

Articolo 1 – Sistema di monitoraggio e valutazione

Monitoraggio e valutazione: storia infelice, futuro incerto

di Francesca Fazio, Emmanuele Massagli

Il testo approvato dal Senato della Repubblica il 31 maggio scorso contenente Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita e trasmesso alla Camera dei Deputati il 1 giugno 2012 (d.d.l. n. 5256) convalida l'impianto di fondo della originale proposta del Governo, confermando come imprescindibile l'accompagnamento della stessa con un sistema di monitoraggio e valutazione dei suoi effetti.

Nel dettaglio, al primo articolo, secondo comma, il d.d.l. precisa che il sistema di monitoraggio, istituito in modo permanente presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dovrà verificare lo stato di attuazione degli interventi e delle misure previsti dalla legge, valutandone gli effetti sull'efficienza del mercato del lavoro, sull'occupabilità dei cittadini e sulle modalità di entrata e di uscita nell'impiego. Dagli esiti del monitoraggio e della valutazione sono desunti elementi per l'implementazione ovvero per eventuali correzioni delle misure e degli interventi introdotti dalla presente legge.

Se certamente l'implementazione di un sistema di monitoraggio degli effetti della legge e, in generale, del mercato del lavoro, è una necessità obiettiva (sentita da oltre dieci anni e mai attuata con tutte le gravi conseguenze in termini di conoscenza ed efficienza che ne derivano), tuttavia, a monte, parimenti importante sarebbe la costruzione di un sistema di previsione degli effetti delle riforme che si attuano (e non solo una previsione di tipo ragionieristico contabile dei costi), soprattutto quando queste vanno ad abrogare e ridurre in operatività tre quarti dei contratti della legge precedente. Altrimenti il rischio, comune alla intera produzione normativa italiana, è che si proceda con un'impostazione del tipo "Trial and error" per poi monitorare, ed ivi correggere, soltanto *ex post*.

Ad ogni modo, la base per questa attività di valutazione sarà costituita dai dati forniti dall'ISTAT (Istituto nazionale di statistica) e dal SISTAN (Sistema statistico nazionale), con la partecipazione delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative. I dati, si legge al comma 5, saranno individuali e anonimi e includeranno informazioni dettagliate sui periodi di fruizione degli ammortizzatori sociali, periodi lavorativi e retribuzioni, stato di disoccupazione, politiche attive e di attivazione ricevute: notizie importanti e finora poco sfruttate ai fini decisionali e di ricerca. Apprezzabile dunque la precisazione, al comma 4 dell'art. 1, che assicura che i dati saranno resi disponibili anche a scopo di ricerca scientifica. Il prodotto del sistema permanente di monitoraggio dovrebbe essere quindi la redazione, con cadenza almeno annuale, di rapporti di monitoraggio e valutazione sullo stato di attuazione degli obiettivi enucleati al comma 1 del primo articolo, quali l'instaurazione di rapporti di

lavoro più stabili attraverso il contratto a tempo indeterminato e l'apprendistato, la redistribuzione delle tutele a protezione dell'occupazione, il riordino degli ammortizzatori sociali e delle politiche, la maggiore inclusione nella vita economica delle donne e degli ultra cinquantenni in caso di perdita del posto di lavoro. Il d.d.l. aggiunge inoltre che una verifica particolare e apposita sarà dedicata alla rilevazione di elementi conoscitivi sull'andamento dell'occupazione femminile, e soprattutto, sulla corrispondenza dei livelli retributivi al principio di parità di trattamento.

Una prima notazione è che gli obiettivi esplicitati al comma 2 dell'art. 1 – efficienza del mercato del lavoro, occupabilità dei cittadini, modalità di entrata e uscita nell'impiego – paiono di natura parziale rispetto all'obiettivo di efficienza generale cui fa riferimento lo stesso titolo della legge, ovvero la *prospettiva della crescita*, non considerando le interazioni del mercato del lavoro con altri mercati, ovvero l'impatto della riforma del lavoro sul sistema previdenziale appena riformato e sul mercato dei prodotti. Inoltre, sempre da un punto di vista di sistema, il bilanciamento di accresciuta flessibilità in uscita e di accresciuta rigidità in entrata, rischia di finire con l'aumentare l'*institutional wedge* del mercato del lavoro italiano, ovvero il cuneo istituzionale esistente fra domanda e offerta di lavoro, o quantomeno è ambigua la direzione verso cui penderà l'ago della bilancia.

Ancora, se qui, diversamente dalle Riforme Treu e Biagi - volutamente riferite ad una particolare platea del mercato del lavoro non coperta da alcuna regolamentazione - il principio ispiratore è quello della universalità, questa pare tuttavia (parzialmente) contraddetta dal campo di applicazione della stessa: il solo lavoro privato. Per il resto, indipendentemente dalla recenti polemiche a distanza tra i due Ministri interessati, la legge si limita a prescrivere che «le disposizioni [...] costituiscono principi e criteri per la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni [...] il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, individua e definisce, anche mediante iniziative normative, gli ambiti, le modalità e i tempi di armonizzazione della disciplina relativa ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche». C'è motivo per credere, e la delega sul pubblico impiego nonché il nuovo protocollo firmato l'11 maggio 2012 dal Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione, le Regioni, le Province e i Comuni, le Organizzazioni sindacali lo confermano, che questo processo richiederà ancora molto tempo, date le forti avversioni politico-sociali e istituzionali, e che quindi questa riforma non sia ad oggi del tutto universale.

Un'ulteriore considerazione riguarda l'aggiunta, da parte della undicesima Commissione permanente del Senato al comma 3 dell'art. 1, finalizzata a precisare che «il sistema assicura altresì elementi conoscitivi sull'andamento dell'occupazione femminile, rilevando, in particolare, la corrispondenza dei livelli retributivi al principio di parità di trattamento». Seppur principio costituzionalmente stabilito in Italia, così come in altri paesi, la parità di trattamento economico fra uomini e donne non è purtroppo un indicatore che sarà verosimile aspettarsi di constatare nei fatti per il solo fatto di essere previsto per legge. Di fatto in Italia e nel mondo si osserva un differenziale reale di retribuzione annuale fra uomini e donne, di circa il 12% per l'Italia e 15% come media OCSE, dettata, tra le altre cose, da diverse scelte sull'uso del tempo. Infatti, se si considera la retribuzione oraria, questo differenziale praticamente si annulla, il che fa intuire che il differenziale reale derivi da un insieme di fattori a monte. Quindi decretare che il monitoraggio (la riforma) debba verificare (realizzare) la parità di trattamento economico sarebbe solo una formale e parziale valutazione delle pari opportunità messe realmente in campo.

Limitandoci ora agli obiettivi cui il monitoraggio deve tendere specificamente - l'efficienza del mercato del lavoro, l'occupabilità delle persone e le modalità di ingresso e uscita del mercato - si nota la direzione positiva rappresentata dalla riduzione del dualismo delle tutele in tema di legislazione a protezione dell'occupazione. Strada maestra per l'efficientamento del mercato del lavoro e per l'aumento dell'occupazione, però, dovrebbe essere in primis la riduzione della tassazione sul lavoro, eccessivamente alta come dimostrato dall'OCSE (OECD, *Taxing Wages*). Di conseguenza l'introduzione di ulteriori oneri e costi aggiuntivi sul lavoro flessibile non pare la strada preferibile. Infatti, la riduzione di oneri e costi sul lavoro più protetto e, viceversa, il loro aumento sul lavoro flessibile, non

si traduce necessariamente in maggiore lavoro protetto e minore lavoro atipico, come auspicato dal sistema di incentivazione/disincentivazione messo in atto, rischiando di produrre un risultato occupazionale a somma negativa (minore occupazione) o apparentemente negativa (minore occupazione regolare e aumento del lavoro nero).

Venendo ora agli strumenti disponibili per eseguire questo monitoraggio, ovvero i dati dell'ISTAT e del SISTAN, occorre distinguere i dati utili a seconda del sotto obiettivo che devono valutare.

Con riguardo al primo obiettivo, quello dell'efficienza del mercato del lavoro, si dovrà valutare l'impatto della riforma del lavoro sia in termini statici o di *stock*, riferibili agli aggregati macroeconomici del mercato del lavoro come il numero di occupati e il tasso di occupazione, il numero di disoccupati e il tasso di disoccupazione, tasso di attività e inattività, ma anche in termini dinamici o di flusso, per capire l'effetto della riforma sulla fluidità del sistema. Questo è particolarmente importante per la valutazione del terzo obiettivo, quello riferito alle modalità di entrata e uscita dall'impiego. A questo proposito, oltre al sistema di rilevazione statistica di tipo campionario, su cui si basa la *Rilevazione statistica sulle forze di lavoro* dell'ISTAT, utile ai fini dell'indagine della efficienza del mercato del lavoro è la base informativa di natura amministrativa, rappresentata dalle comunicazioni obbligatorie che le imprese, sia pubbliche che private, sono tenute a inviare ai Centri per l'Impiego. Per loro natura infatti le informazioni amministrative colgono l'informazione di flusso, essendo quindi più adatte a valutare l'obiettivo riguardante la dinamicità del mercato del lavoro piuttosto che la fotografia statica dello stesso in un certo momento. In particolare, da questa base informativa è possibile ricavare informazioni relative a quattro tipologie di movimentazione di forza lavoro: le assunzioni o avviamenti, i prolungamenti dei contratti a termine o proroghe, le trasformazioni dei contratti in essere (come il passaggio da un contratto part-time a full-time o da tempo determinato a tempo indeterminato) e le interruzioni dei rapporti di lavoro o cessazioni. Con riguardo alle assunzioni e avviamenti, la precisione dei dati di natura amministrativa su quelli di natura campionaria è evidente. I primi permettono infatti di distinguere esattamente sia il tipo di contratto stipulato, sia l'avviamento della "persona fisica", permettendo quindi di verificare la contemporanea esistenza di più avviamenti presso diversi datori di lavoro. La completezza dell'informazione amministrativa si esplica poi nella possibilità di verificare la domanda e l'offerta di lavoro, ovvero di sapere quale datore di lavoro assume chi, permettendo speculazioni di tipo economico settoriale sulla vivacità di un contesto imprenditoriale e di tipo socio-economico sulle caratteristiche dei lavoratori.

Per i dati di *stock* occorre invece rifarsi alla rilevazione campionaria sulla popolazione residente, permessa in Italia dalla Rilevazione ISTAT delle forze lavoro e da ASIA (Archivio statistico delle imprese attive), con determinati aggiornamenti temporali e disaggregazioni geografiche (fino al dato regionale, quello provinciale una volta all'anno). Rispetto al dato amministrativo, la rilevazione campionaria soffre di imprescindibili limiti temporali (le rilevazioni subiscono un ritardo almeno pari ad un anno), di precisione (derivante dalla natura probabilistica della stima) e di dettaglio (fermandosi spesso ad una maggiore disaggregazione territoriale).

La ricchezza di informazioni derivante dai dati amministrativi e dalle comunicazioni obbligatorie è stata a lungo sottovalutata (e sprecata) attraverso il mancato accesso dei dati per la ricerca. Se si considera la ricerca come un bene pubblico, infatti, i dati dovrebbero essere a disposizione della ricerca stessa, a maggior ragione essendo raccolti con i soldi dei contribuenti. È chiaro, però, che il libero accesso ai dati moltiplica contemporaneamente le opportunità di studio del mercato del lavoro e dei reali effetti delle politiche adottate e la possibilità di critica "dimostrata" dell'amministrazione o del politico responsabile della regolazione del mercato del lavoro.

È molto positivo e innovativo, quindi, che il disegno di legge (comma 4, art. 1) specifichi che «allo scopo di assicurare il monitoraggio e la valutazione indipendenti della riforma, l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e l'ISTAT organizzano delle banche dati informatizzate anonime, rendendole disponibili, a scopo di ricerca scientifica, a gruppi di ricerca collegati a università, enti di ricerca o enti che hanno anche finalità di ricerca italiani ed esteri. I risultati delle ricerche condotte mediante l'utilizzo

delle banche dati sono resi pubblici e comunicati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali». Tecnicamente si dovrà ora chiarire se saranno previste specifiche credenziali di accesso monitorate dal Ministero competente e quanto sarà pervasivo il controllo dell'Amministrazione sui dati utilizzati dai ricercatori, anche come controllo ex post del prodotto della ricerca.

Déjà vu?

Già la legge Biagi prevede un articolato sistema di *Monitoraggio statistico e valutazione delle politiche del lavoro*. Così è rubricato l'infelice art. 17 del d.lgs. n. 276/2003. Infelice perché destinato a rimanere sulla carta. Praticamente nessun comma (sono 8) è stato realizzato. Eppure le intenzioni erano le migliori: le stesse del secondo comma dell'art. 1 della riforma ora in discussione alla Camera. La legge Biagi prevedeva un monitoraggio continuo delle politiche e degli indicatori del mercato del lavoro reso possibile dal funzionamento della Borsa continua nazionale del lavoro e dal suo coordinamento con i dati di ordine statistico complessivo forniti dal SISTAN e dall'ISTAT (commi 1 e 2 dell'art. 17). Questa opera di omogeneizzazione avrebbe reso possibile la fruizione di una mole di informazione particolarmente utili al decisore politico così come alle parti sociali.

Non solo. I commi 3, 4 e 6 prevedevano l'insediamento di una Commissione di esperti in politiche del lavoro, statistiche del lavoro e monitoraggio e valutazione delle politiche occupazionali formata da esperti di Ministeri, pro-vince, regioni, enti previdenziali, ISTAT e ISFOL; la formalizzazione, ad opera della stessa Commissione, di «indicatori di monitoraggio finanziario, fisico e procedurale dei diversi interventi»; la redazione di un Rapporto annuale contenente la «rendicontazione dettagliata e complessiva delle politiche esistenti, e al loro interno dell'evoluzione dei servizi di cui al presente decreto legislativo, sulla base di schemi statistico-contabili oggettivi e internazionalmente comparabili e in grado di fornire elementi conoscitivi di supporto alla valutazione delle singole politiche che lo stesso Ministero, le regioni, le province o altri attori responsabili della conduzione, del disegno o del coordinamento delle singole politiche intendano esperire».

Neanche le pari opportunità, inserite in questo contesto della riforma Fornero per emendamento, erano state dimenticate nel 2003. Si legge al comma 7: «Le attività di monitoraggio devono consentire di valutare l'efficacia delle politiche attive per il lavoro, nonché delle misure contenute nel presente decreto, anche nella prospettiva delle pari opportunità».

Che ne è stato di quelle disposizioni? Sono rimaste completamente inattuato. Alla luce delle nuove intenzioni, è bene domandarsi perché non sia mai decollato quell'apparato di monitoraggio e verificare che la possibile legge del 2012 non corra sugli stessi binari morti di quella del 2003.

La lunga fase di incertezza sulla ripartizione delle competenze tra stato e regioni scatenata dai ricorsi alla Corte costituzionale ha determinato il subitaneo arresto del processo di attuazione del troppo complesso meccanismo di monitoraggio di cui all'art. 17. Ritenendo le regioni essere il monitoraggio del mercato del lavoro propria competenza, e quindi non riconoscendo il fondamento e l'impianto normativo della borsa continua nazionale del lavoro, fu conseguentemente neutralizzato l'art. 17. Se a questo si somma la reticenza di alcune parti sociali verso le disposizioni più innovative (tra cui quella in discussione) della Legge Biagi e quindi l'appiglio ad ogni possibile motivo di ostruzionismo alla realizzazione dell'impianto normativo, ben si comprende come non sia stata un'operazione complessa l'accantonamento del *Monitoraggio statistico e valutazione delle politiche del lavoro* ipotizzato nel Capo III del decreto.

Il progetto, complessivamente inteso, quindi si arenò, anche se, negli anni, parti di quel disegno hanno avuto modo di completarsi, seppure con altro nome e secondo diverse procedure. Si pensi al portale *Cliclavoro* come evoluzione, tecnologicamente più *friendly*, del vecchio progetto di borsa nazionale; alla banca dati dei percettori di sostegno al reddito gestita dall'Inps, ma ora consultabile da tutti gli attori delle politiche attive; al sistema informativo nazionale della prevenzione costruito dall'Inail. Si tratta di bacini di informazione preziosissimi, che devono essere però coordinati per essere resi funzionali a fini di valutazione delle politiche e ricerca scientifica.

Rispetto all'impianto del 2003, quello delineato dall'art. 1 del d.d.l. 5256 pare avere un importante vantaggio: è certamente più snello e proceduralmente più leggero. L'art. 17 del d.lgs. 276 del 2003 prevedeva infatti il coordinamento esplicito di due ministeri (Lavoro ed Economia), tutte le regioni e le province, INPS, INPDAP, ISFOL, ISTAT, i centri per l'impiego, le parti sociali e le agenzie per il lavoro. Invero tutti questi soggetti sono presenti tra le righe anche del comma 2, art. 1 del d.d.l. 5256, quando si scrive di tutte le «istituzioni competenti» che dovranno collaborare. Si individua però un co-ordinamento forte, quello del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, a garanzia della realizzazione del «sistema permanente di monitoraggio». Come dieci anni prima, anche ora l'intenzione è quella di produrre «con cadenza almeno annuale, rapporti sullo stato di attuazione delle singole misure, sulle conseguenze in termini microeconomici e macroeconomici, nonché sul grado di effettivo conseguimento delle finalità» della legge.

Altra novità è la finalità scientifica delle informazioni raccolte. Se il possibile utilizzo dei dati da parte di «gruppi di ricerca collegati a università, enti di ricerca o enti che hanno anche finalità di ricerca italiani ed esteri» era solo tra le righe nel dettato di inizio 2000, ora l'apertura al mondo della ricerca è esplicita e, probabilmente, foriera di esternalità positive nella analisi dei dati e nelle metodologie di "pulizia" dei dati amministrativi, soggetti a numerose imperfezioni.

Resta la domanda sulla effettività di queste disposizioni rispetto a quelle precedenti. Il nocciolo del problema non è però di calligrafia normativa, né di snellezza burocratica, quanto politico. L'art. 17 fu vittima di uno scontro politico/istituzionale che ha interessato l'intero decreto legislativo che lo conteneva. Non ci si è più curati di dare seguito a quelle disposizioni, pur essendoci un bisogno vitale di informazioni sul mercato del lavoro e di analisi accurate delle politiche in questo ambito.

Ora si ripropone la possibilità di costruire quel sistema di monitoraggio del mercato del lavoro che qualsiasi altro Stato occidentale utilizza da decenni. Indipendentemente dagli esiti complessivi di questa riforma, sarebbe grave non approfittarne.




SCHEDA RIEPILOGATIVA



Articolo 1 – Sistema di monitoraggio e valutazione

- Il Legislatore dispone l'istituzione, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di un sistema permanente di monitoraggio e valutazione degli interventi e delle misure previste dalla legge sull'efficienza del mercato del lavoro, l'occupabilità dei cittadini e le modalità di entrata e uscita dal mercato.
- Il monitoraggio è basato su dati forniti dall'ISTAT e dal SISTAN, con la collaborazione delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale.
- Il prodotto finale previsto è la redazione, con cadenza almeno annuale, di rapporti di monitoraggio.
- Il monitoraggio dovrà anche rilevare la corrispondenza dei livelli retributivi femminili al principio di parità di trattamento.
- Il disegno di legge prevede che INPS e ISTAT rendano disponibili le proprie banche dati a

scopo di ricerca scientifica.

- Le banche dati conterranno dati individuali anonimi (disaggregati per età, genere e area di residenza) relativamente a:
 - a) periodi di fruizione degli ammortizzatori sociali con relativa durata ed importi corrisposti
 - b) periodi lavorativi e retribuzione spettante
 - c) stato di disoccupazione
 - d) politiche attive e di attivazione ricevute
 - e) eventuali altre informazioni utili ai fini dell'analisi di impatto e del monitoraggio

SCHEDA DI VALUTAZIONE Sistema di monitoraggio e valutazione		
contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
Istituzione presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali di un sistema permanente di monitoraggio e valutazione	La legge Biagi prevedeva già all'art. 17 <i>Monitoraggio statistico e valutazione delle politiche del lavoro</i> la creazione di una base statistica omogenea e condivisa sulla base della quale monitorare e valutare gli effetti delle politiche del lavoro. L'articolo è rimasto tuttavia inattuato. È probabile che i buoni propositi rimangano ancora sulla carta.	
Il fine è di monitorare gli effetti della legge sull'efficienza del mercato del lavoro, sull'occupabilità dei cittadini, sulle modalità di entrata e di uscita nell'impiego	Gli obiettivi hanno una natura parziale, che mal si presta a valutare l'effetto della riforma del lavoro sul sistema previdenziale appena riformato, le interazioni con il mercato dei prodotti, ovvero ad un'analisi di equilibrio generale, qual è quella necessaria per riuscire nella «prospettiva della crescita»	
Dagli esiti del monitoraggio e della valutazione sono desunti elementi per l'implementazione ovvero per eventuali correzioni delle misure e degli interventi introdotti dalla presente legge	Sbagliata l'impostazione del tipo <i>Trial and error</i> , ovvero monitoraggio e correzione soltanto ex-post. Oltre all'implementazione di un sistema di monitoraggio ex-post degli effetti della riforma, sarebbe necessaria la costruzione di un sistema di previsione degli effetti delle riforme che si attuano (non solo di tipo ragionieristico contabile sui costi), soprattutto quando queste abrogano tre quarti della legge precedente.	

<p>Verifica della corrispondenza dei livelli retributivi femminili al principio di parità di trattamento</p>	<p>L'inserimento di questo passaggio all'interno della previsione del sistema di monitoraggio pare una formalità o un posizionamento politico più che un effettivo bisogno: il principio della parità di trattamento economico è costituzionalmente garantito. Non è comunque verosimile aspettarsi di constatarlo nei fatti per il solo fatto di decretarlo.</p> <p>Di fatto in Italia e nel mondo si osserva un differenziale reale di retribuzione annuale fra uomini e donne, di circa il 12% per l'Italia e 15% come media OCSE, dettata, tra le altre cose, da diverse scelte sull'uso del tempo. Infatti, se si considera la retribuzione oraria, questo differenziale praticamente si annulla, il che fa intuire che il differenziale reale derivi da un insieme di fattori a monte. Quindi decretare che il monitoraggio (la riforma) debba verificare (realizzare) la parità di trattamento economico è solo una formale e parziale valutazione delle pari opportunità messe realmente in campo.</p>	
<p>Allo scopo di assicurare il monitoraggio e la valutazione indipendenti della riforma, INPS e ISTAT rendono disponibili le banche dati a scopo di ricerca scientifica</p>	<p>Un passo avanti notevole per la ricerca, che dovrebbe poter disporre liberamente dei dati, finora indisponibili, inaccessibili o mancanti. Criticità potrebbero riguardare le procedure per l'acquisizione dei dati, che rischiano di essere lunghe ed estremamente burocratizzate.</p> <p>Si tratta comunque di un passo avanti anche rispetto al d.lgs. 276 del 2003 che non prevedeva esplicitamente questa possibilità.</p>	
<p>Le banche dati contengono informazioni individuali, incluse quelle relative alle retribuzioni</p>	<p>È un dato positivo, se significherà l'adeguamento dell'Indagine sulle forze di lavoro dell'ISTAT a quanto avviene in altri paesi dell'OCSE e dunque la rilevazione degli indicatori relativi alle retribuzioni individuali</p>	