

# Valutazione delle politiche e degli interventi sociali

Emanuele Ranci Ortigosa  
Irs, Milano

## L'impostazione del tema

Questo fascicolo di PSS trae un quadro delle pratiche valutative in atto in Regioni e Province dai contributi in merito presentati al quarto seminario di Welforum<sup>1</sup> su "Regioni e valutazione delle politiche e degli interventi sociali", svoltosi a Napoli il 13, 14 e 15 maggio 2009. In effetti, il tema della valutazione è complesso e articolato. Lo è nella sua teorizzazione e nella ricerca delle metodologie ad esso confacenti, anche perché non è una disciplina e neppure si colloca entro un campo disciplinare specifico ma, come hanno osservato nel corso del Seminario Nicoletta Stame e Antonio Oddati, ricorre a discipline diverse, con le loro specifiche concettualizzazioni e le loro specifiche metodologie di rilevazione e di ricerca.

Aggiungeremmo che alla varietà delle impostazioni e delle pratiche concorrono fortemente anche le caratteristiche e le esigenze proprie dei diversi campi e oggetti che si intendono valutare, che condizionano fortemente l'approccio, gli obiettivi, le modalità di lavoro del valutatore.

Per queste e altre ragioni, le teorizzazioni e le pratiche di valutazione risultano allora fortemente differenziate, con diversi patrimoni concettuali e strumentali, che nel campo già di per sé complesso e poco strutturato delle politiche sociali trovano ampie possibilità tanto di creatività quanto di confusa approssimazione, nelle elaborazioni "quantitative" come in quelle "qualitative".

Per questo al Seminario Welforum dedicato alla valutazione delle politiche e degli interventi sociali abbiamo assunto l'impegno di proporre e condividere fin dall'inizio dei punti di riferimento, delle categorie di analisi, alcune classificazioni e terminologie, per consentire comunicazioni da tutti intelleggibili e quindi dialoghi costruttivi nei lavori seminariali fra i partecipanti, nelle loro articolate esigenze ed esperienze professionali.

Alle relazioni di Bruno Dente e Daniela Mesini, i cui contenuti vengono di seguito sinteticamente indicati, è stato quindi affidato il compito di proporre definizioni della valutazione condivisibili e di delineare a quali funzioni la valutazione può assolvere, con quali apporti, e attraverso quali aggregazioni

tipologiche. Per Bruno Dente la valutazione consiste nella costruzione ed espressione di un giudizio sul se la politica, o il progetto considerato, ha modificato la realtà, e se l'ha modificata nella direzione voluta.

Daniela Mesini, a sua volta, propone per "valutare" una definizione più articolata ma affine a quella di Dente: "utilizzare strumenti di analisi quali-quantitativa per descrivere e dare giudizi sul funzionamento di organizzazioni o di politiche e interventi, in modo da offrire un aiuto a chi prende decisioni in merito a tale funzionamento, con l'intento e la possibilità di eventualmente modificarlo".

Tale definizione rischia di incontrare un limite nel termine "funzionamento" che, riprendendo un'altra chiave di analisi proposta da Mesini, richiama un'ottica di processo piuttosto che di prodotto, del "come" si produce piuttosto che di "cosa" si produce. Converrebbe quindi affiancare al termine "funzionamento" termini come "produzione", "risultati".

Dente e Mesini hanno anche tratteggiato le funzioni cui la valutazione può assolvere, che possono anche essere assunte come finalità generali.

Per Dente la valutazione può servire a render conto ai cittadini e agli attori esterni, gli stakeholder, delle scelte compiute (accountability); a effettuare e modificare le scelte di distribuzione delle risorse (programmazione); a comprendere meglio che cosa funziona e che cosa non funziona, per modificare nel caso la politica o il progetto (apprendimento).

Per Mesini la valutazione serve per imparare dai risultati raggiunti e poterli riutilizzare, anche in un processo programmatorio, a fini migliorativi; per render conto, ai diversi stakeholder, di quanto accaduto; per verificare e controllare lo stato di attuazione di progetti e di politiche, il rispetto di determinati requisiti e obiettivi, l'utilizzo delle risorse; per selezionare tra alternative possibili.

Confrontando le due elencazioni, si può osservare che l'accountability di Dente ricomprende sia il render conto sia il verificare e controllare di Mesini; che il suo apprendimento coincide con l'imparare di Mesini; che la programmazione di Dente comprende

non solo il selezionare, ma anche il riorientamento della programmazione che Mesini colloca nell'imparare. L'impianto, quindi, è sostanzialmente omogeneo.

Tanto Dente quanto Mesini incrociano poi le funzioni della valutazione sopra indicate con la collocazione nel tempo della valutazione, e Dente ha sviluppato e stimolato al Seminario articolate riflessioni di merito incrociando la collocazione nel tempo (ex ante, in itinere, ex post) con i diversi tipi di interventi valutativi (accountability, programmazione, apprendimento, già sopra richiamati), aiutando così a meglio comprendere a che cosa e quando essi servono.

Mesini ha proposto ai partecipanti ulteriori criteri metodologici, in merito ai quali mi limito qui a citare la distinzione fra analisi di prodotto e analisi di processo, e l'ulteriore distinzione fra analisi degli esiti, con le conseguenti valutazioni di efficienza ed efficacia, e analisi degli effetti, con le relative valutazioni di impatto.

La discussione e sostanziale condivisione dello schema concettuale e metodologico di riferimento hanno favorito nel corso del Seminario il dialogo, il confronto, l'approfondimento, funzioni proprie di Welforum quale spazio di riflessione e di scambio di conoscenze e di competenze, che ciascuno dei partecipanti potrà riutilizzare nei modi e termini che riterrà più opportuni nel proprio ruolo organizzativo e professionale.

Animatori di questo spazio e interlocutori dello scambio sono sia dirigenti regionali, provinciali e nazionali partecipanti, sia esperti delle politiche sociali pubbliche, ognuno con una funzione sia di apporto conoscitivo e propositivo sia di ascolto critico, senza separazione né deleghe fra "operatori" e "pensatori", fra "laici" e "chierici". Il valore aggiunto dei Seminari di Welforum sta proprio nell'incontro, nella contaminazione reciproca, alimentata da apporti specifici.

## La rilevazione delle pratiche regionali

Nel Seminario Welforum, dopo l'introduzione metodologica Mesini ha presentato un quadro generale delle esperienze regionali di valutazione, De Ambrogio ha introdotto le pratiche relative alla programmazione sociale, Pasquinelli ha illustrato quelle relative a politiche e interventi specifici. Questi contributi di ricognizione e analisi dello stato di avanzamento della valutazione nei diversi contesti regionali sono sintetizzati nell'articolo che segue a firma dei tre autori.

La rilevazione sulle pratiche di valutazione in atto, effettuata con la preziosa collaborazione di Regioni e Province, ha consentito di ricostruire un quadro generale abbastanza accurato, di analizzarlo come si è detto, di

### Note

<sup>1</sup> Welforum, Rete delle politiche sociali delle Regioni e delle Province autonome, è un'iniziativa promossa da *Prospettive Sociali e Sanitarie*, più ampiamente presentata nel n. 15/2008.

individuare esperienze di particolare interesse e di selezionarne alcune da presentare specificamente. Alcune di queste sono presentate negli scritti che seguono. Anche altre avrebbero meritato, ma esigenze di spazio e di dare voce ai diversi contesti regionali e provinciali non lo hanno consentito.

Ci si limita qui ad osservare che in questi anni l'attenzione al tema si va diffondendo e anche approfondendo, coinvolgendo sempre più realtà istituzionali e locali, e che cresce quindi la possibilità di dialogo e confronto fra le diverse istituzioni. Tale dialogo e confronto è importante che si sviluppi e approfondisca ulteriormente, come Graziano Giorgi e Cristiano Gori raccomandavano al seminario, e Welforum sente di dover continuare a svolgere una funzione di stimolo e di sostegno in tale direzione.

È anche auspicabile che almeno la nuova normativa su singole misure e su innovazioni programmatiche preveda sistematicamente anche modalità, tempi, risorse per il monitoraggio e la valutazione, e che l'oggetto di questi non siano solo gli interventi settoriali, ma anche politiche intersettoriali integrate, volte a fronteggiare determinati bisogni e criticità sociali.

Se il monitoraggio e la valutazione assumessero poi approcci, strumentazioni e indicatori concordati fra i diversi livelli istituzionali interessati, allora si avrebbe un ulteriore beneficio per una crescente possibilità di confronto e comparazione.

Il confronto consente infatti a ciascuno non solo di conoscere le valutazioni praticate dagli altri, ma anche di meglio conoscere le proprie valutazioni, traendo dalle comparazioni elementi e criteri di maggior consapevolezza.

La nostra rilevazione sulla valutazione e la sua restituzione negli scritti che seguono può anche concorrere a individuare molti atti valutativi che vengono effettuati senza però percepirli ed evidenziarli come tali, anche per un certo "timore reverenziale" che certe teorizzazioni sulla valutazione alimentano, prefigurando un dominio riservato di esperti addetti ai lavori. Evidenziare invece le pratiche miranti alla valutazione in atto, anche limitate e autoprodotte, aiuta a percorrerle con più consapevolezza, e quindi apre anche opportunità per introdurre dei miglioramenti.

Naturalmente la valutazione acquisisce maggior chiarezza e significato via via che le informazioni si arricchiscono di serie storiche, articolate nel tempo e nello spazio, diacroniche e sincroniche, quindi.

Occorre anche distinguere tra esigenze di monitoraggio e valutazione continua di politiche, interventi e servizi, per osservarne l'evoluzione e le performance con tempestività e poter procedere nel caso alle opportune rettifiche di rotta, ed esigenze di valutazione più approfondite, in particolare sulla qualità e sugli effetti di tali azioni, che

richiedono impegnative operazioni di ricerca e possono quindi essere effettuate a tantum, o comunque con periodicità diluita nel tempo. Sapendo anche che valutazioni di tal genere possono in genere dare risultati significativi se mirate su aspetti circoscrivibili nelle loro determinanti, per analizzare cosa sarebbe successo in assenza dell'azione considerata, e quindi cosa è specificamente ascrivibile ad essa.

## Le dirigenze sociali e la valutazione

L'introduzione e l'estensione di percorsi valutativi sulle politiche e gli interventi ha anche riflessi a livello di governance. In primo luogo perché, se la valutazione concorre a aumentare le informazioni e le elaborazioni a disposizione dei diversi soggetti interessati, alimentando così una tendenziale parificazione delle conoscenze, il livello del dibattito e della negoziazione fra amministrazioni, forze politiche, rappresentanti di interessi, potrà probabilmente più basarsi su evidenze empiriche condivise, e divenire quindi più concreto e produttivo, riducendo le astratte dispute, più o meno aprioristiche e ideologiche, o i reciproci sospetti, che spesso incontriamo.

I processi valutativi offrono alla dirigenza tecnica e professionale delle opportunità di maggiore autonomia, e anche di influire maggiormente su orientamenti e decisioni degli amministratori, potendo presentare loro elementi provati relativi alle performance o al gradimento sociale di politiche, di interventi e servizi specifici, indicando così anche spazi di miglioramento e sviluppo. Generalmente c'è un certo spazio di dialogo e negozialità tra politici e dirigenti tecnici, e le pratiche valutative possono allargare tali spazi e la contrattualità dei dirigenti medesimi.

Una difficoltà su questo terreno può essere rappresentata dalla diversità dei tempi della valutazione e di quelli delle scelte politico-amministrative. È un problema rilevante anche per i processi programmatori, che va affrontato nella consapevolezza che una valutazione approfondita e però "fuori tempo" rischia di essere inutilizzata, e quindi inutile, e che la tempestività è quindi un carattere cui altri elementi di qualità devono talvolta essere sacrificati.

I dirigenti tecnici del resto prendono via via coscienza che l'incidenza di decisioni politiche contingenti sul sistema nel suo complesso è limitata, e che c'è molto spazio per il mantenimento e il miglioramento continuo del sistema stesso, nel suo insieme e nelle sue parti, rispetto ai quali la loro azione di dirigenti ha portata e rilevanza.

Rientra nella tematica della governance della valutazione anche la scelta su chi effettua la valutazione, se gli attori dell'azione o del servizio considerati, o invece esperti esterni. L'autovalutazione può rappresentare un processo virtuoso di riflessione critica sul

proprio agire organizzativo e professionale, e può anche avvalersi tanto di indicatori "oggettivi", descrittivi della realtà e della sua evoluzione, quanto di indicatori qualitativi, purché ben strutturati nei loro contenuti e nei loro criteri di giudizio. Ma l'autovalutazione incontra indubbi limiti se non può contare su attori con attenzioni e competenze specifiche e se implica esclusivamente l'uso di indicatori largamente percettivi e poco strutturati, in cui vi siano ampie possibilità che componenti ed esperienze del proprio specifico ruolo possano incidere sui giudizi espressi.

Il coinvolgimento di valutatori esterni, anche quando opportuno o addirittura necessario, non implica però una spoliazione e delega totale da parte del dirigente sociale del servizio, che nell'impostazione e conduzione della valutazione deve essere parte attiva, che discute e negozia con l'esperto modalità e criteri di valutazione, esprimendo proprie esigenze e attese rispetto alla valutazione da attivare.

Al Seminario Welforum di Napoli è stata presentata anche la relazione di Andrea Tardiola, che di seguito pubblichiamo, sulla "Nuova funzione della valutazione nella prospettiva del federalismo fiscale e della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni". Questo importante contributo illumina nuovi compiti cui la valutazione è chiamata nel processo di costruzione del federalismo fiscale, dei costi standard e dei livelli essenziali. Temi questi su cui rifletterà il Seminario di Welforum del prossimo ottobre a Torino, che si sta cominciando già ora a preparare nei suoi contenuti complessi e problematici.

### Come collaborare con Prospettive Sociali e Sanitarie

- I testi dovranno pervenire alla redazione via e-mail a [pss@irsonline.it](mailto:pss@irsonline.it)
- La lunghezza non dovrà superare le 30.000 battute spazi inclusi, comprese tabelle, note e bibliografia.
- Gli articoli inviati a PSS non possono contemporaneamente essere proposti ad altre riviste.
- In fase di pubblicazione, la redazione potrà intervenire sulla forma degli articoli o apportare modeste riduzioni, per motivi redazionali o di spazio, senza modificarne il senso.
- Indicare sempre: nome e cognome, indirizzo e recapito telefonico, qualifica e/o ente di appartenenza. Sono disponibili a richiesta le norme complete con le indicazioni redazionali per la stesura degli articoli.

Per eventuali chiarimenti rivolgersi alla redazione allo 02 46764277  
<http://PSS.irs-online.it/>