



**RIFLESSIONI SUL MONITORAGGIO
DELLE MISURE PREVISTE
DAL FAMILY ACT.**

RIFLESSIONI SUL MONITORAGGIO DELLE MISURE PREVISTE DAL FAMILY ACT



**Dipartimento
per le politiche della famiglia**
Presidenza del Consiglio dei ministri

Capo del Dipartimento

Ilaria Antonini

Ufficio II - Politiche per la famiglia

Dirigente coordinatore

Tiziana Zannini

Servizio II - Promozione dei servizi per la famiglia, relazioni internazionali e comunitarie

Dirigente coordinatore

Alfredo Ferrante



Presidente

Maria Grazia Giuffrida

Consiglieri

Loredana Blasi

Alessandro Mariani

Francesco Neri

Giuseppe Sparnacci

Direttore Generale

Sabrina Breschi

Direttore Area Infanzia e Adolescenza

Aldo Fortunati

Servizio ricerca e monitoraggio

Donata Bianchi

RIFLESSIONI SUL MONITORAGGIO DELLE MISURE PREVISTE DAL FAMILY ACT

A cura di

Annalisa Tonarelli

Maggio 2021, Istituto degli Innocenti, Firenze

Il presente report è stato realizzato in attuazione dell'accordo di collaborazione stipulato in data 12/01/2021 fra la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche della famiglia e l'Istituto degli Innocenti di Firenze.

Indice

1. Introduzione	4
2. Il Family Act: un punto di partenza	6
3. Monitoraggio e valutazione: quali obiettivi e quali strumenti?	10
3.1 Qualche osservazione preliminare sul tema della valutazione del Family Act	10
3.2 Quando valutare e su quali elementi?	13
4. L'impostazione del quadro analitico	16
4.1 Individuazione degli ambiti di intervento	16
4.2 Individuazione delle misure nazionali previste	18
4.3 Gli obiettivi	19
5. Osservazioni conclusive	20

1. Introduzione

La prima fase di lavoro, prodromica alla realizzazione di un sistema di monitoraggio attraverso il quale procedere alla valutazione d'impatto del Family Act, è dedicata ad un'attività di meta-analisi condotta sul materiale già esistente. L'obiettivo che si intende raggiungere attraverso questa attività è acquisire una più puntuale conoscenza delle misure già in essere all'interno degli ambiti tematici interessati dal Family Act.

Si tratta di un primo step di ricerca indispensabile per almeno tre diverse ragioni:

- la prima riguarda la possibilità di valutare la reale innovatività della politica sia per quanto riguarda gli ambiti interessati che il livello di integrazione delle diverse misure introdotte;
- la seconda ha a che fare con la possibilità di misurare l'impatto delle politiche già in essere per quanto riguarda gli ambiti interessati dal Family Act in modo da poter disporre di una sorta di "tempo zero" rispetto al quale valutare gli effetti prodotti dall'implementazione della nuova politica;
- il terzo, infine riguarda la possibilità di individuare indicatori e metodi di valutazione d'impatto già in essere e utili per disegnare il sistema di monitoraggio del Family Act

All'interno di questo primo report verrà illustrata nel dettaglio l'impostazione generale che è stata data all'attività di meta analisi. Nel primo paragrafo si propone una sintetica trattazione di quelli che sono i principali apporti innovativi e le potenziali criticità del Family Act come politica che si propone di conferire organicità agli interventi sociali destinati alle famiglie e ai minori. Tale lettura è stata operata sulla base di un materiale vasto e multiforme che va dagli atti prodotti nel corso dell'iter legislativo che ha portato all'approvazione della misura, agli interventi sulla stampa, agli articoli a carattere scientifico. Nel secondo paragrafo vengono poste alcune basi teoriche utili per comprendere il valore che nella prospettiva di applicazione del Family Act assume l'attività di valutazione e monitoraggio e per acquisire strumenti di metodo.

Attraverso una veloce rassegna della letteratura scientifica consacrata ad esplorare questo tema, vengono proposti, tra i molti disponibili, quegli approcci che si sono rivelati più funzionali rispetto all'obiettivo di mettere a punto un sistema di monitoraggio in grado di valutare gli effetti prodotti dall'implementazione di questa nuova politica per la famiglia. Il paragrafo 3 è invece dedicato ad una illustrazione di dettaglio dello schema messo a punto a partire da una ricognizione delle fonti informative disponibili è stato messo a punto in questa prima fase di meta analisi.

L'obiettivo è stato quello di poter disporre di una griglia attraverso la quale sistematizzare il materiale raccolto; materiale che risulta parte integrante del presente report. Oltre a consentire di ordinare le fonti disponibili, lo schema favorisce la costruzione di un catalogo delle buone pratiche riscontrate attraverso l'analisi condotta a livello subnazionale e internazionale sui servizi e sugli interventi attivati.

Disporre di una griglia analitica di dettaglio all'interno della quale vanno ad incasellarsi le fonti informative esistenti rappresenta anche un utile strumento per l'individuazione degli indicatori e dei dati utili ai fini del monitoraggio e che risultano già in possesso della PA (nelle sue diverse articolazioni). Allo stesso tempo, soprattutto dal confronto internazionale e da quello con precedenti esperienze, lo schema favorisce l'individuazione di lacune informative e favorisce l'emersione di spunti utili per realizzare successive attività di "implementation research" (cfr.par.2). Il paragrafo 4, infine, è destinato ad accogliere delle sintetiche valutazioni conclusive.

2. Il Family Act: un punto di partenza

Le politiche sociali, per poter essere definite familiari, devono essere esplicite, cioè essere chiaramente indirizzate alla promozione della famiglia, devono essere coerenti, contenere cioè una serie di norme integrate, devono infine essere legittimate attraverso un'istituzione che si faccia carico della promozione della famiglia. Spesso in Italia questa integrazione non si è realizzata, e rispetto alle politiche sulla famiglia l'Italia è in grande ritardo.

Se si analizza le più recenti politiche familiari con uno sguardo attento anche agli strumenti utilizzati, si possono evidenziare nodi critici e punti di forza delle politiche familiari.

Contrariamente ad altri paesi europei, l'Italia, non ha fino ad ora sviluppato un quadro organico e di medio termine di politiche specificatamente rivolte alla famiglia, cioè aventi la famiglia come destinatario e come soggetto degli interventi. Hanno largamente prevalso interventi frammentati e di breve periodo, di corto raggio, volti a risolvere alcuni specifici problemi delle famiglie senza una considerazione complessiva del ruolo che esse svolgono nella nostra società, oppure si sono avuti interventi che solo indirettamente e talvolta senza una piena consapevolezza hanno avuto (anche) la famiglia come destinatario. Inoltre, il welfare state per la famiglia in Italia è improntato ad un modello che sostiene più gli anziani (pensionati) che le famiglie (con figli); la redistribuzione delle risorse italiana va appunto nella direzione delle pensioni, mentre la quota destinata alla famiglia è ancora esigua.

La situazione italiana è peraltro tipica dei paesi mediterranei, che spendono poco sia per i trasferimenti monetari che per i servizi di cura, considerando tali spese come un costo e non come un investimento nel futuro del paese. In Italia le politiche pubbliche per le famiglie sono state caratterizzate da interventi minimali; i governi che si sono succeduti negli ultimi trent'anni sono intervenuti a favore della famiglia prevalentemente in casi di rischi di povertà, di estremo bisogno, di patenti disagi e malfunzionamento e la spesa sociale è stata indirizzata alle famiglie con redditi bassi e nelle fasce di povertà, con interventi a carattere assistenzialistico, ex post e di continua emergenza.

L'esame delle più recenti politiche familiari in quest'ottica comparata e integrata con uno sguardo attento anche agli strumenti utilizzati, permette di evidenziare nodi critici e punti di forza delle politiche familiari. Uno dei punti di forza è di natura fiscale (detrazioni Irpef per coniuge, figli e altri familiari a carico, deduzioni di alcune "spese familiari" dal reddito imponibile), fatto salvo il problema dell'incapienza e dell'inesistenza del credito di imposta (che esiste in un unico caso), che fa "scivolare" tale punto di forza al limite della debolezza. Il sistema delle detrazioni fiscali lascia infatti fuori le famiglie più povere ingenerando effetti paradossali. Oltre che sulla leva fiscale (sistema di deduzioni dal reddito o detrazioni dalle imposte, o con un diverso calcolo dell'imposta su base familiare come avviene in Francia col "quoziente familiare"), lo Stato può attuare politiche familiari investendo nei servizi per la famiglia (dove i servizi vanno ben oltre i soli asili nido) oppure puntando su trasferimenti monetari diretti (per esempio con gli assegni familiari), nonché attraverso il sistema dei congedi, ovvero degli assegni di cura e rogati ai

genitori che rinunciano temporaneamente al lavoro (o lavorano part-time) per dedicarsi alla cura dei figli (ma possono anche essere di anziani, disabili ecc.).

In Italia la politica familiare è basata su un modello di sussidiarietà allargata, ovvero nella famiglia vengono riposte aspettative di solidarietà, che vedono in primis le donne prendersi cura della casa e dei figli (nonché di eventuali genitori anziani o persone diversamente abili), nonché dei lavori domestici. La situazione italiana è peraltro tipica dei paesi mediterranei, che spendono poco sia per i trasferimenti monetari che per i servizi di cura, considerando tali spese come un costo e non come un investimento nel futuro del paese.

Tabella 1. Politiche familiari in sintesi

Paese/zona	Politiche familiari: esplicite o implicite?	Sotto-politiche familiari	Strumenti
Paesi francofoni	Esplicita politica sociale destinata alle famiglie	<ul style="list-style-type: none"> • Politica demografica • Sostegno economico al costo dei figli • Parità dei sessi 	<ul style="list-style-type: none"> • Trasferimenti monetari • Servizi per l'infanzia
Paesi scandinavi	Politiche familiari non esplicite	<ul style="list-style-type: none"> • Politiche per la parità di genere • Diritti di cittadinanza universali • Politiche di conciliazione famiglia-lavoro 	<ul style="list-style-type: none"> • Servizi pubblici • Politiche di conciliazione
Paesi germanofoni	Non esplicite: l'intervento dello Stato è sussidiario a quello che spetta alle famiglie e alla società civile	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento delle donne attive sul mercato del lavoro 	<ul style="list-style-type: none"> • Trattamenti fiscali • Servizi per l'infanzia
Paesi anglosassoni	Politiche familiari di stampo liberale: non intervento sulle questioni familiari	<ul style="list-style-type: none"> • La famiglia è una sfera privata ed i destinatari di politiche familiari e sociali sono i bisognosi 	<ul style="list-style-type: none"> • Reddito minimo garantito per genitori con figli
Sud Europa	Interventi frammentati o totale assenza di un sistema universale di servizi familiari (scarsità di servizi pubblici e di politiche di conciliazione famiglia-lavoro)	<ul style="list-style-type: none"> • Modello della sussidiarietà dello Stato e forte ruolo di solidarietà familiare e parentale 	<ul style="list-style-type: none"> • Sgravi fiscali • Servizi per l'infanzia (in aumento)

Fonte: Saraceno 2013 © IPL 2015

Visto in questa prospettiva, il Family Act rappresenta uno strumento che, almeno in via potenziale, consente di disegnare un insieme organico di interventi a favore delle famiglie con figli che si focalizza su due principali obiettivi: sostenere sia il costo dei figli, sia la conciliazione famiglia-lavoro in un'ottica di parità di genere. Rispetto al primo obiettivo, vengono previsti due principali strumenti: l'istituzione di un assegno unico universale per tutti i figli minorenni in sostituzione della miriade di trasferimenti più o meno categoriali oggi esistenti e agevolazioni monetarie o fiscali per le spese

dedicate all'educazione (non solo scolastica) e alle attività di tempo libero dei figli. L'assegno unico rappresenta, almeno in via di principio, un compromesso ragionevole tra universalismo senza distinzioni e selettività totale in base al reddito. Si propone, infatti, un importo base uguale per tutti e un importo variabile calcolato in relazione all'Isee familiare, garantendo, nella transizione, che nessuno prenda di meno.

Questo riordino porterà un beneficio sia alle famiglie più povere — che nel sistema precedente non sempre fruiscono dell'assegno al nucleo familiare se i genitori non sono lavoratori dipendenti o assimilati e che, a motivo dell'incapienza, non possono fruire neppure delle detrazioni fiscali — che ai genitori lavoratori autonomi, che oggi non accedono agli assegni al nucleo familiare.

Riguardo, invece, al secondo obiettivo viene proposto il riordino dei congedi genitoriali e di paternità, l'incentivazione al lavoro agile per i genitori di figli entro i quattordici anni, l'allargamento dell'offerta di servizi educativi per l'infanzia, contributi per i pagamenti delle rette dei servizi per l'infanzia o per l'accudimento di bambini in età prescolare al proprio domicilio.

Per quanto riguarda i congedi genitoriali e di paternità, è apprezzabile l'allungamento a dieci giorni dei secondi, a prescindere dallo stato civile e dall'anzianità lavorativa, l'impegno a valutare l'introduzione del congedo parentale anche per gli autonomi (lettera f), così come l'introduzione di un permesso retribuito di cinque ore all'anno per recarsi a colloquio con gli insegnanti. Sembra invece ridondante la previsione di una maggiore flessibilità nell'uso dei congedi parentali, visto che già oggi possono essere fruiti in modo frazionato anche su base oraria. Viceversa, l'indicazione che si debba stabilire "un periodo minimo non inferiore a due mesi di congedo parentale non trasferibile all'altro genitore" mi sembra fortemente riduttiva, dal punto di vista del riequilibrio di genere, rispetto alla situazione attuale, ove dei dieci mesi complessivi nessuno dei due ne può prendere più di sei. Se l'obiettivo è incentivarne l'uso da parte dei padri, meglio sarebbe migliorarne l'indennità.

Per quanto la cultura non si cambi con le leggi, è innegabile che le leggi possono aiutare: ad esempio, introducendo incentivi per la partecipazione dei padri alla gestione familiare, tuttavia, sarebbe errato pensare che vi sia solo un tema di condivisione. È evidente che c'è ancora un enorme tema di conciliazione, e, dunque, di servizi non solo economicamente poco accessibili ma anche diversamente distribuiti sul territorio nazionale.

È a questo proposito positivo che nel Family Act si indichi la necessità di istituire servizi educativi per la prima infanzia come diritto dei bambini e delle bambine e anche che ci si proponga di aiutare le famiglie a sostenerne il costo fino al 100 per cento. È proprio l'attenzione al tema della conciliazione e delle conseguenze priorità attribuita alla partecipazione delle donne l'ulteriore elemento distintivo del Family Act che, in questa prospettiva, si propone, partendo da interventi orientati alla famiglia ma anche prevedendo azioni rivolte direttamente alle donne di cercare di erodere il divario di genere e il ritardo rispetto all'obiettivo della piena occupazione femminile. L'Italia resta lo stato dell'Unione europea con il tasso di occupazione e di attività più bassi mentre il cosiddetto *gender gap*, che misura la differenza fra i tassi di occupazione maschile e femminile, si attesta a circa 20 punti percentuali in media.

Altri indicatori, come quelli contenuti nel Word *Gender Gap Report* segnalano come nel corso del tempo la distanza dalla media comunitaria e il divario di genere riguardo all'autonomia economica e al coinvolgimento (sul piano quantitativo e qualitativo) nella sfera lavorativa non solo non si siano ridotti ma abbiano continuato a crescere confermando peraltro la disparità di genere anche per quanto riguarda la durata della vita lavorativa, e la proporzione di lavori part-time.

Questi indicatori medi celano inoltre importanti differenze regionali (con tassi d'inattività femminile più alti nel Meridione) e legate al livello d'istruzione. Sulla base dei dati Eurostat, la cura dei figli sembra essere una causa fondamentale dei bassi tassi d'impiego femminile mentre le donne con livelli d'istruzione più bassi sembrano anche maggiormente condizionate, nella propria scelta di lavorare, dai costi della cura dei figli e dai disincentivi del sistema fiscale e previdenziale, specialmente in caso di coniugi a basso reddito.

Come evidenziato dalla Commissione europea nel suo Rapporto Paese 2018 sull'Italia, le misure adottate finora per far fronte ai bassi tassi d'impiego femminile difettano di pianificazione strategica e valutazione. Negli anni recenti i provvedimenti che hanno tentato di rispondere alle esigenze delle madri lavoratrici in materia di assistenza all'infanzia hanno avuto per lo più carattere temporaneo, regole poco chiare e sovrapposizione di beneficiari. Lo ricordiamo, al momento sono principalmente quattro le indennità familiari in vigore:

- il voucher baby-sitting (nel periodo 2017-2018 le lavoratrici madri possono richiedere, entro gli 11 mesi successivi al termine del congedo di maternità, un contributo per il pagamento di servizi di baby-sitting o dell'asilo nido per un periodo massimo di 6 mesi);
- l'assegno di natalità o bonus bebè (somma mensile di 80 euro corrisposta per 3 anni alle famiglie con un figlio nato o adottato nel periodo 2015-2017 e un indicatore della situazione economica equivalente, Isee, non superiore a 25.000 euro);
- il bonus mamma domani (premio una tantum di 800 euro per la nascita o l'adozione di un minore dal 2017);
- l'assegno di maternità (prestazione assistenziale concessa dai Comuni alle madri sotto certe soglie di reddito per la nascita o l'adozione di un minore).

Tra le misure minori figurano anche la possibilità di scambiare il congedo parentale con voucher per l'acquisto di servizi di baby-sitting, maggiore flessibilità lavorativa e l'estensione del congedo di paternità da due a quattro giorni. Tuttavia, in assenza di adeguati incentivi al congedo di paternità, il suo uso resta limitato.

Una razionalizzazione delle indennità alle donne con figli, per esempio a favore di un'unica prestazione, collegata all'attività lavorativa delle donne e quindi capace di favorirne la partecipazione al mercato del lavoro, è stata più volte oggetto di discussione in Italia ma senza reali conseguenze.

È all'interno di questo dibattito e delle simulazioni che sono state condotte – la Commissione europea si è avvalsa a questo proposito del "modello Euromod" - per simulare l'effetto che avrebbe tale razionalizzazione sull'offerta di lavoro e la crescita del Pil che deve svilupparsi la valutazione dell'impatto che sarà prodotto dal Family Act.

3. Monitoraggio e valutazione: quali obiettivi e quali strumenti?

3.1 Qualche osservazione preliminare sul tema della valutazione del Family Act

In materia di valutazione delle Politiche pubbliche non mancano nella letteratura definizioni e classificazioni. Questa necessità di proporre sempre nuove e più puntuali definizioni dipende in parte dalla natura multidisciplinare di questa pratica professionale. Secondo la definizione che ne offre Lippi, “la valutazione, genericamente intesa può essere considerata come un insieme di attività che rientrano nelle tecniche della ricerca sociale, orientate a raccogliere e documentare evidenze empiriche sull’impiego dei programmi di *policy*” [Lippi 2007, pp. 53]. Parzialmente diversa la visione che propone Chelimsky [1998] per il quale essa costituisce un’analisi sistematica condotta con i metodi della ricerca empirica, volta a formulare giudizi sulla definizione e deliberazione dei programmi di una politica, sulla loro attuazione e sulla loro efficacia. Essa consisterebbe, in sintesi, in:

- tecnica di ricerca empirica orientata a costruire un giudizio sulla realtà
- insieme di procedure rigorose e codificate che riflettono criteri predefiniti,
- protocolli trasparenti e ripetibili
- consiste nel comparare delle prestazioni rispetto ad un riferimento
- è rivolta a dei committenti: in particolare i *policy-maker*, ma anche i cittadini.

Volendo trovare un minimo comune denominatore potremmo dire che per valutazione si intende “un’attività analitica che utilizza i metodi delle scienze sociali per giudicare gli effetti prodotti da un’azione pubblica”.

La valutazione viene impiegata per soddisfare grandi tipologie di bisogni conoscitivi.

Essa viene, infatti, utilizzata:

- come strumento per allocare risorse agli usi più meritevoli (*policy and program design*);
- come strumento di controllo della performance nell’ambito delle organizzazioni (*management control*);
- come veicolo per rendere conto delle realizzazioni effettuate in un certo ambito di azione pubblica (*accountability*);
- come strumento di analisi critica dei processi di attuazione di una politica (*implementation*);
- come stima degli effetti prodotti da una politica (*learning*).
- come strumento per allocare risorse agli usi più meritevoli (*policy and program design*)

In tutti questi casi la conoscenza che si produce è un giudizio comparativo su qualche tipo di oggetto, o di azione, o di proposta progettuale, che vengono in questo modo “valutati”: questo tipo di valutazione quindi è fondamentalmente un modo per formalizzare e proceduralizzare (e in conclusione legittimare) il processo attraverso il quale sono riconosciuti dei meriti su base comparativa.

La valutazione in questo caso richiede tre passaggi fondamentali, che presi insieme la distinguono dalle altre forme di valutazione:

- la determinazione dei criteri, cioè le dimensioni lungo le quali gli N soggetti devono essere giudicati: in questa fase vanno anche determinati il tipo di punteggio e il peso da assegnare a ciascun criterio;
- l'esame degli N soggetti, condotto da esperti che esprimono un giudizio (solitamente sotto forma di punteggio o di metrica equivalente) su ciascun soggetto secondo ciascun criterio;
- l'aggregazione dei giudizi così espressi usando una esplicita procedura, che può andare dalla semplice somma ponderata dei punteggi normalizzati all'uso di sofisticate tecniche di analisi multicriteri. I giudizi aggregati consentono così di identificare i "migliori" e di escludere i peggiori, e in taluni casi di formulare "graduatorie".

Le forme concrete che assume questo tipo di valutazione variano molto da caso a caso. In particolare, il contenuto del secondo passaggio, che richiede il ricorso ad esperti, dipende molto dalla natura degli strumenti analitici che tali esperti useranno per emettere il loro giudizio: si va dalla mera espressione di giudizi soggettivi, legittimati dal prestigio professionale che accompagna l'esperto e dalle conoscenze specialistiche che lo caratterizzano, fino all'uso di sofisticate e complesse tecniche analitiche.

Nonostante questa eterogeneità di strumenti, il processo di valutazione è guidato sempre dalla medesima finalità conoscitiva: esprimere giudizi comparativi del tipo "A è migliore di B" secondo un insieme dato di criteri.

Lo scopo ultimo della valutazione è quello di sviluppare due aspetti: l'*accountability*/responsabilità e il *learning*/apprendimento.

Nella prospettiva dell'*accountability* la valutazione viene vista come uno strumento orientato a rendere i *policy-maker* più consapevoli e responsabili dei programmi che adottano; per render conto dei risultati; per rendere possibile un controllo sul *policy-making* anche da parte dei cittadini [Lippi 2007, 45].

Nella prospettiva del *learning*: valutare diventa uno strumento per aiutare i *policy-maker* a capire gli errori e ad escogitare soluzioni sviluppando funzione di enlightenment e di capacity building. Vediamo questi due approcci, entrambi utili ai fini della valutazione/monitoraggio del Family Act, più in dettaglio.

Valutazione come *accountability*

La valutazione può rappresentare un veicolo per rendere conto delle realizzazioni effettuate in un certo ambito di azione pubblica (*accountability*). L'ambito di utilizzo privilegiato della valutazione come strumento di rendicontazione non è quello della singola unità organizzativa, bensì di organizzazioni complesse e multifunzionali, oppure di grandi programmi di intervento pubblico.

Le informazioni prodotte da questo tipo di valutazione hanno una ricaduta decisionale molto più sfumata ed assumono anche, se non soprattutto, una valenza "comunicativa". Lo scopo di tali informazioni consiste infatti nell'offrire

a soggetti esterni un'idea complessiva delle strategie d'intervento adottate dalle amministrazioni, delle motivazioni che stanno dietro a tali strategie, delle attività realizzate durante il periodo cui fa riferimento l'analisi e dei risultati che sono stati conseguiti al termine di quel periodo.

I termini chiave in questo caso sono trasparenza, responsabilità e legittimazione: attraverso questa forma di comunicazione le amministrazioni pubbliche cercano di essere più trasparenti e rispondono ai loro portatori di interesse delle scelte assunte e dei comportamenti adottati, al fine di recuperare, o consolidare, la loro legittimazione ad operare.

Gli esempi più rilevanti che cadono in questa categoria sono, da un lato, il complesso processo di "monitoraggio e valutazione" che accompagna l'erogazione dei Fondi Strutturali europei, e dall'altro il vasto movimento che cerca di favorire una maggior accountability delle pubbliche amministrazioni italiane, in particolar modo nei confronti dei cittadini, mediante strumenti quali il bilancio di mandato e il bilancio sociale.

Valutazione come *learning*

La valutazione come stima degli effetti prodotti da una politica (*learning*) ha come finalità conoscitiva quella di capire "*what works*", cioè quali strumenti di intervento pubblico sono efficaci nel determinare i cambiamenti desiderati nei fenomeni collettivi ritenuti problematici. Pur trattandosi di una forma di valutazione eminentemente *ex post*, nel senso che esamina politiche realizzate in passato per determinare gli effetti che esse hanno prodotto, in termini di utilizzo essa è ovviamente indirizzata al futuro. Nonostante la sua natura retrospettiva, essa è fondamentalmente prospettica: la sua ambizione di fondo è di riorientare il disegno delle politiche verso quelle forme di intervento che siano risultate più efficaci in passato. Ad una così grande ambizione fa da contrappeso una difficoltà altrettanto grande: quella di isolare l'effetto delle politiche dalla miriade di altri fattori che influiscono sui fenomeni collettivi. Per attribuire "meriti" (o demeriti) ad una politica pubblica occorre infatti riuscire ad identificare quei cambiamenti che si sarebbero prodotti comunque anche in assenza di intervento.

Aldilà di queste due accezioni, fondamentali ai fini che interessano in questa sede, può essere utile considerare anche l'approccio alla valutazione come strumento di analisi critica dei processi di attuazione di una politica (*implementation*). In questo caso, l'esigenza conoscitiva alla base della valutazione nasce dalla consapevolezza che i processi attuativi delle politiche (e di qualsiasi azione pubblica) sono imprevedibili e poco controllabili dall'alto. Ciò risulta particolarmente cruciale in azioni, come quelle previste dal Family Act, nell'implementazione delle quali è forte la dimensione territoriale. In questa prospettiva il modo di procedere del valutatore è quello di ricostruire, prevalentemente mediante strumenti di indagine qualitativa, i processi di attuazione delle politiche per capire come e per quali ragioni si discostano dal disegno originario. Lo scopo, quindi non è giudicare la performance, né rendere conto di cosa si è fatto: lo scopo del valutatore è piuttosto quello di "entrare nei processi" con cui si dà concreta attuazione ad una politica pubblica, interloquendo con gli attori di questi processi e tentando di mettere in luce le criticità, le incongruenze, gli ostacoli che si frappongono sulla strada della sua attuazione.

Ogni politica pubblica deve infatti passare dallo stato di dettato legislativo a quello di pratica amministrativa, dallo stato in cui vengono enunciate buone intenzioni a quello in cui le risorse disponibili sono effettivamente utilizzate, servizi reali sono davvero erogati, obblighi o divieti sono effettivamente imposti. In questa prospettiva, l'“implementation research” cerca di descrivere e spiegare quanto la concreta attuazione della politica si avvicina davvero alle intenzioni originali dei *policy maker*, perché esistono delle discrepanze, o vi sono state delle modificazioni in corso d'opera. Essa inoltre cerca di descrivere quali sono le conseguenze, se ve ne sono state, che certe modalità attuative possano aver prodotto sulle successive decisioni di *policy*. Spesso questa tecnica di valutazione si concentra sui dettagli del processo realizzativo: le dinamiche e le relazioni esistenti tra le diverse fasi d'attuazione, il contesto organizzativo all'interno del quale la politica viene implementata, le modalità di selezione e di trattamento dei destinatari/clienti dell'intervento pubblico, la conduzione e la gestione da parte dei funzionari delle singole attività operative”.



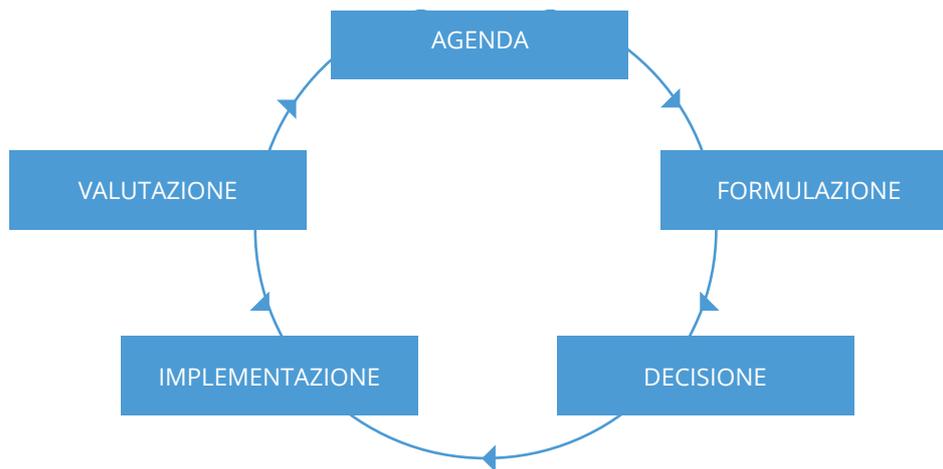
3.2 Quando valutare e su quali elementi?

In generale, l'analisi delle politiche pubbliche è un'attività di costruzione di conoscenza, dalle forti implicazioni sia applicative che descrittive; propone chiavi interpretative dei problemi, individua concetti, proprietà e strumenti di osservazione per ordinare la complessità e gestire l'indeterminatezza dei processi di *policy* allo scopo di restituire a *policy-maker* e cittadini capacità cognitiva sui processi di decisione, realizzazione degli interventi, individuandone cause e dinamiche.

In questa prospettiva, la *evaluation research* può essere considerata una sotto-area della disciplina dell'analisi delle politiche pubbliche, finalizzata ad analizzare retrospettivamente le conseguenze degli interventi di *policy* ampliando la capacità cognitiva di *policy-maker* e delle istituzioni allo scopo di alimentare la conoscenza.

Come mette in evidenza lo schema riportato la valutazione è lo step successivo alla implementazione. È un'attività che presenta diversi gradi di istituzionalizzazione nelle istituzioni politiche.

Figura 1. Il ciclo del *policy making*, tratto da Howlett e Ramesh (1995), *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino



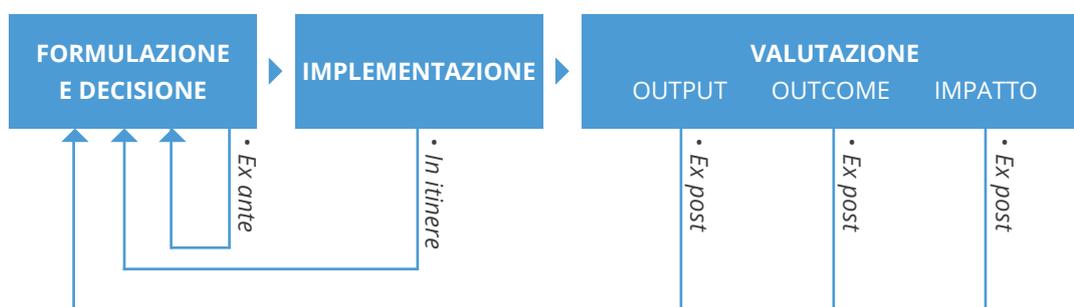
Va infine ricordato come in generale, per valutare siano necessari diversi elementi informativi, non solo degli effetti. Tali elementi sono riassunti nel modello logico del problem solving (Regonini 2001) e vengono ripresi dal glossario OECD-DAC (2002): "*The positive and negative, primary and secondary long-term effects produced by a development intervention, directly or indirectly, intended*".

Schematicamente possono essere indicate come segue:

- INPUT: le risorse impiegate e il loro costo (*management sciences*)
- OUTPUT: i prodotti in termini di prestazioni erogate, servizi offerti
- OUTCOME: i risultati rispetto al problema da risolvere, anche in relazione ai comportamenti della popolazione *target*
- IMPACT: l'impatto inteso come l'insieme degli effetti di lungo termine prodotti da una politica, considerando sia le cause interne/endogene che quelle esterne/esogene all'intervento di *policy*

Sempre Lippi (2007, 76 e ss.) fornisce uno schema per mettere in relazione le fasi del ciclo di *policy* e i diversi tipi di valutazione nel ciclo del *problem solving*. L'obiettivo è mostrare graficamente in che modo i diversi tipi di valutazione contribuiscono a creare conoscenza utilizzabile dai *policy-makers* (sia i politici che i funzionari e gli esperti).

Figura 2. Fasi del *policy making*



Ma dove trovare le informazioni utili per compiere l'attività di monitoraggio/ valutazione?

Come viene ricordato dal Fornez nell'introduzione a un ciclo di seminari promossi proprio dal Dipartimento per le Politiche della Famiglia e dal Family Lab, il patrimonio informativo posseduto da ciascuna Amministrazione pubblica è certamente un "bene comune" per tutta la PA nel suo complesso, ma troppo spesso è difficilmente condiviso e posto a fattore comune, nella programmazione, progettazione, gestione e valutazione delle politiche e dei servizi. Ciascuna Amministrazione pubblica, infatti, produce, usa e riusa informazioni e dati provenienti dal ciclo di vita del proprio agire amministrativo e da quello di altre Amministrazioni, nonché dai feedback e dai fabbisogni degli utenti. Spesso i dati e le informazioni sono tra loro contrastanti anche se prodotti dal medesimo soggetto, rilevati con modalità e tempi diversi perché comunicati (più volte) a soggetti diversi.

Nel ciclo di vita delle politiche e dei servizi questo patrimonio informativo può afferire, ad esempio: i fabbisogni del territorio e degli utenti; l'uso e la gestione delle fonti di finanziamento; l'erogazione di servizi; ecc.

Ciascun dato e informazione è necessario affinché il ciclo programmazione => progettazione => gestione => attuazione sia completo e attuato, ai diversi livelli istituzionali e non istituzionali di competenza, in modo integrato.

Nello specifico delle politiche rivolte alle famiglie conoscere e valutare rappresenta una risorsa di bene comune fondamentale per favorire l'integrazione e la messa a sistema degli interventi fino ad ora, come si è detto, estremamente frammentati. Inoltre, nelle politiche e nei servizi in favore della famiglia diventa fondamentale poter disporre di un patrimonio informativo completo e integrato, affinché la famiglia possa assurgere ad oggetto centripeto delle politiche e dei servizi pubblici e non solo oggetto di nicchia di politiche e servizi sociali e sanitari. Anche la più volte ricordata esigenza di costruire modelli di "Valutazione di impatto familiare" (ex ante, in itinere, ex post), indicata, ad esempio, dal Piano nazionale per la Famiglia 2012, deriva dalla consapevolezza dell'importanza strategica della conoscenza puntuale, aggiornata e trasparente degli effetti di quanto si realizza sul territorio, secondo esigenze informative funzionali al controllo.

4. L'impostazione del quadro analitico

Si passa adesso ad illustrare la logica che è stata seguita nella fase di meta-analisi condotta sul materiale già esistente. L'obiettivo che ci si poneva era quello di acquisire una più puntuale conoscenza delle misure già in essere all'interno degli ambiti tematici interessati dal Family Act.

Al fine di raggiungere gli obiettivi precedentemente individuati, il lavoro di meta analisi ha seguito la seguente impostazione:

4.1 Individuazione degli ambiti d'intervento

Partendo dal testo della legge delega si è proceduto all'individuazione dei diversi ambiti e sotto ambiti d'intervento previsti.

Questi sono:

ASSEGNO UNICO

- Sostegni al reddito
- Sostegni alla maternità

MISURE ATTE A SOSTENERE L'EDUCAZIONE DEI FIGLI E DELLE FIGLIE

- Istituzione o sostegno dei servizi socio educativi per l'infanzia
- Contributi per il pagamento delle rette per i servizi educativi per l'infanzia o altre forme di supporto domiciliare
- Spese per minori affetti da patologie fisiche e non fisiche
- Spese sostenute per attività sportive e gite scolastiche
- Spese sostenute per attività culturali rivolte ai figli
- Spese sostenute per l'acquisto di libri scolastici e supporti informatici

REVISIONE DELLA DISCIPLINA RELATIVA AI CONGEDI PARENTALI E DI PATERNITÀ

MISURE ATTE A FAVORIRE IL LAVORO DELLE MADRI E L'ARMONIZZAZIONE DEI TEMPI

- Indennità integrative per le madri che rientrano al lavoro dopo il congedo obbligatorio
- Detraibilità/deducibilità delle spese per addetti ai servizi domestici e all'assistenza familiare
- Modulazione graduale della retribuzione percepita dal lavoratore nei giorni di astensione nel caso di malattia della figlia o del figlio
- Incentivi per l'applicazione delle clausole previste dai CCNN per l'armonizzazione tra vita privata e lavoro
- Priorità ai genitori di figli minori di 14 anni nell'accoglimento di istanze di svolgimento del lavoro agile
- Misure atte a favorire l'imprenditorialità femminile.

MISURE ATTE A FAVORIRE L'AUTONOMIA E IL PROTAGONISMO GIOVANILE

- Detrazione delle spese sostenute per l'acquisto di testi universitari per i figli a carico
 - Detrazione delle spese relative a canoni d'affitto per i figli studenti universitari
 - Agevolazioni fiscali per le coppie under 35 anni per spese d'affitto
-

4.2 Individuazione delle misure nazionali previste

Per ognuno degli ambiti (e sub ambiti) si è proceduto all'individuazione delle misure attualmente previste dalla normativa nazionale e che si pongono in una qualche prospettiva di continuità con quanto previsto dal Family Act. Esse sono (si propone per semplicità una aggregazione a livello di macro ambito):

ASSEGNO UNICO

- Assegno di natalità (bonus bebé)
- Assegno per il nucleo familiare ANF
- Carta acquisti
- SIA: Sostegno per l'inclusione attiva (fino al 31 dicembre 2017)
- REI: Reddito d'inclusione (fino al 31 dicembre 2018)
- RdC: Reddito di cittadinanza
- Assegno di maternità dello Stato
- Premia alla nascita di 800 euro (bonus mamma domani)
- Indennità di maternità per lavoratrici e lavoratori autonomi

MISURE ATTE A SOSTENERE L'EDUCAZIONE DEI FIGLI E DELLE FIGLIE

- Detrazioni per carichi di famiglia
- Detrazioni per figli a carico
- Detrazioni per coniuge a carico
- Detrazioni fiscali su colf, badanti, baby sitter
- Detrazioni fiscali per asili nido e bonus asili nido
- Detrazioni per iscrizioni e abbonamenti a strutture sportive
- Detrazioni per spese d'istruzione
- Fondo per il sostegno alla natalità
- Borse di studio Inps
- Bonus per iscrizione ad asili nido e supporto domiciliare per figli con patologie fisiche e non fisiche

REVISIONE DELLA DISCIPLINA RELATIVA AI CONGEDI PARENTALI E DI PATERNITÀ

- Congedo di maternità
- Congedo parentale
- Legge 104 congedo straordinario
- Congedo papà

MISURE ATTE A FAVORIRE IL LAVORO DELLE MADRI E L'ARMONIZZAZIONE DEI TEMPI

- Deduzioni fiscali su colf, badanti, baby sitter

MISURE ATTE A FAVORIRE L'AUTONOMIA E IL PROTAGONISMO GIOVANILE

- Detrazioni per l'affitto
-

4.3 Gli obiettivi

Una volta individuate le misure attualmente adottate con riferimento agli ambiti d'intervento previsti dal Family Act, con riferimento ad ognuna di esse la fase di meta analisi si pone l'obiettivo di:

- Individuare la normativa di riferimento; la norma che istituisce la misura così come successivi interventi di attuazione, integrazione, modifica.
- Individuare eventuali direttive europee intervenute sulla materia in oggetto.
- Operare una breve descrizione di quanto previsto dalla misura.
- Richiamare i principali criteri d'accesso e i beneficiari previsti dalla normativa di riferimento.
- Indicare i fondi stanziati per ogni singola misura con riferimento agli anni della sua applicazione.
- Indicare il soggetto (o i soggetti) che eroga la prestazione o che detiene la titolarità rispetto alla misura in oggetto.
- Considerare quelle fonti informative che consentono di quantificare e qualificare la platea dei beneficiari della misura.
- Considerare quelle fonti informative che consentono di individuare gli effetti di più ampio raggio che sono in qualche modo riconducibili all'applicazione della misura.
- Operare una rassegna di eventuali report, studi e ricerche che si sono posti l'obiettivo di monitorare gli effetti diretti e indiretti della misura.
- Proporre una rassegna bibliografica dei principali contributi scientifici che hanno affrontato il tema trattato in una prospettiva.

Lo schema analitico sopra evidenziato fa specifico riferimento alla dimensione nazionale.

Nel corso dell'attività di ricerca, di studio e di confronto all'interno del gruppo di lavoro, è tuttavia emerso come fosse imprescindibile operare sulla base di un'impostazione più articolata capace di recepire tanto esperienze di carattere internazionale che sperimentazioni condotte a livello regionale e sub regionale. Da un lato, infatti, alcuni degli ambiti inquadrati dal Family Act sono fortemente soggetti ad influenze e vincoli imposti a livello comunitario mentre, dall'altro la titolarità di alcune materie d'intervento vede un protagonismo diretto degli enti locali (Regioni e Comuni). Va inoltre ricordato che ai fini della valutazione d'impatto risulta particolarmente opportuno operare in una prospettiva comparativa sia a livello sovra nazionale che regionale e sub regionale. Lo schema analitico sopra individuato, per quanto opportunamente corretto è stato, quindi replicato individuando i seguenti livelli di articolazione territoriale:

- Europeo (con una particolare focalizzazione su alcuni paesi che, sulla base di una letteratura scientifica consolidata, rimandano a diversi modelli di organizzazione del welfare;
- Nazionale
- Regionale
- Sub regionale scegliendo qui di prendere come unità territoriale di riferimento le città metropolitane

5. Osservazioni conclusive

L'attività di meta analisi fin qui condotta si è concentrata prevalentemente sull'individuazione e la lettura del materiale informativo utile per mettere a punto un'azione di monitoraggio/valutazione del Family Act. Questi materiali sono stati quindi sistematizzati grazie alla predisposizione di uno schema analitico. Attraverso l'adozione di questo schema sarà possibile individuare gli indicatori esistenti e le lacune informative ma sarà altresì possibile acquisire delle indicazioni su dove, e come, è necessario intervenire con attività di ricerca ad hoc finalizzate a rendere più performativo il sistema di monitoraggio/valutazione del Family Act.

Nel corso delle successive fasi si tratterà quindi di inserire le informazioni esistenti all'interno delle "caselle" definite dallo schema messo a punto e illustrato nel par.4., per procedere poi alla fase di monitoraggio vera e propria che si esplicherà sia attraverso l'analisi delle informazioni presenti che di quelle acquisite nel corso delle attività di ricerca eventualmente predisposte. Se sul piano sostantivo l'obiettivo è quello di dar conto delle strategie d'intervento adottate, delle motivazioni che stanno dietro a tali strategie, delle attività realizzate durante il periodo cui fa riferimento l'analisi e dei risultati che sono stati conseguiti al termine di quel periodo; sul piano del metodo la sfida che si pone questa prima attività a carattere sperimentale messa a punto in concomitanza dell'implementazione del Family Act è quella di individuare un sistema di monitoraggio delle politiche e dei servizi in favore della famiglia, unico e univoco per i diversi livelli istituzionali e i diversi attori territoriali (a diverso titolo) coinvolti nella creazione, in una fase successiva, di un sistema informativo propedeutico all'integrazione delle politiche e dei servizi in favore della famiglia.

Riferimenti

Saraceno C., Naldini M., *Sociologia della famiglia*, il Mulino, terza ed. aggiornata, Bologna 2013.

Lippi (2007), *La valutazione delle politiche Pubbliche*, Il Mulino.

Chelimsky E. (1998), *The role of experience in formulating theories of evaluation practice in The American Journal of Evaluation*, Volume 19, Issue 1, Winter 1998, Pages 35-55.

Regonini G. (2001), *Capire le politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna.

