

RECENSIONE
A CURA DI DANIELA LUISI
in *Osservatorio Isfol* N. 1 anno 2006

Stame N. (a cura di), *Per la valutazione delle politiche di emersione*, Milano, Franco Angeli, 2004.

L'emersione è un concetto che è stato introdotto nell'agenda politica italiana da qualche anno. Solitamente, si parla di lavoro irregolare e di emersione contestualmente ad una serie di interventi, diretti e indiretti, adottati dalla politica per affrontare un problema che, se pur fortemente rilevante nell'economia del nostro paese, è considerato un fenomeno "isolato" (proprio di qualche specifico territorio, ovvero di qualche tipologia di imprese e di lavoratori). L'economia sommersa, invece, è un fenomeno che incide tanto sul sistema economico del Nord quanto in quello del Sud; coinvolge diversi settori e, soprattutto, necessita di più livelli d'analisi, oltre che d'intervento.

Per la trattazione delle politiche di emersione occorre, quindi, considerare l'evoluzione e lo sviluppo degli strumenti adottati (da quelli contrattuali, agli incentivi fiscali e ai servizi), l'ampliamento degli ambiti (del lavoro, del *welfare*), ed il rafforzamento delle istituzioni (dalla riorganizzazione di quelle esistenti, alla creazione di nuove istituzioni come il Comitato per l'emersione del lavoro non regolare e le commissioni, e di nuove figure, come i tutori per l'emersione). Tutti questi elementi hanno contribuito a caratterizzare la politica dell'emersione come filo conduttore di altre politiche.

Il saggio curato da Nicoletta Stame si propone, attraverso l'utilizzo della valutazione, di raccogliere alcune rilevanti esperienze che hanno segnato le politiche di emersione in Italia; di individuare gli strumenti analitici utili per la trattazione complessa delle politiche di emersione; di indicare, in particolare, come queste possono contribuire al miglioramento delle economie locali integrandosi con altre politiche. Se, infatti, nella trattazione dell'emersione e delle politiche ad essa correlate, è mancato un corrispondente interesse per un metodo di valutazione appropriato alla situazione (lì dove non bastava semplicemente affidarsi ad indicatori sintetici su singoli provvedimenti o programmi), dall'altro, la stessa individuazione di un metodo adatto alla valutazione della politica non è cosa semplice (il senso comune vuole, infatti, che sia molto difficile valutare le politiche in cui, per definizione, si mescolano diversi programmi-interventi). Partendo dall'assunto secondo il quale valutare una politica significa giudicare in che modo è stato raggiunto un obiettivo, scegliendo tra una pluralità di mezzi a disposizione, ne discende che, mentre nel programma si valuta l'efficacia in sé dell'azione, nella politica si valuta la combinazione tra diversi programmi e, di conseguenza, tra diverse domande di valutazione. Per farlo, l'autrice si ispira innanzitutto al campo delle politiche dello sviluppo, in cui si è assistito al passaggio "da progetti e programmi a politiche di settore e di paese", dove è il peso dei vari attori coinvolti ad influenzare tanto sulla riuscita degli interventi quanto, di conseguenza, sulla valutazione degli stessi.

* Isfol, Struttura nazionale di valutazione Fse

Attraverso l'analisi e l'utilizzo dei concetti di coerenza, complementarità e coordinamento, ed alla comparazione della loro applicazione tanto nelle politiche di aiuto allo sviluppo che in quelle d'emersione, l'autore giunge alla formulazione delle domande alle quali una politica dell'emersione deve (o dovrebbe) rispondere. In primo luogo, la politica di emersione, come le politiche di sviluppo, mal si adatta all'utilizzo di approcci sperimentali e controfattuali (obiettivo-mezzo-risultato) per l'analisi di singoli interventi della politica, e questo per due ordini di motivi:

- il sommerso dipende da più fattori e, quindi, non è possibile ricondurlo ad una sola causa (e, parallelamente, non è possibile studiarne gli effetti attraverso un solo strumento);
- poiché i contesti sono diversi e, in ogni caso, si assiste ad un mix di cause sottese al fenomeno, un solo strumento può ottenere risposte diverse.

L'esperienza della politica di emersione maturata negli ultimi anni in Italia (caratterizzata in strumenti normativi e di rafforzamento istituzionale) fornisce, quindi, degli elementi di riflessione sulle modalità di valutazione della politica stessa, attraverso l'approccio della valutazione basata sulla teoria del cambiamento (C. Weiss), che attinge ad una serie di passaggi per spiegare cosa favorisce il flusso, o il blocco, di un programma.

Alla base di una qualsiasi ricerca valutativa che abbia come oggetto la politica d'emersione occorre, infatti, considerare: cosa costituisce realmente emersione, distinguendo tra effetti diretti e indiretti della politica stessa; quali strumenti funzionano meglio, dove e perché; quali sono i meccanismi e le strategie favorevoli all'emersione; come possono funzionare i programmi integrati.

I contributi presentati nel testo (che contiene, inoltre, un bibliografia ragionata sull'emersione), oltre a rispondere a queste importanti domande valutative, si configurano come degli esempi di ricerca e di analisi su esperienze diverse, nate dall'utilizzo di diversi strumenti per l'attuazione delle politiche di emersione. Si tratta, ora della valutazione dell'attuazione della legge 383/2001 in Campania, in cui la valutazione diventa uno strumento per approfondire la conoscenza di meccanismi complessi di cambiamento insiti in un programma (che prevedeva sconti fiscali per chi faceva la dichiarazione di emersione); ora dell'analisi delle azioni sviluppate dalla rete Commissioni-tutori per l'emersione, attraverso un caso di programmazione integrata (e coerenza tra politiche) sperimentato in provincia di Bari; ora di un esempio di animazione istituzionale (letto in chiave auto-valutativa) in provincia di Lecce.

La ricerca in Campania si focalizza sull'analisi e la valutazione dei provvedimenti a favore della regolarizzazione del lavoro non regolare nelle province di Napoli e Avellino. La valutazione della legge 383/2001 sull'emersione del lavoro non regolare, ha riguardato non tanto il semplice (e fuorviante) confronto tra gli obiettivi della legge (eliminare l'evasione fiscale e contributiva) ed i risultati attesi (numero di dichiarazioni di emersione da parte delle imprese del territorio), quanto la comprensione di cosa ha funzionato e cosa no, ai fini dell'emersione del sommerso più in generale. Anche in questo caso, l'assunto alla base dell'utilizzo degli strumenti teorici e interpretativi, risponde alla molteplicità di cause sottostanti al fenomeno dell'emersione e, quindi, all'impossibilità di poterle ricondurre ad un mero indicatore di risultato (Bàculo L.). La valutazione degli strumenti di emersione adottati nelle due province è stata, quindi, condotta a partire dall'analisi di due specifici aspetti interni ai percorsi di emersione previsti dalla recente normativa sull'emersione: il primo, si concentra sugli aspetti di *governance* e di *policy* adottati dal legislatore per l'emersione automatica (l. 383/01) e progressiva (l. 73/02); il secondo, riguarda l'analisi di contesto in cui gli strumenti sono stati "calati" e gli attori coinvolti che hanno contribuito ad attivare (od ostruire) i meccanismi di cambiamento attesi (Marra M.).

L'esperienza pugliese riporta l'originale contributo di coordinamento tra interventi di vigilanza e induzione, avvenuta attraverso la sottoscrizione di un protocollo d'intesa regionale sulla vigilanza integrata. La valutazione dell'intervento si basa, quindi, tanto sulla complessità del programma, quanto sull'integrazione tra politiche differenti, quelle della tutela del lavoro e della vigilanza, e dell'emersione del lavoro non regolare (Scardigno F.).

L'animazione istituzionale che caratterizza la figura dei tutori dell'emersione, infine, è stata analizzata per mezzo della valutazione *in itinere* di alcuni aspetti della politica dell'emersione in provincia di Lecce, avviata all'inizio del 2002 con la costituzione della Commissione provinciale per l'emersione del lavoro non regolare, e centrata sulla figura del tutore. Si tratta di un tentativo di auto-valutazione da parte dell'autore del saggio, sulle azioni direttamente conseguenti allo svolgimento del ruolo di tutore (in particolare, l'autore si riferisce all'avvio di un Centro Emersione Sviluppo locale – CESL), sui risultati raggiunti, sulle difficoltà incontrate e su come queste sono state superate (Morciano D.).

In tutti i contributi riportati nel volume, il metodo d'indagine adottato si è mosso dal generale al particolare, e di nuovo al generale (dalla teoria alla pratica, e viceversa) mostrando l'utilità dell'analisi delle politiche d'emersione come esempio per la pratica della ricerca valutativa.

Entrambe (tanto la ricerca valutativa che le politiche d'emersione), infatti, utilizzano la teoria e l'analisi delle politiche per interpretare specifici aspetti di realtà sociali in forte cambiamento.