

## IL MONITORAGGIO E LA VALUTAZIONE<sup>1</sup>

Ugo Trivellato e Alberto Martini

### 1. Un'indispensabile premessa: attrezzarsi per imparare dall'esperienza

È essenziale prendere le collegate, ma ben distinte attività di monitoraggio e di valutazione sul serio, perché le esigenze conoscitive connesse alla progressiva implementazione del Reddito d'inclusione sociale (Reis), con gli inevitabili adattamenti *in itinere* che esso richiederà, non possono essere ignorate, pena il contribuire al rischio non banale di insuccesso.

Occorre saper imparare davvero dall'esperienza. È questo l'elemento primo, fondamentale, della nostra proposta. Il monitoraggio e la valutazione, pur riguardando ciò che è accaduto, vanno approntati in modo prospettico, in una logica di apprendimento, così da concorrere al miglioramento dell'intervento. Vale forse la pena di aggiungere che le indicazioni che seguono da questa impostazione non rispondono a istanze accademiche, ma sono funzionali al processo di costruzione di una *policy* efficace. Del resto, è questa la pratica che ci insegnano ormai molti paesi, sviluppati e in via di sviluppo. Guardando a due paesi a noi prossimi, in Francia l'ultima riforma in tema di reddito minimo è rappresentata dal *revenu de solidarité active*, introdotto nel 2009 dopo una sperimentazione condotta nell'arco di due anni in 34 *départements*. In Germania, poi, un organico insieme di riforme del mercato del lavoro e della protezione sociale noto come *riforme Hartz* (dal nome del presidente della Commissione istruttoria istituita dal governo federale nel 2002), è stato realizzato dal 2003 al 2005, con l'obbligo – osservato – di condurre una valutazione dell'implementazione e degli effetti.

In secondo luogo, per rendere evidenti le esigenze conoscitive connesse alla realizzazione di una riforma di questa portata e di questa complessità, di proposito abbandoniamo il binomio “monitoraggio e valutazione” e preferiamo articolare gli strumenti di indagine in quattro aree. Ciò consente di rendere evidenti le domande, in parte specifiche, alle quali essi mirano a rispondere e, insieme, di mettere in luce come i diversi strumenti di indagine concorrano a finalità conoscitive integrate, di vaglio di un'appropriata realizzazione del Reis e di valutazione dei suoi effetti.

### 2. L'impianto complessivo

L'impianto si articola su quattro basilari linee di indagine, qui sinteticamente enunciate (e presentate poi nelle successive sezz., 3-7), e fa perno su una snella struttura di coordinamento.

Per rispondere alle esigenze conoscitive connesse all'implementazione e agli esiti del Reis, organizziamo gli strumenti d'indagine in quattro aree, interconnesse e con obiettivi in larga parte integrati, che hanno come oggetto di osservazione l'Ambito territoriale socio-assistenziale, la famiglia

---

<sup>1</sup> Estratto, con marginali aggiustamenti, dal cap. 8, *Il monitoraggio e la valutazione* (di A. Martini e U. Trivellato), elaborato nell'ambito del gruppo di lavoro coordinato da Cristiano Gori per l'introduzione del *Reddito d'Inclusione Sociale*, Proposta per un patto aperto contro la povertà, Versione del 24/07/2013 ([www.redditoinclusione.it](http://www.redditoinclusione.it)).

e i suoi componenti e il progetto di inserimento sociale o lavorativo.

In sintesi, gli strumenti di indagine sono i seguenti.

- L'osservazione diretta di una sessantina Ambiti, per l'analisi dell'implementazione del Reis.
- La costruzione di un sistema informativo longitudinale sulle famiglie e gli individui in difficoltà economica, facente capo all'Inps, che risponda a una duplice esigenza. La prima è la corretta gestione dei trasferimenti monetari. La seconda è la documentazione dell'attività degli Ambiti sul terreno dei progetti di inserimento sociale e di attivazione al lavoro, inclusi i loro esiti, con la possibilità per Ambiti e Comuni di avere accesso al sistema informativo.
- La conduzione di indagini campionarie cosiddette "a due onde", cioè immediatamente prima dell'ammissione al Reis e un anno dopo, in circa 60 Ambiti, sia sui beneficiari del Reis sia sui non beneficiari che si collochino nella fascia di reddito immediatamente superiore alla soglia di povertà.
- Lo svolgimento di una decina di esperimenti randomizzati su azioni di integrazione sociale o lavorativa, ritenute di preminente interesse e svolte in modo differente in diversi Ambiti. La domanda alla quale questi esperimenti randomizzati intendono rispondere riguarda la diversa efficacia che possono avere due interventi con lo stesso obiettivo, ma disegnati e attuati in maniera differente – si pensi, ad esempio, a due diversi "trattamenti" di orientamento e *placement* –, in generale o rispetto a particolari categorie di beneficiari.

Queste aree di documentazione e indagine richiederanno competenze diverse e saranno quindi condotte da soggetti diversi. Prima di delineare meno sommariamente alcune caratteristiche salienti delle quattro aree, è essenziale sottolineare che serve una snella, efficace struttura di coordinamento, la quale deve essere operativa ancor prima dell'avvio dell'intervento, appena approvata la legge. Così come è importante si sia consapevoli che sono necessarie risorse *ad hoc*, seppur di entità decisamente modesta (a fronte del costo del Reis), evitando la facile – e fallace – tentazione della clausola «senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica».

La Struttura Unitaria di Valutazione (SUV) è un agile organismo tecnico-scientifico, che opera in piena autonomia nel definire e gestire il processo di raccolta dell'evidenza empirica sul funzionamento del Reis. Esso è composto, di massima, da 5 persone: il Direttore Generale per l'Inclusione e le Politiche Sociali e 4 esperti di valutazione delle politiche sociali, nominati dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, sentite le pertinenti Commissioni parlamentari, sulla base di *curricula vitae* pubblici acquisiti a seguito di apposito avviso. Naturalmente, la SUV si avvale della pertinente struttura tecnica del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MIps).

La SUV persegue gli obiettivi conoscitivi nelle quattro aree appena menzionate, secondo le linee che seguono.

### **3. Osservazione continua di una sessantina di Ambiti-sentinella per l'analisi di implementazione**

Questa prima attività va condotta su un campione di circa 60 Ambiti socio-assistenziali, scelti in maniera ragionata per macroarea geografica e per dimensione. Su questi Ambiti si svolge l'analisi dell'implementazione del Reis con strumenti di tipo investigativo, ma non ispettivo-sanzionatorio. Detto altrimenti, l'oggetto è l'osservazione diretta non intrusiva della realizzazione dell'intervento, muovendo dall'esigenza primaria di sapere che cosa succede realmente negli Ambiti e nei Comuni, andando in profondità e cogliendo quindi, per quanto possibile, il perché di quello che succede e non

succede.

La SUV gestisce direttamente il processo di raccolta delle evidenze, valendosi di massima di 20 collaboratori assunti a tempo pieno determinato mediante annuncio pubblico e valutazione di titoli e colloquio.

Le domande cruciali ruotano attorno al fatto che gli Ambiti facciano, o meno, quello che devono fare e agli ostacoli che trovano. Si mira innanzitutto ad osservare/stimare:

- i modi con i quali avviene la pubblicizzazione del Reis;
- gli aspetti operativi e gestionali attinenti all'organizzazione e supervisione delle "porte di accesso" alla misura (i Comuni che hanno optato anche per un accesso diretto e i CAF/Patronati), delle modalità con le quali avvengono la compilazione e il controllo delle domanda di ammissione;
- l'evidenza, per quanto possibile documentata ma anche aneddotica, di falsi positivi e di falsi negativi;
- come avviene l'iniziale identificazione (reversibile) delle persone in età attiva e idonee al lavoro e delle persone che non lo sono;
- come avviene la definizione e messa in atto dei progetti di inserimento lavorativo e/o sociale;
- se e come è realizzata la condizionalità.

In altre parole, gli obiettivi conoscitivi primari di questa fase riguardano l'impianto di organizzazione e gestione del Reis da parte degli Ambiti socio-assistenziali, i perni su quali si fonda il Reis nei territori: la verifica della congruità della determinazione dei flussi di trasferimenti monetari (per quanto Ambiti e Comuni vi concorrono) e della messa in atto delle componenti di servizi e di attivazione. La procedura di osservazione si serve di vari strumenti di rilevazione, sia predeterminati (*check-list*, questionari semi-strutturati), sia flessibili (interviste libere, *focus groups*, osservazione).

È importante sottolineare che i 60 Ambiti vanno solo osservati, senza l'intento diretto di "affiancarli"; ad essi non viene correntemente offerto alcun *feedback*. Le lezioni che se ne ricavano, sia in termini di funzionamento dell'organizzazione e gestione del Reis a livello nazionale che di esigenze di aggiustamento complessivo, vanno veicolate al Comitato di Gestione del programma (cioè la struttura amministrativa di vertice).

La SUV produce rapporti a cadenza quadrimestrale nel primo anno e semestrale negli anni successivi; elabora inoltre una relazione annuale, entro 12 mesi dall'avvio del Reis e poi ogni anno solare successivo, sullo stato di avanzamento del programma e sulle difficoltà relative alla sua attuazione. Dal momento che i rapporti (sia quelli intermedi che la relazione annuale) possono evidenziare carenze e gettare una luce negativa sugli attuatori della misura, è essenziale che alla SUV venga garantita piena autonomia.

Le ricadute di questa attività di ricognizione continua avvengono in due direzioni: (i) se del caso, il Comitato di Gestione suggerisce al Ministro l'adozione di ulteriori direttive, volte a porre rimedio a inadeguatezze nelle modalità dell'intervento; (ii) l'evidenza acquisita porta a definire modelli di rilevazione e schemi di classificazione dei vari strumenti di attuazione del Reis via via più affinati (dal controllo delle condizioni di ammissibilità alla classificazione delle modalità di presa di carico e dei progetti di inserimento sociale o lavorativo).

Completato questo iter, è ragionevole che l'informazione raccolta sugli Ambiti-sentinella venga restituita agli stessi e alle Regioni, in quanto utile a una loro riflessione al livello al quale, rispettivamente, operano.

#### **4. Costruzione di un sistema informativo longitudinale sulle famiglie e gli individui in difficoltà economica**

Oggi il sistema informativo di Mlps-Ministero dell'Economia e delle Finanze-Inps è mirato solo all'erogazione (della Social Card e della Social Card Sperimentale). Con la progressiva realizzazione del Reis, esso va ridisegnato e potenziato, nella prospettiva della costruzione di un *Sistema Informativo Longitudinale sulle Famiglie e gli Individui in Difficoltà Economica* (SILFIDE). La denominazione completa ne suggerisce l'ambito e la portata; l'acronimo segnala l'esigenza che il sistema informativo sia "amichevole", utilizzabile in modo agile non solo dal centro per l'erogazione monetaria ma anche, e fortemente, dagli Ambiti e dai Comuni per le loro azioni di attivazione.

L'obiettivo è quello di giungere progressivamente a un archivio delle persone vulnerabili: povere, non più povere e a rischio di povertà. A questo scopo SILFIDE raccoglie e conserva l'informazione su tutte le famiglie che presentano domanda (identificando tutti i loro componenti), siano esse ammesse o meno al Reis, incluse le famiglie beneficiarie una volta che siano uscite dalla misura (almeno per un certo numero di anni). L'ipotesi è che ricevere, o aver ricevuto, o anche solo richiedere, l'erogazione di un reddito minimo sia un indizio di vulnerabilità economica che non si esaurisce nel breve periodo. Per produrre un quadro esaustivo delle condizioni che portano a condizioni di povertà, SILFIDE integra le informazioni di natura amministrativa prodotte dalla gestione del trasferimento monetario con informazioni su retribuzione, altri redditi e partecipazione al lavoro, tratte prevalentemente da altri archivi Inps e fiscali. Vengono infine aggiunte le informazioni fornite dagli Ambiti socio-assistenziali sulla classificazione (reversibile) degli utenti – che necessitano solo del sostegno monetario, che sono in età attiva e abili al lavoro, non abili al lavoro che richiedono un supporto per l'integrazione sociale – e sulle caratteristiche dei progetti di inserimento lavorativo e sociale, nonché sugli esiti degli stessi.

In sintesi, i tratti distintivi di SILFIDE, a regime, possono essere così riassunti.

- Rappresenta un sistema informativo integrato, aggiornato correntemente, che, tra l'altro, consente di mettere in rilievo, oltre che l'unità "persona", anche l'unità (mutevole) "famiglia".
- L'informazione accumulata consente la produzione periodica di rapporti che illustrano la situazione a livello nazionale sui beneficiari, sulla spesa e sull'organizzazione, su realizzazione ed esiti dei servizi per il lavoro e sociali.
- Restituisce alle Regioni, agli Ambiti e ai Comuni l'insieme delle informazioni pertinenti, alla scala micro e corredato da un primo insieme di elaborazioni standard.

Non è questa la sede per approfondire gli aspetti attinenti all'infrastruttura informatica perché sia in grado di garantire un'efficace gestione del Reis. Il punto-chiave è che serve un sistema informativo dedicato, per l'appunto SILFIDE. Organizzato a livello statale ma, nello stesso tempo, offerto agli Ambiti socio-assistenziali e ai diversi attori locali che concorrono a gestire la prestazione, sia nella componente passiva che in quella attiva. Le basilari funzionalità che SILFIDE deve fornire attengono quindi alla gestione e al controllo delle richieste di accesso al Reis da parte dei cittadini, alla tempestiva e congrua erogazione (anche rispetto a variazioni della composizione e delle condizioni della famiglia nel tempo e/o a suoi trasferimenti di residenza), al recepimento delle informazioni fornite dagli Ambiti sui progetti di inserimento lavorativo e sociale e sui loro esiti.

In questa prospettiva, è importante che il sistema sia integrato, cioè a dire organizzato in modo che i vari operatori abilitati a differenti funzioni (a partire dagli operatori di *front-office*) siano posti nella condizione di svolgerle in maniera "amichevole" e, soprattutto, evitando inutili, anzi pericolose, duplicazioni di immissione di dati: fonte di errori, incongruenze e lungaggini.

A tale scopo è importante giungere rapidamente a connettere, in modo strutturale e continuo, il sistema che gestisce il Reis con le anagrafi dei residenti nei Comuni (o con una corrispondente anagrafe unitaria nazionale). Ciò consentirebbe, tra l'altro, di disporre correntemente di dati affidabili sul nucleo familiare, quindi di far cessare (o ridurre) automaticamente il Reis in caso di decessi e, più in generale, di adattare l'ammontare del trasferimento monetario a variazioni rilevanti del nucleo, evitando erogazioni monetarie improprie.

La realizzazione del Reis comporterà il progressivo assorbimento della miriade di interventi categoriali di contrasto della povertà oggi esistenti. Questa ricomposizione richiederà tuttavia, nella proposta qui presentata, un quadriennio. Non toccherà, poi, misure con finalità di contrasto di altre specifiche condizioni di disagio (quali la disabilità, la non autosufficienza e simili), né tantomeno integrative o di emergenza che quasi inevitabilmente si riveleranno necessarie e graveranno a livello locale. SILFIDE potrebbe utilmente prestarsi anche a questa ulteriore esigenza, costituendo un portale offerto ai Comuni per migliorare, secondo standard orientati all'utenza e quindi ragionevolmente uniformi, le informazioni a disposizione dei cittadini: detto altrimenti, garantire che i molti "luoghi" del *welfare* che incontrano i cittadini poveri possano informare compiutamente.

Come già abbiamo anticipato, se ben disegnato e mantenuto correntemente aggiornato, SILFIDE può diventare uno strumento essenziale non solo per valutare se e come funziona il Reis (per analisi descrittive dei *trend* e delle differenze territoriali nel tasso di adesione alla misura da parte delle famiglie ammissibili, di eventuali trappole della povertà e incentivi perversi), ma anche per valutazioni non sperimentali dei suoi effetti e, ancora, per capire meglio il complesso fenomeno della povertà.

Il Sistema Informativo Longitudinale sulle Famiglie e gli Individui in Difficoltà Economica appena tratteggiato, di importanza cruciale per il Reis, dovrà naturalmente essere raccordato al meglio con altre iniziative del Ministero, già in atto, di costruzione/sperimentazione di sistemi informativi nell'area delle politiche sociali: quello degli interventi per le persone non autosufficienti (SINA), quello sulla cura e la protezione dei bambini e delle loro famiglie (SIMBA) e, soprattutto, quello su interventi e servizi sociali a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale (SIP). Duplicazioni e/o carenze di integrazione, infatti, oltre a comportare spreco di risorse, possono compromettere la stessa qualità, quindi l'utilizzabilità, dei sistemi informativi.

## **5. Sugli obiettivi conoscitivi della valutazione**

Prima di procedere a specificare per le due restanti aree gli obiettivi conoscitivi, focalizzati sulla valutazione degli effetti del Reis, conviene soffermarsi brevemente sul tema della valutazione degli effetti dell'intervento e su alcune tra le principali variabili-risultato alle quali è naturale guardare per un programma di reddito minimo.

La valutazione degli effetti dell'intervento va condotta secondo la logica controfattuale. Sebbene il termine sia entrato nel linguaggio comune di operatori e *policy makers*, non è inutile spendere qualche riga per chiarire qual è la definizione controfattuale di effetto. L'effetto di un intervento è la differenza fra quanto si osserva, su un dato insieme di beneficiari in un dato tempo, in presenza dell'intervento stesso, e quanto si sarebbe osservato, sugli stesso beneficiari in quello stesso tempo, in sua assenza. È immediato notare che, mentre il primo termine del confronto è osservabile, il secondo è ipotetico, inosservabile per definizione. Questo risultato ipotetico è definito appunto situazione o risultato "controfattuale". L'obiettivo della valutazione degli effetti è ricostruire in maniera credibile il controfattuale, detto altrimenti che cosa sarebbe accaduto ai beneficiari in assenza dell'intervento, e

determinare l'effetto per differenza rispetto a ciò che è accaduto.

Nel caso sia fattibile, il metodo preferibile per determinare gli effetti medi di un intervento è la realizzazione di un esperimento randomizzato, perché garantisce per costruzione (mediante il sorteggio) l'assenza di differenze sistematiche nelle condizioni di partenza di beneficiari e non beneficiari; in tal modo la differenza fra la media della variabile-risultato rispettivamente dei primi e dei secondi fornisce la stima dell'effetto. Gli esperimenti randomizzati sono particolarmente appropriati nei casi in cui, a priori, l'effetto dell'intervento sia incerto – sicché l'obiettivo primo è apprendere se esso sia positivo (e quanto), nullo o addirittura negativo –, ed è quindi utile provarlo inizialmente su piccola scala, tramite interventi-pilota. In sostanza, gli esperimenti randomizzati forniscono risultati robusti e di immediata lettura sugli effetti di specifici interventi-pilota.

In contesti non sperimentali, quale quello fornito da SILFIDE, possono mostrarsi appropriati metodi per contesti osservazionali, di massima combinando metodi di abbinamento statistico (al gruppo dei beneficiari si abbina, per confrontarlo e stimarne per differenza l'effetto, un gruppo di non-beneficiari adeguatamente simili ai primi rispetto a un pertinente insieme di caratteristiche osservabili) e il metodo della differenza-nelle-differenze (al quale abbiamo accennato introducendo l'area di indagine (iii), tramite indagini campionarie “a due onde”, sulla quale torneremo tra poco) o sfruttando eventuali discontinuità nel trattamento.

In prima approssimazione, i principali esiti rispetto ai quali valutare gli effetti dell'intervento sono del seguente tenore:

- cambiamenti nel rispetto delle norme (sulla cura dei minori, sull'adempimento dell'obbligo scolastico, sul pagamento di utenze, ecc.) nonché di regole basilari della convivenza civile, per tutti i beneficiari;
- cambiamenti nel grado di deprivazione materiale, nel livello e nella composizione della spesa per consumi – verso consumi alimentari sufficienti e qualitativamente equilibrati e verso consumi durevoli essenziali –, nella qualità dell'abitazione;
- per le persone in età attiva e idonee al lavoro, cambiamenti nella probabilità di accedere al lavoro, nella stabilità e qualità dello stesso, nella retribuzione;
- per le persone non idonee al lavoro e destinatarie di un intervento di sostegno/integrazione sociale, miglioramento della loro integrazione sociale e in altre dimensioni di benessere materiale e mentale;
- raggiungimento dell'autosufficienza economica, con conseguente uscita dalla condizione di povertà, quindi dall'ammissibilità alla misura, per un orizzonte di almeno due anni.

## **6. Indagini campionarie sulle condizioni di vita**

Si potrebbe sostenere che il trasferimento monetario, che integra il reddito della famiglia fino alla prefissata soglia di povertà, in un certo senso realizza – verrebbe da dire automaticamente, per definizione – l'obiettivo del Reis per quanto riguarda la componente passiva. Quando la realizzazione del Reis sarà giunta a regime, infatti, tenuto conto delle differenze nella composizione della famiglia e nel costo della vita del comune in cui risiedono, tutte le famiglie ammissibili (che abbiano fatto domanda) riceveranno un'integrazione che le porta a uno stesso livello di reddito, coincidente con la soglia di povertà.

Tuttavia, l'eterogeneità che, inevitabilmente, caratterizza le famiglie con la stessa composizione e i loro comportamenti di spesa suggerisce di indagare anche questo basilare aspetto del Reis. Farlo è

teoricamente facile. Operativamente lo è molto meno, e può essere abbastanza costoso.

L'operazione che si tratta di fare è logicamente chiara, a prima vista semplice. Occorre disporre di una serie di informazioni attinenti al grado di deprivazione materiale, alla struttura dei consumi alimentari (più o meno sufficienti e e più o meno qualitativamente equilibrati), alla disponibilità di beni di consumo durevole essenziali, alla congruità dell'abitazione, ecc., che caratterizzano le famiglie povere *prima* dell'ammissione al reddito minimo, e la parallela serie di informazioni delle stesse famiglie (che per semplicità ipotizziamo invariate) un certo tempo *dopo*, diciamo un anno (o 18 mesi) dopo il godimento del trasferimento monetario. Per contare su un indispensabile termine di paragone, che consenta di tener conto della dinamica che caratterizza i comportamenti di spesa/consumo, occorre disporre poi di un'analogia serie di informazioni con la stessa cadenza temporale – quindi prima e dopo l'introduzione del Reis – per un adeguato insieme di famiglie non povere, ma sufficientemente vicine alle stesse quanto a reddito disponibile: diciamo nel decile (forse meglio un percentile inferiore, nel ventesimo) immediatamente superiore della distribuzione dei redditi.

Tuttavia, mettere in pratica questo disegno, per poi confrontare le differenze nella (auspicabile) riduzione del grado di deprivazione materiale e negli altri indicatori di interesse tra famiglie beneficiarie del Reis e famiglie di poco al di sopra della soglia di povertà – e ricavarne quindi, ancora per differenza, una plausibile stima dell'effetto del Reis su queste variabili –, è tutt'altro che agevole. Per segmenti ridotti della popolazione di famiglie, dell'ordine del 10%, si possono avere stime di larga massima a livello nazionale da indagini campionarie nazionali condotte dall'Istat (ad es., la sezione italiana della europea *Survey on Income and Living Conditions*) o dalla Banca d'Italia (l'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane), almeno per alcune delle principali variabili-risultato.

L'alternativa è appunto quella enunciata nella sez. 2: la conduzione di apposite indagini campionarie cosiddette “a due onde”, cioè immediatamente prima dell'ammissione al Reis e un anno dopo, in circa 60 Ambiti (di massima diversi da quelli utilizzati per l'osservazione dell'implementazione della misura), sia sui beneficiari del Reis sia sui non beneficiari che si collochino nel decile (o nel ventesimo) di reddito immediatamente superiore alla soglia di povertà. Il guadagno in ricchezza dell'informazione sui temi della deprivazione materiale, dei comportamenti di consumo e, in generale, nelle condizioni di vita è notevole (come documenta l'esperienza condotta per il Reddito di garanzia di Trento, cfr. Spano, Zanini e Trivellato, 2013). L'impegno e i costi per realizzare siffatte indagini è, però, tutt'altro che trascurabile.

Per la somministrazione dei questionari agli ammessi al Reis si può fare ricorso agli operatori sociali, convenientemente formati; inoltre, i questionari possono essere abbastanza snelli, limitarsi cioè alle domande essenziali sulle condizioni di vita, perché le informazioni di contesto (sulla composizione della famiglia, sulle caratteristiche socio-demografiche dei suoi componenti – compresa la frequenza scolastica e la partecipazione al lavoro –, sul reddito disponibile) vengono già acquisite nel corso dell'esame delle domande di ammissione o da SILFIDE. Ciò non vale, tuttavia, per larghissima parte del campione di controllo, rappresentato dalle famiglie nella fascia immediatamente superiore alla soglia di povertà, delle quali, tra l'altro, non è nemmeno agevole l'identificazione (stante l'assenza di informazioni affidabili sulla distribuzione dei redditi riferita all'intera popolazione). Per il campione di famiglie di controllo occorre un questionario più ricco e complesso, che grosso modo rilevi l'insieme delle informazioni disponibili per i beneficiari del Reis; serve una accurata strategia di campionamento che consenta di identificare un campione affidabile; bisogna condurre l'indagine dapprima contattando le famiglie e poi recandosi a domicilio. La soluzione che appare auspicabile è un accordo tra il MIps e

l'Istat, che porti all'affidamento dell'indagine sui non beneficiari all'Istituto di Statistica, facendo così tesoro della sua rete di rilevazione e della sua esperienza in tema di indagini sociali sulle famiglie.

Almeno per due tappe del processo di introduzione del Reis, la prima e forse la terza, questo apparato di indagini longitudinali sulle condizioni di vita – nelle quali cioè le stesse famiglie devono essere intervistate ripetutamente nel tempo, dunque i soggetti intervistati nella seconda onda (ed eventualmente in onde successive, per documentarne la dinamica su un arco di tempo più lungo) debbono coincidere con quelli della prima – appare comunque utile per un'adeguata valutazione degli effetti del Reis, innanzitutto della sua componente passiva, sulle condizioni di vita delle famiglie beneficiarie. Quest'area d'indagine richiederà, dunque, un'analisi e una progettazione particolarmente accurate, anche per contenere ragionevolmente i costi.

## **7. Disegno e supervisione di una decina di esperimenti randomizzati**

Come già segnalato nella sezione introduttiva, è facile enunciare obblighi e obiettivi (ad es., si può disporre per legge che tutti i beneficiari siano coinvolti in progetti di attivazione, in particolare che tutte le persone in età lavorativa e idonee al lavoro firmino patti di servizio), ma il rischio che tutto – o gran parte – resti soltanto sulla carta è alto. Pochi sono capaci di realizzare interventi la cui efficacia sia scientificamente provata, credibile e allo stesso tempo applicabile ad altri contesti. È bene esserne consapevoli: non c'è scorciatoia possibile. Ci vogliono anni di sperimentazione per imparare a disegnare interventi capaci di incidere efficacemente sui meccanismi di uscita dalla povertà. In due paesi a noi vicini, Francia e Germania, le misure di reddito minimo sono state introdotte rispettivamente nel 1988 e nel 1961 e varie volte, anche in maniera marcata, sono state modificate alla luce dell'esperienza (Ferrera, 2012).

È essenziale, quindi, che la SUV, sulla base dei *feedback* periodici ottenuti durante il primo anno, stabilisca di condurre approfondimenti sugli Ambiti e/o Comuni disponibili a partecipare a sperimentazioni controllate di iniziative sulla cui efficacia vi sia incertezza.

Nel contesto del Reis, inoltre, la realizzazione di esperimenti randomizzati multicentrici è relativamente facile da gestire, per due ragioni. Primo, il fatto che la misura è di tipo nazionale ma viene realizzata in circa 760 Ambiti socio-assistenziali, e in oltre 8.000 Comuni, facilita il reclutamento dei siti in cui realizzare l'esperimento. Secondo, i membri dei gruppi di controllo sono tipicamente esentati dal dover partecipare a qualche attività onerosa in termini di tempo (come seguire particolari protocolli per colloqui di orientamento nei CpI, partecipare a corsi di formazione con specifiche caratteristiche quanto a contenuti/durata/frequenza, ecc.) e le informazioni che li riguardano possono essere tratte da archivi amministrativi.

L'ipotesi che appare ragionevole prospettare è che le prime 5 sperimentazioni controllate siano individuate dalla SUV alla fine del primo anno, e assegnate a enti di ricerca qualificati mediante una procedura competitiva. Ulteriori 5 sperimentazioni controllate vanno poi individuate entro il secondo anno e assegnate in maniera analoga. I risultati preliminari devono essere forniti entro la fine del quarto anno e quelli definitivi entro la fine del quinto.

Gli specifici interventi vanno individuati nel quadro degli obiettivi conoscitivi della valutazione del Reis, sommariamente delineati nella sezione precedente. La loro identificazione e il loro disegno richiederanno un adeguato approfondimento congiunto da parte della SUV e degli Ambiti o Comuni coinvolti. In prima approssimazione, essi dovrebbero comunque estendersi sia a progetti di sostegno sociale sia a azioni di attivazione al lavoro, e concentrarsi su progetti/azioni per le quali appare di



particolare interesse adottare modalità di operare diverse (detto in altre parole, “trattamenti” differenti), quali:

- interventi mirati a indurre comportamenti corretti (cura dei minori, obbligo scolastico, ecc.)
- interventi d’integrazione sociale per nuclei familiari con problemi gravi (ad es., con persone con disabilità);
- interventi di alfabetizzazione funzionale per persone in età lavorativa e per il resto idonee al lavoro;
- una varietà di interventi-pilota di avviamento al lavoro – in tema di orientamento, formazione, *placement*, modi di applicazione delle condizionalità –, quindi in prospettiva mirati all’autonomia economica e alla conseguente uscita dalla condizione di povertà.

Altri esperimenti con randomizzazione potranno essere promossi dalle Regioni. Il disegno e le misure per assicurare l’integrità dell’esperimento randomizzato, cruciali perché esso fornisca risultati credibili, andranno definiti d’intesa fra la Regione interessata e la SUV.

## **8. I microdati come patrimonio informativo per la comunità dei ricercatori**

Sinora abbiamo sottolineato l’esigenza che l’accesso al patrimonio informativo che si genera per la corretta gestione del Reis, in particolare (ma non solo) SILFIDE, sia utilizzabile, secondo regole di accesso ragionevolmente aperte, da tutti i soggetti coinvolti, amministrazione centrale ed attori locali.

In verità, l’istanza di accessibilità è ben più ampia. La valutazione di una specifica politica – nel nostro caso il Reis –, infatti, non è tanto (o comunque soltanto) un’operazione circoscritta svolta da un solo gruppo di analisti-valutatori ufficialmente incaricati di questo specifico compito. È un processo che si dispiega nel tempo, animato dal confronto fra più analisti indipendenti. Più stringente e serrato sarà il confronto sugli effetti del Reis, più stringente sarà il vaglio di affidabilità degli studi di valutazione, conseguentemente più credibili saranno le conclusioni che si raggiungono.

Come è stato detto con efficace sintesi, «le valutazioni [degli effetti] si costruiscono sulla conoscenza cumulativa» (Heckman e Smith, 1995, pag. 93). La replicabilità degli studi ne è una condizione necessaria. Ciò ha un’importante implicazione: che i microdati, ragionevolmente protetti rispetto alle esigenze di *privacy*, per finalità di ricerca siano accessibili a tutti gli analisti qualificati.

A questo scopo serve una revisione della normativa italiana sull’accesso ai microdati per la ricerca, irragionevolmente restrittiva. Ma ancor più tornano utili soluzioni tecnico-informatiche, che consentono elaborazioni su microdati tramite *remote data access*, proteggendone nel contempo l’anonimità (vedi, ad es., l’esperienza svedese del Microdata OnLine Access e quella del Secure Data Service dell’UK Data Archive).

### **Riferimenti bibliografici**

- Barbieri G., Gennari P., Linfante G., Rustichelli E. e Sestito P. (2003), “Valutare i servizi pubblici per l’impiego: implicazioni delle riforme, attivismo dei servizi e *chances* lavorative degli utenti”, *Politica Economica*, 19 (3), pp. 343-372.
- Ferrera M. (a cura di) (2012), *Le politiche sociali*, Il Mulino.
- Gertler P.J. *et al.* (2011), *Impact evaluation in practice*, Washington, DC, The World Bank.
- Martini A. e Sisti M. (2009), *Valutare il successo delle politiche pubbliche. Metodi e casi*, Bologna, il Mulino.

- Martini A. e Trivellato U.(2011), *Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche*, Venezia, Marsilio.
- Naticchioni P. e Loriga S.(2008), *Short and long term evaluations of public employment services in Italy*”, Discussion Papers 2008-30, Département des Sciences Economiques, Université Catholique de Louvain.
- Pirrone S. e Sestito P. (2006), *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, Bologna, il Mulino.
- Spano P., Zanini N. e Trivellato U.(2013), *Le esperienze italiane di misure di contrasto della povertà: che cosa possiamo imparare?*, Patto aperto contro la povertà, Paper tecnico n. 1/2013 ([www.reddditoinclusione.it](http://www.reddditoinclusione.it)).
- Schizzerotto A. e Trivellato U.(2013), *Prime valutazioni del Reddito di garanzia trentino*, Seminario presso la Banca d'Italia, Roma, 14 maggio 2013 (mimeo).
- Trivellato U. (2010), “La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma controfattuale e buone pratiche”, *Politica Economica*, 26 (1), pp. 5-53.
- Trivellato U (2011), “Fifteen years of labour market regulations and policies in Italy: What have we learned from their evaluation?”, *Statistica*, 71 (2), 2011, pp. 167-187.