

## Concedere aiuti finanziari a famiglie indigenti riduce il rischio di povertà nelle nuove generazioni?

### Gli effetti di un programma di assistenza economica "condizionata" su istruzione, salute e risparmi

La povertà non riguarda solo i Paesi in via di sviluppo. Anche nei Paesi occidentali sono numerose le famiglie che vivono situazioni di grande disagio economico. Negli Stati Uniti si contano più di 46 milioni di poveri ed è accertato che più di un minore su 5 si trova in condizioni d'indigenza (US Census Bureau, 2012). Per affrontare questo problema il Centre for Economic Opportunity di New York (CEO) ha dato vita nel 2007 ad un programma triennale di assistenza fondato sui "conditional cash transfers" (CCT). I CCT sono aiuti finanziari concessi a famiglie in difficoltà a condizione che esse adottino comportamenti virtuosi di risparmio e di consumo. Scopo ultimo dell'intervento è evitare che la povertà dei genitori si trasmetta in eredità ai figli. Il programma è stato oggetto di due studi volti a valutarne gli effetti su diverse dimensioni. Questa nota sintetizza i risultati di tali studi.

### La scarsa istruzione come causa di povertà

Il 15% della popolazione degli Stati Uniti, circa 46 milioni di persone, pari alla popolazione della Spagna, vive in condizioni di povertà. In Italia è sotto la soglia della povertà relativa l'11% degli abitanti [Istat, 2013]. Un tempo considerata in termini solo economici, la povertà si caratterizza oggi come un fenomeno multidimensionale, del quale la scarsa istruzione e la bassa protezione sanitaria costituiscono due determinanti fondamentali.

#### LA POVERTÀ COME CONDIZIONE EREDITARIA

Circa il 27% dei minori residenti in Europa è a rischio di povertà [Eurostat, 2013]. Il rischio di diventare poveri è fortemente correlato al livello di istruzione, proprio o dei genitori. Quasi la metà (49%) di tutti i minori che hanno genitori con

bassi livelli scolastici risultano infatti a rischio di povertà. Il valore scende al 7,5% per i minori appartenenti a famiglie che hanno educazione universitaria (tav. 1).

Nel 2011 in Italia la percentuale di minori a rischio di povertà era pari a circa il 32%, superiore alla media europea e più del doppio rispetto alla Norvegia che presenta il valore più basso in Europa (13%). Questo stesso valore supera il 46% per le famiglie italiane con bassa istruzione.

In sostanza, le famiglie meno istruite e più indigenti hanno minori possibilità di investire nella formazione dei loro figli e ciò determina un maggior rischio per le nuove generazioni di diventare o restare poveri. Come limitare questo rischio?

#### I CONDITIONAL CASH TRANSFERS

Un modo per evitare che lo stato di povertà si trasmetta di padre in figlio consiste nel concedere sussidi finanziari a famiglie indigenti, a condizione che queste assumano scelte virtuose di risparmio e consumo. Queste forme di sussidio prendono il nome di "conditional cash transfers" (CCT).

Nel 2007 il Centre for Economic Opportunity (CEO) di New York ha lanciato un programma di conditional cash transfers dal

**"In Italia la metà dei minori provenienti da famiglie poco istruite è a rischio di povertà"**

Tav. 1 - Il rischio di povertà nella popolazione e tra i minori (2011)

Aree	% popolazione a rischio di povertà		% minori a rischio di poverta per grado di istruzione della famiglia		
	Sotto i 18	Tutti	Basso	Medio	Elevato
Europa a 27	27%	24,2%	49,2%	22,4%	7,5%
Norvegia	13%	14,6%	36,1%	8,8%	4,4%
<b>Italia</b>	<b>32,3%</b>	<b>28,2%</b>	<b>46,3%</b>	<b>22,6%</b>	<b>7,5%</b>

Fonte: Eurostat, 2013

nome *Opportunity NYC - Family Rewards*. L'assistenza economica concessa alle famiglie è legata all'investimento da esse effettuato in istruzione dei figli, prevenzione sanitaria e lavoro. Gli effetti di tale inter-

vento sono stati indagati da 2 studi condotti da Manpower Demonstration Research Corporation (MDRC), un'agenzia di valutazione indipendente. Questa nota sintetizza i risultati di tali studi.

## In cosa consiste l'intervento?

Tra il settembre del 2007 e l'agosto del 2010, *Opportunity NYC - Family Rewards* ha offerto aiuti in denaro, sottoforma di premi, a famiglie indigenti che avessero intrapreso varie attività relative all'istruzione dei figli, alla prevenzione sanitaria e al lavoro.

### I DESTINATARI DELL'INTERVENTO

Il programma era rivolto alle famiglie residenti nei **6 distretti più poveri** della città di New York. Il requisito per candidarsi era un reddito familiare non superiore al 130% della soglia di povertà stabilita a livello federale. Le famiglie dovevano inoltre avere almeno un figlio al IV, al VII o al IX anno di scuola, anni molto importanti nella carriera scolastica dei bambini in quanto vicini, o immediatamente successivi, a momenti di transizione da un ciclo di studi all'altro.

Una volta scelta la famiglia, tutti i minori appartenenti al nucleo familiare erano inclusi nel programma. **Nei 3 anni sono state coinvolte 2400 famiglie.**

### IL SISTEMA DEI "PREMI" IN DENARO

Le famiglie potevano ricevere contemporaneamente 22 tipi diversi di premi nei

primi 2 anni e un numero minore nel terzo e ultimo anno. L'entità del premio andava da un minimo di \$20 ad un massimo di \$600, in base al tipo di traguardo raggiunto o di attività intrapresa. Ad esempio, la frequenza del 95% delle lezioni mensili da parte di uno studente delle scuole superiori era remunerata con \$50. Una visita di controllo dal medico con \$200 per ciascun membro della famiglia (tav. 2). **Nei primi 2 anni di programma ogni famiglia ha ricevuto, in media, circa \$6000. Il 37% delle famiglie ha ricevuto più di \$7000.**

### L'ORGANIZZAZIONE DELL'INTERVENTO

L'intervento è stato attuato da *Seedco*, un'organizzazione non profit che realizza programmi per lo sviluppo economico delle persone, e da una **rete di associazioni locali** che hanno reclutato le famiglie e hanno offerto loro l'assistenza necessaria per documentare le attività svolte e ricevere i premi. Dopo una verifica dei traguardi raggiunti, *Seedco* erogava i sussidi sui conti correnti delle famiglie.

---

**"Ad ogni traguardo raggiunto dalla famiglia corrisponde un premio in denaro. L'aspettativa di ricevere tale premio cambia le scelte di investimento delle famiglie?"**

---

## In che modo è stato valutato?

*Opportunity NYC - Family Rewards* è stato oggetto di 2 studi diversi.

### IL 1° STUDIO: GLI EFFETTI SU ISTRUZIONE, PREVENZIONE SANITARIA E OCCUPAZIONE

Il primo studio è riferito ai primi 2 anni di implementazione del programma [Riccio e

altri, 2010]. Obiettivo: indagare gli effetti dell'intervento nei 3 ambiti chiave: istruzione, salute e lavoro. **La possibilità di ricevere premi in denaro ha modificato le scelte di investimento (in termini di risorse finanziarie e di tempo) delle famiglie partecipanti? Le ha indotte a tenere comportamenti più virtuosi?**

### LA SCELTA DI RANDOMIZZARE

Per rispondere a queste domande è stato condotto uno **studio randomizzato controllato** (*Randomized Controlled Trial*). Delle 4800 famiglie che si sono candidate per entrare nel programma, ne sono state scelte la metà. Queste 2400 famiglie costituiscono il cosiddetto

### Tav. 2 - Alcune tra le attività "premate" da Opportunity NYC - Family Rewards

#### INCENTIVI ALL'ISTRUZIONE

- Frequenza del 95% delle lezioni: \$25 al mese (per elementari e medie) e \$50 al mese (per le superiori)
- Partecipazione dei genitori all'incontro con insegnanti: \$25 (2 volte all'anno)
- Ottenimento del diploma della scuola superiore: \$400 (bonus)

#### INCENTIVI ALLA PREVENZIONE SANITARIA

- Avere un'assicurazione sanitaria: al mese \$20 (se pubblica) \$50 (se privata) per ciascun componente
- Visita di controllo generale: \$200 all'anno per ciascun componente della famiglia
- Visita odontoiatrica preventiva (con pulizia): \$100 per ciascun componente della famiglia

#### INCENTIVI AL LAVORO

- Sussidio erogato a chi era occupato a tempo pieno: \$150 dollari al mese
- Istruzione e formazione al lavoro per almeno 10 ore alla settimana: fino a \$3000 sui tre anni

**gruppo sperimentale.** L'altra metà, esclusa, compone il **gruppo di controllo.** La selezione dei 2 gruppi è avvenuta attraverso un' **estrazione a sorte**, una vera e propria lotteria. Tale modalità di selezione, detta **randomizzazione**, consente di costruire, prima che l'intervento sia attuato, 2 gruppi omogenei sotto ogni punto di vista. Poiché solo uno dei 2 gruppi è sottoposto all'intervento, è possibile attribuire interamente al programma le differenze osservate a posteriori nei risultati.

#### LE VARIABILI RISULTATO DEL PRIMO STUDIO

Lo studio ha indagato gli effetti su un numero elevato di variabili: dal reddito delle famiglie ai loro risparmi bancari; dalla performance scolastica dei figli alla prevenzione sanitaria praticata dalla famiglia, dalla capacità di mantenere un'occupazione da parte dei genitori alla loro partecipazione a corsi di formazione al lavoro.

I dati utilizzati per l'analisi provengono da varie fonti.

- Le agenzie della città e dello Stato di New York hanno fornito le informazioni sui risultati scolastici, le condizioni d'impiego, il reddito dei genitori, le assicura-

zioni sanitarie stipulate e i sussidi erogati.

- I 2 gruppi di genitori sono stati intervistati 18 mesi dopo l'inizio dell'intervento.
- Seedco ha fornito i dati sui premi erogati ai partecipanti al programma.

#### IL 2° STUDIO: IL FOCUS SUGLI ADOLESCENTI

Il secondo studio [Morris e altri, 2012] ha valutato l'impatto del programma sugli adolescenti e, in particolare, sul loro **uso del tempo libero.** L'analisi ha preso in considerazione solo i ragazzi che, quando il programma ha avuto inizio, erano iscritti al IX anno (la nostra prima superiore). In base a questa scelta sono stati intervistati telefonicamente 511 giovani e i loro genitori, **30 mesi dopo l'inizio dell'intervento.** Tra questi 262 facevano parte del gruppo sperimentale, 259 del gruppo di controllo.

L'indagine ha permesso di raccogliere informazioni sull'uso dei risparmi in seno alla famiglia, sui rapporti tra genitori e figli, su eventuali comportamenti devianti dei ragazzi e sul loro benessere psichico. **Uno dei dubbi infatti è che il programma metta eccessivamente sotto pressione gli adolescenti, inducendo in loro stati d'ansia o di depressione.**

---

*"Il secondo studio ha valutato l'impatto degli aiuti sugli adolescenti iscritti al primo anno di superiori"*

---

## L'intervento funziona?

L'intervento ha ridotto la povertà delle famiglie e ha aumentato gli investimenti in prevenzione sanitaria. Gli effetti sull'istruzione riguardano solo i giovani iscritti alle scuole superiori.

#### L'EFFETTO SU REDDITO E RISPARMIO

La disponibilità dei premi in denaro ha migliorato le **condizioni economiche** delle famiglie. Il 58,9% delle famiglie entrate nel programma ha un reddito pari o inferiore alla soglia di povertà, il 70% nel gruppo di controllo. Ciò significa che **gli aiuti hanno spostato sopra la soglia di povertà circa l'11% delle famiglie.** Ma anche per coloro che si trovano sotto la soglia di povertà, emerge un netto miglioramento: nel gruppo di controllo le famiglie con un reddito sotto il 50% del reddito soglia sono il 30%, nel gruppo sperimentale il 16,7%. Una differenza di 13 punti. Inoltre, le famiglie che denunciano di non arrivare alla fine del mese sono il 41,8% nel gruppo di controllo

e il 34,1% in quello sperimentale. Anche la **capacità di risparmio cresce.** Il risparmio medio delle famiglie nel periodo di osservazione è maggiore di \$221 nelle famiglie che fanno parte del programma.

#### GLI EFFETTI SU SALUTE E OCCUPAZIONE

Le famiglie che partecipano al programma mostrano una **maggiore attenzione nei confronti della prevenzione sanitaria.** Le famiglie non coperte da assicurazione sa-

---

*"Le famiglie che partecipano al programma hanno condizioni economiche migliori e maggiori risparmi"*

---

**Tav. 3 - Gli effetti su reddito, prevenzione sanitaria e occupazione**

Reddito e risparmio	Sperim.	Control.	Effetto
Famiglie con reddito pari o sotto soglia povertà	58,9%	70%	-11,1
Famiglie con reddito sotto il 50% soglia povertà	16,7%	30%	-13,2
Famiglie che non arrivano a fine mese	34,1%	41,8%	-7,8
Risparmio medio delle famiglie (\$)	575	354	+221
Prevenzione sanitaria e occupazione	Sperim.	Control.	Effetto
Famiglie prive di copertura sanitaria	16,1%	19,4%	-3,3
Individui che lavorano almeno 30 ore settimanali	48,6%	43%	+5,6

Tav. 4 - Gli effetti sulle performance scolastiche

Frequenza alle lezioni e bocciature	Sperim.	Control.	Effetto
Giovani con frequenza superiore al 95% (IX anno)	28,8%	23,7%	+5,2
I più bravi con freq. superiore al 95% (IX anno)	51,1%	36,2%	+14,9
Ripetenti nel sottogruppo dei più bravi (IX anno)	3%	8,8%	-5,8

nitaria sono il 16,1% nel gruppo sperimentale contro il 19,4% del gruppo di controllo. Anche sul fronte dell'occupazione i risultati sono incoraggianti. Si registra un impatto sul numero di persone che dichiarano di lavorare almeno 30 ore settimanali: + 5,6 punti rispetto al gruppo di controllo.

Tav. 5 - Gli effetti sugli adolescenti e sulle loro famiglie

Risparmi, relazioni genitori-figli, devianze	Sperim.	Control.	Effetto
Famiglie che risparmiano per istruzione dei figli	54,1%	41,5%	+12,6
Livello di conflittualità in famiglia (da 0 a 5)	2	2	-
Depressione (da 0 a 13)	1,5	1,6	-
Comportamenti aggressivi	14,1%	24,1%	-10
Uso di stupefacenti nel mese precedente	17,5%	32,6%	-15,1

## Quali conclusioni trarre dallo studio?

- Il sistema di conditional cash transfers, attuato con *Opportunity NYC*, ha ridotto, nel breve periodo, la povertà delle famiglie partecipanti e ha modificato alcune loro scelte di risparmio e investimento.
- Il programma sembra produrre effetti sulle performance scolastiche dei ragazzi iscritti alle superiori, ma non su quelle degli iscritti alle scuole elementari e medie. Tra gli effetti riscontrati: maggior tempo dedicato alle lezioni e una riduzione dei problemi di comportamento.
- Il timore di alcuni che il programma potesse operare un'eccessiva pressione sugli adolescenti, fino a provocare turbamenti

## LE PERFORMANCE SCOLASTICHE

Le performance scolastiche degli iscritti al IV e VII anno non mostrano alcun miglioramento. Gli unici effetti positivi si registrano per gli iscritti al IX anno, ma tutti i miglioramenti si concentrano sugli studenti che già in passato mostravano i rendimenti migliori. Nel gruppo dei più bravi infatti è maggiore la frequenza alle lezioni (+14,9 punti rispetto al gruppo di controllo) e si riducono i ripetenti (-5,8 punti).

## GLI EFFETTI SUGLI ADOLESCENTI

Il secondo studio mostra come il programma abbia aumentato il numero di famiglie che risparmiano per l'istruzione dei figli (+12,6 punti percentuali). Nessun impatto negativo invece sulle relazioni tra genitori e figli o sul benessere psichico degli adolescenti. Si registra anzi un minor consumo di droghe (-15,1 punti percentuali) e atteggiamenti meno aggressivi rispetto al gruppo di controllo (-10 punti).

di carattere psichico, non trova riscontro. Non aumenta la conflittualità in famiglia, né a scuola. Al contrario si registra una riduzione nei comportamenti devianti.

- Non vi è stato alcun effetto sull'impegno e sulle competenze dei ragazzi più giovani, elementi determinanti per un rafforzamento delle loro capacità nel lungo periodo.
- E' ancora troppo presto per trarre conclusioni rispetto all'efficacia complessiva del programma. La valutazione proseguirà fino al 2014. Le famiglie saranno ancora oggetto di osservazione per 2 anni dopo il termine del programma, al fine di cogliere eventuali effetti di lungo periodo.

**"Non si registrano effetti sul rendimento scolastico dei ragazzi più giovani"**

## Riferimenti bibliografici

- Eurostat, *Children were the age group at the highest risk of poverty or social exclusion in 2011*, Statistics on Focus, n. 4, 2013
- Istat, *Noi Italia - 100 statistiche per il Paese*, 2013 - [www.noi-italia.istat.it](http://www.noi-italia.istat.it)
- Morris e altri, *Using Incentives to change how teenagers spend their time*, MDRC, September 2012
- Riccio e altri, *Toward Reduce Poverty Across Generations - Early Findings from New York City's Conditional Cash Transfers Program*, MDRC, March 2010
- US Census Bureau, *Income, Poverty and Health Insurance Coverage in the United States: 2011*, September 2012

La presente nota è stata redatta da Alida Sangrigoli e Marco Sisti dell'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche (ASVAPP) di Torino.

Progetto CAPIRe è un'iniziativa della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome. Le attività di ricerca, analisi e formazione sono curate dall'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche di Torino.



CONFERENZA DEI PRESIDENTI  
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE  
DELLE REGIONI E DELLE  
PROVINCE AUTONOME