollocazione.

L'analisi della durata effettiva dei trattamenti deve tener conto che la Naspi, forse in misura maggiore rispetto alle precedenti forme di sussidio al reddito in caso di disoccupazione, deve considerare alcuni importanti elementi di carattere gestionale connessi sia agli eventi lavorativi che possono intervenire durante il periodo di trattamento, sia (ma con ogni probabilità in misura decisamente inferiore) all'applicazione del principio di condizionalità che caratterizza in modo crescente le prestazioni di sostegno al reddito in caso di disoccupazione. (Pessi e Sigillò Massara 2017).

Di seguito (tavola 1) si riporta una sintesi schematica di tali importanti elementi¹³.

Tavola 1 - Aspetti amministrativi per la gestione dei trattamenti di Naspi

INTERRUZIONE Naspi

Come già previsto in precedenza per l'Aspi, l'indennità si perde nelle seguenti ipotesi:

- inizio d'attività lavorativa in forma autonoma o d'impresa non comunicata all'Inps;
- raggiungimento dei requisiti per la pensione;
- rioccupazione con contratto di lavoro subordinato superiore a 6 mesi, se il reddito annuo è sopra la soglia di 8.145 Euro;
- percezione di reddito da lavoro autonomo per una cifra superiore a 4.800 Euro in un anno;
- percezione di reddito da lavoro occasionale accessorio (buoni lavoro o voucher) per un ammontare superiore a 3.000 Euro in un anno;
- rifiuto di partecipare, senza giustificato motivo, ad un'iniziativa di politica attiva del lavoro (programma di formazione, tirocinio, ecc.), o partecipazione non regolare;
- mancata accettazione di un'offerta di lavoro adeguata (il cui livello retributivo sia superiore almeno del 20% dell'importo lordo della Naspi);
- acquisizione del diritto all'assegno ordinario d'invalidità.

RIDUZIONE Naspi

- La disoccupazione Naspi è ridotta nei seguenti casi:
- nuovo rapporto subordinato a tempo indeterminato o della durata maggiore di 6 mesi, ma con reddito inferiore alla soglia di esenzione: in tale ipotesi la Naspi viene mantenuta, ma ridotta dell'80% del reddito conseguito col nuovo impiego;
- nuovo reddito derivante da lavoro autonomo o d'impresa, entro i € 4.800 annui: anche in questo caso, l'assegno è ridotto dell'80% delle entrate presunte;
- mancata presentazione, senza giustificato motivo, agli appuntamenti stabiliti con l'operatore del CPI.

¹³ Le Circolari Inps n.94/2015 e la successiva n.142/2015 hanno fornito le istruzioni operative per accedere al beneficio. Da ultimo con la Circolare n.194/2015, l'Istituto ha chiarito alcuni aspetti legati alla fruizione della Naspi rispetto alle novità introdotte dei Decreti Legislativo nn. 148/2015 e 150/2015.

SOSPENSIONE Naspi

- L'indennità Naspi è sospesa d'ufficio dall'Inps nell'ipotesi in cui vi sia un nuovo rapporto di lavoro subordinato della durata minore di 6 mesi, con reddito annuo sopra la soglia di esenzione (8.145 Euro): in tale caso, l'indennità è sospesa per tutta la durata del rapporto, e continuerà a decorrere soltanto dopo la cessazione.

La conclusione del trattamento, rispetto a quanto definito nella sua fase di avvio circa durata e importi, può risultare articolata in tre modi diversi:

- trattamenti conclusi esattamente come previsto, cioè a scadenza naturale, in questo caso la DT_fine_effettiva coincide con la DT_fine_teorica;
- trattamenti conclusi successivamente alla DT_fine_teorica perché caratterizzati da una sospensione del trattamento causata dal momentaneo re-inserimento lavorativo del percettore (lavori temporanei);
- trattamenti conclusi prima della DT_fine_teorica, ossia interrotti (o ridotti nell'importo erogato) per perdita dei requisiti lavorativi, retributivi e "comportamentali" elencati nella tavola precedente.

5. Le platee potenziali e le non platee dell'Assegno di Ricollocazione

L'Assegno di Ricollocazione (AdR) introdotto con gli articoli 23 e 24 del D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150 è uno strumento (quale evoluzione dei voucher formativi o della dote lavoro già in uso presso diverse amministrazioni regionali titolari degli interventi di politica attiva del lavoro) che aiuta la persona disoccupata a migliorare le possibilità di trovare la propria ricollocazione nel mondo del lavoro. L'Assegno è destinato a chi percepisce l'indennità di disoccupazione Naspi da almeno quattro mesi e consiste in un importo finanziario da utilizzare presso i soggetti che forniscono servizi di assistenza alla ricerca di lavoro (Centri pubblici per l'impiego o altri soggetti accreditati). Serve a potenziare le attività di supporto e fornire un servizio personalizzato agli utenti. L'importo dell'assegno spetta non direttamente alla persona disoccupata, ma al soggetto che ha fornito il servizio di assistenza alla ricollocazione e solo se la persona disoccupata, titolare dell'assegno, trova lavoro (con contratto a tempo indeterminato, compreso l'apprendistato e il tempo determinato, maggiore o uguale a 6 mesi). L'importo varia da un minimo di 250 euro ad un massimo di 5.000 euro, a seconda della stima del grado di difficoltà della ricollocazione (profilo di occupabilità) della persona disoccupata (Anpal-Isfol: 2016).

Al fine di analizzare le platee potenziali dell'AdR abbiamo estratto dalla Banca dati Percettori tutti i trattamenti di Naspi relativi (in termini di decorrenza) al periodo di 12 mesi compreso tra il 1 giugno 2015 al 31 maggio 2016 (nella figura 3 la somma dei trattamenti evidenziati dalla linea nera).

La somma dei nuovi ingressi in trattamento Naspi nei 12 mesi considerati rappresenta il nostro gruppo osservato, pari a circa il 56% del totale dei trattamenti Naspi registrati fino alla data di estrazione dei microdati concernenti la Naspi (dal 9 maggio 2015 al 15 marzo 2017). In termini di struttura anagrafica (sexso e classi di età) e di distribuzione geografica, le differenze tra la popolazione totale di trattamenti Naspi e il gruppo di trattamenti Naspi selezionato mostra differenze molto contenute (non superiori allo 0,4%).

Il totale dei trattamenti Naspi osservato, pari a 1.625.636 trattamenti (con decorrenza 1 giugno 2015 - 31 maggio 2016) analizzati in termini di durata teorica e di durata effettiva del trattamento si suddivide in 4 gruppi:

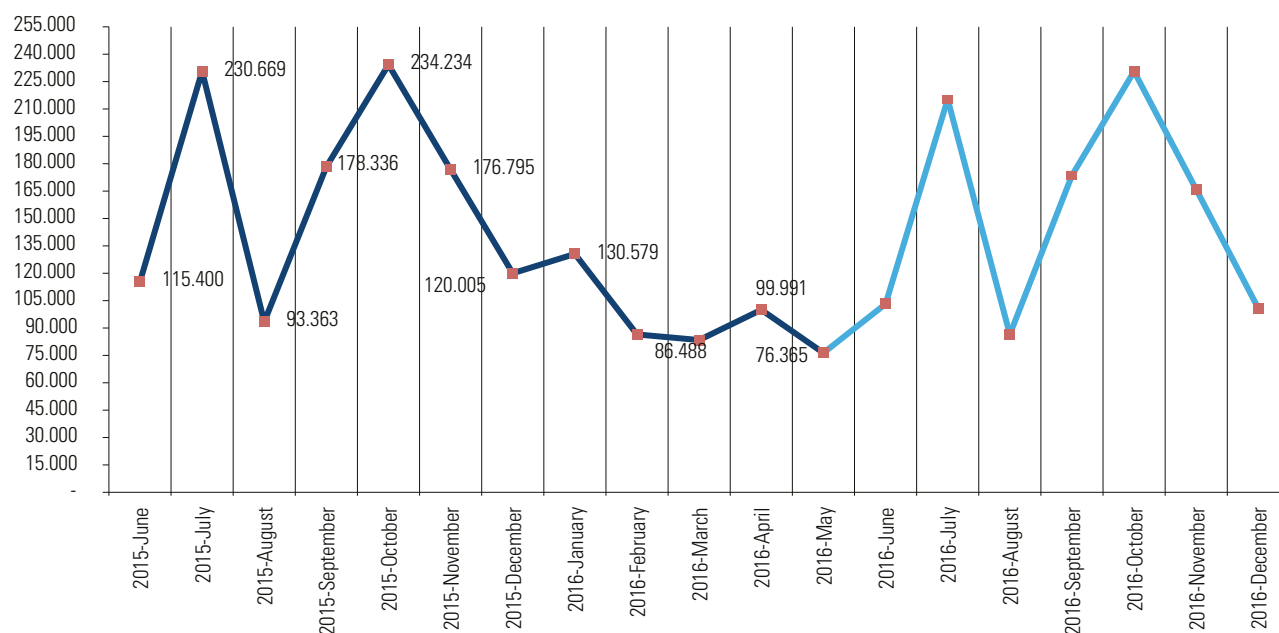
- *A= (durata < 5 mesi teorica ed effettiva)*, ossia trattamenti che avevano una durata teorica riconosciuta non superiore ai quattro mesi e che, nei fatti, hanno concluso la Naspi entro la fine del quarto mese;
- *B= (durata < 5 mesi solo effettiva)*, cioè trattamenti che avevano diritto a più di quattro mesi, ma che hanno concluso il trattamento entro la fine del quarto mese perché interrotti per un evento di rioccupazione oppure per mancato rispetto della condizionalità.;
- *C= (durata < 5 mesi solo teorica)*, vale a dire trattamenti che avevano una durata teorica riconosciuta non superiore ai quattro mesi, ma che, a causa di una o più sospensioni intervenute per un evento di ricollocazione della durata inferiore ai 6 mesi, hanno superato il limite temporale dei quattro mesi maturando il diritto all'AdR.;

- *D= (durata > di 4 mesi teorica ed effettiva)*, dunque trattamenti che avevano una durata teorica riconosciuta superiore ai quattro mesi e che, nei fatti, hanno concluso la Naspi oltre la conclusione del quarto mese.

I primi tre gruppi A, B e C (complessivamente 644.249 trattamenti, pari al 35,3% del totale dei disoccupati involontari nel periodo considerato, ossia il 39,6% del totale dei trattati dalla Naspi) rappresentano l'insieme dei disoccupati trattati non destinatari dell'Assegno di ricollocazione: perché il loro periodo di trattamento teorico ed effettivo è stato inferiore ai 5 mesi (gruppo A e C); oppure perché il periodo effettivo, diversamente da quanto previsto, è stato inferiore a 5 mesi (gruppo B). Il gruppo D (981.387 trattamenti, pari al 53,8% del totale dei disoccupati involontari nel periodo considerato, ossia il 60,4% del totale dei trattati dalla Naspi), al contrario, formano la platea di destinatari del sussidio Naspi che, potenzialmente, ha diritto all'AdR: perché il periodo effettivo, coerentemente con quanto previsto, è stato superiore a 4 mesi (tabella 7).

Il diagramma di flusso che segue (tavola 2) sintetizza questa informazione partendo dalla più ampia platea dei disoccupati involontari (cessazioni involontarie avvenute dal 1° giugno 2015 al 31 maggio 2016, pari a 1.823.923 disoccupati), il sottogruppo dei "super forti" rispetto al mercato del lavoro, che si ricolloca entro gli 8 giorni necessari per presentare la domanda di Naspi (pari a 198.287 disoccupati involontari). Il gruppo invece dei destinatari ef-

Figura 3 - Andamento nuovi ingressi in trattamento Naspi (giugno_2015 - dicembre_2016)



Fonte: Elaborazioni proprie su microdati Banca dati Percettori dell'Inps

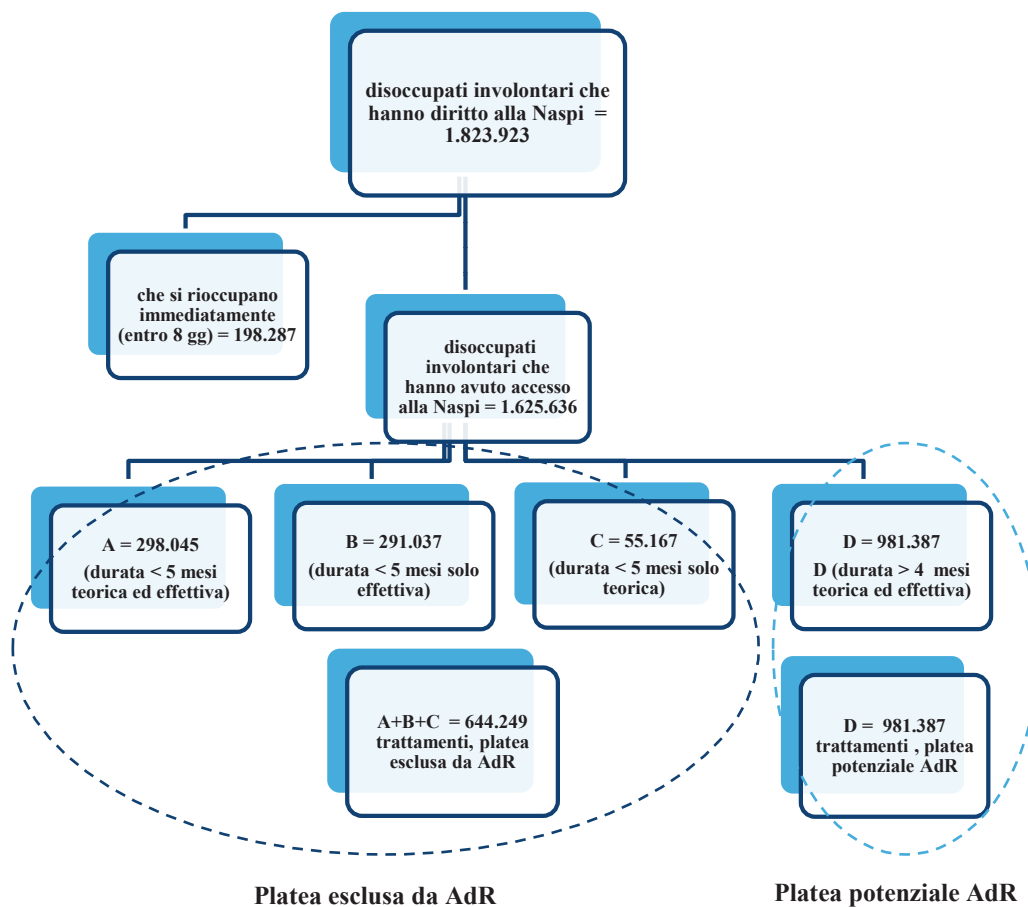
Tabella 7- Popolazione disoccupati involontari e trattamenti Naspi (coorte annuale*) per gruppi e platee

	v.a.	v.% sul totale dei disoccupati involontari	v.% sul totale dei trattamenti Naspi
Disoccupati involontari che hanno diritto alla Naspi	1.823.923	100%	
che si rioccupano immediatamente (entro 8 gg)	198.287	10,9%	
Disoccupati involontari che hanno avuto accesso alla Naspi	1.625.636	89,1%	100,0%
Gruppo A	298.045	16,3%	18,3%
Gruppo B	291.037	16,0%	17,9%
Gruppo C	55.167	3,0%	3,4%
Gruppo D	981.387	53,8%	60,4%
Platea esclusa da AdR (A+B+C)	644.249	35,3%	39,6%
Platea potenziale AdR (D)	981.387	53,8%	60,4%

* Disoccupati involontari dal 23/05/2015 all'8/06/2016; Trattamenti Naspi con DT_decorrenza dall'1/06/2015 al 31/05/2016

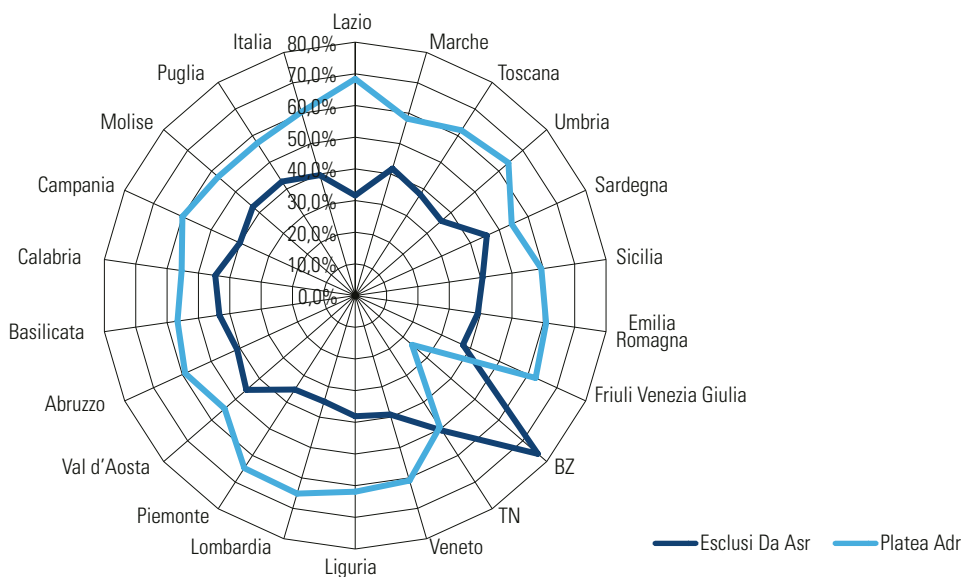
Fonte: Elaborazioni proprie su microdati Banca dati Percettori dell'Inps

Tavola 2- Diagramma di flusso da disoccupati involontari a disoccupati trattati dalla Naspi suddivisi in gruppi platee e non platee di AdR (dal 1 giugno 2015 al 31 maggio 2016)



Fonte: Elaborazioni proprie su microdati Banca dati Percettori e su campione CICO

Figura 4 - Platea potenziale dell'AdR ed Esclusi dall'AdR per Regione e Province autonome- Distribuzione percentuale



Fonte: Elaborazioni proprie su microdati Banca dati Percettori dell'Inps

fettivi di trattamento di sostegno al reddito tramite Naspi, in base alle durate teoriche ed effettive si suddivide nei 4 gruppi illustrati sopra, che vanno a formare la platea degli esclusi e la platea dei potenziali titolari dell'AdR.

In termini geografici (figura 4) la platea potenziale dell'AdR (linea rossa nella figura) e gli esclusi dall'AdR (linea azzurra nella figura) - ad eccezione del Trentino A.A. - si distribuiscono in modo sostanzialmente uniforme, tra il 71,6% del Lazio al 57,6% della Sardegna per quel che concerne la platea potenziale di AdR. L'unica eccezione, si accennava, è il valore percentuale del Trentino A.A. e nello specifico quello registrato per la P.A. di Bolzano, l'unica zona geografica ad avere una platea potenziale molto bassa (23,9%) e, di converso, un'alta percentuale di trattamenti Naspi molto brevi (non superiori a 4 mesi), quindi esclusi dall'AdR, pari al 76,1%¹⁴.

6. Caratteri salienti dei gruppi individuati

Il gruppo A (298.045 trattamenti pari al 18,3% del totale dei trattamenti considerati) è un gruppo di disoccupati

¹⁴ Questo dato è condizionato dalla doppia stagionalità (invernale ed estiva) della provincia dolomitica. Per trovare conferma, siamo scesi a livello di singolo CPI e le percentuali più basse di trattamenti effettivi di Naspi superiori a 4 mesi si registra proprio nelle zone a più forte vocazione turistica: Brunico (9,3% del totale dei trattamenti afferenti a questo CPI); Bressanone (17%); Vipiteno (17%).

che non ha maturato sufficienti requisiti contributivi o lavorativi tali da determinare il diritto ad un sostegno al reddito di durata superiore ai 4 mesi. Per loro il trattamento si è avviato e concluso come previsto nell'arco di un periodo di tempo non superiore ai 120 giorni. La provenienza è soprattutto quella che fa riferimento al settore del "Turismo" (+10% rispetto alla distribuzione per settori dell'intero gruppo osservato) e in misura minore alla "Istruzione" (+5%). L'età media di questo gruppo è decisamente più bassa rispetto a quella dell'intera popolazione analizzata e la componente rappresentata dalla classe d'età fino a 24 anni raddoppia il suo peso passando dall'8,2% al 16,5%.

Il gruppo B (291.037 trattamenti pari al 17,9% del totale), rappresenta quella sottopopolazione della platea più complessiva dei disoccupati involontari che ha avuto diritto ad un trattamento Naspi superiore ai 4 mesi ma che, nel corso del trattamento ha avuto una nuova opportunità lavorativa che ha determinato l'interruzione del trattamento per perdita del requisito di disoccupazione. Il 52% del gruppo B aveva una durata prevista di sussidio al reddito per un periodo compreso tra 5 e 12 mesi, il 30,7% una durata teorica compresa tra 13 e 18 mesi e il rimanente 17,3% da 19 e 24 mesi.

In termini generali, rispetto al mercato del lavoro, questa sottopopolazione "forte", sembrerebbe somigliare ai disoccupati involontari che si ricollocano subito dopo aver perso il lavoro senza aver presentato la domanda di sussidio al reddito. Non è proprio così. C'è, infatti, da evidenziare che il gruppo B si caratterizza per la forte com-

ponente di precari della scuola (40,5% del totale), certamente con incarichi di supplenza lunghi se non annuali. Ma cosa emerge se analizziamo i caratteri di quella parte del gruppo B non proveniente dal mondo scolastico? Mettendo a confronto la distribuzione dell'intero "campione" con la sottopopolazione B, al netto del settore Istruzione, non emergono differenze significative sul piano anagrafico eccetto per una maggiore presenza di uomini o donne nelle classi centrali d'età (dai 35 ai 49 anni). Differenze più marcate si riscontrano, invece, se si considerano Settore e Area Geografica (o Regione residenza):

- "Alberghi, bar e ristoranti" - femmine e maschi residenti nelle aree del Nord-Est Italia – abbiamo già commentato la performance del Trentino A.A. (in particolare la P.A. di Bolzano) che nel settore ha lo stesso numero di trattamenti Naspi di Campania o Emilia (circa 30mila), ma nel gruppo B dei "forti" ne conteggia addirittura 15mila (a fronte dei 3mila per ciascuna delle altre due regioni);
- "Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni" - maschi residenti soprattutto nel Sud Italia;
- "Sanità e altri servizi sociali" – in prevalenza femmine residenti sia nel Nord-Est sia nel Nord-Ovest del territorio nazionale.

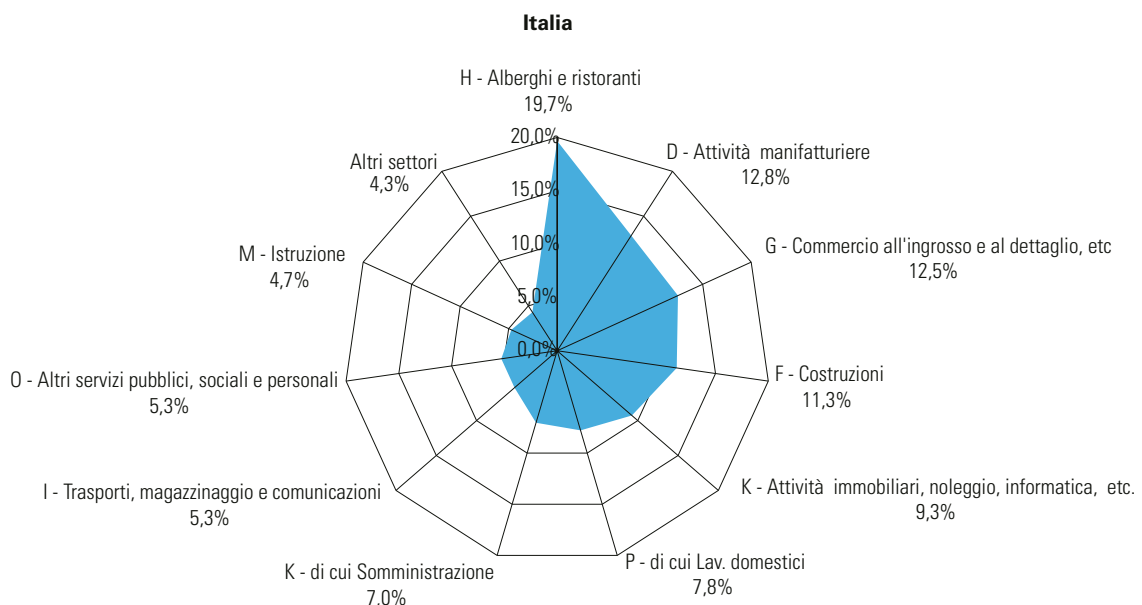
Il gruppo C (55.167 trattamenti pari al 3,4% del totale) è un gruppo molto particolare perché aveva maturato il diritto ad un trattamento di sostegno al reddito breve,

non superiore ai 4 mesi. Ciononostante i mesi effettivi di trattamento di sostegno al reddito (non superiori a 4 mesi), per effetto di una o più sospensioni del trattamento (per l'attivazione di un contratto di lavoro inferiore o uguale a 6 mesi), non sono risultati continuativi, ma si sono distribuiti su un arco temporale superiore ai 4 mesi.

La durata complessiva, comprensiva cioè anche dei periodi di sospensione, si distribuisce abbastanza uniformemente all'interno della classi di durata che vanno da 5 a 12 mesi, da 13 a 18 mesi e da 19 a 24 mesi, con la presenza di un gruppo significativo di trattamenti ancora attivi alla data di estrazione dei dati (marzo 2017) benché avviati tra la seconda metà del 2015 (21 mila su 34 mila) e la prima metà del 2016 (13 mila su 34 mila). Per questi ultimi si può ragionevolmente supporre che si tratti di lavoratori coinvolti in eventi di cessazione-attivazione molto frequenti. Si deve rammentare, infatti che sul totale delle attivazioni a tempo determinato registrate nel 2015 in Italia, il 35,4% aveva una durata non superiore a 30 giorni e che, all'interno di questo aggregato, i contratti di lavoro di un solo giorno costituiscono il 42% e quelli di 2-3 giorni il 14% (Ministero del Lavoro 2017, p. 26).

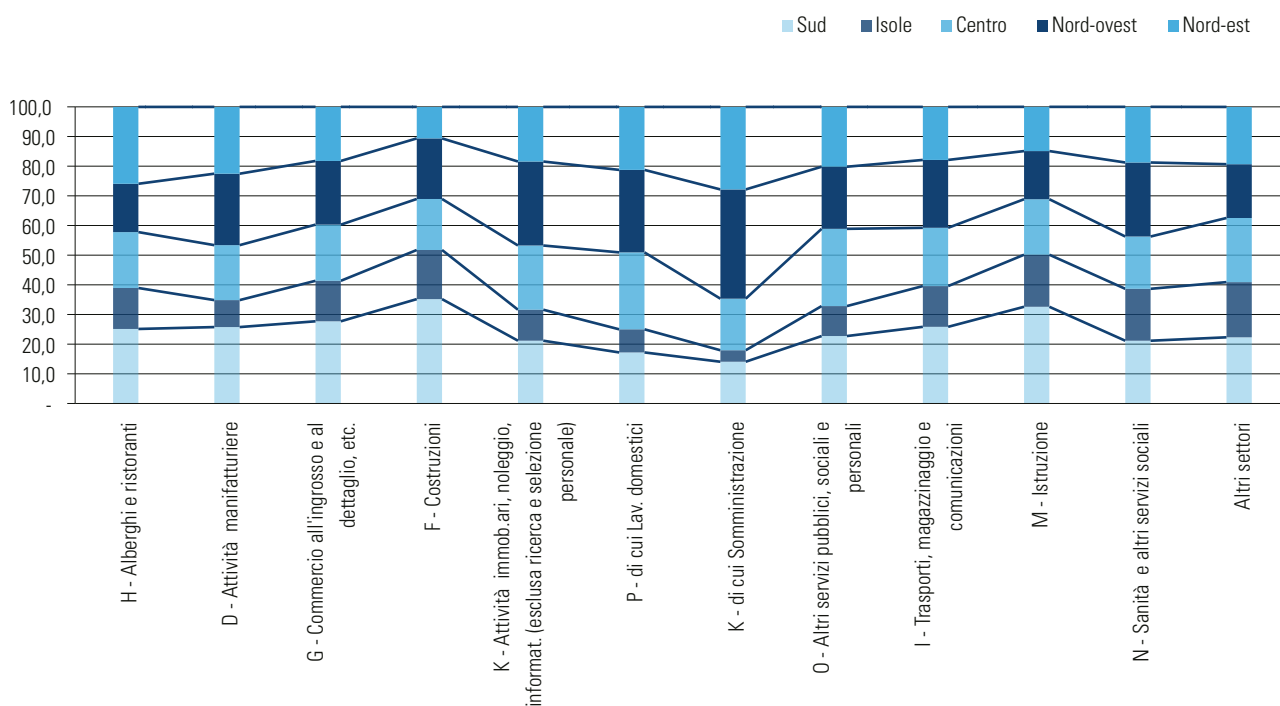
Infine il gruppo D (981.387 trattamenti pari al 60,4% del totale) rappresenta la sottopopolazione più numerosa composta da percettori che sia in fase di definizione che in fase di realizzazione hanno beneficiato della Naspi per un periodo maggiore di 4 mesi. Il gruppo D, nella

Figura 5 – Italia - Platea potenziale dell'AdR – Trattamenti Naspi dalla durata effettiva superiore a 4 mesi (totale gruppo D= 981.387 trattamenti) per settori Istat riclassificati



Fonte: Elaborazioni proprie su microdati Banca dati Percettori dell'Inps

Figura 6 - Platea potenziale dell'AdR – Trattamenti Naspi dalla durata effettiva superiore a 4 mesi (totale gruppo D= 981.387 trattamenti) per settori Istat riclassificati (=100) di provenienza e per ripartizione geografica del CPI di riferimento (residenza percettore)



Fonte: Elaborazioni proprie su microdati Banca dati Percettori dell'Inps

metà dei casi (503.059) è composto da trattamenti che dovevano avere una durata teorica compresa tra 5 e 12 mesi e, di questi il 68,7% ha concretamente avuto una durata effettiva coerente. Il 29,8% del gruppo D, invece aveva una durata teorica compresa tra 19 e 24 mesi (nella gran parte dei casi - 85,5% - si tratta di trattamenti in corso) e il rimanente 18,9% tra 13 e 18 mesi (il 65,6% dei quali in corso di trattamento).

Data la tempistica dell'osservazione possibile, appare particolarmente interessante analizzare le durate effettive della sotto popolazione afferente al gruppo D con anno di decorrenza del trattamento 2015. Per questi, nel 74,8% dei casi le durate teoriche ed effettive rientrano nella stessa classe di durata (da 5 a 12 mesi) mentre nel 25,2% dei casi qui considerati è intervenuta una (o più di una) sospensione anche se, l'osservazione possibile, non permette di quantificarne la durata.

7. La platea degli aventi diritto all'Assegno di ricollocazione

Nel corso di 12 mesi dunque, la popolazione dei trattati dalla Naspi (in totale 1.625.636 trattamenti) si suddivide in due sottopopolazioni, la più numerosa, pari a al 60,4%

del totale) afferisce al gruppo D (che ha avuto un trattamento di sostegno al reddito superiore a 4 mesi).

Nel complesso dei 981.387 trattamenti che formano la platea dell'AdR la metà sono donne e anche la distribuzione per classi di età appare sostanzialmente equilibrata. Rispetto alla distribuzione dell'intero campione osservato le differenze più significative espresse dalla platea potenziale dell'AdR riguardano l'esperienza lavorativa precedente la disoccupazione involontaria (figura 5).

Sempre in termini medi nazionali, per i disoccupati provenienti dal settore delle "Ricezione turistica" come pure per le "Lavoratrici domestiche", i caratteri anagrafici tendono a distribuirsi nei modi che abbiamo già potuto analizzare: maschi e femmine di età giovane per il settore turistico; quasi esclusivamente femmine di età medio-avanzata per le lavoratrici domestiche; giovani soprattutto maschi e femmine soprattutto di età media per i disoccupati provenienti da un'attività lavorativa regolata da un contratto di somministrazione "Società di ricerca, selezione e somministrazione di personale"; maschi in età medio avanzata per il settore delle "Costruzioni".

Riportato a 100 ogni settore è possibile, anche visivamente (figura 6), rilevare la componente rappresentata dalla ripartizione geografica riferita alla residenza del

disoccupato. Così appare evidente, sempre all'interno della platea potenziale dell'AdR, il maggior peso del Sud Italia (e in misura minore delle Isole) per i disoccupati provenienti dal settore delle "Costruzioni", della "Istruzione", dei "Trasporti" e, per quella parte di "Docenti precari della scuola" che non è stata reinserita nelle attività di docenza o che ha potuto usufruire delle opportunità offerte dai processi di messa in ruolo.

Il settore "Manifatturiero" e il "Lavoro in somministrazione", al contrario, registrano una forte componente del Nord-Est e del Nord-Ovest del Paese. Mentre per il più ampio settore dei servizi, specie le "Lavoratrici domestiche" e "Altri servizi pubblici, sociali e personali" è più alta la componente del Centro Italia.

8. Conclusioni: linee future di ricerca

Il lavoro qui presentato s'inserisce nell'alveo della "ricerca applicata" e, in quanto tale, prefigura una sua diretta utilizzazione nel processo di miglioramento continuo e ottimizzazione dell'investimento pubblico. La cornice entro la quale le future linee di ricerca andrebbero sviluppate è quella dell'individuazione, analisi e stima dei fattori che influenzano la ri-occupabilità degli individui che formano la platea potenziale dei percettori dell'Assegno di Ricollocazione.

La diversità di "condizioni di partenza" dei trattati dalle politiche del lavoro poggia sui connotati dell'esperienza lavorativa pregressa, sulle opportunità offerte dal territorio di residenza, sui fattori individuali e familiari. Tali condizioni di partenza determinano un forte impatto sulla spesa pubblica e sulla possibilità che sistemi regionali di erogazione delle misure di ri-attivazione hanno di offrire servizi sufficientemente efficaci. Per far emergere il ruolo dei fattori che influenzano la ri-occupabilità degli individui che formano la platea potenziale dei percettori di Naspi appare opportuno operare una lettura simultanea di come questi fattori/variabili influenzano, in termini probabilistici, il grado di occupabilità di ciascun individuo percettore¹⁵.

Dopodiché la domanda conoscitiva dovrebbe condensarsi su: cosa offrire a chi perché sia massimizzata l'efficacia dell'investimento pubblico?

¹⁵ Nel nostro caso precipuo, la stima dei fattori (di ciascuna modalità interna alle singole variabili) che condizionano significativamente il grado di occupabilità è quantificabile sulla "variabile di performance" (ad esempio, il numero di giornate retribuite nell'annualità successiva o nel biennio successivo la conclusione del sussidio) osservata ex-post rispetto all'evento che origina lo stato di disoccupazione amministrativa. L'osservazione, dunque, dovrebbe riguardare i trattamenti di sussidio al reddito e le storie lavorative successive alla conclusione del sussidio, per offrire una stima robusta delle determinanti dell'occupabilità a beneficio dei sistemi di profilazione della nuova, futura utenza.

Il processo di trasformazione del sistema nazionale e locale di programmazione e gestione delle misure passive-attive per la ricollocazione dei disoccupati favorisce la predisposizione di analisi valutative basate sul confronto tra gli effetti prodotti da misure differenti offerte a popolazioni simili. La contemporanea presenza di forme d'intervento diverse rivolte a uno stesso target di beneficiari è uno degli elementi fondamentali sul quale innestare proficuamente esperienze innovative di valutazione di efficacia. Adottando la stima degli effetti basata sul confronto tra gruppi di trattati da misure d'intervento diverse, la valutazione (dei differenziali) di efficacia delle politiche del lavoro, rispetto alla stima degli effetti netti, appare maggiormente praticabile¹⁶.

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, per ragioni organizzative, da limitare a pochi contesti regionali. In alternativa, o in parallelo, la disponibilità di archivi amministrativi sui trattamenti di politica del lavoro e sulle storie lavorative individuali consente di ipotizzare il ricorso ad approcci metodologici di valutazione controfattuale di tipo quasi-sperimentale, i quali, comunque, rispetto all'esperimento controllato offrono risultati meno generalizzabili a tutta la popolazione interessata. La combinazione degli elementi contingenti e strutturali di eterogeneità dei sistemi di erogazione delle politiche di ri-attivazione, unitamente alla maggiore disponibilità di microdati, rappresentano quelle condizioni favorevoli alla costruzione di gruppi d'individui da confrontare in termine di esiti e traiettorie di re-inserimento lavorativo.

¹⁶ Al fine di costruire un'osservazione controfattuale capace di approssimare quello che sarebbe successo agli stessi individui trattati se non avessero partecipato agli interventi (stima degli effetti netti) è necessario costruire (attraverso opportuna randomizzazione) gruppi di controllo formati da individui che, pur avendone i requisiti, non devono accedere al trattamento. Per la valutazione delle politiche pubbliche a regime - specie se si parla di sussidi al reddito - questa identificazione è oggettivamente difficile per motivi di ordine sia etico, sia pratico.

Bibliografia

- Anastasia B., Betazzan L., Maschio S., Mattioni G. (2016), *I licenziamenti: consistenza, dinamiche e caratteristiche nel periodo 2007-2014*, WorkINPS Papers n. 3, Roma, Inps <https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/InpsComunica/WorkInps_Papers/3_WorkINPS_Papers_3ottobre2016.pdf>
- Bergamante F., Marocco M. (2014), *Lo stato dei Servizi pubblici per l'impiego in Europa*, Occasional Paper n. 13, Roma, Isfol
- Bernardi A., Cerroni F., De Giorgi V. (2013), *Uno schema standardizzato per il trattamento statistico di un archivio amministrativo*, Istat Working Papers n. 4, Roma, Istat <<https://www.istat.it/it/archivio/87096>>
- Brancato G. (a cura di) (2016), *Linee guida per la qualità dei processi statistici che utilizzano dati amministrativi*, Versione 1.1, Roma, Istat <<https://www.istat.it/it/files/2010/09/Linee-Guida-fonte-amministrativa-v1.1.pdf>>
- Calzaroni M. (2011), *Le fonti amministrative nei processi e nei prodotti della statistica ufficiale*, Roma, Istat, <https://www.istat.it/it/files/2011/02/Calzaroni.pdf>
- Centra M., Gualtrieri V. (2016), *Il sistema di profilazione dei beneficiari dei servizi per il lavoro*, Nota tecnica, Roma, Anpal-Isfol, http://www.anpal.gov.it/Cittadini/Profilazione/Documents/Cda_2016_11_03_doc_02%201_Nota%20Profiling.pdf
- De Blasio G. (2017), *Assegno di ricollocazione. Estensione e caratteristiche dei destinatari*, Osservatorio statistico dei Consulenti del lavoro
http://www.consulentidellavoro.it/files/PDF/2017/Indagine_Assegno_Ricollocazione.pdf
- De Blasio G. (2014), *Nota Metodologica sul trattamento del campione CICO in merito alla stima del coefficiente di riporto all'universo*, Roma, Italia Lavoro - Ufficio statistico, analisi e studi
- De Vincenzi R., De Blasio G. (2017), *Interoperabilità delle banche dati amministrative sulle politiche passive e attive del lavoro*, WorkINPS Papers, n. 7, Roma, Inps <https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/InpsComunica/WorkInps_Papers/7_WorkINPS_Papers_13_settembre_17.pdf>
- Fana M., Raitano M. (2016), *Il Jobs Act e il costo della nuova occupazione: una stima, eticaeconomia*, 4 maggio <<https://www.eticaeconomia.it/il-jobs-act-e-il-coste-della-nuova-occupazione-una-stima/>>
- Inps (2017), *XVI Rapporto annuale*, luglio, Roma, Inps <https://www.inps.it/docallegatiNP/DatiEBilanci/rapportiannualiinps/Documents/INPS_XVI_Rapporto_annuale_intero_030717%20.pdf>
- Isfol (2016), *Rapporto di monitoraggio sui servizi per il lavoro 2015*, Roma, Isfol <<http://bw5.cineca.it/bw5ne2/opac.aspx?WEB=INAP&IDS=20724>>
- Istat (2015), *Soluzioni metodologiche per l'utilizzo integrato delle fonti statistiche per le stime dell'occupazione*, Istat Working Papers n. 19, Roma, Istat <https://www.istat.it/it/files/2015/12/IWP_19_2015.pdf>
- Maschio S. (2016), *Durata e caratteristiche degli episodi di disoccupazione: l'applicazione di un modello di stima su dati amministrativi*, Venezia, Agenzia Veneto Lavoro - Osservatorio & Ricerca <<https://goo.gl/YgtXE1>>
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2017), *Rapporto annuale sulle Comunicazioni obbligatorie 2016*, Roma, MLPS <[https://www.cliclavoro.gov.it/Barometro-Del-Lavoro/Documents/Rapporto_CO/2016/RAPPORTOCO_2016_mod4%20\(2\).pdf](https://www.cliclavoro.gov.it/Barometro-Del-Lavoro/Documents/Rapporto_CO/2016/RAPPORTOCO_2016_mod4%20(2).pdf)>
- Pessi R., Sigillò Massara G. (a cura di) (2017), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro*, Torino, Giappichelli
- Wallgren A., Wallgren B. (2007), *Register-based Statistics – Administrative Data for Statistical Purposes*, Chichester, England, John Wiley & Sons Ltd



Inapp
r.devincenzi@inapp.org

Roberto De Vincenzi

Ricercatore (PhD) Inapp ha maturato competenze specialistiche sul monitoraggio e la valutazione dei programmi regionali di formazione professionale e accompagnamento al lavoro con il ricorso ad approcci metodologici sia qualitativi che quantitativi. Nell'ambito del programma Visit Inps ha realizzato il progetto di ricerca "Interoperabilità delle banche dati amministrative sulle politiche passive e attive del lavoro" ed è assegnatario di un progetto sulla stima delle determinanti la ri-occupabilità dei disoccupati percettori di sussidio al reddito.



Fondazione Studi
Consulenti del Lavoro
giuseppe.deblasio@
consulentidellavoro.it

Giuseppe De Blasio

Sociologo, con specializzazione in Metodologia della ricerca ed esperto nello sviluppo di sistemi informativi statistici basati sui big data; dal 2016 è il responsabile dell'Osservatorio Statistico del Mercato del Lavoro della Fondazione Studi Consulenti del Lavoro. Dal 2009 al 2015 è stato membro operativo del Gruppo di Lavoro SISCO (Sistema Informativo Statistico Comunicazioni Obbligatorie) per Italia Lavoro, con Istat, Inps e Inapp; dal 2016 è consulente esterno del Gruppo tecnico interistituzionale sull'integrazione delle banche dati del mercato del lavoro.



I Fondi interprofessionali nella Strategia d'Impresa

Valentina Ferri, Giuliana Tesauro

Article info

Parole chiave

Fondi interprofessionali
Imprese
Economia della Formazione

Key words

Joint Interprofessional Funds
Firms
Training

Citazione

Ferri V., Tesauro G., I Fondi interprofessionali nella Strategia d'Impresa, *Sinapsi*, 8, n.1, pp. 49-59

Abstract

Il contributo indaga su quanto determinate caratteristiche delle imprese incidano sulla decisione di far ricorso ai Fondi paritetici interprofessionali per finanziare la formazione dei lavoratori. L'analisi empirica si basa sui dati della Rilevazione su Imprese e Lavoro (RIL), condotta da Inapp nel 2015. Il lavoro evidenzia come le caratteristiche delle imprese, della forza lavoro e dell'assetto manageriale e proprietario siano correlate non solo alla propensione a realizzare percorsi di formazione per i lavoratori, ma anche alla scelta di ricorrere ai Fondi interprofessionali.

The work focuses on the study of the relationship between the characteristics of the companies and their use of the Interprofessional Joint Funds to finance the training of workers. The choice of the research topic originates from the evidence of a growing interaction between the economic, productive and social system. The training system, in particular, represents the connecting element of this virtuous circle for the creation and capitalization of skills to be acquired throughout life and the Interprofessional Funds, in particular, express the synthesis of this interaction.

1. Introduzione

Lo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione, accompagnata da una crescita sostenibile e al contempo inclusiva a garanzia di un "alto tasso di occupazione che favorisca la coesione economica, sociale e territoriale" sono le priorità proposte dall'Unione europea nell'ambito del quadro dell'economia di mercato sociale europea per il XXI secolo (Commissione europea 2010). Si tratta, a ben vedere, di obiettivi collegati tra loro dal momento che elevati livelli di istruzione e un'adeguata formazione facilitano l'occupabilità, così come un incremento del tasso di occupazione partecipa a ridurre significativamente i livelli di povertà e di esclusione. Un uso efficiente delle risorse associato ad una crescente capacità di ricerca e sviluppo e di innovazione incide, inoltre, sui livelli di competitività di sistema e delle imprese in particolare stimolando la creazione di nuovi posti di lavoro.

Risulta evidente pertanto la relazione, sempre più stringente, tra il sistema economico-produttivo-sociale e il sistema formativo che assume un ruolo trasversale nella creazione e nella capitalizzazione di nuove competenze

acquisite nella fase formativa iniziale e rinnovate durante tutto l'arco della vita.

La società attuale si trova a dover affrontare la grande sfida del cambiamento che deve declinare in modo organico e dinamico l'evoluzione sociale, la conoscenza, le nuove organizzazioni del lavoro e la creazione di ricchezza (Ghisla, Bonoli, Loi 2008). Il riposizionamento degli assetti strutturali socio-economici e produttivi ha indotto la letteratura economica ad individuare le nuove determinanti e i percorsi causa-effetto tra i fattori della produzione, riscoprendo la nuova chiave interpretativa del concetto di Economia della formazione (Immel 1994; Zacher 2005).

Si tratta di un percorso che affonda le sue radici nei principi sviluppati dall'economia classica del XVIII secolo e anticipati da William Petty (1686) che per primo individuò nel lavoro la fonte del valore, attraverso una stima contabile del valore monetario dell'uomo in base al salario e al suo tempo medio di conseguimento. Ma solo successivamente, l'economista classico Adam Smith introdusse il concetto di capitale umano nell'opera *La ricchezza delle Nazioni* (1776), proponendo l'educazione in una visione economica e riconoscendo alla formazione, ovvero al gra-

do di conoscenza¹ del lavoratore una funzione determinante nella definizione del valore di un prodotto².

La formazione diventa, così, un fattore della produzione a tutti gli effetti e viene interpretata come investimento e, in quanto tale, correlato alla produttività e al salario, inteso come remunerazione di una specifica qualifica (von Thünen 1826). Le capacità umane diventano parte integrante del capitale economico e la formazione che qualifica il capitale umano assurge a capitale essa stessa essendo dotata, come qualsiasi altra merce, di un valore intrinseco espresso dai fattori necessari a produrla³.

Il dibattito e l'interesse sui temi della formazione si riaccendono con i neoclassici, negli anni Cinquanta del secolo scorso, nell'ambito delle teorie della crescita che riconoscono l'esistenza di un fattore produttivo *residuale* individuabile nell'innovazione tecnologica e nel capitale umano, inteso quale coacervo di abilità, competenze e conoscenza. Ed è proprio a tale fattore residuale che si attribuisce l'incremento della produzione nazionale che registra livelli superiori, rispetto alla quantità dei fattori produttivi tradizionali utilizzati.

In questo contesto la scuola degli economisti di Chicago (Mincer 1958; Schultz 1961; Becker 1964) dà forma ad una più solida struttura teorica relativa al rapporto tra formazione e sistema produttivo e tra formazione e crescita economica: l'Economia della formazione. Essa si attesta a pieno titolo all'interno della teoria economica neoclassica (Schultz 1961) e concettualizza in maniera organica la teoria del capitale umano, riproponendo l'istruzione come una forma di investimento in grado di aumentare la produttività e di produrre redditi futuri e quindi di crescita⁴.

Nel tempo si sono susseguiti gli approcci all'Economia della formazione e le interpretazioni sul capitale umano, accompagnati da un crescendo di iniziative formative e dalla ricerca di strategie adeguate, finalizzate ad indivi-

duare un equilibrio tra offerta formativa e domanda di specifiche qualifiche da parte dalle imprese. La ricerca economica si è soffermata sull'esigenza di individuare i criteri scientifici in grado di regolare la relazione tra sistema formativo, sistema occupazionale e sistema produttivo. Ma è proprio nell'ultimo decennio che il tema ha trovato un rinnovato vigore, stimolato dalle criticità strutturali acuite dalla crisi finanziaria: la disoccupazione, le disparità nel mercato del lavoro, la scarsità di risorse a disposizione delle imprese in particolare e dei sistemi economici in generale.

La condivisione della fase di progettazione e pianificazione della formazione è divenuta un elemento trasversale e rilevante tra le Parti sociali e, d'altro canto, le aziende impegnate in una fase di adeguamento dei processi produttivi hanno rivelato un'esigenza crescente nei confronti di una formazione di qualità dei propri dipendenti. In tale contesto ricoprono una particolare importanza i Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua⁵, gli strumenti formativi istituiti nel nostro Paese nel 2000 come azione concertativa tra le Parti sociali⁶. I Fondi hanno ricoperto via via un ruolo sempre più centrale non solo quali elementi regolatori della domanda e dell'offerta di formazione, ma anche quali strumenti potenziati di un'azione anticiclica messa in campo per contrastare gli effetti della crisi finanziaria⁷ e della disoccupazione strutturale in particolare. Essi puntano alla riqualificazione professionale degli occupati, ma anche all'inserimento lavorativo dei giovani e, quindi, sulla crescita del Paese.

Ed è proprio in questo scenario che intende inserirsi la presente ricerca, volta a studiare la relazione tra carat-

¹ La competenza di un lavoratore consente di aumentare la quantità prodotta e la qualità della merce, in un processo produttivo fondato sulla divisione del lavoro e sulla specializzazione (Smith 1776, pp.83 ss.).

² "A man educated at the expenses of much labour and time to any of those employments which require extraordinary dexterity and skill, may be compared to an expensive machin. The work which he learns to perform, it must be expected, over and above the usual wages of common labour, will replace to him the whole expenses of his education, with at least the ordinary profits of an equally valuable capital" (Smith 1776, p.118).

³ Più critico a tal riguardo il contributo di Marshall (1879) che non considerò le capacità produttive del lavoratore ovvero il capitale umano come capitale in senso proprio, ma piuttosto come un bene di consumo; infatti "preferì l'idea secondo cui il valore monetario e contabile dell'uomo si definisce attraverso ciò che consuma, vale a dire le spese necessarie per la sua esistenza, formazione compresa".

⁴ "È questa l'idea di un *return of investment*, di un'aspettativa legata ai vantaggi economici futuri derivanti dalla formazione, in cui si dovrebbe investire tenendo conto, sul fronte delle spese, anche dei costi opportunità, vale a dire dei guadagni persi" (Ghisla, Bonoli, Loi 2008, pp.71-72).

⁵ "I Fondi Paritetici Interprofessionali nazionali per la Formazione Continua sono organismi di natura associativa promossi dalle organizzazioni di rappresentanza delle Parti Sociali attraverso Accordi Interconfederali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale" (Ilsol 2016).

⁶ L'articolo 118 della Legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante *Interventi in materia di formazione professionale nonché disposizioni in materia di attività svolte in fondi comunitari e di Fondo sociale europeo* prevede che "possono essere istituiti, per ciascuno dei settori economici dell'industria, dell'agricoltura, del terziario e dell'artigianato, nelle forme di cui al comma 6, fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua".

⁷ Legge n. 2 del 28.1.2009, *Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale*. L'articolo 19 "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 in deroga afferma che "i Fondi interprofessionali per la formazione continua di cui all'articolo 118 della legge n. 388/2000 possono destinare interventi, anche in deroga alle disposizioni vigenti, per misure temporanee ed eccezionali volte alla tutela dei lavoratori, anche con contratti di apprendistato o a progetto, a rischio di perdita del posto di lavoro ai sensi del Regolamento CE 2204/2002".

teristiche delle imprese e ricorso ai Fondi paritetici interprofessionali per finanziare la formazione dei lavoratori. La necessità di indagare sulla propensione a far ricorso ai Fondi interprofessionali discende da una serie di evidenze empiriche e aspetti teorici presenti in letteratura. Il rallentamento nei Paesi meno disposti ad investire nella formazione suggerisce che anche l'Italia possa aver subito un processo di rallentamento dell'economia, dovuto anche alla minore propensione ad investire nella formazione dei dipendenti (Inapp 2016). In tal senso, si evidenzia che la formazione è fortemente correlata agli investimenti in capitale fisico (Ferri, Guarascio, Ricci 2018) e tra gli strumenti più importanti dediti alla formazione, si ritiene che i Fondi interprofessionali meritino un'analisi a parte proprio per il ruolo propulsore e di raccordo che rivestono nell'ambito della formazione nell'impresa.

La ricerca tiene, altresì, conto del *XVI Rapporto sulla Formazione continua* in cui è presente un'analisi approfondita che trae informazioni non solo dal monitoraggio, ma anche dai singoli Piani formativi, evidenziando dati relativi alle strutture e tipologie d'impresa che ne fanno uso, le finalità, i tempi e la struttura dei percorsi formativi, il numero di imprese beneficiarie, le caratteristiche dei dipendenti interessati dagli interventi, la ripartizione territoriale degli interventi (Inapp 2016).

Pertanto, più nello specifico, il lavoro analizza come le caratteristiche delle imprese, della forza lavoro e dell'assetto manageriale e proprietario siano correlate non solo alla propensione a realizzare percorsi di formazione per i lavoratori, ma anche alla scelta di ricorrere ai Fondi interprofessionali, rispetto ad alcuni aspetti della struttura organizzativa stessa. Si propone una lettura empirica delle dimensioni aziendali che si snodano all'interno di un contesto produttivo, individuandone eventuali correlazioni e interdipendenze, rispetto al finanziamento di percorsi attraverso i Fondi interprofessionali. L'analisi empirica si basa sui dati della Rilevazione su Imprese e Lavoro (RIL) del 2015, condotta da Inapp.

I risultati mostrano che i manager laureati sono più propensi ad investire in formazione, rispetto ai manager con un inferiore livello d'istruzione e scelgono come canale di finanziamento i Fondi interprofessionali.

L'impresa a conduzione familiare è negativamente associata alla propensione a realizzare percorsi di formazione, mentre la gestione manageriale ben si associa all'uso dei Fondi come strumento. La quota di personale laureato sembra essere correlata alla scelta di investire in formazione così come all'uso dei fondi interprofessionali. I sindacati aumentano la probabilità di far ricorso ai Fondi interprofessionali.

Inoltre, di particolare interesse si rivela l'esistenza di una correlazione tra il ricorso ai Fondi interprofessionali per la formazione continua e l'attuazione di misure di welfare, nonché l'applicazione di contrattazione integrativa in azienda. La scelta di mettere in relazione tali aspetti di

welfare con i Fondi interprofessionali discende dagli esiti di alcuni casi studio sui Fondi interprofessionali analizzati nell'ultimo Rapporto Formazione continua (Inapp 2016), secondo cui una serie di figure manageriali sarebbero state coinvolte sui temi relativi a *team building*, responsabilità sociale di impresa, politiche di genere. Questa ha suggerito un ampliamento della presente ricerca, approfondendo la relazione tra welfare, management e Fondi interprofessionali.

2. Il ruolo dei Fondi interprofessionali per le politiche del lavoro

L'analisi delle strategie di formazione non può prescindere dal contesto socio economico nel quale esse si sono sviluppate. È importante, infatti, soffermarsi sulla crisi strutturale che ha coinvolto i Paesi di vecchia industrializzazione, come il nostro, e ha interessato le scelte imprenditoriali anche sul fronte del reclutamento e gestione delle risorse umane (Neglia 2012).

Il nodo della scarsa crescita ha caratterizzato negativamente l'andamento economico del nostro Paese negli ultimi venti anni. Le cause sono state attribuite ad una pluralità di elementi, tra i quali certamente l'inefficienza e la scarsa qualità del sistema formativo e la conseguente carenza di capitale umano qualificato. Numerosa la letteratura economica che ha messo in evidenza gli effetti sulla produttività relativi alla selezione e alla qualificazione del capitale umano, inteso anche come elemento determinante sui fattori distorsivi del mercato del lavoro (Ferrante 2016).

Al fine di invertire tale trend negativo, il Governo e le Parti sociali sono intervenuti sul raccordo tra politiche passive e attive del lavoro⁸ e hanno esteso il ricorso alla formazione "allargando la platea dei destinatari agli incentivi, tradizionalmente destinati ai lavoratori occupati, nonché integrando la formazione con meccanismi di sostegno al reddito". Questo percorso è proseguito con il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive avviato dal cosiddetto Jobs Act⁹, tra i cui decreti attuativi ha previsto la costituzione di una rete nazionale dei servizi (pubblici e privati) per le politiche del lavoro¹⁰ che include i Fondi interprofessionali¹¹,

⁸ Accordo Stato - Regioni, 12 febbraio 2009.

⁹ Legge 10 dicembre 2014, n. 183, *Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*. (14G00196) (GU n. 290 del 15.12.2014).

¹⁰ Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*. (15G00162) (GU n.221 del 23-9-2015 - Suppl. Ordinario n. 53).

¹¹ "La rete dei servizi per le politiche del lavoro è costituita dai seguenti soggetti, pubblici o privati: a) l'Agenda Nazionale per le Politiche

valorizzati nel loro ruolo di “prossimità” alle esigenze aziendali in tema di sviluppo di competenze. I Fondi, insieme con la Rete, mirano a soddisfare i fabbisogni di competenze dei datori di lavoro e garantire sostegno nell’inserimento o nel reinserimento al lavoro per i lavoratori creando un “sistema informativo della formazione professionale, ove siano registrati i percorsi formativi svolti dai soggetti residenti in Italia, finanziati in tutto o in parte con risorse pubbliche”¹². Ai compiti di sistematizzazione delle politiche del lavoro i Fondi affiancano anche un ruolo di accompagnamento nell’applicazione degli strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro¹³. Infatti, nel caso di lavoratori dipendenti per i quali sia stata avviata una procedura di sospensione o riduzione dell’attività lavorativa i Fondi, allo scopo di mantenere e sviluppare le competenze del lavoratore, partecipano alla stipula del patto di servizio personalizzato. Essi avviano il lavoratore alla partecipazione a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o altra iniziativa di politica attiva o di attivazione.

3. I dati

L’analisi empirica si basa sui dati della Rilevazione longitudinale su Imprese e Lavoro (RIL) 2015, rilevazione di tipo campionario, condotta da Inapp con cadenza quadriennale, su un campione rappresentativo di circa 30.000 società di capitali e società di persone che operano nel settore privato non agricolo. Nell’indagine è presente una quota panel pari a circa la metà del campione. L’indagine RIL studia le imprese sotto il profilo

Attive del Lavoro (Anpal); b) le strutture regionali per le Politiche Attive del Lavoro; c) l’Inps, in relazione alle competenze in materia di incentivi e strumenti a sostegno del reddito; d) l’Inail, in relazione alle competenze in materia di reinserimento e di integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro; e) le Agenzie per il lavoro, di cui all’articolo 4 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e gli altri soggetti autorizzati all’attività di intermediazione ai sensi dell’articolo 12 del presente decreto; f) i fondi interprofessionali per la formazione continua di cui all’articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388; g) i fondi bilaterali di cui all’articolo 12, comma 4, del decreto legislativo n. 276 del 2003; h) l’Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL) e Italia Lavoro S.p.A.; i) il sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di scuola secondaria di secondo grado”, Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, art.2.

¹² Citato decreto legislativo n.150/2015, Capo I “Rete dei Servizi per le politiche del lavoro”, art. 15.

¹³ La stipula del patto di servizio personalizzato, nel caso di lavoratore in costanza di rapporto di lavoro, può essere conclusa sentito il datore di lavoro e l’eventuale concorso dei Fondi interprofessionali per la formazione continua. Di conseguenza il lavoratore dipendente (di cui all’art.22, co. 1) “può essere avviato alle attività di cui all’articolo 20, co. 3, lettera a) e b), ovvero alle attività socialmente utili di cui all’articolo 26, comma 1, del presente decreto”, (Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150).

dell’utilizzo del lavoro, le caratteristiche della domanda di lavoro, il profilo manageriale, le caratteristiche degli imprenditori a seguito degli ultimi interventi normativi e il rapporto delle imprese con gli agenti di intermediazione di lavoro.

Inoltre, tale indagine fornisce informazioni molto dettagliate circa l’assetto delle relazioni industriali, l’organizzazione dei mercati interni del lavoro e le performance produttive delle imprese. In particolar modo, riguardo al tema della formazione, è possibile ricavare numerose informazioni, quali la tipologia di finanziamento piuttosto che il numero di dipendenti che ne fruiscono. Per quanto riguarda la selezione del campione, ai fini della nostra analisi, viene limitata alle realtà produttive con almeno 5 dipendenti e ciò per garantire un livello minimo di organizzazione del mercato interno del lavoro. Una volta operata tale selezione, il campione RIL si riduce a circa 12.000 società di persone e di capitali.

4. Le statistiche descrittive

La tabella 1 presenta le statistiche descrittive (pesate) relative alla distribuzione della formazione e alla tipologia di finanziamento cui le imprese fanno ricorso a seconda della dimensione e della macroarea. Mediamente a livello nazionale il 48% delle imprese con più di 5 dipendenti investono in formazione, la quota dei formati è del 33% sul totale dei dipendenti. Le imprese che investono in formazione facendo ricorso ai Fondi interprofessionali rappresentano il 6% del campione, la quota restante utilizza altre tipologie di fondi (private, statali, regionali, FSE ecc.).

Dagli esiti dell’indagine risulta evidente come la dimensione formativa all’interno dell’azienda necessiti di un percorso di diffusione e consolidamento, potendo individuare nella condivisione progettuale proposta dai Fondi interprofessionali un’occasione di radicamento, riconducibile alla specificità e alla “prossimità” che i Fondi esprimono. Certamente la dimensione di impresa incide positivamente sulla diffusione delle pratiche formative e sulla quota dei dipendenti in esse coinvolti, ma la differenza sostanziale, sotto l’aspetto dimensionale, si evince nella adesione ai Fondi interprofessionali che sembra essere quasi ad esclusivo appannaggio delle aziende che occupano oltre i 50 dipendenti. Quest’ultimo aspetto è indubbiamente riconducibile all’influenza delle rappresentanze sindacali nelle aziende di maggiori dimensioni, nelle quali il ruolo della bilateralità agevola la diffusione delle pratiche integrative e offre la possibilità di definire percorsi formativi “su misura”. La stessa tendenza appena descritta, vale considerando la distribuzione territoriale delle imprese campionarie che prevedibilmente vede il prevalere delle azioni formative e dell’utilizzo dei Fondi interprofessionali nelle aree del Nord. Spostando l’attenzione sul livello settoriale, il risultato della presente indagine è

in linea con quanto emerge anche da altre ricerche, in particolare l'ultimo Rapporto sulla Formazione continua (Inapp 2016) per quanto riguarda il dato relativo ai settori che fanno maggiormente ricorso ai Fondi interprofessionali per finanziare la formazione. Sono in genere i Fondi con un maggior numero di lavoratori ad aderire, proprio perché sono in grado di raccogliere somme consistenti ed è più probabile che vengano finanziati dei progetti formativi. In questo senso, il manifatturiero riveste un ruolo rilevante. Ne consegue che in settori mediamente a minore intensità di dipendenti e con un numero maggiore di contratti stagionali, non si intercetta la convenienza di aderire ad un Fondo interprofessionale non ricevendo un significativo "ritorno", rispetto alle risorse destinate al Fondo stesso (se non costituendo un gruppo con altre imprese con specifiche esigenze formative).

Tabella 1: distribuzione della formazione per macroarea, dimensione e settore (%)

	Dummy formazione	Quota di formati	Fondi interprofessionali
Dimensione			
5-9 dipendenti	41,2	30,7	3,6
9<n. dipendenti <50	51,8	34,5	6,4
50<n. dipendenti <250	75,5	41,9	22,4
n. dipendenti >249	89,8	50,7	49,8
Macroarea			
Nord-Ovest	54,5	38,3	7,9
Nord-Est	53,1	33,5	6,7
Centro	43,1	30,5	5,1
Sud e Isole	37,2	27,3	4,6
Settore			
Produzione e distrib. di energia, gas acqua, ecc.	64,6	44,9	14,8
Alimentari, tabacco, tessile, legno ed editoria	39,8	28,0	5,2
Industria chimica e metallurgia	56,4	38,2	9,6
Meccanica e altra manifattura	53,4	33,8	8,9
Edilizia	58,4	42,9	8,6
Commercio, ristorazione, turismo	39,2	25,4	4,0
Trasporti	49,6	36,7	5,7
Servizi informazione, finanziari e assicurativi	54,9	37,1	7,9
Servizi alle imprese	46,7	31,1	5,7
Servizi sociali privati e altro	62,1	49,9	5,5
Totale	48,2	33,1	6,3

Fonte: Elaborazioni Inapp su dati RIL 2015. Applicazione dei pesi campionari. Valori percentuali

Le variabili di interesse per la nostra analisi sono di seguito descritte. Innanzitutto, tra gli *outcomes*, la variabile "dummy formazione" individua le imprese che hanno effettuato percorsi di formazione per i dipendenti. In secondo luogo la variabile "quota di formati" è indicatrice della quota dei formati sul totale dei dipendenti. Successivamente si analizza l'incidenza dei Fondi interprofessionali come canale per finanziare la formazione.

Come si può osservare nella tabella 1, al crescere della dimensione dell'impresa, crescono anche le imprese che realizzano percorsi di formazione, così come la quota dei formati che parte dal 30,7% e arriva al 50,7% per le imprese che hanno un numero di dipendenti al di sopra di 250. L'accesso ai Fondi interprofessionali per il finanziamento della formazione, sembra riguardare in maggior misura le imprese che hanno un numero più elevato di 250 dipendenti. Fa ricorso a Fondi interprofessionali il 10% delle imprese da 5 a 50 dipendenti, il 22,4% delle imprese che hanno da 50 a 250 dipendenti e il 49,8% delle imprese con un numero superiore a 250 dipendenti.

Quando si osserva invece la distribuzione della formazione e della tipologia di finanziamento cui le imprese fanno ricorso rispetto alla macroarea, si nota come nel Sud e nelle Isole la presenza di formazione dei lavoratori, così come la quota dei formati sul totale dei dipendenti sia più bassa rispetto a tutte le altre macroaree prese in considerazione. Al Sud e al Centro le imprese in cui si realizzano corsi di formazione sono meno numerose: il 37,2%, diversamente dal Nord-Ovest (54,5%), dal Nord-Est (53%) e dal Centro (43,1%). Anche la quota dei formati sul totale dei dipendenti è abbastanza bassa, il 27,3% del Sud rispetto al 38,3% del Nord-Ovest. I Fondi interprofessionali sono una fonte meno frequente per il Sud, solo il 6,9% fa ricorso a questi ultimi, rispetto al 7,3% delle imprese situate nel Centro Italia, al 9,2% del Nord-Est e all'11% del Nord-Ovest.

Le imprese che effettuano maggiormente formazione fanno capo al settore relativo alla produzione e distribuzione di energia, gas e acqua (64,6%); sono le imprese dello stesso settore che contano una quota più elevata di dipendenti formati (44,9%). Anche nel settore dell'edilizia la quota dei formati risulta molto elevata e ammonta al 58,4%. La percentuale di imprese più elevata che utilizza Fondi interprofessionali, fa capo al settore di produzione di energia, gas e acqua, ovvero il 14,8%.

5. Analisi econometrica

Il lavoro, come più volte evidenziato, indaga su quanto l'assetto manageriale e proprietario e le sue caratteristiche, nonché la composizione per età della forza lavoro e le relazioni industriali incidano sulla decisione di far ricorso ai Fondi interprofessionali.

L'applicazione di modelli di regressione lineare e non lineare deriva dalla necessità di indagare sull'intensità nonché sulla probabilità di far uso di Fondi interprofessionali. Dal punto di vista della intensità della formazione sono molti gli studi che indagano avendo a disposizione fonti *employer-employee*, in questo caso – non avendo a disposizione questo tipo di dato – ci si concentrerà sui fenomeni inerenti al mondo delle imprese e degli imprenditori, ricavando indirettamente misure relative ai lavoratori utilizzando la quota di addetti formati. Pertanto sulla misura di intensità di formazione si effettua una regressione lineare OLS in cui la funzione risultante minimizza la somma dei quadrati delle distanze tra i dati osservati e quelli della curva della funzione. Si utilizza invece il modello Probit per stimare la probabilità di organizzare iniziative di formazione e di far uso dei Fondi interprofessionali grazie *maximum likelihood ratio* (Frazis, Gittleman, Joice 2000). Formalmente si tratta di stimare una equazione di regressione del tipo:

$$[1] Y = \alpha + \beta \cdot M_i + \gamma \cdot L_i + \zeta \cdot F_i + \varepsilon_i$$

dove la variabile dipendente Y_i può indicare alternativamente l'investimento in formazione per i dipendenti, la quota dei dipendenti formati e l'investimento in formazione con Fondi interprofessionali nell'impresa i . Per quanto riguarda le variabili esplicative, M_i è un vettore che indica il profilo manageriale e di governance delle imprese, L_i rappresenta la composizione della forza lavoro occupata ed F_i indica le caratteristiche produttive delle imprese nonché le relazioni industriali. Il termine di errore ε_i è un disturbo idiosincratico con media nulla e varianza finta. L'equazione [1] viene stimata attraverso metodi di regressione lineari (OLS) e non lineari (Probit). In particolare per l'incidenza della formazione e il ricorso a Fondi interprofessionali si presenteranno gli effetti medi marginali di tipo Probit, per la quota dei formati è stato utilizzato il metodo OLS.

Come si può osservare dalla tabella 2, i manager laureati investono in formazione (+2,2%), infatti la quota dei formati mostra coefficiente positivo (+2,3%). Per finanziare la formazione i manager con istruzione terziaria fanno ricorso ai Fondi interprofessionali (+2,3%). Il manager diplomato invece non mostra alcuna correlazione significativa con le due misure della formazione, tuttavia sembra far ricorso ai Fondi interprofessionali (+2%).

Per ciò che riguarda l'impresa familiare, in questo caso si evince quel che in letteratura è ben consolidato: l'impresa a conduzione familiare è associata negativamente alla propensione a realizzare percorsi di formazione (Ferri, Guarascio, Ricci 2018), ciò lo testimoniano ambo le misure prese in considerazione (-2,7% e -1,9%), d'altra parte –per quanto concerne invece il ricorso ai Fondi interprofessionali– è la gestione manageriale a favorire la probabilità che si faccia ricorso a questi ultimi (2,8%), la gestione familiare non mostra alcun coefficiente significativo.

Tabella 2: stima dei coefficienti (OLS) e degli effetti medi marginali (Probit)

	Iniziativa formazione	Quota di formati	Fondi interprofessionali
	b/se	b/se	b/se
Manager laureato	0,021 (0,013)	0,018 (0,012)	0,022** (0,010)
Manager diplomato	0,013 (0,011)	0,015 (0,010)	0,019** (0,009)
Impresa proprietà familiare	-0,026** (0,012)	-0,018* (0,010)	-0,009 (0,007)
Gestione manageriale	-0,008 (0,020)	0,019 (0,016)	0,026** (0,011)
Quota dipendenti laureati	0,176*** (0,031)	0,117*** (0,027)	0,080*** (0,020)
Quota dipendenti diplomati	0,049*** (0,016)	0,023 (0,015)	0,015 (0,012)
Quota di giovani	0,413*** (0,143)	0,377*** (0,130)	-0,393*** (0,122)
Sindacati	0,019* (0,011)	0,012 (0,010)	0,018** (0,007)
Welfare aziendale	0,140*** (0,021)	0,094*** (0,015)	0,040*** (0,010)
Contrattazione di II livello	0,117*** (0,015)	0,061*** (0,012)	0,064*** (0,008)
Altri controlli	sì	sì	sì
N di osservazioni	12.625	12.625	12.620

Fonte: Inapp. Elaborazioni su dati RIL 2015

È la quota di personale laureato che sembra incidere in maniera significativa sulle misure relative alla formazione intese come *dummy* (+17,4%) e come quota di formati (+11,6%); tale misura risulta associata con un coefficiente simile e significativo ai Fondi interprofessionali (7,8%). La correlazione positiva che si rileva sia rispetto al manager/proprietario laureato, sia rispetto alla quota di laureati presenti nell'impresa, potrebbe anche significare che esiste una relazione positiva laddove non solo il personale dipendente possiede un titolo di studio eleva-

to, quanto piuttosto grazie alla combinazione tra elevato titolo di studio del manager e quota di personale ad alta qualificazione.

Sulla quota di giovani emerge una correlazione positiva per le due misure relative alla formazione: 40% e 37% per ciò che riguarda rispettivamente l'investimento in formazione e la quota di formati. Diversamente dalle altre variabili, quest'ultima è correlata negativamente con il ricorso ai Fondi interprofessionali (-41%). Più giovane è la struttura per età dei dipendenti, meno probabile è che si faccia ricorso ai Fondi interprofessionali.

I servizi sociali per i lavoratori, dunque il welfare aziendale, è correlato - con coefficienti rispettivamente +14% e +9,4% - con la *dummy* della formazione e la quota di formati, nonché con la probabilità che si faccia ricorso ai Fondi interprofessionali (4%). Per ciò che concerne la contrattazione di II livello, anche in questo caso per le due misure relative alla formazione, i coefficienti risultano positivi e significativi, sia per i percorsi formativi (12,3%), sia per la quota di formati (6,5%). Anche la contrattazione di II livello ha una relazione positiva e significativa (+6,9%) con la scelta di far ricorso ai Fondi interprofessionali per investire sulla formazione. Probabilmente le imprese che investono in servizi sociali per i lavoratori, sono le stesse disposte ad investire per la formazione e che per finanziarla fanno ricorso ai Fondi interprofessionali.

La contrattazione di secondo livello, intesa come flessibilità oraria, salario accessorio ecc. è associata al maggiore investimento di percorsi formativi (12,3%) e ad una più elevata quota di formati (6,5%), nonché ad una probabilità del 6,9% in più che per finanziare la formazione si faccia uso dei Fondi interprofessionali.

Da quanto sin qui emerso, è evidente come le imprese del campione abbiano optato a favore di una soluzione coordinata tra offerta di servizi di welfare aziendale e investimenti in formazione. Questo andamento testimonia un trend controcorrente, rispetto ad una parte della letteratura che individua un *trade off* tra welfare e iniziative di formazione. Nel nostro caso la strategia coordinata tra le due variabili, associata alla presenza della contrattazione di secondo livello, esprime un atteggiamento aziendale a favore di tutte le componenti integrative in grado di apportare un sostegno significativo congiunto alla composita dimensione aziendale, a sostegno della capacità competitiva, innovativa e di qualità delle attività produttive. Le imprese, in tal modo, intervengono sinergicamente sugli obiettivi di riqualificazione professionale a supporto dei processi di riconversione produttiva e migliorano il benessere aziendale, la fidelizzazione dei dipendenti e l'occupabilità, beneficiando nel contempo dei vantaggi derivanti dal *favor* fiscale¹⁴. Inoltre, vale la

¹⁴ Gli esiti della presente ricerca trovano conferma nella pratica di impresa. "Basti pensare al modello di convergenza realizzato con l'esperienza della rete Giunca (Gruppo Imprese Unite Nel Collaborare At-

pena sottolineare come il contributo aziendale versato a favore dei Fondi Interprofessionale inneschi un circolo virtuoso a favore della formazione, della qualificazione e della specializzazione del personale dipendente, rispetto al versamento dello 0,30% a favore dei Fondi che consente alle aziende di recuperare parzialmente i contributi previdenziali versati per legge e destinarli alla formazione dei propri dipendenti. Altro aspetto cruciale e determinante relativo ai Fondi interprofessionali è certamente il loro ruolo sussidiario alla bilateralità, in un contesto di partenariato e partecipazione. La crisi ha messo in discussione i modelli consueti di gestione delle risorse umane ed ha rimesso al centro dell'attenzione la valorizzazione e il potenziamento delle competenze, facendo della leva formativa uno dei capisaldi del rilancio aziendale ed economico in genere. La difficile congiuntura ha visto ridursi le risorse a disposizione ed ha chiamato in causa l'esigenza di interventi pubblici più mirati e complessi, frutto di una maggiore integrazione tra le Parti sociali, le imprese e i lavoratori. I sindacati hanno assunto, dunque, un ruolo determinante nel circuito formativo. In questa fase di rilancio e di sostegno all'adesione ai Fondi, la presenza dei sindacati in azienda, infatti, incrementa dell'1,9% la probabilità che si attivino iniziative formative e decreta l'1,8% in più di probabilità che si faccia ricorso all'utilizzo dei Fondi interprofessionali.

È evidente come il ruolo dei Fondi interprofessionali, nel tempo, sia stato rimodulato in una chiave di lettura plurale, nel rispetto dei principi ispiratori delle nuove relazioni industriali. I temi della formazione rientrano, inoltre, a pieno titolo negli obiettivi di Governo e, in particolare, nell'ambito del Piano nazionale Industria 4.0 che ha individuato la formazione tra le priorità di intervento, insieme con gli incentivi alle imprese e il potenziamento delle competenze¹⁵. A tal riguardo è previsto un

tivamente) focalizzata proprio sulla formazione e l'innovazione sociale, finalizzata a favorire e incrementare il welfare aziendale delle imprese aderenti, che coinvolgono circa 1.700 lavoratori. Questa rete ha introdotto per la prima volta a livello nazionale il concetto dell'aggregazione tra imprese per creare sinergie in grado di migliorare il benessere e la professionalità dei lavoratori delle aziende del network investendo su due leve: il welfare aziendale e la formazione dei dipendenti" (Nicoletti 2015).

¹⁵ Il testo della Legge di Bilancio vidimato dalla Ragioneria dello Stato prevede un credito d'imposta per le spese di formazione 4.0 del 40%. È definito "un credito di imposta del 40% delle spese relative al solo costo aziendale del personale dipendente per il periodo in cui viene occupato nelle attività di formazione 4.0. L'importo massimo riconoscibile ammonta a 300mila euro l'anno. Sono ammesse al beneficio tutte le imprese che effettuino spese in attività di formazione dal periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2017. Sono ammesse al beneficio, le attività di formazione svolte per acquisire o consolidare le conoscenze delle tecnologie previste dal Piano nazionale Impresa 4.0. In particolare, vengono ammesse le spese per attività di formazione su big data e analisi dei dati, cloud e fog computing, cyber security, sistemi cyber-fisici, prototipazione rapida, sistemi di visualizzazione e realtà au-

diretto coinvolgimento dei Fondi interprofessionali per l'adeguamento continuo delle competenze, ruolo che sarà definito nei prossimi passi di implementazione del Piano nazionale.

I Fondi interprofessionali sono, dunque, uno dei punti nodali su cui focalizzare l'attenzione per realizzare un effettivo raccordo tra un sistema moderno di relazioni industriali e le politiche di sviluppo d'impresa.

Il percorso da attuare è certamente di natura progettuale in vista di due motivazioni essenziali: da un lato individuare quali competenze siano propedeutiche alla crescita, dall'altro considerare che gli effetti della formazione, le cosiddette "esternalità" positive, non sono immediati bensì caratterizzati da un ritardo di percezione e sono trasferibili all'intero contesto sociale.

6. Conclusioni

Quello della formazione è un aspetto di comprovato impatto sulle dinamiche di impresa, dal momento che ne accresce la produttività e la competitività, consentendole altresì di esercitare un ruolo sociale all'interno del territorio. Ben note sono ormai le ricadute positive dell'Economia della formazione sul lato delle imprese dal momento che "alla formazione si attribuisce un potenziale produttivo: al successo nella formazione, corrisponde un successo sul mercato del lavoro che viene onorato con un salario superiore", quindi maggiore produttività e reddito maggiore¹⁶. Pertanto, il capitale umano coincide e viene quantificato con gli anni di istruzione-formazione formale (scuola università) e informale (azienda) a bassa trasferibilità che giustifica e stimola il finanziamento della formazione da parte dell'impresa.

Essa torna ad essere il traino e il fulcro economico e sociale, facendosi promotore di una rete di offerte integrative che vanno dalla formazione, alle politiche di welfare aziendale, alla condivisione di una contrattazione integrativa che rispecchi le istanze espresse dal territorio e dai rappresentanti dei lavoratori, riuscendo in tal modo a conciliare gli obiettivi di redditività, la tutela sociale e il dinamismo di territorio. Come dimostrano recenti studi (Confindustria e Cerved 2018) crescono gli ecosistemi coesi ovvero quelli nei quali "i diversi attori del territorio (imprenditori, sindacati istituzioni e lavoratori) condividono visione e strategie" come testimonia la maggiore capacità reattiva di tali sistemi in questa fase post crisi.

mentata, robotica avanzata e collaborativa, interfaccia uomo macchina, manifattura additiva, Internet delle cose e delle macchine e integrazione digitale dei processi aziendali. Per la misura sono stanziati 250 milioni di euro".

¹⁶ Mincer (1974) calcola il tasso di crescita del reddito rispetto ad S (anni di durata dell'investimento in istruzione): $r = \partial \ln Y_1 / \partial S = (\partial Y_1 / Y_1) / \partial S$. Il coefficiente r è il tasso di rendimento dell'istruzione.

Sul fronte formativo il *lifelong learning* è ormai un punto cardine delle politiche dell'Unione europea e la formazione continua è la migliore espressione di tale concetto, poiché strettamente correlata alle dinamiche del lavoro. In questo contesto un ruolo decisivo può essere svolto dai Fondi interprofessionali che esprimono concretamente quella coesione tra soggetti e strategie che si è dimostrata vincente per imprese e territori. Come dimostrato anche dal presente lavoro, la formazione attrae formazione; una gestione di impresa altamente qualificata, investe di più in percorsi formativi, poiché vuole una forza lavoro più professionale, più competente e altamente specializzata. Questo atteggiamento si rivela un vantaggio per le realtà imprenditoriali consolidate, ma è altresì una garanzia di occupabilità per le aziende in difficoltà. Anche per le aziende che mancano di un contesto territoriale di sostegno la formazione e in particolare l'integrazione strategica rappresentata dai Fondi interprofessionali dovrebbero rappresentare la possibilità di intervenire nel coordinamento istituzionale e agevolare le relazioni industriali, innescando un circuito virtuoso di condivisione. Non a caso, come emerge dalla presente ricerca, l'utilizzo dei Fondi interprofessionali è sempre associato positivamente alle pratiche di welfare aziendale, alla diffusione della contrattazione integrativa e alla presenza sindacale, in uno scambio continuo del ruolo di causa ed effetto.

È altresì evidente che si fa riferimento ad un peso della formazione di impresa ancora troppo limitato per poter essere una espressione reale di tutte le sue potenzialità all'interno dell'azienda e negli effetti di propagazione sul territorio; e ancora correlato a specifiche peculiarità aziendali.

Infatti il presente lavoro evidenzia come le caratteristiche delle imprese, della forza lavoro e dell'assetto manageriale e proprietario siano correlate non solo alla propensione a realizzare percorsi di formazione per i lavoratori, ma anche alla fonte di finanziamento scelta. Invero, i Fondi interprofessionali risultano maggiormente correlati con le imprese a gestione manageriale, in particolare con manager o proprietario laureato. Ciò probabilmente indica che costituiscono uno strumento ancora legato alla dimensione d'impresa e ad alcune tipologie di proprietario/manager.

Inoltre, una possibile lettura che porterà a valutare le interazioni tra le due variabili esplicative, riguarda la combinazione tra manager laureati e personale ad alta qualificazione. Ciò è *in primis* sintomo della necessità di avere a capo delle imprese persone con strumenti per effettuare scelte adeguate e lungimiranza per comprendere la necessità dell'investimento nella formazione continua. In secondo luogo è sintomo di quanto capitale umano altamente qualificato possa comprendere i vantaggi e in molti casi richiedere formazione.

Di sicuro interesse, alla luce dei più recenti interventi normativi in materia di Fondi paritetici interprofessionali

e della rivisitata veste di questi ultimi nel Piano Industria 4.0, è sottolineare che dallo studio emerge un segno negativo, rispetto all'utilizzo dei Fondi interprofessionali da parte di imprese con una elevata quota di giovani. Probabilmente ciò indica una certa difficoltà ad aderire al sistema dei Fondi per imprese con una struttura demografica caratterizzata da una maggiore incidenza di giovani.

Di contro, risulta immediato il legame tra il ricorso ai Fondi interprofessionali per la formazione continua e l'attuazione di misure di welfare e l'applicazione di contrattazione integrativa in azienda. È palese, a tal riguardo, il ruolo decisivo svolto dalla negoziazione decentrata che disciplina per i lavoratori sia l'erogazione dei servizi di welfare, sia la formazione professionale e altri elementi potenzialmente oggetto di contrattazione di II livello (flessibilità orario di lavoro, salario accessorio, ecc.). Pertanto, il ricorso ai Fondi interprofessionali

e l'attuazione di misure di welfare aziendale esprimono due facce diverse, ma complementari, di una medesima medaglia rappresentata dalla strategia d'azienda che investe nel proprio capitale umano.

Infatti, l'erogazione di servizi sociali ai dipendenti e l'applicazione di accordi integrativi rappresentano il potenziamento e l'efficienza delle politiche rivolte alle risorse umane, soprattutto in realtà aziendali dove le decisioni di investimento in innovazione sono complementari alla valorizzazione delle competenze e delle motivazioni dei lavoratori (Bloom e van Reenen 2011). È chiaro, dunque, che questa rete integrata di politiche è preposta allo scopo di offrire una base strutturale di sostegno agli obiettivi aziendali. Questo affinché le scelte attuate dalle imprese e una loro adesione a strumenti agevolativi vada ben oltre la momentanea esigenza compensativa, rispetto alla dimensione salariale data, ovvero rispetto ad una carente competitività produttiva.

Bibliografia

- Abramovitz M. (1956), Resource and Output Trends in the United States Since 1870, *American Economic Review*, 46, pp. 5-23
- Avery R.B. e Elliehausen G.E. (1985), *1983 Survey of Consumer Finances: Technical Manual and Codebook*, Washington, Federal Reserve Board
- Banca d'Italia (2002), *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2000*, Supplementi al Bollettino Statistico, Roma, Banca d'Italia <goo.gl/Sto9QU>
- Barro R.J. (1991), Economic growth in a cross section of countries, *Quarterly Journal of economics*, 106, n. 2, pp.407-443
- Becker G.S. (1964), *Human Capital*, New York, Columbia University Press, 2nd ed.
- Bloom N., Van Reenen J. (2011), Human resource management and productivity, in *Handbook of labor economics*, vol.4B, pp.1697-1767
- Commissione europea (2010), *Comunicazione della Commissione Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM (2010) 2020, Bruxelles, 3 marzo
- Confindustria e Cerved (2018), *Terzo Rapporto Pmi del Centro Nord*, aprile
- Dagum C. (1977), A new model of personal income distribution: specification and estimation, *Economie Appliquée*, 30, n.3, pp.413-436
- Dagum C. (1980), The generation and distribution of income, the Lorenz curve and the Gini ratio, *Economie Appliquée*, 33, n.2, pp.327-67
- Dagum C. (1994), Human Capital, Income and Wealth Distribution Models and Their Applications to the USA, in *Proceedings of the 154th Meeting of the American Statistical Association, Business and Economics Section. 154th meeting*, Toronto, pp.91-96
- Dagum C. e Slottje D.J. (2000), A new method to estimate the level and distribution of household human capital with applications, *Structural Change and Economic Dynamics*, 11, n.2, pp.67-9
- Dagum C. and Vittadini G. (1997), Estimation and Distribution of Human Capital with Applications, in Quintano C. (a cura di), *Scritti di Statistica Economica*, vol. 3, Napoli, Rocco Curto Publishers, pp.115-131
- Denison E. (1980), The contribution of capital to economic growth, *American Economic Review*, 70, n.2, pp.220-224
- Dublin L.I. e Lotka A. (1930), *The Money Value of man*, New York, Ronald Press
- Engel E. (1883), *Der Werth des Menschen*, Berlin, Verlag von Leonhard Simion
- Fabricant S. (1954), Economic Progress and Economic Change, in *34th Annual Report of the National Bureau of Economic Research*, New York
- Ferrante F. (2016), *Per la crescita ripartire dalle risorse umane*, *lavoce.info*, 4 novembre <https://goo.gl/4cUzBh>
- Ferri V., Guarascio D., Ricci A. (2018), Assetto proprietario e manageriale: evidenze empiriche su elementi di contesto ed organizzativi delle imprese italiane, *Riviste italiana di economia demografica e statistica*, LXXII, n.1, pp.53-64

- Frazis H., Gittleman M., Joice M. (2000), Correlates of training: an analysis using both employer and employee characteristics, *Industrial and Labor Relations Review*, 53, n.3, pp.453-462
- Ghisla G., Bonoli L., Loi M. (a cura di) (2008), *Economia della formazione professionale*, Torino, UTET
- Griliches Z. (1977), Estimating the returns of schooling: some econometric problems, *Econometrica*, 45, n.1, pp.1-22
- Groot W. e Oosterbeek H. (1994), Earning effects of different components of schooling; human capital versus screening, *The review of economic and statistics notes*, 76, n.2, pp.317-321
- Hanushek E. e Kim D. (1995), *Schooling, Labor Force Quality and Economic Growth*, Cambridge (MA), NBER, *NBER Working Paper n. 5399*
- Inapp (2016), *XVII Rapporto sulla Formazione continua Annualità 2015-2016*, Roma, Inapp
- Isfol (2015), *XVI Rapporto sulla Formazione continua Annualità 2014-2015*, Roma, Isfol
- Jorgenson D.W. e Fraumeni B.M. (1989), The accumulation of human and nonhuman capital, in Lipsey R.E. and Stone Tice H. (eds), *The Measurement of Saving, Investment, and Wealth*, Chicago, University of Chicago Press, pp.1948-84
- Kiker B.F. (1966), Historical Roots of the Concept of Human Capital, *Journal of Political Economy*, 74, n. 5, pp.481-499
- Lovaglio P.G. (2001), The estimate of latent outcomes, in *Proceedings on Processes and Statistical Methods of evaluation, Scientific Meeting of Italian Statistic Society*, Rome Tirrenia, pp.393-396
- Lovaglio P.G. (2004), Customer Satisfaction in a *Reduced Rank Regression Framework*, *Total Quality Management*, Vol 16, pp.33-44
- Lovaglio P.G. (2004), Investimento in Capitale umano e disuguaglianze sociali, in Vittadini G. (a cura di), *Capitale umano, la ricchezza dell'Europa*, Milano, Guerini e Associati
- Marshall A. (1922), *Principles of Economics*, New York, Macmillan
- Mincer, J. (1958). Investment in Human Capital and Personal Income Distribution, *Journal of Political Economy*, 66, n.4, pp.281-302
- Mincer J. (1970), The Distribution of Labor Incomes. A Survey, *Journal of Economic Literature*, 8, n.1, pp.1-26
- Mortara G. (1960), *Economia della popolazione*, Torino, UTET, Trattato Italiano di Economia, vol.3
- Mulligan C.B., Sala-i-Martin X. (1997), A labor-income-based measure of the value of human capital: an application to the States of the United States, *Japan and World Economy*, 9, n. 2, pp.159-191
- Neglia G. (2012), *La formazione utile. Leve strategiche, piani condivisi, Fondi Interprofessionali e qualità per corporate learning*, Soveria Mannelli, Rubbettino
- Nicoletti P. (2015), Formazione e welfare aziendale nelle iniziative di Responsabilità Sociale d'Impresa, *Osservatorio Isfol*, n.1-2
- Petty W. (1686), *Essay Concerning the Multiplication of Mankind*, London, Mark Pardoe
- Petty W. (1690), *Political Arithmetick*, London, C.H. Hull
- Rosen S. (1977), Human Capital: A Survey of Empirical Research, *Research in Labor Economics*, 23, n.1, pp.3-39
- Schmookler J. (1966), *Invention and Economic Growth*, Cambridge, Harvard Press
- Schultz T.W. (1961), Investment in human capital, *The American economic review*, 51, n.1, pp.1-17
- Solow M., Arrow K.J., Chenery B.S., Minhas B.S. (1961), Capital labor substitution and economic efficiency, *The review of Economics and Statistics*, 43, n. 3, pp.225-250
- Tenenhaus M. (1995), *La Régression PLS. Théorie et Pratique*, Paris, Editions Technip
- United Nations, Department of Economic Affairs (1953), *Concept and Definitions of Capital Formation*, Studies in Methods, series F, n.3
- Vittadini G., Lovaglio P.G. (2001), The Estimate of Latent Variables in a Structural Model: an Alternative Approach to PLS, in *PLS and Related Methods. Proceedings of the PLS International Symposium*, Montreuil, CISIA CERESTA, pp.423-434
- Vittadini G., Dagum C., Lovaglio P.G., Costa M. (2003), A Method for the Estimation of the Distribution of Human Capital from Sample Surveys on Income and Wealth. *Proceedings of American Statistical Association, Educational Statistics Section*, Alexandria, (VA), American Statistical Association (Cd-rom)
- Woessmann L. (2000), *Specifying Human Capital: A Review, Some Extensions, and Development Effects*, Kiel, Kiel Institute of World Economics, Kiel Working Paper n.1007
- Wold H. (1982), Soft Modelling: the basic design and some extension, in Joreskog K. and Wold H. (eds.), *System under indirect observation*, Amsterdam, North Holland, pp.1-53



Valentina Ferri

Ricercatrice Inapp e dottore di ricerca in Economia della popolazione e dello sviluppo, si occupa di ricerca in materia di imprese e lavoro, di istruzione e formazione. Attualmente frequenta il Master "Analisi e valutazione delle politiche pubbliche" presso il Senato della Repubblica.

Inapp
v.ferri@inapp.org



Giuliana Tesauo

Ricercatrice Inapp, ha approfondito i temi dello sviluppo territoriale, del capitale umano e della formazione continua e dell'economia del lavoro, seguendo l'analisi e il monitoraggio delle politiche attive del lavoro e dell'economia della formazione. Attualmente si occupa di impresa, riforma delle pensioni, welfare aziendale e fondi interprofessionali.

Inapp
g.tesauo@inapp.org



Verso un nuovo modello sociale europeo in risposta alle disuguaglianze che avanzano

Viviana Ruggeri, Giulia Governatori, Francesca Spitilli

Article info

Parole chiave

Reddito di inclusione sociale
Disuguaglianze
Povertà

Key words

Social Inclusion Income
Inequality
Poverty

Citazione

Ruggeri V., Governatori G., Spitilli F., Verso un nuovo modello sociale europeo in risposta alle disuguaglianze che avanzano, *Sinappsi*, 8, n.1, pp. 60-70

Abstract

A partire dai nessi tra disuguaglianze dei redditi e crescita delle nuove povertà in Europa, l'articolo evidenzia l'urgenza di un modello sociale europeo capace di ricostruire i diritti universali che le politiche economiche neoliberiste hanno indebolito. Il recupero di una centralità dei diritti sociali e del lavoro ispirano i recentissimi dispositivi europei che rischiano però di tradursi in meri enunciati senza una messa in discussione della politica economica europea. L'articolo rilegge il Reddito di inclusione alla luce dei dispositivi europei, evidenziandone gli scostamenti da una garanzia di reddito minimo quale strumento di contrasto alla povertà.

Starting from the relation between income inequality and the growth of new poverty in Europe, the article highlights the urgency of a European social model able to rebuilt those universal rights that neoliberal economic policies have weakened. The rediscovery of a central role of social and labor rights inspire the latest European social commendations and resolutions that could become just declarations of intent without calling into question European economic policies. Taking into account the European recommendations, the article also develops an analysis of the Italian tool "Reddito di Inclusione sociale (Rel)" highlighting discrepancies and weaknesses of the measure in fighting poverty.

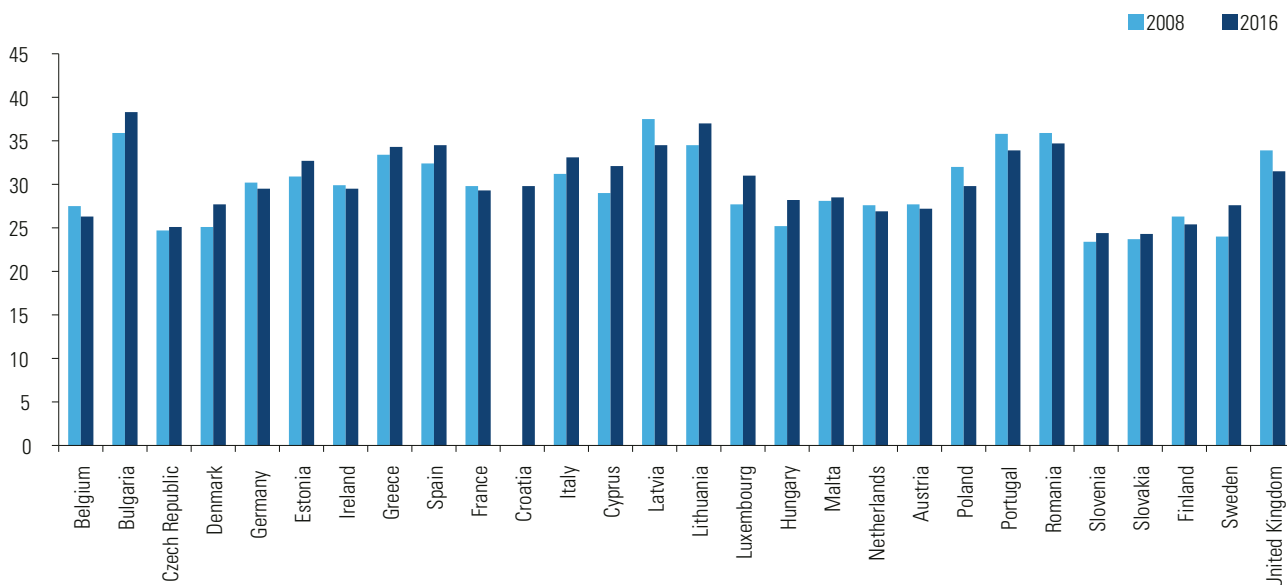
1. Introduzione

In un'Europa sempre più segnata dalle disuguaglianze sociali ed economiche si assiste oggi a un dibattito serrato sulle possibili traiettorie di sviluppo di un nuovo modello di welfare, alternativo a quello che abbiamo conosciuto come modello europeo di welfare. Nell'impianto discorsivo a supporto del nuovo modello, si evidenzia una tendenziale polarizzazione a favore di un welfare più *smart*, generativo, comunitario e innovativo sostenuto da investimenti privati e nuovi strumenti finanziari (si pensi al riguardo alla finanza d'impatto sociale) a completamento di quello pubblico licenziato come incapace di rispondere adeguatamente a una domanda sociale sempre più ampia e variegata a fronte di risorse economiche sempre più esigue. Sullo sfondo vi è un decennio di lunga e profonda crisi, l'impoverimento della classe media, l'invecchiamento della popolazione, la precarizzazione del lavoro e lo spettro della povertà che è avanzato in tutta Europa, specie in Paesi come il nostro caratterizzati da un sistema di protezione sociale inefficace. Vi sono poi le scelte politiche europee neoliberiste più attente al rigore del pareggio dei bilanci degli Stati

membri, alla competitività globale, che non ad assicurare condizioni di vita e di lavoro dignitose per tutti. Fattori concomitanti questi, che hanno di fatto ridotto l'accesso ai servizi pubblici aggravando ulteriormente le già precarie biografie di milioni di persone. Viene, *de facto*, rimesso in discussione il principio dell'accesso universale a condizioni di vita dignitose per tutti i cittadini, mentre le distanze tra ricchi e poveri continuano ad acuirsi. Segno, quest'ultimo, dell'importante arretramento della politica in tema di giustizia sociale, di redistribuzione dei redditi e delle ricchezze (Franzini, Pianta 2016), della sua rinuncia a fronteggiare dinamiche economiche di natura internazionale. Ne sono prova i dati Eurostat sui redditi degli individui che ci riconsegnano un'Europa diseguale con incrementi consistenti dell'indice di disuguaglianza economica¹ dal 2008 al 2016 (figura 1).

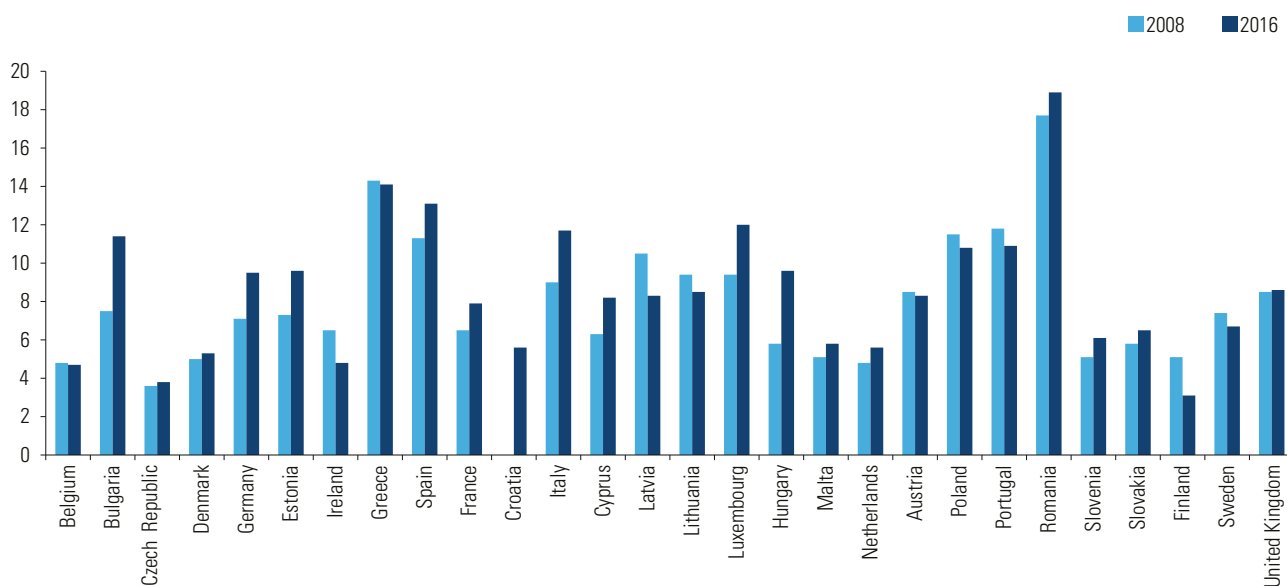
¹ Dati Eurostat - EU-SILC 2016 - *Gini coefficient of equivalised disposable income*. Il coefficiente di Gini misura il grado di disuguaglianza della distribuzione del reddito (Istat 2017a).

Figura 1 – Disuguaglianza economica in Europa - Coefficiente di Gini valori%



Fonte: Dati Eurostat-EU-SILC 2016

Figura 2 – Lavoratori a rischio povertà in Europa valori%



Fonte: Dati Eurostat EU-SILC 2016

La scarsa efficacia delle politiche nazionali ed europee nel contrastare questo fenomeno fortemente correlato alla nuova stagione del capitalismo contemporaneo, il *finanzcapitalismo* (Gallino 2011), ha inevitabilmente impattato su un aumento dell'indicatore relativo alla popolazione a rischio di povertà monetaria². Tale indicatore, dopo i trasferimenti sociali, è passato dal 2010 al 2015

dal 16,5% al 17,3% (Eurostat 2017). È evidente l'urgenza di un recupero della centralità delle politiche pubbliche in ambito sociale per rispondere al disagio economico e sociale che non lascia immuni neanche coloro che un lavoro ce l'hanno, ma sono retribuiti in modo insufficiente o comunque non godono della stabilità necessaria per potersi considerare al riparo dal rischio povertà, i cosiddetti

² L'indicatore di povertà monetaria definisce chi vive in famiglie con un reddito equivalente non superiore alla soglia di povertà pari al 60%

del reddito equivalente mediano calcolato sul totale delle persone residenti.

detti "lavoratori poveri". Anche in questo caso, il quadro descritto da Eurostat, in un generale avanzamento del lavoro povero in Europa, pone l'Italia (anno 2016) tra i Paesi con il più alto tasso di lavoratori a rischio di povertà o esclusione sociale, preceduta solo da Spagna, Grecia e Romania (figura 2). Insomma, l'area degli "espulsi" o a rischio di espulsione si allarga senza più importanti resistenze, poiché "includere" non è funzionale allo sviluppo dell'economia finanziaria a differenza dell'economia materiale e, per dirla con le parole di Saskia Sassen (2015, p. 7), "l'economia politica globale ci pone di fronte ad un nuovo e allarmante problema: l'emergere della logica della espulsione".

2. Pilastro europeo dei diritti sociali e Reddito minimo: la sfida per una società più equa?

Nonostante l'urgenza di politiche pubbliche atte a frenare le disuguaglianze sociali ed economiche che stanno minando i valori di un'Europa più equa e inclusiva, si deve prendere atto del fallimento della Strategia *Europa 2020*, licenziata dalla Commissione europea nel pieno della crisi economica (2010) e dell'esplosione del popolo degli *outsider*. La visione di un'Europa dallo sviluppo integrato *Intelligente, Sostenibile e Inclusivo* puntava a una crescita sostenibile non solo in termini di PIL, ma anche in ambito sociale e ambientale. Tuttavia, quell'ambizioso obiettivo di ridurre di 20 milioni gli oltre 80 milioni di persone nell'UE (16,5% dell'intera popolazione nel 2008) che vivevano al di sotto della soglia di povertà è stato seppellito da una politica di austerità imposta a tutti gli Stati membri, di cui lo stesso Fondo monetario internazionale (Dabla-Norris *et al.* 2015) ne riconosce oggi i limiti. In poco tempo, di quel modello di sviluppo e dei suoi target è rimasta la mera evocazione, mentre la popolazione a rischio di povertà o di esclusione sociale è aumentata in Europa senza alcun freno, colpendo 119 milioni di persone (nonostante le prestazioni sociali) e attestandosi al 25% della popolazione totale. È pur vero che *Europa 2020* mirava a risolvere alcuni dei problemi che avevano caratterizzato la strategia del decennio precedente (la cosiddetta *Strategia di Lisbona*) portando l'Europa verso un modello di prosperità, piuttosto che di austerità (Renda, Cellai 2016)³.

Nel lodevole tentativo di realizzare una crescita bilanciata, la Strategia *Europa 2020*, inghiottita dalla crisi del debito sovrano, ha mostrato tutta la sua debolezza nel processo di implementazione, ma la sua visione viene riproposta nella stesura della successiva *Agenda 2030*

*per lo Sviluppo Sostenibile*⁴. Si tratta di un ambizioso programma d'azione integrato per lo sviluppo economico, sociale e ambientale, sottoscritto nel settembre del 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU. Nella definizione dell'Agenda 2030, fortemente sostenuta dall'Europa (Commissione europea 2016) e strutturata in 17 obiettivi, il tema del contrasto alla povertà (obiettivo n.1) e - per la prima volta - della riduzione delle disuguaglianze (obiettivo n.10) entrano a pieno titolo nel programma. Insomma, in termini di principi l'Europa delle persone, dell'equità, della tutela ambientale, dell'occupazione buona e per tutti, sembra essere l'obiettivo da raggiungere entro il 2030, ma ancora una volta saranno le priorità delle scelte politiche realmente agite e non solo enunciate a influenzare la sua implementazione rendendo palesi le direttrici del modello di sviluppo. Sempre in tema di futura politica europea incentrata sulla convergenza degli Stati membri a favore della tutela dei diritti sociali, una particolare attenzione meritano i recentissimi dispositivi europei, ovvero il *Pilastro europeo dei diritti sociali* (Commissione europea 2017) e, in riferimento a un quadro europeo dei sistemi di protezione sociale contro la povertà, la *Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2017 sulle politiche volte a garantire il reddito minimo come strumento per combattere la povertà*⁵. Prima di approfondire alcuni aspetti chiave è bene precisare che i due documenti non hanno - almeno al momento in cui si scrive - alcun valore vincolante per lo Stato membro. Tutto ciò rischia di tradurre il futuro dell'Europa sociale in una fitta lista di intenti a impatto sociale pressoché nullo in termini di esigibilità dei diritti, poiché non vengono messe in discussione le scelte politiche europee che hanno determinato il generalizzato impoverimento dei diritti delle persone. Entrando nel vivo del documento, il *Pilastro europeo dei diritti sociali*, sottoscritto congiuntamente dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione durante il vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita (il 17 novembre 2017 a Göteborg), ciò che si coglie nei 20 principi e diritti individuati (articolati in tre categorie: 1. pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, 2. condizioni di lavoro eque, 3. protezione sociale e inclusione) è la rappresentazione plastica di tutti quei domini entro cui si è attuato l'impoverimento dei diritti sociali e del lavoro che oggi mettono in seria crisi la tenuta della coesione sociale in Europa e in ogni singolo Stato membro. Non solo, nel documento si coglie anche l'assenza di un'analisi che espliciti quei nessi causali tra le disuguaglianze nell'accesso ai diritti sociali e del lavoro e le scelte di politica economica che le hanno determinate: austerità, privatizzazione dei servizi pubblici, erosione del dialogo sociale, della contrattazione nazionale. Come evidenzia Amandine Crespy (2017) "... La Commissione e il Consiglio

³ L'articolo è basato sugli interventi dei relatori al ciclo di seminari specialistici sulle politiche europee organizzato dal CINSEDO, Centro interregionale studi e documentazione, il 31 maggio 2016.

⁴ <https://goo.gl/3kE975>

⁵ Risoluzione del Parlamento europeo (2016/2270(INI).

sembrano vittime di una sorta di schizofrenia politica. Da un lato, i governi nazionali sono invitati a continuare a tagliare i loro deficit; dall'altro lato sono chiamati ad ammodernare i loro sistemi di welfare. Di fronte a questo dilemma, non dovrebbe sorprendere che la maggior parte degli Stati membri non disponga delle capacità finanziarie o incentivi politici per impegnarsi seriamente con gli investimenti sociali". Inoltre, come sottolineato da Chiara Crepaldi (2017), il contenuto potere assegnato alla UE in materia sociale da un lato, e la presenza di una maggioranza di Paesi governati da partiti conservatori (17 su 27) tendenzialmente euroscettici dall'altro, pur confermando l'alto valore simbolico del documento in tema di cittadinanza europea, lascia poco spazio alla sua reale implementazione.

Anche sul fronte specifico dei sistemi di protezione sociale dalla povertà, il dibattito europeo è stato piuttosto acceso, focalizzando il problema secondo un metodo "chirurgico" che prescinde dalla rimozione delle cause che lo hanno determinato, evitando così di affrontare il nodo della redistribuzione dei redditi e la produzione di beni collettivi quali la salute e l'istruzione (Comisso, Savini 2017). L'obiettivo è sempre quello di costruire un quadro di riferimento europeo sul reddito minimo per tutti i Paesi membri comunque dotatisi, nel tempo, di un proprio schema di protezione sociale dalla povertà.

Punto di partenza è la presa d'atto che tali schemi e misure correlate sono oggetto di alcune criticità abbastanza generalizzate: la tendenziale inadeguatezza delle prassi di molti Paesi nella capacità di arginare la povertà e le disuguaglianze, l'incapacità di rispondere ai bisogni dei cittadini in difficoltà, l'involutione dei suddetti schemi verso l'irrigidimento dei criteri di accesso al beneficio economico, nonché delle condizionalità (obblighi e sanzioni) a carico del beneficiario. La Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2017 *Politiche in materia di reddito minimo come strumento per combattere la povertà* (già al centro della Comunicazione della Commissione europea del 27/4/2017 sul pilastro sociale europeo), esito di un lungo dibattito ed elaborazione della Commissione per i problemi economici e monetari, sembra costituire la sintesi del dibattito di politica europea in tema di dispositivi di contrasto all'indigenza. L'esigenza di disporre di uno schema di *Minimum Income* a livello europeo è stata un'idea condivisa fin dagli anni 90⁶, ribadita a più riprese nell'Agenda sociale 2005-2010 (Commissione europea 2005), nell'Agenda del 2009 (dove si introduce il concetto dell'attivazione sociale) passando per la Comunicazione *European economic and social Committee* nell'ambito di Europa 2020, il *Social Investment Package* del 2013 Commissione europea (2013), fino all'istituzione della *European Anti-poverty Network* (EAPN) con

l'obiettivo di individuare una strategia comune europea utile all'introduzione di un *General Minimum Income* in tutti i Paesi UE, entro la fine del 2020. La Risoluzione, che non nasconde come l'obiettivo di *Europa 2020* in materia di povertà e di esclusione sociale sia lontano dall'essere raggiunto, pone in luce questioni che rimettono in fila alcune interessanti considerazioni in merito al rapporto tra disuguaglianze, smantellamento dei servizi pubblici di welfare e povertà. Il documento pone in luce come le ampie disparità di reddito non siano solo dannose per la coesione sociale, ma ostacolano anche la crescita economica sostenibile e come l'impatto della crisi, più grave per i redditi più bassi, abbia acuito le disuguaglianze di reddito. Pone in luce come le restrizioni imposte agli Stati membri per far fronte ai disavanzi di bilancio abbiano ristretto la spesa sociale sul welfare (sanità pubblica, istruzione, sicurezza e protezione sociale, alloggi) nonché sull'accesso ai servizi correlati e sulla loro adeguatezza, disponibilità e qualità. Le ripercussioni negative si sono avute soprattutto sulle categorie più vulnerabili (punto AX della Risoluzione) sottolineando comunque come queste disparità abbiano un costo per l'intera economia. Al riguardo, gli studi della Banca Mondiale (Perry *et al.* 2006) dimostrano come la povertà incida negativamente sulla crescita economica (punto BC della Risoluzione) e come le politiche a sostegno degli svantaggiati possano invece andare a vantaggio dell'intera economia. Ne sono prova le politiche di sostegno al reddito familiare che hanno ridotto l'impatto della recessione nei Paesi che ne erano dotati poiché le politiche in materia di reddito minimo fungono da stabilizzatori (punto BA della Risoluzione). Il documento assume la povertà di reddito come una parte del concetto generale di povertà, che non si riferisce alle sole risorse materiali, ma anche alle risorse sociali, in particolare l'istruzione, la salute e l'accesso ai servizi (punto D della Risoluzione).

Il documento arriva a fornire agli Stati membri alcune "linee guida" per ri-pensare i propri schemi di protezione sociale, collegandoli anche alla valorizzazione del lavoro e dei diritti del lavoro fondati sulla contrattazione collettiva e sui servizi pubblici di qualità (sanità, istruzione e sicurezza sociale) quali volani dello sviluppo. Ribadisce che nella definizione delle soglie di reddito minimo i Paesi dovrebbero assumere, per la parte monetaria, la soglia di rischio della povertà fissata da Eurostat: 60% del reddito disponibile equivalente mediano nazionale (dopo l'erogazione delle prestazioni), accompagnando il beneficio economico di ulteriori forme di assistenza sociale, compresi gli alloggi. Non solo, invita gli Stati membri a modificare i propri regimi qualora escludano gruppi significativi di persone in stato di povertà e a rimuovere gli ostacoli amministrativi per l'accesso di persone che già vivono in condizioni di vulnerabilità. Tra le conclusioni, il Parlamento europeo chiede che in sede di definizione delle politiche macroeconomiche "si presti d'ora in poi la dovuta attenzione alla necessità di

6 Raccomandazione del Consiglio n. 92/441/CEE del 24 giugno 1992 in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale.

ridurre le disuguaglianze sociali e di garantire a tutte le categorie sociali l'accesso ai servizi pubblici finanziati in maniera adeguata, contrastando in tal modo la povertà e l'esclusione sociale" (punto 53 della Risoluzione europea). Insomma, un invito a cambiare radicalmente strada rivolto a quei Paesi con schemi di reddito minimo insufficienti in termini di copertura della platea di coloro che versano in situazione di disagio estremo e relativo, e insufficienti per le relative risorse economiche messe in campo e le misure complementari al sostegno al reddito come l'accesso ai servizi di welfare, compresi gli alloggi. Sul come conciliare il valore della giustizia sociale nell'Europa delle disuguaglianze e l'osservanza dei diktat dell'Unione europea sul pareggio di bilancio non vi è evidentemente alcuna traccia.

3. Il Reddito di Inclusione alla luce della Risoluzione del Parlamento europeo sul reddito minimo

In Italia, l'urgenza di introdurre meccanismi di contrasto all'avanzamento delle disuguaglianze sociali e alla povertà è supportata anche dai recenti dati Eurostat⁷ sul reddito e le condizioni di vita degli individui che denunciano l'aumento in Europa della povertà, della deprivazione materiale e il crescere della disuguaglianza economica, evidenziando come la condizione del nostro Paese è senza dubbio tra le più allarmanti. In riferimento alla disuguaglianza economica, l'Italia oltre a risultare tra i Paesi europei più disuguali (0,331 contro una media europea di 0,307) registra importanti divari territoriali, con un'incidenza maggiore nel Sud e nelle Isole (0,349)⁸, dove il rischio di povertà è triplo rispetto al resto del Paese (Svimez 2017). Non basta; in tema di povertà, i dati sugli individui a rischio di povertà o esclusione sociale, nell'Europa a 28, evidenziano una situazione italiana più critica rispetto a quanto rilevato nel 2015: dal 28,7% si è passati nel 2016 al 30,0% (18.136.663 individui). Nello specifico (figura 3), se si analizzano i dati relativi alle tre condizioni (rischio povertà, grave deprivazione materiale, bassa intensità lavorativa) che contribuiscono alla costruzione dell'indicatore Eurostat relativo al rischio di povertà o esclusione sociale⁹, si evidenzia soprattutto un

aumento di più di 1 punto percentuale rispetto al 2015 tra gli individui che presentano una bassa intensità lavorativa (si passa dall'11,7% del 2015 al 12,8% del 2016), sottolineando come nel nostro Paese questo fenomeno tenda ad aggravarsi anche in una fase - seppur debole - di ripresa economica con un PIL in risalita, ma ancora piuttosto lontano dai livelli pre-crisi.

Inoltre, i dati Eurostat mettono in luce i tratti essenziali delle persone a rischio di povertà o esclusione ed evidenziano che la povertà colpisce soprattutto rispetto:

- al territorio. Quasi la metà della popolazione residente nel Sud e nelle Isole (dal 46,4% del 2015 al 46,9% del 2016) è a rischio povertà;
- alla tipologia familiare. Anche nel 2016 la povertà si conferma in maniera rilevante tra le famiglie numerose con 5 o più componenti (43,7%), ma il peggioramento più consistente si verifica tra coloro che vivono da soli (si passa dal 31,6% del 2015 al 34,9% del 2016). È interessante, inoltre, osservare come l'incidenza di rischio povertà si polarizzi nelle due tipologie familiari contrapposte, quelle numerose e quelle monocomponente¹⁰;
- alla nazionalità. La povertà non è neutra neanche rispetto al Paese di origine: particolarmente vulnerabili risultano infatti le famiglie composte da almeno una persona straniera (51,0%), a rischio di indigenza in misura doppia rispetto alle famiglie con soli componenti italiani (27,5%).

Le politiche nazionali e le misure strutturali di contrasto alla povertà, nel nostro Paese, hanno sempre assunto un ruolo piuttosto marginale. Lungo e accidentato è stato il processo che ha accompagnato le numerose sperimentazioni dei diversi dispositivi di contrasto all'esclusione sociale adottati dai governi dal 1997 a oggi (tra i più recenti la Social Card e la SIA - Sostegno per l'inclusione attiva) oltre quelli di natura regionale¹¹, senza per que-

del reddito mediano nazionale; 2) individui che vivono in famiglie in condizioni di grave deprivazione materiale: l'incapacità per l'individuo di sostenere spese impreviste, rate di mutui, riscaldamento, apparecchio televisivo ecc.; 3) individui che vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro i cui componenti con un'età compresa tra i 18 e i 59 anni (esclusi pensionati e studenti tra i 18 e i 24 anni) hanno lavorato per meno del 20% annuo del proprio potenziale. Secondo l'Eurostat nel 2016 la soglia di povertà (calcolata sui redditi 2015) è pari a 9.748 euro annui.

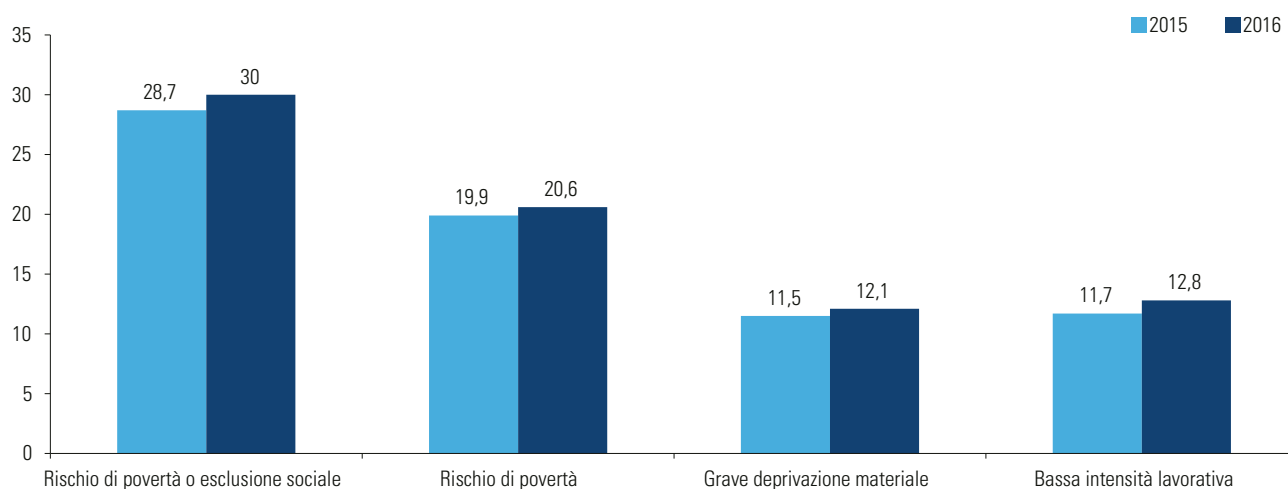
¹⁰ Le famiglie monocomponente sono progressivamente aumentate in Italia secondo gli ultimi dati Istat: dal 20,5% del biennio 1995-1996, al 31,6% negli anni 2015-2016. Cfr.: Istat (2017c), *Annuario statistico italiano* dicembre 2017.

¹¹ Tra le sperimentazioni regionali più recenti si ricordano: il *Reddito Minimo di Inserimento* nella Provincia Autonoma di Bolzano (decreto del Presidente della giunta provinciale 11 agosto 2000, n. 301), i *Cantieri di Servizi in Sicilia* (legge regionale 19 maggio 2005, n. 5), il *Reddito Minimo di Garanzia* nella Provincia Autonoma di Trento (deliberazione della Giunta provinciale 11 settembre 2009, n. 2216), il *Programma per un Reddito Minimo di Inserimento* in Basilicata (legge regionale 18 ago-

⁷ Si veda il Rapporto Istat (2017a)- Condizioni di vita, reddito e carico fiscale delle famiglie anno 2016 - sui risultati dell'indagine campionaria "Reddito e condizioni di vita" EU - SILC (*Statistics on income and living conditions*) 2016 pubblicato il 6 dicembre 2017.

⁸ Secondo l'indice di Gini, l'Italia occupa il ventesimo posto nella UE a 28, davanti ad altri Paesi del Mediterraneo quali Portogallo (0,339), Grecia (0,343) e Spagna (0,345). Si veda il Rapporto Istat - Condizioni di vita, reddito e carico fiscale delle famiglie anno 2016 (2017a).

⁹ In particolare, l'Eurostat misura la povertà o l'esclusione sociale sulla base dei seguenti indicatori: 1) individui che vivono in famiglie a rischio povertà con un reddito disponibile equivalente inferiore al 60%

Figura 3 - Il rischio di povertà o esclusione sociale secondo gli indicatori Eurostat. Anni 2015-2016. Valori %

Fonte: Dati Eurostat: EU-SILC 2016

sto aver sedimentato un solido sistema di valutazione che, evidenziando punti di forza e debolezza di ciascuna sperimentazione, avrebbe senz'altro orientato una misura strutturale di contrasto alla povertà. Le pressanti sollecitazioni della Commissione europea ai Paesi membri di dotarsi di uno schema di protezione dalla povertà, anche in riferimento alla nuova fase di programmazione dei fondi strutturali 2014-2020, spingono il nostro Paese - l'Italia, assieme alla Grecia, non ha un vero e proprio sistema di reddito minimo (Ferradini 2017) - a sanare quel vuoto, trasformando di fatto la sperimentazione del SIA, ancor prima di una valutazione delle sue criticità e dei suoi punti di forza e debolezza¹², in un dispositivo strutturale: il reddito di inclusione (ReI). La misura, introdotta con il decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 emanato in attuazione della legge-delega 15 marzo 2017, n.

sto 2014, n. 26), il *Reddito minimo garantito* in Valle d'Aosta (legge regionale 10 novembre 2015, n. 18), la *Misura attiva di sostegno al reddito* in Friuli Venezia Giulia (legge regionale 10 luglio 2015, n. 15), il *Reddito minimo di cittadinanza* in Molise (legge regionale 4 maggio 2015, n. 9) e il *Reddito di Dignità* in Puglia (legge regionale 14 marzo 2016, n. 3). Per un approfondimento si veda: Tagliatesta 2016.

¹² Il rapporto di valutazione relativo alla sperimentazione del SIA è stato pubblicato solo recentemente quando il ReI era già stato introdotto. Per un approfondimento si veda: Leone L. (a cura di) 2017. Nelle conclusioni tra i fattori di contesto ritenuti essenziali per il buon funzionamento della misura sono riportati: il consolidamento dell'infrastruttura locale dei servizi sociali attraverso un rafforzamento delle risorse umane e delle competenze tecnico professionali deputate a gestire i processi attuativi; il miglioramento della *governance* attraverso pratiche di integrazione tra politiche settoriali, sinergie tra la Pubblica Amministrazione, il Terzo settore e il profit, coerenza tra azioni promosse a diversi livelli di governo (Stato, Regioni, Comuni, Ambiti Territoriali Sociali).

¹³ *Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali*, costituisce il tentativo di superamento dell'estemporaneità delle misure di contrasto alla povertà, finora sperimentate in Italia, a favore di una misura complessiva di lotta all'esclusione sociale. Sullo sfondo c'è senz'altro anche la forte pressione esercitata da "Alleanza contro la Povertà" una rete costituita da numerosi soggetti della società civile che ha elaborato una sua proposta di contrasto alla povertà: il reddito di inclusione sociale o ReIS¹³.

Al primo trimestre (Inps 2018) di attuazione del ReI sono 110mila le famiglie che hanno beneficiato del sostegno economico previsto dalla misura, per un totale di 317mila persone coinvolte. Dal punto di vista territoriale, il 72% delle prestazioni ha interessato il Sud d'Italia con particolare riferimento a quelle Regioni che registrano il maggior tasso di disoccupazione (Campania, Calabria e Sicilia). L'importo medio (297 euro) varia sia sulla base del numero dei componenti del nucleo familiare: passando da 177 euro per i single¹⁴ a 429 euro per le famiglie con 6 o più persone, sia su base territoriale, con una forbice che va da 225 euro per i beneficiari della Valle d'Aosta a 328 euro per la Campania. Il 52% delle fami-

¹³ "Alleanza contro la Povertà" è un soggetto costituitosi nel 2013 e composto da 35 organizzazioni provenienti anche dal mondo cattolico, dai sindacati CGIL, CISL, UIL, rappresentanze dei Comuni e delle Regioni, enti di rappresentanza del Terzo settore. Una presentazione articolata della proposta si può leggere nella pubblicazione di Gori *et al.* 2016.

¹⁴ Dal primo gennaio 2018, il ReI sostituisce l'assegno di disoccupazione ASDI, misura di sostegno al reddito per i disoccupati ultracinquantenni.

glie beneficiarie ha figli minori, il 20% vede la presenza di disabili.

Nonostante il Rel non si proponga l'introduzione di una qualche forma di reddito minimo, appare legittimo interrogarsi sulla sua distanza o meno dal quadro di riferimento tracciato dalla citata Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2017, anche alla luce di una inedita centralità che sta acquisendo il concetto di *basic income* non solo nel mondo politico e accademico, ma anche nella società civile e nelle variegate forme di organizzazione collettiva.

Punto di partenza di questa analisi è l'individuazione della soglia di rischio di povertà sotto la quale viene individuato il numero dei potenziali beneficiari al sostegno al reddito. A tal proposito, come detto precedentemente, la Risoluzione sollecita gli Stati membri a fissare la soglia di rischio di povertà al 60% del reddito mediano nazionale (dopo l'erogazione delle prestazioni sociali) così come calcolata da Eurostat. Si sottolinea che l'ampiezza dei potenziali beneficiari delle misure di contrasto alla povertà dipende dal tipo di indicatore scelto (in Italia sono 4 milioni e 742mila gli individui in povertà assoluta, 8 milioni e 465mila quelli in povertà relativa, 18.136.663 quelli a rischio di povertà o esclusione sociale), cui è collegato il livello di soglia al quale si fa riferimento: più si alza la soglia maggiore è la consistenza del gruppo bersaglio e dei necessari finanziamenti dedicati. Il Rel assume a riferimento la povertà assoluta¹⁵ che l'Istat stima nel 2016 in 1 milione 619 mila famiglie. Un allineamento alle indicazioni europee avrebbe decisamente ampliato la platea di riferimento, facendola coincidere con quei poveri relativi che nel 2016 erano pari a 2 milioni 734mila famiglie. Non solo, nell'ambito dell'universo dei poveri assoluti, il Rel opera un'ulteriore selezione prevedendo oltre a criteri di natura economica¹⁶ anche al-

tri criteri selettivi¹⁷, che restringono considerevolmente la platea dei destinatari a circa 1 milione e 800 mila persone (600 mila famiglie).

In sostanza, si stima che il nuovo dispositivo riguarderà circa il 38% dei poveri assoluti creando inevitabilmente ulteriori disuguaglianze nell'accesso al diritto al reddito tra i poveri stessi. Privilegiando le famiglie con minori, con disabilità, con donne incinte, con disoccupati oltre 55enni e così via, si escludono i single quarantenni e cinquantenni con figli grandi a carico non conviventi. I giovani, soli o in coppia, senza figli sono quelli maggiormente penalizzati dalla misura¹⁸. Al contrario, la Risoluzione "invita gli Stati membri i cui regimi di reddito minimo attualmente escludono gruppi significativi in situazione di povertà a modificare i loro regimi per garantire una migliore copertura a queste persone" (punto 46 lettera c della Risoluzione). In aggiunta, la forte centratura della misura sulla famiglia anziché sull'individuo ha una serie di conseguenze sui diritti all'auto-determinazione e all'emancipazione del singolo individuo dal nucleo familiare, ad esempio consentendo ai giovani di costruirsi un futuro autonomo¹⁹.

Va comunque segnalato che il Governo, per effetto della nuova legge di bilancio 2018²⁰, ha previsto la revisione dei requisiti di accesso al Rel, allargando la platea dei potenziali beneficiari ai disoccupati di età superiore ai 55 anni che si trovino in stato di disoccupazione sia per licenziamento, dimissioni per giusta causa o risoluzio-

a 20 mila euro; d) un valore patrimoniale mobiliare (depositi, conto correnti) non superiore a 10 mila euro (ridotto a 8 mila per una coppia e a 6 mila per una persona sola). Inoltre, nessun componente del nucleo familiare deve possedere autoveicoli e/o motoveicoli immatricolati la prima volta nei 24 mesi antecedenti la richiesta (sono esclusi gli autoveicoli/motoveicoli per cui è prevista una agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità), né possedere navi e imbarcazioni da diporto.

¹⁷ Il nucleo familiare deve possedere almeno una delle seguenti condizioni: a) presenza di figli minorenni, b) presenza di una persona con disabilità e di almeno un suo genitore o un suo tutore. Oppure in assenza di figli minori: a) presenza di una donna in stato di gravidanza accertata, b) presenza di almeno un disoccupato che abbia compiuto 55 anni che si trovi in stato di disoccupazione con cessazione da almeno 3 mesi e che non percepisca ammortizzatori sociali (NASpl o altri ammortizzatori sociali di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria). Infine il componente che richiede il beneficio deve essere residente in Italia da almeno 2 anni e può essere: a) cittadino italiano o comunitario; b) familiare di cittadini italiani o comunitari titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente; c) cittadino straniero in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo; d) titolare di protezione internazionale (asilo politico, protezione sussidiaria).

¹⁸ Intervista a Chiara Saraceno <https://ilmanifesto.it/saraceno-misura-importante-ma-grave-la-graduatoria-tra-poveri/>.

¹⁹ Per un approfondimento, si veda: Basic Income Network - BIN ITALIA (a cura di) 2016.

²⁰ Legge 27 dicembre 2017, n. 205 Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020. Si veda il comma 191, lettera a) dell'art. 1.

¹⁵ L'Istat (2017b) calcola la soglia di povertà in base a due distinte misure: povertà assoluta e povertà relativa. L'incidenza della povertà assoluta è calcolata sulla base di una soglia corrispondente alla spesa mensile minima necessaria per acquisire un paniere di beni e servizi che, nel contesto italiano e per una famiglia con determinate caratteristiche, è considerato essenziale a uno standard di vita minimamente accettabile. Sono classificate come assolutamente povere le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia (che si differenzia per dimensione e composizione per età della famiglia, per ripartizione geografica e per tipo di Comune di residenza). La stima dell'incidenza della povertà relativa (percentuale di famiglie e persone povere) è calcolata sulla base di una soglia convenzionale (linea di povertà), che individua il valore di spesa media per consumi al di sotto del quale una famiglia viene definita povera in termini relativi. La soglia di povertà per una famiglia di due componenti è pari alla spesa media mensile pro-capite nel Paese, e nel 2016 è risultata di 1.061,50 euro. Le famiglie composte da due persone che hanno una spesa media mensile pari o inferiore a tale valore sono classificate come povere.

¹⁶ Il nucleo familiare deve avere: a) un valore ISEE in corso di validità non superiore a 6 mila euro; b) un valore ISRE (indicatore reddituale ISEE diviso la scala di equivalenza) non superiore a 3 mila euro; c) un valore patrimoniale immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore

ne consensuale, sia in conseguenza della scadenza di un contratto di lavoro. Resta da vedere se tale apertura costituisca un primo passo verso l'adeguamento del Rel in funzione del quadro di riferimento offerto dalla Risoluzione del Parlamento europeo. È inoltre evidente che l'ampliamento della platea di beneficiari richiederà finanziamenti sempre più cospicui anche in funzione di un sostegno monetario adeguato. Lo stesso Parlamento europeo nella Risoluzione ribadisce più volte l'importanza di prevedere finanziamenti pubblici adeguati a favore dei regimi di reddito minimo (prevedendo anche l'utilizzo del 20% della dotazione complessiva del FSE destinato alla lotta contro la povertà e l'esclusione sociale - punto 3 della Risoluzione).

Al contrario, il Rel si discosta dalle indicazioni del Parlamento europeo muovendosi su finanziamenti²¹ e importi ai beneficiari piuttosto esigui, che non riescono a soddisfare le esigenze di base delle persone e neanche a garantire l'affrancamento dalla condizione di povertà. A conferma di ciò, anche il Cnel (2017, p. 3), nella Relazione annuale sui servizi sociali e contrasto povertà, ribadisce come "... il beneficio sarà inferiore alle linee di povertà assoluta stimate dall'Istat per il 2016 ... che le risorse stanziare per il Rel sono inferiori alla metà di quelle necessarie per portare le famiglie povere al di sopra della soglia di povertà assoluta". In particolare, il dispositivo prevede un massimo del sostegno monetario pari a 485,41 euro (importo mensile di una pensione sociale), incrementato, a seguito della legge di bilancio 2018, a circa 539 euro²², cui possono aspirare solo quelle fami-

glie più numerose composte da 6 o più componenti. Non solo, se i componenti del nucleo familiare ricevono altri trattamenti assistenziali, il valore del Rel si riduce del valore dei trattamenti, esclusi quelli non sottoposti alla prova dei mezzi (es.: indennità di accompagnamento). Difficile giustificare l'esiguità del beneficio economico come quel meccanismo di tutela da comportamenti passivi nella ricerca di lavoro da parte del beneficiario; ciò che è evidente è come l'entità monetaria prevista difficilmente potrà proteggere da uno stato di povertà economica ed esclusione sociale o ne consentirà l'uscita, tenuto anche conto della temporaneità del sostegno economico e dell'assenza di altre forme di sostegno al reddito indiretto. In altri termini, il Rel sembra sostanzarsi in un piccolo sussidio temporale che viene concesso al massimo per un periodo di 18 mesi, cui sono da aggiungere altri 12 mesi dopo un periodo di sospensione non inferiore a 6 mesi. Viene esclusa così la possibilità che tale sostegno possa perdurare fino alla durata della condizione di indigenza in cui versa il nucleo familiare. Siamo dunque ben lontani da quanto auspicato nella Risoluzione europea quando sottolinea l'esigenza di prevedere "... un reddito adeguato durante tutto l'arco della vita per aiutare le persone con livelli di reddito insufficienti a raggiungere un tenore di vita dignitoso" (punto 11 della Risoluzione).

Come tutti i sistemi di protezione sociale attualmente in vigore in Europa, ad eccezione di alcune sperimentazioni avviate recentemente in alcuni Paesi (primi fra tutti Svizzera e Finlandia)²³, anche il Reddito di inclusione risente del principio di condizionalità che si sostanzia nell'obbligo da parte dei percettori del sostegno economico a sottostare a determinati vincoli. In perfetta sintonia con

21 Ibidem – l'art. 1, comma 197 prevede per il Rel: "... la dotazione del Fondo Povertà è determinata in 2.059 milioni di euro per l'anno 2018, di cui 15 milioni di euro accantonati ai sensi dell'articolo 18, comma 3, in 2.545 milioni di euro per l'anno 2019 e in 2.745 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020. Ai fini dell'erogazione del beneficio economico del Rel di cui all'articolo 4, i limiti di spesa sono determinati in 1.747 milioni di euro per l'anno 2018, fatto salvo l'eventuale disaccantonamento delle somme di cui all'articolo 18, comma 3, in 2.198 milioni di euro per l'anno 2019, in 2.158 milioni di euro per l'anno 2020 e in 2.130 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021 ...".

22 Nella tabella che segue si riportano gli importi massimi mensili in euro previsti sulla base del numero di persone che compongono il nucleo familiare richiedente. Si veda il link: www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Reddito-di-Inclusione-Rel/Pagine/default.aspx

Numero dei componenti	Beneficio massimo mensile
1	187,50
2	294,50
3	382,50
4	461,25
5	534,37 *
6 o più	539,82 *

* Beneficio modificato per effetto della legge di bilancio 2018

23 In Svizzera, il reddito di base incondizionato è stato sottoposto a referendum nel giugno del 2016 ed è stato bocciato dal 78% dei cittadini elvetici. A distanza di più di un anno il Consiglio comunale di Zurigo ha approvato la sperimentazione di un progetto pilota di reddito incondizionato proponendo una sorta di salario minimo corrispondente a 2.200 euro per ogni persona adulta e per i minori più o meno 550 euro. Il Consiglio comunale ha due anni per esaminare la proposta e valutare le condizioni di fattibilità per la sperimentazione. Per un approfondimento si vedano: Del Buono M. 2016, Basic Income Network Italia 2017. Un altro caso interessante è la Finlandia che recentemente ha avviato una sperimentazione di due anni prevedendo un reddito mensile, non soggetto a condizioni, di 560 euro a 2.000 disoccupati scelti a caso con età compresa tra i 25 e i 58 anni, persone che continueranno a ricevere l'assegno anche se trovano lavoro. L'obiettivo dell'azione, dunque, non è solo combattere la povertà, ma osservare il comportamento dei cittadini quando, azzerando la loro insicurezza economica, sono più liberi di scegliere anche tra un lavoro pagato meno ma più gratificante, rispetto a un impiego più sicuro ma meno stimolante. Si veda: Ciccarelli R. 2017. Le altre esperienze che vanno tenute sotto controllo sono quella della Spagna, che ha avviato una campagna di raccolta firme (oltre 185mila) per una proposta di legge di iniziativa popolare per un reddito di base; si dibatte inoltre di diritto al reddito in Scozia e si stanno avviando progetti pilota in Olanda e in Francia. Si veda Santini L., Gobetti S. 2016.

il modello del *workfare*, ribadito anche dalla Risoluzione europea, il sostegno economico è quindi vincolato a processi di "attivazione" del soggetto beneficiario.

Ricalcando gli stessi meccanismi di condizionalità largamente diffusi in Europa, il Rel vincola i potenziali percettori del sostegno al reddito all'adesione di un progetto personalizzato di "attivazione sociale e lavorativa", preceduto da una fase di valutazione e analisi. La "presa in carico" del disoccupato e di tutta la sua famiglia è a cura dei servizi sociali del Comune. La non osservanza degli impegni previsti nel progetto personalizzato prevede una serie di sanzioni progressive fino all'annullamento del beneficio. È evidente che il principio della condizionalità sottende una responsabilità individuale e non sociale della condizione di povero (visto come incapace di fronteggiare le dinamiche del mercato del lavoro, nonché di non saper comprendere e rispondere ai propri bisogni e a quelli della famiglia), celando il peso delle scelte di politica economica e del lavoro sull'avanzare del fenomeno povertà e di quel lavoro "cattivo" (precarietà, intermittenza, bassi salari, bassi diritti) ad esso collegato. Non basta, sull'efficacia dell'"attivazione sociale e lavorativa" del soggetto beneficiario e sulla sua adesione al progetto personalizzato pesano le condizioni in cui versano i servizi sociali e quelli del lavoro. Il Cnel stima, infatti, che qualora tutti gli aventi diritto al sostegno al reddito richiedessero un intervento di politica attiva, la popolazione degli utenti crescerebbe addirittura del 64,7%. In questo modo, il sistema dei centri per l'impiego pubblici si troverebbe a gestire un numero rilevante di richiedenti il sostegno al reddito che potrebbe mettere a serio rischio tutta la tenuta della rete dei servizi pubblici, soprattutto in alcune aree del Paese²⁴.

A conferma di quanto detto, si sottolinea che anche il recente rapporto di valutazione sulla sperimentazione della misura SIA (Leone 2017, pp. 257-258)²⁵ enuclea, tra i principali rischi che potrebbero compromettere l'efficacia della misura Rel, proprio il mancato consolidamento dell'infrastruttura locale dei servizi sociali e la loro scarsa integrazione con i servizi per il lavoro. Tutto ciò dovuto all'enorme ritardo accumulato nel processo di riforma delle Agenzie per il lavoro e nel rafforzamento delle risorse (in termini di consistenza numerica degli operatori e competenze specifiche) presenti nei Centri per l'impiego pubblici da destinare alle procedure del Rel. Infatti, la "presa in carico" di tipologie di destinatari con fragi-

lità e bisogni complessi risulta decisamente non comune per gli operatori dei Centri per l'impiego e richiede competenze e strumenti differenti rispetto a quelli tradizionalmente previsti dalle politiche attive del lavoro; ad esempio la presenza di stranieri richiede competenze connesse al tema dell'integrazione.

Infine, appare utile sottolineare come il quadro offerto dalla Risoluzione del Parlamento europeo sottolinei l'importanza di procedere verso l'integrazione degli schemi di reddito minimo con le politiche attive del lavoro, garantendo non solo il sostegno finanziario, ma anche l'accesso gratuito a servizi pubblici e sociali di qualità come l'alloggio, l'assistenza sanitaria, l'istruzione e la formazione ecc. In questa visione, il contrasto alla povertà chiama in causa un intervento multi-misura, dove il sostegno economico dello Stato a fronte di un'attivazione del beneficiario si completa con una serie di servizi pubblici che a seguito delle politiche di austerità sono quelli che hanno subito i maggiori tagli finanziari. Ancora una volta, senza una rinnovata centralità delle politiche pubbliche in ambito sociale, accompagnate da politiche di contrasto alle ineguaglianze, dentro e fuori il mercato del lavoro, appare difficile prevedere una significativa riduzione del numero delle persone che versano in uno stato di povertà e l'affermarsi di una società più equa e inclusiva.

²⁴ Cnel 2017, p. 9. In Campania, ad esempio, il numero medio di utenti aggiuntivi per operatore dei Cpl è pari a 97,0, per un incremento della platea potenziale di utenti pari a +280,3%. Aumenti rilevanti si evidenziano anche in Lombardia (numero medio di utenti aggiuntivi per dipendente pari a 45,2), in Sicilia (34,6), Puglia (34,1), Molise (26,5), Abruzzo (26,5), Calabria (25,5). L'unica Regione per la quale non si ravvisano incrementi è l'Umbria.

²⁵ Si veda anche il Rapporto di monitoraggio dell'ANCI in collaborazione con Cittalia (2017).

Bibliografia

- ANCI - Cittalia (2017), *Rapporto di monitoraggio. La gestione del sostegno per l'Inclusione Attiva nei Comuni e il percorso verso il Reddito di Inclusione*, Roma, settembre
- Basic Income Network Italia (a cura di) (2016), *Un reddito garantito ci vuole! Quale? Strumento di libertà o gestione delle povertà, QR – Quaderni per il Reddito*, n. 3
- Basic Income Network Italia (2017), Zurigo vara il reddito sociale universale: 2.200 euro a tutti, *Bin Italia*, 10 dicembre <www.bin-italia.org/zurigo-vara-reddito-sociale-universale-2-200-euro-tutti>
- Ciccarelli R. (2017), Reddito di base? Sì grazie da Zurigo alla Finlandia fino in California, *Bin Italia*, 10 dicembre <www.bin-italia.org/reddito-base-si-grazie-zurigo-alla-finlandia-california>
- Cnel (2017), *Relazione annuale sui servizi sociali e contrasto alla povertà - Executive summary*, Roma, Cnel
- Comisso G., Savini G. (2017), *Reddito di cittadinanza. Emancipazione dal lavoro o lavoro coatto?*, Trieste, Asterios
- Commissione europea (2017), *Raccomandazione (UE) 2017/761 della Commissione del 26 aprile 2017 sul pilastro europeo dei diritti sociali*, GUUE L 113, 29 aprile
- Commissione europea (2016), *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe L'azione europea a favore della sostenibilità {SWD(2016) 390 final}*, COM (2016) 739 final
- Commissione dell'Unione europea (2013), *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato delle Regioni. Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare attuando il Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020*, COM(2013) 83 final
- Commissione dell'Unione europea (2005), *Comunicazione della Commissione sull'agenda sociale - COM (2005) 33 final*, COM(2005) 33 final, 9 febbraio
- Consiglio dell'Unione europea (1992), *Raccomandazione del Consiglio C/92/441/CEE 24 giugno 1992 in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale*, GUUE L 245, 26 agosto
- Crepaldi C. (2017), *Potenzialità e limiti del Pilastro europeo sociale*, 22 giugno <<https://welforum.it/>>
- Crespy A. (2017), *European Pillar of social rights. Mirror EU, Good intention and contradiction*, 16 maggio <<https://goo.gl/Uv8H3j>>
- Dabla-Norris E. et al. (June 2015), *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*, International Monetary Fund, Strategy, Policy, and Review Department
- Del Buono M. (2016), *Il referendum svizzero sul reddito di base incondizionato. L'iter, i risultati e i problemi aperti, eticaeconomia*, 19 giugno
- Ferradini, G. (2017), *L'Europa promuove il reddito di base, l'Italia (come al solito) dorme*, *Linkiesta.it*, 13 febbraio <<https://goo.gl/Ujszy5>>
- Franzini M., Pianta M. (2016), *Disuguaglianze, Quante sono e come combatterle*, Roma-Bari, Laterza
- Gallino L. (2011), *Il finanzia-capitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Torino, Einaudi
- Gori G. et al. (2016), *Il reddito di inclusione sociale (ReIS). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Bologna, Il Mulino
- Inps (2018), *Presentazione dell'osservatorio statistico sul reddito di inclusione. Primo trimestre 2018*, Roma, 28 marzo
- Istat (2017a), *Condizioni di vita, reddito e carico familiare. Anno 2016*, Roma, Istat
- Istat (2017b), *La povertà in Italia. Anno 2016*, Roma, Istat
- Istat (2017c), *Annuario statistico italiano 2017*, Roma, Istat
- Legge 27 dicembre 2017, n. 205, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*
- Legge Delega 15 marzo 2017 n. 33, *Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali*
- Leone L. (a cura di) (2017), *Rapporto di valutazione: dal SIA al Rel*, Roma, Alleanza contro la povertà
- Perry, G.E. et al. (2006), *Poverty Reduction and Growth: the Virtuous and Vicious Circle*, Washington, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank
- Renda A., Cellai. C. (2016), *StrategiaEuropa2020: cronaca di una revisione annunciata*, <<https://goo.gl/7gdgSS>>
- Parlamento europeo (2017), *Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2017 sulle politiche volte a garantire il reddito minimo come strumento per combattere la povertà (2016/2270(INI))*
- Santini L., Gobetti S (2016), *Il reddito garantito tra i diritti dell'Europa 2.0*, Basic Income Network Italia, QR - Quaderni per il Reddito, n. 4 luglio
- Saraceno C. (2017), *Misura-importante-ma-grave-la-graduatoria-tra-poveri, Il Manifesto*, 29 agosto <<https://ilmanifesto.it/saraceno-misura-importante-ma-grave-la-graduatoria-tra-poveri/>>
- Saraceno C. (2015), *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, Feltrinelli

Svimez (2017), *Rapporto Svimez sull'economia del Mezzogiorno 2017*, Bologna, Il Mulino

Tagliatesta P. (2016), *Il lento cammino verso il SIA e l'introduzione di un reddito minimo come misura universale in*
Dente G., Fiorani G. (a cura di), *Povert  ed inclusione sociale in Italia: sfide e cambiamenti all'inizio della nuova*
programmazione dei fondi strutturali, Quaderni Fondazione Brodolini, giugno



Inapp
v.ruggeri@inapp.org

Viviana Ruggeri

Ricercatrice Inapp, si occupa di analisi di fenomeni sociali oggetto delle politiche comunitarie. Ha maturato esperienza nelle iniziative comunitarie volte all'inclusione sociale dei soggetti svantaggiati ed   stata coordinatrice scientifica del sistema nazionale di accreditamento della formazione professionale. Di recente si   occupata di analisi e studi su Terzo settore ed esclusione sociale, accompagnati da esperienze di cittadinanza attiva.



Inapp
g.governatori@inapp.org

Giulia Governatori

Ricercatrice Inapp, ha approfondito a livello nazionale ed europeo i temi inerenti all'istruzione, alla formazione professionale e al Terzo settore attraverso il coordinamento e la realizzazione di indagini quali-quantitative sulle organizzazioni e sulle risorse umane. Negli ultimi anni si   occupata di tematiche inerenti alle politiche di contrasto alla povert  e all'esclusione sociale.



Inapp
f.spitilli@inapp.org

Francesca Spitilli

Ricercatrice Inapp, ha approfondito i temi relativi alla qualit  dei sistemi di formazione professionale partecipando alla costruzione del sistema nazionale di accreditamento delle strutture formative. Si   interessata al tema dell'erogazione dei servizi sociali da parte delle organizzazioni del Terzo settore, curando indagini campionarie rivolte agli enti del non profit. Attualmente segue i temi della povert  e degli strumenti messi in campo per contrastarla.



Per collaborare alla rivista

Le proposte di articoli vanno inviate in formato .doc(x) all'indirizzo e-mail: sinappsi@inapp.org.

Gli articoli devono essere originali e, pertanto, non possono essere già stati pubblicati, integralmente o anche solo in parte, su altre riviste italiane e straniere o essere contemporaneamente proposti ad altre riviste per la pubblicazione. Gli autori si assumono la responsabilità delle opinioni e dei contenuti espressi negli articoli.

Ogni articolo sottoposto per la pubblicazione viene valutato con procedura di *double blind peer review* dal Comitato scientifico, previa verifica dell'applicazione delle norme editoriali, effettuata dalla redazione.

L'articolo dovrà rispettare le seguenti norme redazionali:

- foglio impostato in formato A4, 4.000 battute (spazi inclusi);
- lunghezza del saggio max 10/12 cartelle, comprese tabelle e figure;
- titolo (max 50 caratteri), eventualmente sottotitolo (max 70 caratteri), paragrafi numerati (evitare ulteriori sotto-livelli);
- tabelle e figure sempre numerate (ad esempio Tabella 1, Tabella 2 ecc.; Figura 1, Figura 2 ecc.), con titolo e fonte. Possono essere utilizzati colori che tuttavia verranno resi nella pubblicazione finale in scala di blu o scala di grigi;
- note esplicative inserite a pie' di pagina;
- richiami bibliografici inseriti nel testo in forma sintetica (Autore data). A ogni richiamo deve corrispondere la fonte completa in bibliografia, inserita a fine saggio (vedi Norme bibliografiche).

L'articolo va corredato da:

- Nome, Cognome e affiliazione dell'autore (Ente/Istituzione di appartenenza);
- una nota biografica (circa 600 battute spazi inclusi) e una foto tessera dell'autore/autori;
- un abstract in italiano e un abstract in inglese di 700 battute spazi inclusi;
- 3 parole chiave in italiano e 3 corrispondenti keywords (in inglese);
- il file in formato excel delle figure e dei grafici inseriti anche nel testo, un elemento per foglio, con numerazione corrispondente a quanto indicato nell'articolo.

Norme bibliografiche

Requisiti:

- *unica e collocata alla fine del lavoro* (salvo casi particolari, come ad es. atti di convegni);
- aggiornata e completa di tutte le opere citate nel testo o nelle note, secondo i criteri di seguito descritti;
- *ordine alfabetico* per cognome dell'autore o del curatore (del primo autore o curatore nel caso di più nomi) e *cronologico* di pubblicazione delle opere dal più recente al meno recente (per opere dello stesso autore pubblicate nello stesso anno, si usino le indicazioni a, b, c).

Monografie

Autori

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), *Titolo del volume in corsivo: se è presente, il sottotitolo va sempre in corsivo preceduto da due punti*, Luogo, Editore

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori separati da virgole.

Curatori

Cognome curatore e iniziali puntate del nome (a cura di), (anno tra parentesi), *Titolo del volume in corsivo: se è presente, il sottotitolo va sempre in corsivo preceduto da due punti*, Luogo, Editore

Nel caso di testi stranieri mettere (eds.) al posto di (a cura di).

Nel caso di più curatori, mettere tutti i curatori separati da virgole.

Se la monografia fa parte di una collana, inserire nome della collana e relativo numero dopo il titolo.

Esempi

Campbell J.L., Pedersen O.K. (2014), *The national origins of policy ideas: Knowledge regimes in the United States, France, Germany, and Denmark*, Princeton, Princeton University Press

- Facchini C. (a cura di) (2008), *Conti aperti: Denaro, asimmetrie di coppie e solidarietà tra le generazioni*, Bologna, Il Mulino
- Eichbaum C., Shaw R. (eds.) (2010), *Partisan Appointees and Public Servants, an International Analysis of the Role of the Political Adviser*, Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing Limited
- Eichhorst W., Wintermann O. (2005), *Generating Legitimacy for Labor Market and Welfare State Reforms: The Role of Policy Advice in Germany, the Netherlands, and Sweden*, IZA Discussion Paper n.1845, Bonn, IZA < <http://goo.gl/5wH3Z2> >

Articoli di riviste/periodici

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), Titolo dell'articolo in tondo: se è presente, il sottotitolo va preceduto da due punti, *Titolo del periodico/rivista in corsivo*, annata¹, numero anno reso con n. e numero in cifre, numero pagine di inizio e fine articolo reso con pp. ...-.... Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori. Se presente inserire il DOI tra parentesi uncinate < >

Esempio

Craft J., Halligan J. (2017), Assessing 30 years of Westminster policy advisory system experience, *Policy Sciences*, 50, n.1, pp.47-62 <DOI 10.1007/s11077-016-9256-y>

Estratti da monografie

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), Titolo dell'estratto in tondo: se è presente, il sottotitolo va preceduto da due punti, in Cognome autore e iniziali puntate del nome, *Titolo del volume in corsivo*, Luogo, Editore, numero pagine di inizio e fine articolo reso con pp. ...-....

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori.

Se il volume di estrazione è a cura di, seguire le indicazioni per i volumi con curatore.

Esempi

Pattyn V., van Voorst S., Mastenbroek E., Dunlop C. A. (2017), Policy evaluation in Europe, in Ongaro E., Van Thiel S., *The Palgrave Handbook of Public Administration and Public Management*, Bristol, Policy Press, pp.105-11

Halligan J. (1995), Policy Advice and the Public Sector, in Peters B., Donald Savoie J. (eds.), *Governance in a Changing Environment*, Montreal, McGill-Queen's University Press, pp.138-72

Testi Inapp

I testi Inapp seguono le indicazioni precedenti. Le monografie però devono SEMPRE riportare Inapp fra gli autori o curatori.

Esempi

monografie

Inapp, Checcucci P., Fefè R., Scarpetti G. (a cura di) (2017), *Età e invecchiamento della forza lavoro nelle piccole e medie imprese italiane*, Roma, Inapp

paper

Quaranta R., Ricci A. (2017), *Riforma delle pensioni e politiche di assunzione. Nuove evidenze empiriche*, Roma, Inapp

Letteratura grigia

La letteratura grigia segue le precedenti indicazioni rispetto al metodo Autore/Data. È necessario riportare sempre tutti gli elementi utili a rintracciare la pubblicazione:

Autori/Ente autore (anno), titolo del contributo, *informazioni aggiuntive*. Se disponibili, riportare il link al documento e/o il DOI tra parentesi uncinate < >

Esempi

Schulz M., Bressers D., van der Steen M., van Twist M. (2015), Internal Advisory Systems in Different Political-Administrative Regimes, *Prepared for the International Conference on Public Policy (ICPP) T08P06 - Comparing policy advisory systems at the second International Conference on Public Policy, Milan 2015*

Comité de suivi du Cice, France Stratégie (2016), Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Rapport 2016, *Evaluation, Septembre 2016* < <http://goo.gl/DjBMxu> >

Galanti M.T. (2016), Policy advisors and evidence-based policy: a literature review, *Paper prepared for the 2016 annual conference of SISP, University of Milan, Sept 15-17* < <http://goo.gl/Bnuxp2> >

¹ Annata: insieme di fascicoli di un periodico pubblicati nel corso di un anno o di un periodo editoriale determinato. Fonte <<http://elearning.unimib.it/mod/glossary/view.php?id=13076>>

Giurisprudenza

- Organo giurisdizionale emanante (Cassazione, Tribunale, Consiglio di Stato)
- Tipo di atto adottato (Sentenza, Ordinanza, Decreto)
- Sezione dell'organo emanante (non sempre presente)
- Data della pronuncia
- Numero o nome delle parti (non sempre previsto. Se c'è il nome della parte dopo la data si tratta di un provvedimento della giurisdizione penale)

Corte costituzionale

Corte cost. 25 luglio 1995 n. 376, in *Giur. cost.*, 1995, XL, 4, p. 2750 ss.

Corte di Cassazione

Cass., sez. III, 14 ottobre 1991 n. 10763, in *Dir. Trasp.*, 1993, VI, 3, p. 847 ss.

Cass. pen., sez.un., 26 marzo 2003, in *Cass. pen.*, 2003, XLIII, 9, p. 2579 ss.

Cass. pen., sez. VI., 3 novembre 2001, in *Riv. pen.* 2002, 1, p. 31 ss.

Cass. civ., sez. lavoro, 29 maggio 1998, n. 5348 Cass. pen., sez. I, 30 aprile 1992, Idda, in *C.E.D. Cass. Pen.*, n. 190564.

Cass. pen., sez. un., 6 novembre 1992, Martin, in *Cass. Pen.*, 1993, XXXIII, 2, p. 280.

Cass. pen., sez. IV, 21 ottobre 2005, in *Dir. Pen. Proc.*, 2006, XII, 2, p. 200

Cass. pen., sez. V,d 24 ottobre 2002, De Vecchis, in *Guida dir.*, 2003, X, 10, p. 86

Consiglio di Stato

Cons. Stato, sez. IV, 14 giugno 2005 n. 3120, in *Foro Amm. CDS*, 2005, IV, 6, p. 1728 ss.

Corte dei Conti

Corte conti 16 luglio 2010 n. 15, in *Riv. corte conti*, 2012, LXV, 3-4, p. 10.

Corte d'Appello

App. Napoli 3 novembre 2008, in *Foro it.*, 2009, CXXXIV, 5, pt. I, p. 1476 ss.

Corte d'Assise

Corte Assise Milano 15 febbraio 2006, in *Giur. merito*, 2007, XXXIX, 3, p. 783 ss., con nota di L.D.CERQUA.

Tribunale

Trib. Roma 27 giugno 2005, in *Lavoro nella giur.*, 2007, XV, 3, p. 283, con nota di B. DE MOZZI

Tribunale Amministrativo Regionale

Tar Bari Puglia 6 aprile 2005 n. 1376, in *Foro amm.TAR*, 2005, IV, 4, p. 1214.

Preture

Pretore di Gubbio ord. 12 febbraio 1957, in *Giur. cost.*, 1957, II, 1, p. 127 ss.

Corte di Giustizia dell'Unione europea

Corte Giust., 28 giugno 1978, C-70/77, *Simmenthal c. Amministrazione delle Finanze*, in *Racc.*, 1978, p. 453.

Corte Internazionale di Giustizia

Corte internazionale di giustizia, sentenza del 27 giugno 1986, Attività militari e paramilitari contro il Nicaragua

Corte Penale Internazionale

Corte penale internazionale, Prima Camera di I grado, 14 marzo 2012, Thomas Lubanga Dyilo

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo

C. Eur. Dir. Uomo, 12 febbraio 2013 - Ricorso n. 24 818/03 - causa Armando Iannelli c. Italia

C. Eur. Dir. Uomo, sentenza del 24 ottobre 1986, nel caso Agosi contro Regno Unito

Legislazione

La prima citazione in ogni capitolo deve essere completa.

(Es. D.P.R. 26 luglio 1976 n.752, Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino- Alto Adige in materia di...)

Le citazioni successive possono essere in forma abbreviata.

(Es. D.P.R. n. 752/1976)

La citazione degli articoli deve consentire l'individuazione precisa della disposizione normativa.

(Es. art. 5, comma 2, D.P.R. n.752/1976)

- D.L. 27 giugno 1997 n. 185
- D.M. 5 marzo 1999
- D.Lgs. 29 marzo 1993 n. 119
- L. 13 febbraio 2001 n. 45
- Art. 456 c. c.
- Art. 16, comma 4, lett. a, L. 28 gennaio 1994 n. 84
- Art. 1 reg. CEE n. 4056/86 del 22 dicembre 1986

- Regolamento n. 1254/2008/CE della Commissione, che modifica il regolamento (CE) n. 889/2008 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, per quanto riguarda la produzione biologica, l'etichettatura e i controlli, in GU L 337 del 16.12.2008
- Direttiva n. 70/50/CEE della Commissione, 22 dicembre 1969, in GUCE L 13, 19.1.1970

Risorse elettroniche

Le risorse elettroniche seguono le indicazioni precedenti rispetto al metodo Autore/Data. È SEMPRE necessario mettere il link al testo e/o pagina web di riferimento. Per le pagine inserire la dicitura (consultato il...).

Guarascio D., Sacchi S. (2017), *Digitalizzazione, automazione e futuro del lavoro*, Roma, Inapp

< <http://goo.gl/rz8SAA> >

Boisson-Cohen M., Palier B. (2014), *Un contrat social pour l'Europe: priorités et pistes d'action*, France Stratégie, *La note d'analyse*, n.19 < <http://goo.gl/glnUws> >

È comunque preferibile riportare le url brevi, utilizzando ad es. il sito <https://goo.gl/> per la trasformazione.

SINAPPSI è la rivista scientifica dell'Inapp (Istituto per l'analisi delle politiche pubbliche), ente di ricerca che svolge analisi, monitoraggio e **valutazione delle politiche**, in particolare di quelle che hanno effetti sul mercato del lavoro.

Occupazione, istruzione, formazione e **welfare** sono i principali temi di studio.

La rivista intende intrecciare, connettere appunto, i risultati e i contenuti della ricerca di settore per offrire al lettore una rete di riflessioni e, ai decisori politici, un impulso per le scelte strategiche.

€ 9,50

