



1° Convegno nazionale di studio e confronto

Le politiche di sostegno alle famiglie con figli Il contesto e le proposte

**6-7 ottobre 2006
Modena**

Via Emilia ovest, 101
Palazzo Europa
Sala Ermanno Gorrieri



Con il patrocinio di
Ministero delle politiche per la famiglia
Regione Emilia-Romagna
Provincia di Modena
Comune di Modena

***Il monitoraggio delle politiche di sostegno
monetario e la valutazione dei loro effetti***

Ugo Trivellato

Ugo Trivellato

Università di Padova

Il monitoraggio delle politiche di sostegno monetario e la valutazione dei loro effetti

1. Gli effetti di programmi di *welfare* sono in generale incerti¹. Ad esempio, riferendosi a politiche demografiche mirate ad accrescere la fecondità Livi Bacci (2004, p. 1) nota concisamente: “*the results of policies are uncertain, as the history of the twentieth century demonstrates*”.

L'incertezza si ritrova già sul piano teorico. In una società democratica non è lecito esercitare coercizione nella sfera delle scelte individuali, né sono accettabili pressioni eccessive sulle preferenze personali. Le politiche assumono così la configurazione di ‘sistemi di incentivi’, accompagnati da richieste – più o meno stringenti – di risposte e comportamenti coerenti da parte dei beneficiari. Pertanto, l'esito della politica spesso non è determinabile *a priori*, perché vi saranno reazioni nei comportamenti dei soggetti, destinatari dell'intervento e non, delle quali è problematico predire la portata – e talvolta anche il segno –.

Sul piano pratico, poi, tipicamente politiche sociali adottate sul piano nazionale sono poste in essere a scale ‘locali’ (regionali, comunali), spesso con marcate diversità nella realizzazione. Il modo in cui una politica è messa in atto si caratterizza quindi per i contesti in cui è realizzata e per le specificazioni operative che la connotano: a contesti diversi e a protocolli applicativi diversi in generale corrispondono effetti diversi.

2. Incerta, in particolare, è l'attribuzione alla politica – *in senso causale* – dei cambiamenti osservati nella condizione e/o nel comportamento dei beneficiari. Il miglioramento osservato è merito della

¹ L'affermazione vale, più in generale, per politiche mirate a gruppi in varia misura ristretti di soggetti – individui, famiglie, imprese –, con l'obiettivo di modificare in un senso desiderato la condizione e/o il comportamento dei destinatari. Un esempio emblematico sono le politiche attive del lavoro (vedi, tra gli altri, Rettore e Trivellato, 1999, e Martin e Grubb, 2001).

politica o si sarebbe verificato comunque? Il peggioramento osservato sarebbe stato più grave in assenza della politica oppure no?

Questi sono – o, comunque, è ragionevole attendersi siano – interrogativi cruciali per il *policy-maker*. Dalle risposte ad essi dovrebbero discendere, infatti, decisioni conseguenti in merito alla modifica della politica, per migliorarne gli effetti (o, nel felice caso che tutto risultasse andare per il meglio, alla conferma della politica legittimandone la prosecuzione).

L'importanza di una attività sistematica e rigorosa di *valutazione degli effetti di politiche* è poi acuita dalla ristrettezza delle risorse con cui l'azione pubblica si misura, per quel complesso di fattori – demografici, economici e specificamente di finanza pubblica – riassunti sotto l'etichetta della 'crisi fiscale dello Stato'. È appena ovvio rammentare che la ristrettezza delle risorse richiede, tra l'altro, di selezionare e disegnare gli strumenti – per appunto le politiche e le forme di regolazione – in modo che conseguano al meglio gli obiettivi stabiliti.

Va aggiunto che esercizi di simulazione *ex-ante* (in sostanza, previsioni basate sull'impiego di modelli di microsimulazione e condizionate a formulazioni diverse di un ipotetico programma) sono certo utili per il disegno iniziale di una politica, ma sono generalmente inadeguati per una stringente valutazione dei suoi effetti. I modelli di microsimulazione, infatti, forniscono indicazioni congetturali, di larga massima, che necessitano di essere corroborate e integrate da studi *ex-post* di valutazione.

3. Gli esercizi di valutazione *ex-post* degli effetti di politiche pubbliche sono una pratica poco diffusa nel nostro Paese. E quando, sporadicamente, vengono effettuati, non sempre si segnalano come buone pratiche.

È questa una carenza preoccupante. Essa mette in luce una nostra notevole lontananza da prassi ormai consolidate non solo nei paesi di cultura anglosassone e scandinavi, ma anche in Francia, Germania e Spagna (vedi, ad es., Martin e Grubb, 2001). In sostanza, l'approccio al disegno e alla realizzazione delle politiche non è orientato anche alla valutazione dei loro effetti e alla conseguente predisposizione della

rilevazione delle informazioni necessarie allo scopo (Rettore, Trivellato e Martini, 2003).

Un primo segnale in una direzione diversa è venuto dalla sperimentazione del Reddito minimo di inserimento (RMI). Il decreto legislativo del giugno 1998 che l'ha disciplinata prevedeva, infatti, contestualmente: l'attività di valutazione; la destinazione a tale fine di una somma pari allo 0,3% dello stanziamento assegnato al RMI per gli anni 1998-2000; l'incarico affidato a una società esterna all'amministrazione, sulla base di una procedura di bando e selezione.

Dal rapporto di sintesi (IRS, Fondazione Zancan e CLES, 2001) – e dal modo con cui è stato utilizzato – emergono, in sintesi, tre tratti.

- L'attenzione prevalente della valutazione è stata rivolta agli aspetti di realizzazione della politica, mentre – anche in ragione dell'orizzonte temporale limitato – non si è indagato, se non marginalmente, sugli effetti prodotti.
- Vi sono peraltro evidenze interessanti di effetti positivi della dimensione 'attiva' del RMI, soprattutto con attività di recupero scolastico e di alfabetizzazione (vedi, ad esempio, il caso di Reggio Calabria²).
- Ulteriori approfondimenti sulla valutazione sono stati impediti dalla mancata messa a disposizione alla comunità dei ricercatori della documentazione prodotta (depositata presso il Ministero del Lavoro).

Recentemente, altri segnali positivi sono venuti da bandi di gara per la valutazione di alcune politiche del lavoro e di aiuto alle imprese, da parte del Ministero del Lavoro e del Ministero dell'Economia. Peraltro, queste gare sono state bandite a valle della messa in atto delle politiche, Ciò può condizionare la definizione del disegno di valutazione degli effetti e la raccolta dell'insieme delle informazioni necessarie (che sovente richiede anche tempestive rilevazioni *ad hoc*).

Vi sono, poi, apprezzabili studi di valutazione degli effetti di politiche pubbliche condotti per iniziativa di ricercatori. Essi si estendono a interventi di formazione professionale, a politiche attive del lavoro

² Vedi IRS, Fondazione Zancan e CLES (2001), vol. 3, Schede "Il processo di attuazione della sperimentazione del RMI al 30/6/2000". Nel comune di Reggio Calabria ben il 63,4% dei beneficiari del RMI partecipò a corsi di recupero scolastico.

(contratti di formazione e lavoro, liste di mobilità, lavoro interinale, ecc.), a politiche di incentivazione alle imprese, al credito d'imposta, nonché a modifiche nella regolazione. Non è questa la sede neppure per abbozzare un sintesi di questi studi. Ma non si è troppo lontani dal vero se si afferma che, di massima, l'effetto degli interventi risulta in generale molto modesto, in parecchi casi non significativo, per qualche politica addirittura opposto a quello (presumibilmente) atteso dal *policy maker*³.

4. Quali interrogativi conoscitivi pone una politica di sostegno alle famiglie con figli minori? E, quindi, quali azioni richiede siano tempestivamente definite sul fronte del monitoraggio e delle possibilità di valutazione dei suoi effetti?

Ricapitolo, semplificando drasticamente, le caratteristiche della politica:

- è articolata su due linee di intervento: i servizi, segnatamente quelli per l'infanzia; il sostegno monetario per i minori, condizionato a una prova dei mezzi e modulato in base al reddito;
- è accompagnata da alcuni obblighi per i beneficiari: primo fra tutti, il completamento dell'obbligo formativo fino a 18 anni per i figli.

È dunque una politica improntata all'"universalismo selettivo" – un ossimoro caro a Ermanno Gorrieri⁴ –, con una dominante componente 'passiva' (il trasferimento monetario), affiancata da una componente 'attiva' non trascurabile – e che è importante non trascurare –.

Ed è una politica complessa, sotto tre profili. (i) Per l'articolazione degli interventi che prevede siano posti in essere, di cui ho appena detto. (ii) Per la varietà degli attori che sono chiamati a realizzarla (amministrazione statale, amministrazioni regionali, amministrazioni comunali, enti coinvolti nella prova dei mezzi, enti gestori dei servizi, operatori). (iii) Per le molteplici dimensioni-obiettivo sulle quali può produrre effetti, desiderati o meno. Oltre all'obiettivo dichiarato della politica – le pari opportunità per i figli –, vengono infatti immediatamente

³ Per una sintetica ricognizione, incentrata soprattutto su politiche del lavoro, vedi Contini e Trivellato (2005), sez. 1.4.

⁴ Gorrieri (2002), pag. 75. Egli che ne riconduce la prima, compiuta formulazione per le politiche sociali in Italia alla 'Commissione Onofri' del 1997, che nella relazione finale dà questa chiara indicazione: "La riforma deve ispirarsi ad una scelta equilibrata tra universalismo, quanto ai beneficiari, e selettività, nell'erogazione delle prestazioni".

in rilievo altre due dimensioni: la fecondità⁵ e la partecipazione al lavoro delle donne. Né va trascurato, poi, il rischio di una possibile frammentazione ‘opportunistica’ dei nuclei di convivenza familiare (in conseguenza della scelta del reddito familiare quale parametro per la prova dei mezzi e per la modulazione del trasferimento monetario, e in generale anche per le tariffe fissate per i servizi per l’infanzia).

La complessità della politica e l’incertezza dei suoi molteplici effetti accentuano un’esigenza comunque basilare: la normativa che la introduce deve includere anche le prescrizioni che assicurino un adeguato monitoraggio della sua messa in atto e la possibilità di una seria valutazione dei suoi effetti.

Riassumo le indicazioni di massima in tre ordini di prescrizioni.

- (a) Predisposizione di *strumenti adeguati per il monitoraggio e l’analisi della realizzazione della politica*, che siano in grado di metterne in luce tempestivamente aspetti critici.

Come ho appena anticipato, infatti, soprattutto (ma non solo!) per quanto attiene ai servizi la politica di sostegno alle famiglie con figli minori sarà posta in essere in maniera decentrata, da una molteplicità di uffici e di operatori, con margini di discrezionalità non trascurabili.

È palese, dunque, che le modalità di *amministrazione della politica* (inclusa la formazione e la motivazione degli operatori) rivestono un’importanza decisiva per il suo successo. In questo quadro, l’approntamento di adeguati strumenti per monitorarne e analizzarne la messa in atto è un tassello essenziale per individuare buone pratiche da un lato e carenze o comportamenti indesiderati dall’altro.

In particolare, per la parte che consiste nei trasferimenti monetari assumono rilievo gli aspetti di:

- documentazione e contenimento del fenomeno di mancato raggiungimento di nuclei ammissibili (i cosiddetti *eligible non-participants*);

⁵ Evidenze sugli effetti della cosiddetta ‘Legge Turco’ (legge n. 488/1998), che ha introdotto un sostegno monetario per il terzo figlio (più propriamente, un assegno monetario per famiglie a basso reddito con almeno tre figli minori, cumulabile con un assegno per famiglie in cui uno dei *partners* – tipicamente la donna – era non occupato, limitato a un massimo di cinque mesi), sulla fecondità e l’abortività delle donne con basso livello di istruzione – buona *proxy* di basso reddito familiare – sono in Billari, Dalla Zuanna e Loghi (2006).

- analisi del fenomeno opposto di indebito godimento della prestazione monetaria, collegato essenzialmente a deficienze nel controllo della prova dei mezzi (vedi la comunicazione di Toso (2006) sull'ISEE);
- accertamento che gli obblighi in favore dei minori (da quello formativo ad altri) siano effettivamente assolti.

(b) *Predisposizione del piano di rilevazione delle informazioni necessarie alla valutazione degli effetti della politica e, conseguentemente, suo adeguato finanziamento.*

In proposito, fanno da guida le riflessioni sugli esiti attesi della politica, suscettibili di verifica empirica, sulle quali darò qualche indicazione di massima tra poco. È sulla base di tali riflessioni che si definisce il disegno della valutazione, e quindi si stabilisce quali soggetti devono essere indagati e quali tra le loro caratteristiche serve rilevare.

Si accerta in che misura le fonti già disponibili (indagini correnti e/o archivi amministrativi) sono sufficienti e in che misura le informazioni devono essere rilevate mediante indagini *ad hoc* (spesso anche in chiave retrospettiva). Tale operazione deve essere svolta *prima* della messa in atto della politica, perché dopo possono venire meno le condizioni favorevoli (o le condizioni *tout court*) per la rilevazione.

La sollecita definizione del disegno di valutazione e del piano di rilevazione delle informazioni è importante anche per un'altra ragione: l'esigenza di disporre dei risultati della valutazione in tempi brevi (è ovvio, ma conviene precisarlo: compatibilmente con gli obiettivi conoscitivi della valutazione, in primo luogo con le variabili risultato alle quali si è interessati).

Naturalmente, la normativa deve prevedere, sempre sin dall'inizio, le risorse finanziarie necessarie alla rilevazione e alla valutazione.

(c) *Distinzione tra responsabili dell'attuazione e valutatori della politica, e accessibilità delle informazioni necessarie alla valutazione a una pluralità di analisti.*

Citando da un articolo del quale è coautore James Heckman, Premio Nobel per l'economia soprattutto per i suoi contributi sulla valutazione

di politiche pubbliche, “*evaluations build on cumulative knowledge*” (Heckman e Smith, 1995, pag. 93). Più aperto è l’accesso ai dati e più numerosi sono gli analisti in competizione, più serrato è il confronto sui risultati della valutazione e quindi più credibili saranno i risultati che riusciranno a superare il vaglio del confronto. In altre parole, il modo migliore per avere garanzie sulla credibilità dei risultati di una valutazione è favorire l’ampiezza del dibattito attorno alla loro interpretazione. Ne segue che:

- sono da evitare le situazioni in cui il l’ente responsabile dell’attuazione della politica svolge anche la valutazione dei risultati;
- è bene che il valutatore esterno incaricato di svolgere le analisi sia selezionato mediante un apposito bando di gara, sulla base di criteri di merito;
- vi sarà, dunque, una sorta di valutatore ‘ufficiale’. Il compito che gli è affidato è di fornire prime, autorevoli risposte, ma non certo di dire una parola definitiva. Il suo ruolo è piuttosto quello di iniziatore di un dibattito, al quale qualunque soggetto qualificato – istituto di ricerca o singolo studioso – deve poter contribuire, con *diritto di accesso alle stesse informazioni* delle quali ha disposto il valutatore ‘ufficiale’.

5. Alla luce della complessità della politica – e ispirandosi ad esperienze mature di valutazione di politiche sociali e del lavoro (per la rassegna di alcune esperienze statunitensi, vedi Rettore e Trivellato, 1999) –, è poi opportuno stabilire, sempre nella legge istitutiva della politica, i punti chiave per lo svolgimento della valutazione: da un lato, le dimensioni-obiettivo con riferimento alle quali la valutazione avrà luogo; dall’altro, indicazioni abbastanza circostanziate circa il modo in cui la valutazione dovrà essere svolta.

Al riguardo, due aspetti soprattutto vanno evidenziati.

(A) La politica potrà avere *effetti, voluti e non voluti, su varie dimensioni-obiettivo*. Come ho anticipato, tre sono le dimensioni-chiave: (A1) pari opportunità per i figli; (A2) fecondità; (A3) offerta di lavoro delle donne. Non va trascurato, inoltre, che la politica potrebbe fungere da

(A4) stimolo alla frammentazione ‘opportunistica’ dei nuclei di convivenza familiare. Va quindi previsto che il piano di raccolta delle informazioni si estenda a tutte queste dimensioni-obiettivo.

(B) La politica ha una *caratteristica universale*: in via di principio, tutti gli aventi diritto vi sono ammessi. Inoltre, ne viene ipotizzata l’adozione ‘a regime’, su larga scala, non a una scala ridotta in chiave di intervento-pilota. È quindi problematico identificare un gruppo di controllo (detto altrimenti, un gruppo di nuclei di convivenza familiare che sia in tutto simile a quello dei beneficiari, salvo per il fatto di non essere ammissibile alla politica), al quale comparare il gruppo dei beneficiari. Occorrerà perciò prevedere che siano costruiti diversi gruppi di controllo, per scopi parzialmente differenti, sfruttando quattro fattori di variabilità, singolarmente e/o combinati in maniera opportuna:

(B1) la *variabilità temporale*, nella logica di un *confronto prima-dopo* l’introduzione della politica;

(B2) la *variabilità spaziale indotta dalle diversità regionali e comunali nell’applicazione della politica*, in particolare nella fornitura dei servizi;

(B3) la *variabilità attorno alla soglia per l’ammissione al trasferimento monetario*, con l’insieme candidato a fungere da gruppo di controllo costituito dai nuclei non ammessi prossimi agli ammessi per il livello di reddito⁶;

(B4) *restringendo l’attenzione all’insieme dei nuclei ammessi, la variabilità del trasferimento monetario in relazione al reddito familiare – e alla fonte del reddito –, al fine di valutare l’effetto differenziale della diversa entità del trasferimento monetario (e, in definitiva, la bontà della modulazione del trasferimento stesso)*⁷.

⁶ Nella letteratura sulla valutazione d’impatto, il disegno è noto come *regression discontinuity design*.

⁷ Queste due ultime indicazioni sono di larga massima, problematiche, e richiedono consistenti approfondimenti per vagliarne la fattibilità. Nel primo caso, infatti, la discontinuità attorno alla soglia di reddito per l’ammissibilità non è molto netta, perché chi è immediatamente sotto la soglia di reddito è ammissibile per un trasferimento monetario modesto. Nel secondo caso, d’altra parte, è difficile separare l’effetto del reddito familiare dall’effetto del trasferimento monetario, essendo i due inversamente correlati. Le non linearità nell’entità dell’assegno per i

Mi soffermo brevemente sui due iniziali fattori di variabilità, per qualche chiarimento. E comincio dal primo: la variabilità temporale. La politica proposta non viene introdotta rispetto a una situazione di assenza di politiche analoghe. Nella logica del *confronto prima-dopo*, ciò significa che si valuterà la politica rispetto al pacchetto di misure operanti in precedenza (e non rispetto all'ipotetica situazione di assenza di ogni politica di sostegno alle famiglie a basso reddito e/o con figli minori)⁸.

Quanto alla variabilità spaziale, la politica viene posta in essere in maniera (in linea di principio) uniforme sul piano nazionale per quanto riguarda i trasferimenti monetari, ma con *sensibili differenze territoriali per quanto attiene ai servizi, e verosimilmente anche ad aspetti attinenti ai trasferimenti monetari* (capacità di informare tutti i potenziali beneficiari, modalità di svolgimento della prova dei mezzi, forme di controllo degli obblighi richiesti ai nuclei di beneficiari, ecc.). Quanto più, all'interno di questa variabilità spaziale, si possono riconoscere situazioni che approssimano 'esperimenti naturali', tanto più l'eterogeneità nelle modalità di realizzazione della politica si presta per valutarne gli effetti differenziali⁹.

6. Va detto con chiarezza che un esercizio di valutazione di questo tipo, anche per la parte limitata al primo round effettuato dal valutatore 'ufficiale', richiede un congruo lasso di tempo: perché la politica diventi pienamente operante; perché se ne raccolgano le informazioni rilevanti sugli effetti (parte dei quali differiti nel tempo); perché si conduca un accurato studio di valutazione.

I risultati possono tuttavia rivelarsi preziosi – come le buone pratiche in altri paesi suggeriscono – per ridisegnare e rimodulare in maniera efficace una politica che è ad un tempo ambiziosa e complessa, imparando con intelligenza dall'esperienza.

figli minori rispetto al reddito, nonché il diverso trattamento del reddito da lavoro dipendente e dei redditi autonomi, ipotizzate nella relazione di Bosi *et al.* (2006) possono essere di aiuto.

⁸ Nella letteratura sulla valutazione d'impatto, gli strumenti di valutazione utilizzabili sono riconducibili al metodo della differenza nelle differenze (spesso sbrigativamente denominato *diff-in-diffs*).

⁹ In tal caso, la valutazione d'impatto avviene con ricorso a metodi di *matching* oppure al metodo delle variabili strumentali.

Riferimenti bibliografici

- Billari G., G. Dalla Zanna e M. Loghi (2006), *Assessing the impact of family-friendly monetary transfers in a lowest-low fertility setting*, paper presentato allo Workshop 'The evaluation of labour market, welfare and firms incentives programmes', Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti, Venezia, 11-13 maggio 2006 [http://valutazione2003.stat.unipd.it/index_ENG.php].
- Bosi P., M. Baldini e M. Matteuzzi (2006), "Il sostegno al reddito e alle responsabilità familiari: la proposta di istituzione dell'assegno per i minori", relazione a questo convegno.
- Contini B. e U. Trivellato (2005), "Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano: una sintesi", in B. Contini e U. Trivellato (a cura di), *Eppur si muove. Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano*, Il Mulino, Bologna.
- Gorrieri E. (2002), *Parti uguali fra disuguali. Povertà, disuguaglianza e politiche distributive nell'Italia di oggi*, Il Mulino, Bologna.
- Heckman J.J. e J.A. Smith (1995), "Assessing the case for social experiments", *Journal of Economic Perspectives*, 9 (2), pp. 85-110.
- IRS, Fondazione Zancan e CLES (2001), *Valutazione della sperimentazione dell'istituto del Reddito Minimo di Inserimento*, 3 voll., Milano (mimeo).
- Livi Bacci M. (2004), *A fund for the newborn: A proposal for Italy*, Università di Firenze, Dipartimento di Statistica e Facoltà di Scienze Politiche (mimeo.).
- Martin J.P. e D. Grubb (2001), "What works and for whom: A review of OECD countries' experience with active labour market policies", *Swedish Economic Policy Review*, 8 (1), pp. 9-56.
- Rettore E. e U. Trivellato (1999), "Come disegnare e valutare politiche attive del lavoro", *Il Mulino*, 48 (385), pp. 891-904.

- Rettore E., U. Trivellato e A. Martini (2003), “La valutazione delle politiche del lavoro in presenza di selezione: migliorare la teoria, i metodi o i dati?”, *Politica Economica*, 19 (3), pp. 301-341.
- Toso S. (2006), “L’ISEE alla prova dei fatti: uno strumento irrinunciabile, ma da riformare”, comunicazione a questo convegno.