



LA RICERCA STRATEGICA AL SERVIZIO DELLE POLITICHE ECONOMICHE E SOCIALI

Il ruolo dell'Inapp alla luce delle esperienze europee

Executive summary

di Maurizio Ferrera, Maria Tullia Galanti, Anton Hemerijck

maggio 2017

INDICE

1. Perché il policy advice svolge un ruolo strategico nelle democrazie moderne?.....	3
2. Uno sguardo all'Europa: 6 casi chiave	4
3. Dimensioni e metodo dell'analisi.....	4
4. Evidenza empirica: caratteristiche comuni del policy advice nelle politiche del lavoro e del welfare.....	6
5. Conclusioni e raccomandazioni: il potenziale strategico di Inapp.....	11
Proposte	17

Questo Rapporto¹ si concentra sulle istituzioni e sulle pratiche di *policy advice*. Per *policy advice* intendiamo l'attività di produzione di analisi e raccomandazioni basata sull'evidenza scientifica, indirizzata ai *policy maker*, rilasciata a cadenza più o meno regolare attraverso attività formalizzate nel processo di produzione delle politiche².

1. Perché il *policy advice* svolge un ruolo strategico nelle democrazie moderne?

La costruzione politica dello Stato sociale nelle democrazie contemporanee è un sistema complesso, nel quale obiettivi e strumenti di *policy* sono continuamente rielaborati e contestati.

In questo senso, le complessità delle politiche pubbliche e la contestazione politica rappresentano due sfide centrali sia per i ricercatori che per i *policy maker*. La complessità spinge i ricercatori ad approfondire la comprensione del funzionamento e delle conseguenze dei servizi di welfare; la contestazione impone invece ai politici di rispondere velocemente ai bisogni in evoluzione. La prima sfida richiede tempo, l'altra sfida comporta reazioni rapide.

La tensione tra complessità e contestazione, specialmente in tempi di difficoltà economiche, richiede ai ricercatori di scendere dalla "torre d'avorio" del metodo scientifico per rendere la conoscenza utilizzabile e pratica, e ai politici di dare visibilità al lavoro delle istituzioni, per essere entrambi più trasparenti e responsabili.

In alcuni paesi europei come i Paesi Bassi, la Svezia, la Francia e la stessa Germania, la soluzione a questo dilemma è stata fornita dal lavoro di alcuni centri specializzati nella produzione di conoscenza "utile" e "utilizzabile" (*usable knowledge*) per la formazione e la valutazione delle politiche pubbliche, enti questi che agiscono nella zona intermedia fra istituzioni di governo, da un lato, e istituzioni accademiche in senso stretto, dall'altro lato.

Noi sosteniamo che anche in Italia, le sfide della complessità e della contestazione, da un lato, e le opportunità aperte dalla digitalizzazione dei dati e dalla varietà delle infrastrutture di conoscenza, dall'altro lato, possono essere affrontate solo attraverso strutture di *policy advice* capaci di produrre consulenza strategica sugli sviluppi non solo di breve, ma anche e soprattutto di medio e lungo periodo nelle politiche del welfare e del lavoro. Simili forme di consulenza forniscono infatti evidenze empiriche sia sulle soluzioni tecnicamente fattibili che su quelle politicamente accettabili, per ispirare le scelte dei politici, primi responsabili nei confronti dei cittadini.

Noi sosteniamo inoltre che tale conoscenza pratica – o *usable knowledge* – deve essere integrata in una stabile cornice istituzionale, dove attori con distinte responsabilità agiscono per produrre migliori politiche del lavoro e di welfare. Tale cornice istituzionale non deve necessariamente essere uguale in tutti i paesi, ma deve garantire indipendenza e dialogo tra le infrastrutture di conoscenza e le istituzioni politiche, considerando non solo il governo, ma anche il parlamento e altri organi della pubblica amministrazione.

¹ Ricerca svolta per Inapp in convenzione con il Centro Einaudi. Valeria Resta e Alexander Damiano Ricci hanno assistito i curatori della ricerca.

² Le raccomandazioni di esperti singoli, che costituiscono l'esempio più frequente di queste attività di consulenza, spesso risultano episodiche e, quindi, instabili. Al contrario, in questo Rapporto vogliamo concentrarci sul contenuto sostantivo, legato al funzionamento della politica, e sulla stabilità del *policy advice*.

Questo tipo di conoscenza, strategica e pragmatica allo stesso tempo, potrebbe essere utile per colmare molte delle lacune del sistema di welfare italiano, da sempre poco attento ai risultati della ricerca sociale, ma assai sensibile alla logica del consenso. Pur previsto in Costituzione, il Cnel è stato incapace di svolgere un ruolo attivo di *policy advice* in questo senso, lasciando l'Italia sprovvista di stabili luoghi istituzionali in cui si potessero trovare soluzioni a problemi attraverso il confronto tra scienza e politica.

2. Uno sguardo all'Europa: 6 casi chiave

La ricerca si basa sull'analisi dell'organizzazione, delle relazioni e dei prodotti dei principali enti che offrono consulenza politica sui temi del welfare e del lavoro in 6 paesi dell'Unione europea. Gli enti sono stati selezionati per tener conto della varietà delle forme istituzionali di *policy advice*, che dipendono dalle caratteristiche dei sistemi politico-amministrativi dei diversi paesi.

La selezione dei casi non mira ad offrire un quadro esaustivo di tutte le forme di *policy advice* nei vari paesi, ma mira ad evidenziare le caratteristiche di alcuni casi esemplari, per offrire elementi comparativi utili a comprendere il ruolo che Inapp può giocare nel contesto italiano.

Il *policy advice* è infatti raramente un'attività esclusiva e in diversi paesi esiste un vero e proprio mercato anche per la consulenza di *policy* (ad esempio nel Regno Unito, in Svezia, nei Paesi Bassi).

I casi selezionati rappresentano dunque istituti di ricerca o enti amministrativi legati al governo, che svolgono una varietà di funzioni epistemiche e godono di diversi gradi di autonomia:

- Per i Paesi Bassi: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)
- Per la Svezia: Institute for Future Studies (IFFS)
- Per l'Irlanda: National Economic and Social Council (NESC)
- Per la Francia: Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective, o France Stratégie (FS); Centre d'Études et de recherches sur les qualifications (CÉREQ)
- Per il Regno Unito: The Department for Work and Pensions (DWP)
- Per la Germania: Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) o Federal Institute for Vocational Education and Training, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung o German Council of Economic Experts (GCEE), Hartz Commission.
- Per l'Italia: Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP, ex ISFOL).

3. Dimensioni e metodo dell'analisi

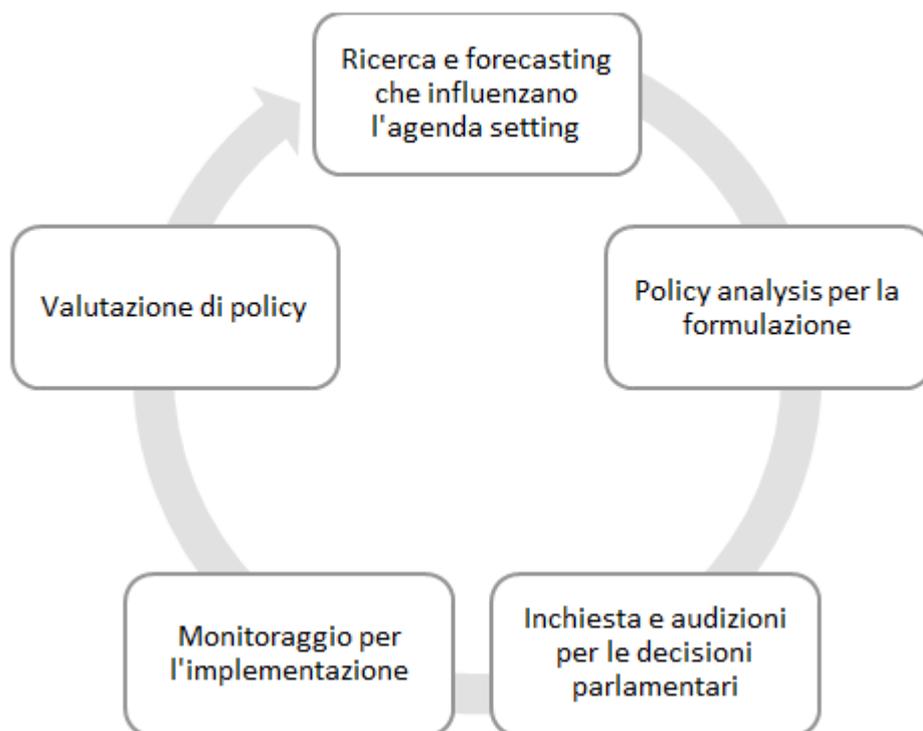
Prendendo ispirazione da una recente letteratura sul *policy advice* nei paesi anglosassoni e nei paesi europei, sono state individuate alcune dimensioni di analisi che mettono in risalto le relazioni con gli attori istituzionali e sociali, il contenuto del *policy advice* e la stabilità delle pratiche di consulenza. Per ogni caso, si ricostruisce anche la storia e la forma giuridico

istituzionale. L'analisi si basa sulla valutazione documentale di statuti e regolamenti, ricostruzione dei network di relazione, analisi degli organigrammi, e su sei interviste con alcuni testimoni privilegiati ed esperti di pubblica amministrazione nei diversi Paesi. Un'attenzione particolare è stata rivolta ai contributi degli enti allo sviluppo di alcune importanti riforme.

Più nel dettaglio, l'analisi si articola in tre parti: le funzioni, i prodotti di ricerca e l'organizzazione.

Per descrivere le funzioni, si è prestata particolare attenzione al mandato istituzionale, al tipo di conoscenza prodotta e al coinvolgimento formalizzato nelle diverse fasi del *policy making* (si veda figura 1). Questi enti possono infatti svolgere molte altre funzioni nelle fasi di implementazione e valutazione delle politiche, ma è nelle fasi di agenda, formulazione e decisione che il loro ruolo nel fornire consulenza sul funzionamento di particolari strumenti di *policy* si rivela più importante.

Figura 1 Le attività formalizzate degli istituti di ricerca nell'ambito dei processi di policy



In secondo luogo, il Rapporto chiarisce che tipo di conoscenza viene prevalentemente prodotto attraverso il lavoro di ricerca, distinguendo tra conoscenza contestuale, analitica e strategica (figura 2). Conseguentemente, il Rapporto analizza i principali prodotti di ricerca degli istituti, ricostruendo dove possibile il piano di lavoro e le scadenze annuali a questi legati.

Figura 2 Funzioni di conoscenza prevalenti: strategica, analitica e contestuale



In terzo luogo, per analizzare l'organizzazione, il Rapporto descrive la collocazione istituzionale e il rapporto con il Governo, ricostruendo i processi di nomina degli organi degli enti. Inoltre, il Rapporto analizza le relazioni con gli altri esponenti della pubblica amministrazione e con le parti sociali, che in certi casi sono presenti negli organi direttivi di questi enti. Infine, il Rapporto descrive il ruolo della leadership dei diversi enti, la dotazione di risorse finanziarie, le caratteristiche del personale, e la disponibilità nell'accesso ai dati per svolgere analisi strategiche e studi di prospettiva sulle politiche economiche e sociali. Questo ultimo punto è di estrema importanza, poiché l'accesso a dati affidabili rappresenta un fondamento imprescindibile per la costruzione di conoscenza che sia utile al *policy making* e credibile nei metodi.

4. Evidenza empirica: caratteristiche comuni del policy advice nelle politiche del lavoro e del welfare

Le tabelle 1 e 2 riassumono le caratteristiche degli istituti di ricerca che forniscono consulenza di *policy* rilevate dal nostro studio.

Gli organismi di ricerca che agiscono come infrastrutture di conoscenza mostrano un'estrema varietà di configurazioni istituzionali e forme organizzative. In questo senso, la nostra ricerca dimostra che la varietà istituzionale degli enti non è di per sé un ostacolo alla produzione di un *policy advice* pragmatico e strategico.

Tuttavia, dall'analisi emergono alcuni elementi ricorrenti che favoriscono la collaborazione tra esperti e *policy maker*. La reputazione e, per certi versi, la sopravvivenza degli istituti di ricerca come organizzazioni dipende da molti aspetti, ma due di questi sono particolarmente importanti nella relazione con le istituzioni politiche: innanzitutto, la credibilità scientifica, e in secondo luogo, la vicinanza ai decisori. La credibilità scientifica offre una solida base per sostenere la reputazione di qualsiasi istituto di ricerca. La vicinanza ai decisori facilita il dialogo tra esperti e politici.

La nostra analisi sembra suggerire che una reciproca indipendenza tra politica e conoscenza rafforza la credibilità scientifica delle istituzioni e degli enti di ricerca che sono collegati ai

Governi. In questo senso, indipendenza significa, per gli enti di ricerca, disporre dell'autonomia necessaria per modellare raccomandazioni basate sulle evidenze scientifiche; e per il Governo e il Parlamento avere la possibilità di apprendere, e comunque raccogliere o meno quelle raccomandazioni.

Allo stesso modo, un rapporto più stabile con i responsabili politici si verifica quando l'ente di consulenza ricopre un ruolo formalizzato nel processo di produzione delle politiche. Questo elemento, oltre a dare regolarità alla produzione di *policy advice*, consente di sviluppare dinamiche di apprendimento e di costruire un dibattito informato sulle politiche. In particolare, l'attivazione formale di consulenza ha conseguenze positive su tutto il processo di *policy making*. Il riferimento qui è alla fase di formulazione, come per esempio con i rapporti di inchiesta SOU in Svezia, o durante la fase di valutazione degli impatti di specifici interventi di *policy*, come frequente in Francia, o anche nel caso delle (rare) previsioni legislative che attribuiscono direttamente ed esplicitamente agli enti di ricerca compiti di monitoraggio e valutazione, come nel caso del Jobs Act in Italia. In primo luogo, la formalizzazione del *policy advice* apre il dibattito non solo al governo, ma anche alle opposizioni, ai media, permettendo una miglior comprensione delle questioni tecniche. In secondo luogo, l'istituzionalizzazione di procedure stabili per il *policy advice* consente agli istituti di acquisire visibilità sia nella comunità epistemica che nel pubblico, potenzialmente rafforzando la loro reputazione e la loro indipendenza dalle pressioni politiche.

Oltre all'importanza di indipendenza e formalizzazione, l'analisi dei casi ha evidenziato altri punti interessanti.

- a) Gli enti che forniscono *policy advice* sulle politiche del lavoro e del welfare producono di fatto un mix di funzioni epistemiche, per lo più analitiche e strumentali (monitoraggio e valutazione) e contestuali (previsioni). La conoscenza strategica (orientata al problem solving e a carattere esplorativo) rappresenta una frontiera per gli studi sulle dinamiche di lungo termine, e per questo richiede un forte investimento nelle competenze di ricerca. Questo tipo di conoscenza strategica si è affermata nei Paesi Bassi, in Svezia, in Francia, ma sembra assente o comunque poco sviluppata in Italia.
- b) Gli enti che forniscono *policy advice* svolgono una varietà di attività nel processo di *policy making*. Non tutte queste attività costituiscono forme di consulenza. Ad esempio, la produzione e la raccolta dei dati sono fondamentali per aumentare le conoscenze scientifiche sulle politiche, ma le attività correlate, come l'elaborazione di previsioni, se prese singolarmente, non possono di per sé offrire soluzioni di *policy* alternative. Allo stesso tempo, le attività di assistenza tecnica nell'attuazione di politiche nazionali e comunitarie non mirano a offrire consulenza di per sé, e pertanto devono essere tenute distinte dalla ricerca e dalla valutazione delle politiche.
- c) Quanto più questi enti sono coinvolti nella ricerca e nella valutazione delle politiche, tanto più investono nella propria credibilità scientifica, reclutando ricercatori competenti e incentivandoli a esser presenti anche nel dibattito accademico.
- d) L'indipendenza degli enti di *policy advice* è favorita dalla pluralità di rapporti istituzionali, considerando i ministri, o anche i membri del parlamento e i vertici della

pubblica amministrazione. Il posizionamento istituzionale di questi enti nell'orbita del vertice degli esecutivi, come nel caso del Consiglio dei ministri in Francia o del Ministero degli Affari generali in Olanda, può consentire un miglior coordinamento dell'azione governativa, e l'integrazione tra politiche e priorità. Al contrario, il legame privilegiato con un singolo ministero o agenzia favorisce il coinvolgimento dell'ente nelle attività di implementazione o attuazione.

Inoltre, la nostra analisi suggerisce che gli istituti di ricerca più attivi e influenti nel *policy advice* hanno elevati standard scientifici nella loro produzione, e godono di un accesso facilitato a una varietà di micro dati. Questi istituti di ricerca sono guidati da accademici nominati dal governo, e spesso condividono con alcuni esponenti dell'esecutivo un orientamento politico. Ciò sembra opportuno per affrontare le tensioni che si verificano tra politici e advisor. Questa forma di fiducia reciproca può risolvere il conflitto di interessi tra la scienza, orientata alla conoscenza e alla realtà empirica, e la politica, orientata al potere e all'affermazione dei valori. Infatti, gli accademici che guidano l'Istituto di ricerca hanno un interesse a diffondere conoscenza utilizzabile, ma anche a mantenere la propria credibilità scientifica. Allo stesso tempo, i responsabili politici possono trovare tra le soluzioni tecniche, le più accettabili in termini di costi elettorali.

Tabella 1 Funzioni, prodotti e organizzazione di alcuni enti o istituti di ricerca vicini ai governi

	INAPP (ITA)	DWP (UK)	NESC (IRL)	FS (FRA)	WRR (NL)	IFFS (SWE)	BIBB (GER)	GCEE (GER)
Funzione epistemica prevalente	Analitica: monitoraggio, assistenza tecnica	Analitica: policy advice, valutazione	Strategica: studi di policy advice	Strategica: studi di policy advice, valutazione	Strategica: studi di policy advice, valutazione	Strategica: studi di prospettiva, policy advice, valutazione	Analitica: monitoraggio, valutazione, policy advice	Contestuale: previsioni di trend macroeconomici
Ruolo nel processo di policy	Implementazione	Formulazione, implementazione, valutazione	Formulazione	Formulazione e valutazione	Formulazione	Formulazione e valutazione	Implementazione e valutazione	Agenda
Principale prodotto di ricerca	Rapporti di monitoraggio	Advisory report, Studi di valutazione	Advisory report	Advisory report, Studi di valutazione	Advisory report, Studi di valutazione	Advisory report, studi di valutazione	Rapporti di monitoraggio, studi di valutazione, advisory report	Previsioni macroeconomiche
Posizionamento istituzionale	Ministero del Lavoro e delle politiche sociali	Divisione all'interno del Department for Work and Pensions	Gabinetto ministeriale del Primo Ministro	Gabinetto ministeriale del Primo Ministro	Ministero degli Affari generali (Primo Ministro)	Esterno alle istituzioni, in contatto con Ministero dell'Istruzione	Ministero Federale dell'Educazione e della Ricerca	Esterno, ma finanziato dal governo federale
Finanziamento	Pubblico	Pubblico	Pubblico	Pubblico	Pubblico	Prevalentemente pubblico	Pubblico	Pubblico
Staff	Molto ampio (circa 450)	Piccolo (>30)	Piccolo (>30)	Ampio (<<30)	Piccolo (>30)	Medio (<30)	Molto ampio (circa 600)	Piccolo (>30)
Accesso ai dati	Limitato da procedure autorizzative	Illimitato	Illimitato	Illimitato	Illimitato, fonti dati centralizzata	Illimitato, collaborazione con ministri	Illimitato	Illimitato e garantito per statuto

Tabella 2 Relazioni e autonomia: un quadro sintetico

	INAPP (ITA)	DWP (UK)	NESC (IRL)	FS (FRA)	WRR (NL)	IFFS (SWE)	BIBB (GER)	GCEE (GER)
Network Domestico	Ministeriale	Ministeriale	Sociale	Istituzionale	Istituzionale	Accademico	Istituzionale	Istituzionale e accademico
Network internazionale	Ristretto	Inesistente	Ristretto	Ampio	Ristretto	Ampio	Ampio	Inesistente
Indipendenza dai destinatari politici	Bassa	Bassa	Medio-bassa	Medio-alta	Medio-alta	Alta	Alta	Alta
Autonomia manageriale (spesa, organizzazione, strategia)	Bassa	Bassa	Medio-bassa	Alta	Medio-alta	Alta	Medio-alta	Alta

5. Conclusioni e raccomandazioni: il potenziale strategico di Inapp

L'analisi empirica svolta in questo Rapporto ha mostrato come le infrastrutture di conoscenza capaci di svolgere ricerca anche sulle tendenze "silenziose", di medio e lungo periodo, abbiano fornito elementi utili a disegnare migliori politiche del lavoro e a colmare le tradizionali lacune di alcuni sistemi di welfare, a partire dalla fine degli anni settanta. Ciò rimarca l'importanza del rapporto tra la conoscenza scientifica e la decisione politica, mostrando come la disponibilità di dati, argomenti, e scenari che illustrino il dispiegarsi di queste tendenze "silenziose" serva anche a prospettare le possibili soluzioni e giustificandole sul piano dei fini e su quello dei mezzi.

Come si è sottolineato nelle schede di questo Rapporto, le pubblicazioni e le iniziative di centri come il WRR, France stratégie o Institute for future studies svedese sono in molti casi riusciti a influire sull'agenda pubblica e governativa, ad esempio sui temi del tasso di occupazione (Olanda e Germania) e dell'investimento sociale (Francia, Svezia).

In questo panorama, la creazione di Inapp costituisce una opportunità quasi unica per rimediare al ritardo italiano e colmare le lacune in termini di produzione di conoscenza utile alle politiche proprio nei due settori ancora oggi più bisognosi di cambiamenti, ossia il welfare e il mercato del lavoro. L'opportunità non va sprecata. Ma proprio per questo è indispensabile partire con il piede giusto, non avendo timore di mettere in evidenza le criticità e dunque i fronti di possibile miglioramento. Le esperienze straniere esaminate in questo Rapporto forniscono molti spunti per avviare una riflessione in entrambe le direzioni. Al momento Inapp coincide sostanzialmente con il vecchio Isfol, un'istituzione caratterizzata da qualche luce nel passato, ma anche da molte ombre. In termini politologici, ciò che ha preso avvio è un processo di "conversione istituzionale" fra vecchio e nuovo che sarà inevitabilmente lento e tortuoso. Ciò ha due implicazioni: non si può avere fretta, le aspettative devono essere commisurate alle difficoltà connesse a ogni "conversione"; occorre nondimeno elaborare una cornice evolutiva entro la quale incanalare sin dall'inizio il processo di conversione. Le due implicazioni sono ovviamente intrecciate l'una con l'altra. La prima è il punto di partenza e insieme il vincolo per la seconda; quest'ultima costituisce il correttivo alle difficoltà della prima. Quali spunti emergono dall'analisi comparata del Rapporto?

Diciamolo subito chiaramente: rispetto agli esempi stranieri, l'Inapp parte con una serie di handicap (in gran parte legati all'eredità Isfol):

1. è una struttura ibrida, con compiti di ricerca ma anche di "sperimentazione", supporto tecnico-scientifico, realizzazione di progetti UE e di "specifici progetti e iniziative sperimentali a carattere innovativo", nonché di ricerca statistica;
2. il suo disegno istituzionale è difettoso, sia per quanto riguarda il rapporto con Anpal sia per quanto riguarda il rapporto di "vigilanza" esercitato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, che ne deve validare i prodotti;
3. ha una dotazione di personale molto consistente (di molto superiore rispetto ai centri stranieri esaminati nel Rapporto), differenziata dal punto di vista contrattuale e delle competenze;

4. è direttamente coinvolta nella attuazione di cospicue operazioni co-finanziate dalla UE, e impegnata in attività di assistenza tecnica che poco hanno a che fare con le attività di ricerca;
5. il suo legame con il sistema di *policy making* governativo è debolmente istituzionalizzato e quasi interamente filtrato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali;
6. è (per ora) poco visibile nel dibattito nazionale, i suoi prodotti (più o meno regolari, con periodicità piuttosto erratica) non lo rendono immediatamente riconoscibile e saliente come fornitore di conoscenza utile, soprattutto di carattere strategico.

Per quanto riguarda i punti 1, 3 e 4, è difficile immaginare dei cambiamenti immediati, il processo di conversione sarà lungo. Negli altri paesi UE le funzioni di implementazione/attuazione/sperimentazione diretta di politiche sociali o del lavoro sono affidate ai ministeri o ad enti ad hoc o strutture operative della pubblica amministrazione, ma non vengono svolte dagli istituti di ricerca e dagli enti di *policy advice* che abbiamo analizzato nel rapporto. I casi di enti di *policy advice* si pongono nella zona grigia tra conoscenza utile alle politiche e decisione politica. In questo senso, l'attività di produzione di conoscenza utile alle politiche include soltanto le funzioni di studio strategico e analisi applicate di progettazione, monitoraggio e valutazione. Il nuovo statuto Inapp prevede che il compito primario dell'Istituto sia proprio l'"attività di ricerca, di analisi strategica, di monitoraggio e di valutazione delle politiche economiche, sociali, del lavoro, dell'istruzione e della formazione professionale". Tale missione è peraltro espressamente prevista come prioritaria dall'[art. 10 del Decreto legge 150/2015](#). Occorre però sin d'ora assicurare a queste attività una congrua, autonoma e riconoscibile collocazione all'interno dell'Istituto, una sorta di trampolino di lancio e di ponte che gli consenta di ancorarsi il più rapidamente possibile nella zona grigia e di accreditarsi come attore epistemico capace di produrre conoscenza utile e dunque di dialogare con i piani alti del *policy making* nazionale (ed anche UE) e, più in generale, di partecipare al dibattito pubblico esperto.

La priorità per l'immediato futuro è chiara: Inapp deve dotarsi di una unità interna esplicitamente dedicata alla ricerca strategica (Unità di ricerca strategica, denominata, ad esempio, *Social future studies for Italy*: SOFI). Si tratta di una condizione necessaria affinché l'Istituto, pur senza ripudiare o disperdere l'eredità Isfol, possa candidarsi a occupare quella nicchia funzionale oggi clamorosamente scoperta nel sistema di *policy making* nazionale. La creazione di una simile Unità di ricerca strategica darebbe subito un segno di discontinuità con il passato, proiettando Inapp verso nuove frontiere in termini di tematiche, respiro temporale e approcci di analisi, riflessione e proposta, interlocuzione esterna sia nelle arene comunicative allargate, sia in quelle più ristrette ove si discutono e si costruiscono le politiche. Facendo le debite proporzioni, un'operazione simile fu intrapresa dalla Commissione europea (più precisamente, il Gabinetto di Presidenza) negli anni Duemila, con la creazione di una *Cellule perspective*, trasformato in *Bureau of european policy advisors*, poi in *European policy strategy center*, ora sviluppatasi in un vero e proprio sistema di *forward planning* inter-istituzionale al servizio di Commissione, Parlamento e Consiglio: lo *European strategy and policy analysis system* (<http://espas.eu/orbis/espas/>).

Almeno inizialmente, la dotazione di personale e risorse per avviare una simile operazione potrebbe essere piuttosto limitata, sicuramente abbordabile in seno all'attuale budget dell'Istituto. L'*Institute for future studies* svedese impiega, a regime, 35 unità di personale per la ricerca, con un budget annuale di 2 milioni di euro (esclusi i finanziamenti esterni acquisiti tramite bandi competitivi). Sarebbe opportuno che questa nuova Unità di ricerca strategica iniziasse a lavorare con un fuoco tematico specifico e riconoscibile. Il candidato ideale potrebbe essere il grande tema dell'investimento sociale (*social investment*), considerando anche il tema delle opportunità di occupazione insite nella nuova economia digitale (Guarascio e Sacchi 2017). Si tratta di un argomento da anni ampiamente discusso dalla comunità accademica internazionale; approfondito ed esplicitamente promosso dalla Commissione UE (si veda la Raccomandazione denominata *Social investment package*); particolarmente rilevante per il nostro paese e il suo modello di welfare, largamente deficitario proprio sulla frontiera degli investimenti sociali (nidi, scuola, formazione, conciliazione, servizi sociali "capacitanti" e così via). Un tema, peraltro, molto poco conosciuto, discusso, considerato all'interno del sistema di *policy making* nazionale/regionale/locale del nostro paese nonché del dibattito esperto in generale.

Inapp ha ereditato da Isfol il compito di produrre alcuni rapporti che riguardano tematiche strettamente collegate a temi cruciali per il mondo del lavoro. Invero, molte di queste attività di monitoraggio e valutazione sono svolte su mandato del Ministero del Lavoro, ma alcune di queste sono già attribuite espressamente da disposizioni di legge proprio a Inapp, e sono per l'appunto legate al "paradigma" dell'investimento sociale: scuola, formazione, orientamento professionale, inclusione nel mercato del lavoro, disabilità e diritto. È dunque non solo possibile, ma anche ragionevole ed utile focalizzare il lavoro della nuova Unità di ricerca strategica esattamente sul tema dell'investimento sociale. Le strutture e i dipartimenti di ricerca ordinari (quelli già esistenti, possibilmente razionalizzati: vedi più sotto) dovrebbero continuare a produrre i Rapporti "obbligatori", previsti per legge o delegati dal Ministero o dall'Anpal, in modo più stabile e regolare. I dati e le analisi di tali rapporti – ed eventuali altre attività di ricerca - potrebbero fornire all'Unità strategica una base informativa e valutativa su specifici tasselli e settori di *policy*. L'Unità potrebbe in parte costruire su di essi per la propria attività di inquadramento strategico e *forward planning*. È di assoluta importanza che tale attività sia espressamente finalizzata alla produzione di un Rapporto annuale, in modo da massimizzare visibilità e impatto. Nel corso dell'anno, l'Unità – dotata di un sito autonomo e accattivante in lingua italiana e inglese – dovrebbe naturalmente realizzare altri prodotti più agili: note d'analisi (sul modello di *France strategie*), *policy* e *position paper* e così via. Anche se l'interlocutore principale di questa Unità sarebbe tutto il governo (a partire dalla Presidenza del Consiglio), è chiaro che essa dovrebbe rapidamente accreditarsi anche presso l'Unione europea e contribuire espressamente e sistematicamente ai vari rapporti di monitoraggio, valutazione e programmazione che il governo italiano è tenuto a presentare con regolarità a Bruxelles in ambito economico-sociale, nel quadro del cosiddetto Semestre europeo.

Al di là di quanto appena suggerito, è evidente che l'Inapp dovrebbe riconsiderare l'intera filiera della propria attività di studio e ricerca – quella svolta dalle strutture e dai

dipartimenti ordinari. L'esplorazione del sito Isfol alla macro-voce "Attività" rivela una gamma piuttosto ampia di pubblicazioni, alcune molto approfondite sotto il profilo dei dati empirici e della loro analisi. Saltano però agli occhi anche cinque macroscopici difetti:

- 1) la periodicità è piuttosto erratica, alcuni rapporti che potrebbero e in alcuni casi dovrebbero essere annuali si fermano a qualche anno fa;
- 2) i prodotti spesso mancano di una introduzione di ampio respiro, capace di collocare l'analisi entro macro-tendenze più ampie e all'interno di un quadro comparativo;
- 3) manca una sezione di scenari, che diano un'idea degli sviluppi futuri, soprattutto in assenza di interventi;
- 4) manca una sezione di "conclusioni e proposte", volta a tirare le fila e a fornire indicazioni utili per le politiche;
- 5) i dati empirici sono "vecchi" e lacunosi.

Ai primi quattro difetti si può rimediare con uno *streamlining* interno (maggior coordinamento fra i responsabili dei rapporti e delle filiere di indagine, maggiore/migliore supervisione scientifica e così via). Il problema dei dati è più serio. Ufficialmente Inapp è componente del Sistan, il sistema nazionale di rilevazioni statistiche. A differenza di altri paesi, in Italia non esiste un database consolidato nel quale confluiscono tutte le rilevazioni Sistan (per non parlare dei dati di altri enti pubblici, come le regioni). Ogni amministrazione procede per conto suo e l'acquisizione di dati inter-amministrazioni richiede un iter lento e complesso, che non sempre va a buon fine di fatto anche se dovrebbe di diritto. Si tratta di un grosso problema per tutto il sistema di ricerca e di *policy making* italiano, che andrebbe affrontato di petto dal governo incoraggiando (imponendo) la costituzione di un data *warehouse* condiviso e facilmente accessibile. La razionalizzazione e il miglioramento delle filiere produttive di Inapp deve purtroppo passare da questo stretto sentiero. Nell'attesa, è tuttavia auspicabile che si elabori una cornice di sviluppo che incoraggi tutti i progressi possibili in termini di qualità, rilevanza e impatto delle ricerche e di regolarità/cadenza dei rapporti.

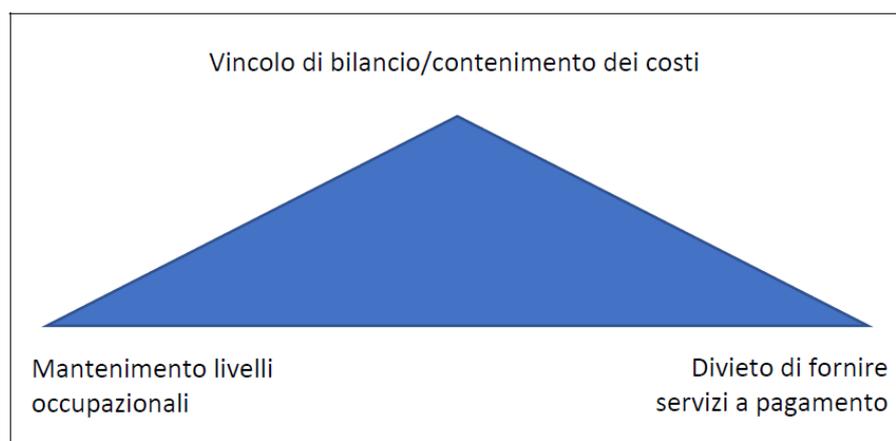
Come s'è detto, dall'analisi comparativa emergono anche alcune criticità sul piano più strettamente istituzionale. Gli istituti considerati in questo Rapporto sono inseriti nel processo di *policy making* anche grazie a previsioni legislative e statutarie. Ma il legame non è mai di subordinazione formalizzata rispetto ad altre amministrazioni. Nel caso dell'Olanda, il WRR appare addirittura in una posizione sovra-ordinata rispetto al suo principale interlocutore, ossia il governo nazionale. Quest'ultimo è infatti ufficialmente tenuto a pronunciarsi per iscritto sulle raccomandazioni del WRR tramite un Memorandum da discutere in Parlamento. La posizione istituzionale di Inapp è invece poco chiara. Il nuovo Statuto chiarisce che l'Istituto è indipendente dal punto di vista scientifico. Ma l'Istituto è sotto la vigilanza del Ministero del Lavoro (che ne "valida" i prodotti), riceve una buona parte del proprio finanziamento dall'Anpal, della quale peraltro verifica il raggiungimento degli obiettivi ai sensi dell'art. [10, c.2, b\) del D. Lgs. 150/2015](#). Questo schema regolativo sembra fatto apposta per creare frizioni istituzionali e, con esse, disfunzioni organizzative e finanziarie, complessità procedurali, spreco di tempo e risorse. Converrebbe ripensare fin da

subito questo schema regolativo, tenendo presente e valorizzando il nuovo ruolo preminente di Inapp, ossia la ricerca e l'analisi strategica.

La valorizzazione di questo ruolo dovrebbe tenere l'Istituto al riparo da ingerenze e condizionamenti esterni. Ciò significa anche garantire all'Istituto adeguate e stabili risorse finanziarie. I vincoli di finanza pubblica, è noto, sono stringenti e la pressione al contenimento dei costi di funzionamento dell'Istituto potrebbe in futuro aumentare, togliendo spazio al lancio di nuove iniziative e creando problemi di sostenibilità dei costi per il personale. Il reperimento di risorse esterne (anche tramite l'imputazione di costi agli enti esterni per i quali Inapp fornisce servizi di assistenza tecnica) è difficoltoso o non previsto dalle norme vigenti. L'Inapp fronteggia dunque un vero e proprio "trilemma", raffigurato nel box 1. In un trilemma, solo due dei tre obiettivi possono essere perseguiti contemporaneamente. Il terzo obiettivo, quale che esso sia, deve essere sacrificato. Le combinazioni possibili sono dunque:

- 1) contenimento dei costi per lo Stato e mantenimento dei livelli occupazionali, rimuovendo gli ostacoli a fornire servizi a pagamento;
- 2) contenimento dei costi per lo Stato e divieto di fornire servizi a pagamento, con possibili riduzioni di personale;
- 3) mantenimento dei livelli occupazionali e divieto di fornire servizi a pagamento, allentando la pressione sui costi e il vincolo di bilancio.

Box 1 *Il trilemma delle risorse*



Un possibile modo per aggirare i vincoli del trilemma è quello di accrescere la capacità di attrazione di fondi di ricerca per competere a bandi competitivi, soprattutto quelli della UE. Una prima condizione necessaria per seguire questa strada è il rafforzamento delle competenze scientifiche dei ricercatori e della loro produzione, che deve allinearsi agli standard internazionali (a cominciare dall'uso della lingua inglese). La seconda condizione è la creazione di un ufficio dedicato alla preparazione e gestione di bandi internazionali – un compito che si è fatto sempre più complesso e che richiede ormai specifiche risorse e competenze. La creazione dell'Unità di ricerca strategica sarebbe un primo importante passo su questa strada.

È chiaro che gli attuali vincoli sono in buona parte connessi all'insieme di funzioni di gestione e attuazione di specifiche politiche e fondi (in particolare di provenienza UE) che devono rispettare criteri pre-definiti e rispondere, anche contabilmente, agli enti eroganti. Ma ciò ci riconduce al primo dei "vizi d'origine" di Inapp menzionati più sopra: il suo carattere ibrido, ereditato da Isfol.

La soluzione più adeguata e più allineata agli standard europei sarebbe quella di scorporare da Inapp tutte le funzioni operative, di gestione e attuazione/implementazione. Esiste però un'alternativa quasi speculare: la parziale autonomizzazione almeno dell'Unità di ricerca strategica sopra proposta. Il nuovo Statuto prevede che Inapp possa "stipulare accordi e convenzioni, partecipare o costituire consorzi, fondazioni e società con soggetti pubblici e privati, nazionali e internazionali, anche con partecipazione maggioritaria". L'Unità di ricerca strategica potrebbe già nascere sotto forma di fondazione parzialmente autonoma. Ciò le consentirebbe di acquisire subito visibilità, di raccordarsi direttamente con altre istituzioni di ricerca nazionali e internazionali, di partecipare con maggiore flessibilità a bandi di ricerca competitiva, soprattutto quelli europei. Un percorso simile è stato ad esempio seguito in Svezia. Come si legge nella relativa scheda del Rapporto, originariamente *'Institute for future studies* nacque come "Segretariato" presso la Presidenza del Consiglio svedese. Ingrandendosi, divenne parte del Consiglio per la Programmazione e il Coordinamento della Ricerca (altro organo della pubblica amministrazione), per poi divenire una fondazione nel 1987. È anche grazie alla sua natura statutaria e alla conseguente flessibilità e autonomia organizzativa che *'Institute for future studies* ha potuto affermarsi come centro di ricerca strategica di eccellenza internazionale.

Il riquadro sottostante riassume schematicamente le principali proposte che scaturiscono dall'analisi di questo Rapporto. Lo abbiamo già detto, ma vale la pena ripeterlo chiaramente. La creazione di Inapp è una grande opportunità, l'Istituto può dare un contributo unico a rimediare ritardi e lacune del sistema italiano di *policy making* (e dunque, indirettamente, al profilo e ai contenuti del nostro modello sociale). Affinché il potenziale di Inapp possa realizzarsi, è necessario tuttavia crearne le precondizioni sul piano istituzionale, organizzativo, sostantivo. E bisogna farlo il più speditamente possibile, dando subito dei segnali di discontinuità, in modo da evitare che anche questa piccola riforma (l'istituzione di Inapp, appunto) resti intrappolata nelle paludi della *administrative politics* all'italiana.

PROPOSTE

1. Caratterizzare Inapp come istituto di ricerca strategico, “orientato al futuro”, e focalizzare la sua agenda di ricerca sui temi (e il “paradigma”) dell’investimento sociale.
2. Istituire una Unità di ricerca strategica (possibile denominazione: Social Future for Italy – SOFI) che svolga studi di frontiera, produca note d’analisi, policy e position paper e realizzi un Rapporto annuale di alta visibilità.
3. Inserire l’Unità all’interno della programmazione governativa delle politiche economico-sociali e del reporting periodico verso l’Unione europea nell’ambito del Semestre europeo.
4. Razionalizzare e migliorare le filiere “ordinarie”, rafforzare la produzione dei Rapporti ex lege e non (periodicità più regolare, conclusioni e proposte più incisive).
5. Facilitare l’accesso ai dati da parte di Inapp, nell’ambito di una più generale razionalizzazione del database Sistan.
6. Razionalizzare, modificandolo, lo schema regolativo dei rapporti fra Inapp, Anpal e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.
7. Separare all’interno di Inapp l’attività di ricerca dall’attività di gestione/attuazione di misure e operazioni specifiche e programmi UE; considerare lo scorporo totale di questo secondo gruppo di attività, assegnandolo ad altra amministrazione oppure creando un ente ad hoc.
8. Investire sull’internazionalizzazione dell’istituto tramite il sito, l’uso della lingua inglese, gli eventi, il raccordo diretto con istituti europei analoghi a Inapp e con la UE.

L'Inapp (Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche), nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Isfol, ha un ruolo strategico di orientamento e supporto al sistema di *governance* delle politiche sociali e del lavoro.

Ente pubblico di ricerca vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro.

L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale 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 comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale.

INAPP
Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche
Corso d'Italia, 33 - 00198 Roma
Tel. +39.06854471
www.inapp.org

