

## Prospettive e priorità per una valutazione che viene da lontano: il settore delle politiche sociali

Liliana Leone\*, Servizi Sociali Oggi, n.6/2009, Maggioli Editore.

\*Responsabile Studio CEVAS Consulenza e Valutazione nel Sociale, Docente Università di Roma 'La Sapienza' Facoltà Sociologia. Via Calpurnio Fiamma 9, 00175 Roma. E-mail [leone@cevas.it](mailto:leone@cevas.it) - Sito [www.cevas.it](http://www.cevas.it)

Le politiche sociali: culla della valutazione .....	2
A cosa serve? Funzioni della valutazione e sviluppo di quesiti valutativi .....	3
Alcune direzioni e prospettive per migliorare l'utilità delle valutazioni.....	5
Come costruire dei quesiti di valutazione .....	8
Rafforzare i processi di capitalizzazione e circolazione della conoscenza e lo sviluppo di pratiche basate sulle 'evidence' .....	9

La valutazione nella sua accezione quotidiana si riferisce al processo che permette di determinare il merito intrinseco, l'utilità o il valore delle cose, come pure al risultato di tale processo (es: quando si afferma che ha avuto una 'buona valutazione'). I campi di applicazione sono molteplici e includono sub aree come la valutazione dei programmi, la valutazione delle politiche, la valutazione delle performance organizzative o anche la valutazione del personale o dei prodotti. La crescita della valutazione delle politiche pubbliche, così come oggi la concepiamo, è frutto del clima politico, dei cambiamenti apportati al modo di conferire l'intervento pubblico, dell'evoluzione delle metodologie della ricerca sociale e della tecnologia e delle conoscenze in genere degli ultimi 60 anni. Si tratta quindi una disciplina piuttosto recente anche se, in senso lato, la valutazione degli interventi sociali è 'un'antica pratica'. Alcuni autori, tra cui lo stesso Michel Scriven (1991), un ex presidente dell'Associazione di valutazione americana (AEA), l'hanno rintracciata nel 2200 A.C in Cina e nell'impero egiziano e l'hanno connessa alla selezione del personale ma anche alla valutazione di programmi, altri vi si riferiscono ricordando il ruolo di consigliere del 'Principe', come nel caso di Aristotele nei confronti di re Filippo di Macedonia (Vedung, 2005). Benché in realtà sia un processo analitico più generale, la valutazione di cui tratteremo e di cui scrive gran parte della letteratura, riguarda le politiche pubbliche, i servizi e i programmi pianificati in genere da pubbliche amministrazioni - ma non esclusivamente - e finalizzati alla soluzione di problemi sociali o all'offerta, produzione e promozione di beni pubblici. Nella prima parte dell'articolo propongo un breve excursus per illustrare alcuni tratti salienti della valutazione delle politiche e dei servizi sociali. In seguito sintetizzo alcune indicazioni per lo sviluppo di attività di monitoraggio e valutazione 'su misura', cioè rispondenti alle necessità degli utilizzatori e maggiormente coerenti con le caratteristiche dei diversi contesti organizzativi e dell'oggetto di valutazione: servizi a regime con alto basso grado di criticità o interventi sperimentali. Nella seconda parte dell'articolo traccio alcune nuove prospettive di sviluppo spiegando le potenzialità degli approcci valutativi basati sulla teoria (theory-driven) e l'importanza della nozione di 'meccanismo' per lo sviluppo dei programmi sociali. Infine accenno all'importanza di pratiche di capitalizzazione, diffusione e utilizzo delle conoscenze e delle 'evidenze' sui programmi sociali come pure sui servizi di cura, prodotte a partire da diverse fonti e 'sintetizzate' da alcune agenzie e network internazionali.

## Le politiche sociali: culla della valutazione

I moderni approcci si sono sviluppati in modo impetuoso a partire dalla seconda metà del XX secolo e sin dai primi momenti hanno avuto come spazio e settore privilegiato di applicazione le politiche sociali, i servizi alla persona e le politiche educative. Intorno agli anni 1940-1950 negli Stati Uniti dopo il New Deal sono stati implementati molti programmi di welfare. Negli anni '60 una significativa quota della spesa pubblica fu impegnata negli Stati Uniti prima e poi Canada, Svezia e Germania, al miglioramento delle condizioni sociali ed economiche e miriadi di programmi furono finanziati nel settore delle politiche educative e dell'istruzione, delle iniziative di sviluppo di comunità, della prevenzione del disagio e della devianza minorile, della riduzione di atteggiamenti di intolleranza verso le minoranze, delle politiche di supporto dell'occupazione e fuoriuscita dalla povertà. In quella fase molte risorse furono destinate alle valutazioni e ciò favorì l'evoluzione e diversificazione delle metodologie e degli approcci di valutazione e lo sviluppo di capacità di analisi e trattamento delle politiche pubbliche.

Negli anni '90 si afferma in Italia e nella maggioranza degli Stati membri dell'Unione europea – escludiamo il Regno Unito e i Paesi scandinavi dove la tradizione valutativa nella PA era più affermata- una cultura della valutazione figlia del mercato dei Fondi strutturali. Queste pratiche di valutazione trascinano con sé prassi e codici linguistici condivisi, costruzione di competenze istituzionali, diffusione spesso implicita di alcuni approcci e modelli anche a scapito di altri. La funzione di *accountability*, letteralmente 'rendere conto' a organismi sovraordinati e ai cittadini, diventa quella dominante, sostenuta dalla richiesta di monitoraggi sull'avanzamento fisico e finanziario dei programmi con una forte enfasi sullo sviluppo di un sistema omogeneo di indicatori. L'iniezione massiccia di risorse vincolate alla valutazione dei programmi ha avuto un'influenza, nel bene e nel male di lungo impatto. L'impressione che ne hanno tratto coloro che operavano nei servizi pubblici o privato sociale, particolarmente in Paesi come l'Italia in cui vi erano esperienze decisamente poco consolidate, è stata che la valutazione avesse a che fare essenzialmente con programmi finalizzati direttamente o indirettamente allo sviluppo socioeconomico e (v. politiche agricole, formazione professionale per disoccupati, imprese e giovani, misure per il sostegno alle piccole e medie imprese, misure di supporto all'innovazione, patti territoriali...). Lo stesso dibattito sviluppato nelle riviste di settore e nell'associazione italiana di valutazione è stato dominato da interventi realizzati nell'ambito delle politiche regionali di sviluppo, nella riqualificazione urbana, nella formazione professionale o nelle politiche ambientali. Nel settore sanitario, anche in relazione alle ingenti risorse impegnate, le pratiche di valutazione si sono andate via via sempre più specializzando, rimanendo in gran parte estranee al dibattito precedente che, come accennato, si è sviluppato prevalentemente attorno ai campi di intervento oggetto delle politiche dell'Unione Europea cofinanziate dai fondi strutturali.

Dalla fine degli anni '90 il dibattito italiano nel settore dei servizi sociali ha seguito altri percorsi ed è stato invece dominato dagli approcci che avevano come comune denominatore il riferimento alla nozione di 'qualità'. Si affermano diverse famiglie di sistemi di misurazione della qualità e di assicurazione e certificazione della qualità mutate da diverse tradizioni: la prima, minoritaria, derivata dal campo dei professionisti e delle culture professionali basata sulla *peer review*; la seconda basata sull'approccio ispettivo e finalizzata al controllo di strutture e processi da parte di persone che

provengono spesso dallo stesso settore di intervento. La terza, che trova la sua legittimazione nei modelli di democrazia partecipativa, è rappresentata da alcune esperienze di misurazione della qualità dal basso da parte di associazioni che rappresentano i cittadini. L'ultima, quella che si è imposta maggiormente, è mutuata dal settore della manifattura e a partire dal più noto TQM *Total quality Management* ha sviluppato una serie di nuovi modelli e pratiche (Evers et al., 1997). Diversi enti locali per rispondere ad esigenze di selezione degli organismi del privato sociale ammessi a concorrere all'esternalizzazione dei servizi decisero di inserire tra i criteri di accesso e di accreditamento anche il possesso di certificati di qualità offerti da società di certificazione sulla base delle norme ISO su commessa degli stessi organismi del privato sociale. Si è prodotto quindi un circuito che tende oggi all'automantenimento e che ha indotto a cascata una serie di procedure finalizzate a verificare la presenza-assenza di determinati requisiti ma non a verificare i risultati. I sistemi premiali adottati per favorire i *competitor* migliori nella gestione dei servizi si sono quindi fondamentalmente centrati sul controllo di requisiti attinenti l'*input* e i processi di attuazione: il cosa viene immesso nel ciclo del servizio in termini di caratteristiche delle risorse umane, mezzi, spazi le procedure di controllo, i processi di intervento ma mai i risultati ottenuti. Uno dei motivi alla base dell'atteggiamento talvolta sfiduciato di parte degli operatori sociali e dei loro dirigenti all'introduzione di pratiche di monitoraggio e valutazione dei servizi deriva in parte dall'esaurimento di questa prima fase e dalla constatazione che alcune aspettative erano state disattese.

Mi sono soffermata su questo breve excursus storico per rispondere indirettamente a coloro che sostengono che la valutazione dei servizi sociali pone delle difficoltà nuove e diverse, che è molto diversa da quanto sperimentato sino ad oggi e richiede tecniche più qualitative o più quantitative (qui dipende dai gusti dei diversi sostenitori e dalla formazione d'origine): come si è detto quando ci accingiamo a valutare o commissionare valutazioni nel settore delle politiche sociali in realtà stiamo tornando alle origini e abbiamo almeno 50 anni di pratica e di esperienze che a ben vedere ci possono aiutare nella nostra impresa. Il modo con cui si è imposta la valutazione nel nostro Paese spiega perché determinati approcci siano diventati dominanti in dati ambiti di *policy* e quindi anche perché tanta parte delle conoscenze sviluppate dalla ricerca valutativa in paesi come gli Stati Uniti, il Regno Unito, l'Australia, o il Canada, attorno alle politiche educative, i servizi alla persona, le Iniziative di sviluppo di comunità, i programmi per la sicurezza (Tilley 2004, Clarke 2000), la prevenzione della violenza domestica (Fagan 1995, Sherman 1995), della devianza, delle dipendenze e la promozione della salute (Leone 2008) si siano diffuse all'interno degli specifici campi disciplinari di origine contaminando marginalmente le pratiche dei decisori e l'architettura dei programmi sociali.

### **A cosa serve? Funzioni della valutazione e sviluppo di quesiti valutativi**

Diverse sono le motivazioni per cui vengono realizzate delle valutazioni e tre sono i principali scopi nel settore delle politiche pubbliche. I diversi approcci rispondono a due grandi categorie di domande (Stame, 1998): I) cosa è stato realizzato? I risultati e gli obiettivi previsti sono stati ottenuti e in quale misura? II) ciò che è stato ottenuto è buono? Come si realizzano determinati effetti, grazie a quali meccanismi? Per chi è utile?

I seguenti diversi scopi possono esser compresenti in misura diversa e spesso le valutazioni rispondono ad un mix di obiettivi. 1) il primo scopo è di *accountability*; la valutazione può essere utilizzata per '**rendere conto**' di come sono state utilizzate le risorse pubbliche negli interventi sociali. In questo caso coloro che utilizzano risorse pubbliche

sono spinti a rendere conto a organismi sovraordinati, a enti che cofinanziano o sponsorizzano un dato programma-intervento, ai cittadini e agli utenti dei servizi, ai propri Amministratori, del modo con cui le risorse vengono impiegate, del rispetto di procedure e tempi pattuiti e degli interventi realizzati. Questo tipo di analisi ha una valenza essenzialmente descrittiva, e serve a restituire all'esterno in modo aggregato il tipo di attività e i risultati complessivamente raggiunti dall'Amministrazione o dall'organizzazione; l'utilità di questo tipo di valutazione è prevalentemente connessa alla possibilità di rafforzare meccanismi di trasparenza e legittimità dell'operato dell'organizzazione.

2) il secondo scopo è di fornire informazioni utili al **miglioramento** della delivery del programma cioè del modo con cui l'intervento pubblico viene gestito e attuato. Qui ci si interroga prevalentemente sul 'come' vengono realizzati gli interventi e sul nesso tra interventi e risultati immediati e diretti.

3) Terzo scopo è lo sviluppo di **apprendimenti** (*learning*) e la produzione di conoscenze in merito agli effetti di un programma e ai meccanismi causali: l'intento è di tipo esplicativo, si cerca di capire in che misura e/o in che modo dati interventi riescono o meno a produrre determinati cambiamenti desiderati in date circostanze e per determinati gruppi di beneficiari.

Nel caso della maggioranza dei servizi sociali e sociosanitari, e cioè nel caso di interventi a regime sostenuti da risorse ordinarie, la valutazione risponde al primo scopo e solo in misura ridotta od occasionale al secondo o al terzo scopo. Sarebbe dispendioso e inutile valutare sempre tutti i servizi ed è utile farlo solo occasionalmente per trarne suggerimenti finalizzati al miglioramento in fase di implementazione; ciò che è importante è lo sviluppo di un adeguato sistema di monitoraggio in grado ad esempio di offrire informazioni aggregate e in tempi reali sullo stato di attuazione dei piani di intervento degli utenti e sul tipo e grado di utilizzo delle risorse (tempi, finanziamenti, risorse umane..). Il monitoraggio è gestito dal management interno all'organizzazione e riguarda una funzione continua che utilizza la raccolta sistematica dei dati relativi a indicatori stabiliti per fornire, in corso d'opera, all'ente esecutore e alle principali parti interessate di un intervento di sviluppo, indicazioni sullo stato di avanzamento, sul conseguimento dei risultati e sull'utilizzazione delle risorse. (Glossario OCSE-OECD)<sup>1</sup>; la valutazione rappresenta "l'apprezzamento (..) su formulazione, realizzazione ed esiti di un progetto, programma o politica di sviluppo che si effettua in corso d'opera o dopo il completamento delle attività previste". La valutazione si propone di esprimere un giudizio sulla rilevanza e il raggiungimento degli obiettivi, su efficienza, efficacia, impatto e sostenibilità. Un efficiente monitoraggio, tanto finanziario che fisico e procedurale, è indispensabile per qualunque azione di sorveglianza, e in parte per alimentare meccanismi premiali, ma occorre non confondere l'adempimento in cui consiste riempire una scheda di monitoraggio composta da tanti item con l'apprendimento che si ricava da una ricerca valutativa che si ripromette di indagare sugli esiti di un programma (Stame 1998). Di seguito si riassumono tre caratteristiche essenziali che tale sistema dovrebbe possedere: a) dovrebbe essere disegnato sulla base dei bisogni informativi rilevanti per i diversi stakeholder, essere snello, non richiedere risorse temporali ingenti e concentrarsi su un set di informazioni-indicatori essenziali per i gestori locali dei progetti e per il programmatore; b) dovrebbe poter essere gestito in modo autonomo anche dalla Amministrazione senza delegare completamente a società terze o consulenti la gestione e l'implementazione dello stesso (es: estrapolazione,

---

<sup>1</sup> OECD- Glossario dei principali termini utilizzati negli ambiti valutazione e gestione basata sui risultati. Dowload (23-09-07) <http://www.oecd.org/dataoecd/14/31/17484948.pdf>

consultazione e interpretazione di dati tratti dal data base); c) dovrebbe utilizzare approcci e logiche di tipo incrementale, evitare architetture informatiche rigide, essere implementato gradualmente, modificato e migliorato nel corso dell'azione in modo da prevenire reazioni di rigetto e verificare effetti distorsivi indotti dall'introduzione di determinati standard e indicatori di performance. La letteratura sui sistemi di misurazione delle performance nella PA ha segnalato sistematicamente effetti distorsivi derivati dal fatto che le organizzazioni tendono a concentrarsi sull'indicatore e il valore standard da raggiungere a scapito del raggiungimento degli obiettivi originali o tendono a 'scremare' e selezionare un target su cui è più probabile ottenere buoni risultati (Osborne, Gaebler 1995, Perrin 1998). Talvolta alle schede di monitoraggio si accludono domande circa la percezione del grado di raggiungimento di un obiettivo a cui i responsabili dei progetti dovrebbero rispondere indicando un determinato valore in percentuale: ebbene, si tratta di una opinione che nulla ci dice circa a) gli obiettivi che ci si proponeva di raggiungere; b) il raggiungimento effettivo degli stessi.

### **Alcune direzioni e prospettive per migliorare l'utilità delle valutazioni**

A mio avviso relativamente ai processi di monitoraggio e valutazione due sono le urgenze prevalenti dei servizi sociali e sociosanitari con cui è necessario confrontarsi: 1) la necessità diffusa di sviluppare (prevalentemente nel Mezzogiorno) o migliorare gli attuali sistemi di monitoraggio e/o misurazione delle performance dei servizi a regime migliorando le capacità di *accountability* verso l'esterno e l'interno dell'amministrazione; 2) la necessità di sviluppare approfondimenti specifici e di rispondere ad interrogativi circa i modelli di funzionamento di programmi e servizi innovativi perché rispondenti a bisogni più recenti (es: la questione dei minori non accompagnati) o perché pur riguardando bisogni noti e modelli standard di intervento si richiede, per un problema di contenimento dei costi e di efficacia degli interventi, un'urgente rivisitazione delle metodologie e dei modelli organizzativi (es: la questione della rete dei servizi per la non autosufficienza).

Nella tabella 1 si rappresenta il nesso tra scopi prevalenti della valutazione e tipologie di contesti del sistema dei servizi; pur non essendoci rigide predeterminazioni, la funzione di *accountability* è quella più rilevante nei servizi a regime con bassi livelli d'incertezza circa gli esiti degli interventi e la sostenibilità degli stessi. Le altre funzioni diventano invece cruciali laddove si sperimentano interventi innovativi o in servizi con livelli di criticità elevata perché poco sostenibili sul piano finanziario, basati su modelli organizzativi dispendiosi, insoddisfacenti sul piano dei risultati, non in grado di intercettare il target per cui erano stati concepiti (es: centri per il supporto delle capacità genitoriali in contesti con svantaggio socioculturale ed economico) o sviluppati sulla base di una teoria del programma debole poco capace di incorporare i risultati e le conoscenze sviluppate su determinate aree d'intervento. La quarta colonna sulla destra interessa lo 'Sviluppo di conoscenze di base' e l'utilizzo delle stesse sia per orientare i quesiti di nuove valutazioni sia per influenzare il disegno di nuovi progetti e programmi, essa dovrebbe influenzare trasversalmente i diversi oggetti, scopi e contesti della valutazione.

**Tabella 1 Scopi prevalenti della valutazione in relazioni ai contesti e al grado di incertezza**

Contesti		Scopi della valutazione			
Oggetto e Grado di incertezza	Canali finanziari	I° Accountability: render conto delle realizzazioni	II° Migliorare l'implementazione	III° Apprendimento	IV° Sviluppo di conoscenze di base
In genere servizi a regime 'stabili' o progetti 'standard' Incertezza bassa	Canali finanziari ordinari	😊😊😊😊😊 Sviluppo di sistemi di monitoraggio Misurazione delle performance. Benchmarking	😊😊😊	😊😊	<i>Realizzazione di Review sistematiche (es: Evidence based policies). Diffusione di raccomandazioni tratte da Review (v. sintesi realista) .</i>
Servizi a regime 'critici'. Incertezza Media	Canali finanziari ordinari	😊😊	😊😊😊😊😊 - Realizzare Valutazioni 'formative'. Approcci basati sulla Teoria	😊😊😊	<i>Sintesi e diffusione delle conoscenze dei risultati delle valutazioni e della ricerca di base in funzione della priorità degli utilizzatori.</i>
Programmi innovativi o Singoli interventi a carattere sperimentale. -Incertezza elevata	Canali finanziari straordinari	😊	😊😊	😊😊😊😊😊 - Valutazione a supporto del disegno del programma - Summative evaluation	<i>Pratiche di mobilitazione, supporto ai processi decisionali e attivazione attori locali.</i>

Legenda= Il simbolo indica l'importanza attribuita a ciascuna funzione della valutazione. Il massimo grado di importanza è indicato da 😊😊😊😊😊 e il minimo da 😊

### Raccomandazioni per lo sviluppo di valutazioni su misura

Il primo suggerimento che possiamo trarre dall'esperienza di alcuni dei più noti esperti è che le valutazioni devono essere disegnate 'su misura' non esiste alcuna tecnica, linea guida rigida o modello che può essere replicato: *"per forza di cose si tratta di uno sforzo creativo e collaborativo."* (Rossi 1999). Il disegno di ricerca valutativa dovrebbe, inoltre, riflettere una buona comprensione dell'intervento/programma e delle conoscenze scientifiche sviluppate negli ambiti di pertinenza e, per risultare utile a coloro a cui verranno restituiti i risultati, non deve affidarsi unicamente a competenze di tipo tecnico-metodologiche. La stessa Carol Weiss invita a diffidare del metodolgo della valutazione e sottolinea l'importanza di una cultura di settore.

Occorre evitare di utilizzare gli indicatori applicando 'etichette' di efficacia a opinioni espresse dagli operatori (come è avvenuto in alcune esperienze di utilizzo della tecnica SPO Scala delle Priorità Obbligate) senza alcuna verifica dei nessi con risultati ed effetti rilevabili per i beneficiari dei servizi (Validità concorrente) o confondendo output dei servizi con risultati. Se fossi un anziano con problemi di autosufficienza, per giudicare la bontà dei servizi di assistenza domiciliare integrata della mia ASL preferirei sapere quanti interventi, visite domiciliari hanno realizzato in un anno le diverse figure professionali e la media per utente o, in relazione a fasce di utenti con caratteristiche simili alla mia, quanto sono diminuiti a distanza di un determinato periodo i ricorsi a forme di istituzionalizzazione e i ricoveri in ospedale per problemi acuti? Non è necessario che vi siano dei dati di monitoraggio ma se vi sono e se l'amministrazione produce informazioni di tipo amministrativo è bene che si sviluppi

un flusso di scambi tra le diverse fonti e che si impari a 'far dialogare' i diversi database con i nuovi dati tratti da indagini sul campo.

### **Approcci valutativi 'theory driven': perché comprendere i modelli teorici sottostanti ai programmi aumenta l'utilità delle conoscenze**

Stimolanti prospettive sono oggi connesse all'utilizzo di approcci valutativi "orientati alla teoria", dalla Valutazione Basata sulla Teoria (*Theory Based Evaluation*) di Carol Weiss (1972), alla Valutazione Realistica (*Realistic evaluation*) di Ray Pawson e Nick Tilley (1997) sino alla sintesi realista (Pawson 2006). Si tratta di approcci che particolarmente si adattano alle peculiarità nel campo dei servizi sociali e socio-sanitari (Leone 2008 a, 2008 b) perché non si limitano a dirci che un dato progetto ha ottenuto determinati effetti in una determinata misura ma si sforzano di indicarci le quasi teorie e i meccanismi che 'spiegano' perché si ottengono determinati effetti, in quali circostanze e con chi. Per capire perché un programma funziona bene o male non basta accertare, ad esempio tramite l'analisi degli impatti, se ha ottenuto gli effetti voluti, ma occorre ricostruire i diversi passaggi in fase di implementazione e individuare i fattori psicologici, sociali e organizzativi che fungono da mediatori dei risultati. Come indicato da una delle più importanti valutazioni di programmi sulla violenza domestica, dietro ad esempio un valore medio di *outcome* si può celare un effetto positivo per un sottogruppo della popolazione beneficiaria e un effetto di segno inverso per un altro sottogruppo avente determinate caratteristiche in comune (Sherman 1995). Non è vero che se un intervento viene implementato come previsto, secondo le logiche prestabilite (Analizzate dalla valutazione di processo) possiamo attenderci quasi certamente gli esiti attesi: gli dipendono dalle interazioni con i contesti e con i meccanismi che gli interventi riescono ad innescare. Si tratta quindi produrre un tipo di conoscenza maggiormente 'trasferibile' dal momento che tutti hanno potuto constatare la impossibilità di replicare fedelmente date *best practices* in contesti diversi per caratteristiche socio-economiche, istituzionali o culturali. Inoltre il fatto di focalizzare l'attenzione sui meccanismi esplicativi che in date circostanze possono spiegare dei cambiamenti permette anche di lavorare ad un livello di astrazione maggiore e generalizzare i risultati ottenuti in alcuni lavori ad una serie più ampia di programmi sociali che condividono gli stessi modelli teorici impliciti, Pawson direbbe "famiglie di meccanismi". Macro-teorie, strategie e modelli di riferimento trasversali sono comuni a più ambiti di *policy* e per tale ragione sono raccomandabili ricerche valutative trainate da domande conoscitive relative ai problemi da risolvere e non vincolate necessariamente ad una singola misura; ad esempio si potrebbe studiare l'efficacia di diversi interventi volti allo sviluppo o al rafforzamento dei servizi integrativi per minori di 0-2 anni e nidi in aree caratterizzate da un diverso grado di copertura del target. Abbiamo concepito le valutazioni troppo spesso così come la burocrazia disegna i propri sistemi di funzionamento, concentrandoci sul singolo canale di finanziamento (v. singoli Fondi e leggi di settore), dando scarsa o nulla attenzione alle teorie del cambiamento sociale implicitamente presenti nei programmi e alle interazioni complesse che si realizzano a livello locale a seguito dell'attuazione di una pluralità di interventi gestiti da diverse agenzie. Come ci ricordava Carol Weiss (1972) "i programmi hanno bisogno di essere pianificati in modo sistematico, con una forte attenzione alle evidenze, piuttosto che solo sulla base di intuizioni non verificate. Hanno bisogno delle evidenze offerte dalla ricerca come pure delle esperienze di altri programmi."

## Come costruire dei quesiti di valutazione

La costruzione e definizione dei quesiti di valutazione rappresenta un passaggio assai importante all'interno di un disegno di ricerca valutativa. Per valutare un piano, un programma, un servizio o progetto occorre fare sempre delle scelte e selezionare con accuratezza cosa osservare e perché e cosa, viceversa, tralasciare: non si valuta tutto ma occorre individuare delle priorità e orientare l'indagine sulla base di alcuni quesiti contrattati in genere con la 'committenza'. Affermare la centralità della analisi della domanda nei processi di valutazione permette di sviluppare un *setting* in cui le conoscenze che emergeranno (dalla valutazione e dal continuo confronto tra i diversi attori connesso al farsi e tradursi in opera dei programmi) saranno investite di significato. E' come se i risultati della valutazione dovessero diventare una "posta in gioco" un oggetto di attenzione e perché ciò avvenga gli attori rilevanti devono investire di significato tale ricerca di conoscenza coinvolgendosi nel processo di valutazione attraverso l'esplicitazione di ipotesi, interessi e domande conoscitive. Affinché la valutazione produca parallelamente un contesto "favorevole" e conoscenze che possano essere considerate come indicazioni utili, occorre che sia un atto negoziale, anzi che faciliti questo negoziato tra le parti, evitando però di esserne oggetto. In tal caso la valutazione rischierebbe di rispondere a "falsi quesiti" posti talvolta per avvalorare scelte compiute ma senza la volontà di capire cosa ha funzionato. Osserviamo nella tabella seguente ( Tab.2) degli esempi di quesiti valutativi espressi in modo corretto e non generico e in relazione a diversi criteri di valutazione. Si noti che quando intendiamo valutare l'efficacia di un intervento dovremmo testare anche le ipotesi avverse e cioè, interrogarci sulla possibile esistenza di effetti negativi tra i beneficiari e sui fattori che possono spiegare tali esiti inattesi. Nella valutazione finale dell'Iniziativa Comunitaria Gioventù -Anni 2000-2006, commissionata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri -POGAS, avevamo, ad esempio, osservato che in una minoranza di casi tra i volontari del Servizio volontario Europeo SVE era aumentata piuttosto che diminuire l'intolleranza nei confronti di giovani di altre nazioni (Leone 2008). Si segnala l'importanza dei quesiti relativi all'equità in particolare per la valutazione dei Piani di zona, i Piani per la salute e altri strumenti di programmazione a livelli di ambito e distretto. I quesiti non devono essere espressi in termini di *output* da misurare (v. cioè i prodotti del servizio) da misurare, come 'Quante nuove cartelle cliniche vengono aperte nel corso di 12 mesi?', questo può rappresentare solo un dato interessante ai fini del monitoraggio e inoltre non va confuso con l'efficacia, cioè gli esiti di 'salute' o miglioramento delle condizioni sociali che intendiamo ottenere e per cui si offre un servizio.

**Tabella 2. Quesiti di valutazione in relazione a diversi criteri**

<b>Criteri di valutazione</b>	<b>Possibili domande di valutazione</b>
Efficacia	<i>Si riducono le ospedalizzazioni incongrue e le istituzionalizzazioni nella popolazione anziana? Migliora la qualità della vita a domicilio? I career sono sostenuti nel loro lavoro di cura? Quali fattori di contesto, quali meccanismi sono influenti rispetto a possibili esiti? Tra i volontari del Servizio Volontario Europeo SVE (Iniziativa Comunitaria Gioventù) sono diminuite o aumentate o aumentate forme di intolleranza e razzismo? Quali fattori possono spiegare i diversi effetti?</i>
Equità	<i>Servo i beneficiari giusti? Chi sono i gruppi esclusi che avrebbero invece diritto e bisogno? Esistono territori 'scoperti' sistematicamente non in grado di attrarre le risorse economiche destinate da diverse fonti finanziarie?</i>
Adeguatezza	<i>Gli interventi di prevenzione della devianza (delle dipendenze, del bullismo...) in che misura si basano sui approcci ritenuti efficaci dalla letteratura scientifica e utilizzano raccomandazioni emerse da linee guida internazionali, revisioni sistematiche etc.?</i>
Utilità	<i>Un corso di lingua francese per minori Rom è risultato efficace e il 70% degli stessi ha raggiunto ai test</i>

	<i>di verifica un punteggio pari o superiore a 7/10. E' stato più 'utile' o sarebbe stato per quei ragazzi preferibile proporre corsi per migliorare le competenze linguistiche di lingua italiana?</i>
Rilevanza	<i>Le priorità poste in un dato Piano di zona, corrispondono a questioni e bisogni davvero significativi per quale popolazione? O si tratta di obiettivi marginali?</i>
Efficienza	<i>A parità di prestazioni rese quali sono i centri diurni meno costosi?</i>
Impatto	<i>Quali esiti attesi e inattesi si sviluppano a medio-lungo termine per gli utenti, i familiari coinvolti, la comunità?</i>
Processi	<i>La capacità di cooperazione tra soggetti si è accresciuta? Sono state mobilitate risorse (v.conoscitive, relazionali, ...) rilevanti precedentemente nascoste a livello locale? Si è sviluppata una visione dei fenomeni oggetto di intervento maggiormente condivisa e/o arricchita da analisi e prospettive diverse? Nelle città riservatarie del Fondo I.285/97 per interventi a favore dell'infanzia e dei minori, che sinergie si sviluppano in fase di programmazione e implementazione con le altre politiche che interessano i minori (v. socioassistenziale, istruzione e cultura, salute...) e con i piani sociali di zona I.328/00?"</i>

### **Rafforzare i processi di capitalizzazione e circolazione della conoscenza e lo sviluppo di pratiche basate sulle 'evidence'**

Produrre conoscenze è difficile e costoso e si realizza in genere grazie ad un mix tra saperi contestuali e puntuali e l'utilizzo di modelli interpretativi e conoscenze teoriche di medio raggio sviluppate da decine e centinaia di ricerche. La cumulazione delle conoscenze si produce laddove si innalza il confronto, si favorisce la circolazione dei risultati delle valutazioni anche attraverso la messa a disposizione dei dati e dei report. Negli ultimi anni si sono moltiplicate esperienze di organismi e network internazionali che producono, sintetizzano e diffondono i risultati di ricerche e revisioni sistematiche sulle politiche sociali e i servizi di cura, cioè sintesi che a partire dall'analisi di centinaia di ricerche valutative sono oggi in grado di offrirci alcune indicazioni abbastanza attendibili. Recentemente il governo scozzese, ad esempio, ha investito £4.8 milioni per testare cosa funziona, 'what works', e cosa non funziona e migliorare l'offerta dei servizi per persone multiproblematiche o con bisogni complessi. Nell'ultimo biennio abbiamo assistito ad una imponente produzione di manuali per l'insegnamento in lingua inglese, tutorial su internet, articoli di riviste che riassumono i risultati emersi da ricerche e valutazioni realizzate in ambito sociosanitario ma anche della giustizia civile e penale, delle politiche sociali e dei servizi di cura. Benché il tema delle 'evidenze' – in particolare la 'evidence-based practice' o EBP- nel campo dei servizi sociali abbia ricevuto una crescente attenzione il dibattito si è tuttavia sviluppato in campo prevalentemente accademico e vi è ancora un moderato coinvolgimento degli operatori sociali nella implementazione sul campo delle EBP e nella costruzione di percorsi condivisi. Tra le eccezioni positive, anche se ancora isolate, in Italia troviamo esempi sulle politiche per la sicurezza e le politiche per la prevenzione delle dipendenze e la promozione della salute, in cui i riferimenti teorici e le indicazioni provenienti da Review sistematiche hanno in parte indirizzato lo sviluppo di Piani e Linee guida di alcune Amministrazioni provinciali o Regioni. Si tratta di un'area di studi, molto complessa ma anche molto promettente, di sviluppo di conoscenze scientifiche che nei prossimi anni probabilmente riuscirà a sviluppare interazioni più intense con il mondo dei servizi e con i saperi prodotti localmente dagli operatori e dai servizi sociali.

## Riferimenti bibliografici

1. Campbell D. M. Russo J.M.(1999), *Social Experimentation*, Sage Classics Ed.
2. Clarke R.V. (2000), Situational prevention, criminology and social values, in A. von Hirsch, D.Garland and A. Wakefield, *Ethical and Social Perspectives on Situational Crime Prevention*, 97-112, Hart Publishing, Oxford.
3. Fagan J.(1995). "Criminalization of Domestic Violence: Promises and Limits" in *Conference on Criminal Justice Research and Evaluation. Research Report, National Institute of Justice, U.S. Department of Justice Office of Justice Programs.*
4. Leone L, Celata C, (2006), *Per una prevenzione efficace*, Il Sole 24 ore, Milano
5. Leone L. (2007), Review sistematiche, sintesi theory-driven e utilizzazione delle evidenze. Il caso dei programmi di prevenzione, RIV Rassegna Italiana di Valutazione, 35, Franco Angeli
6. Leone L. (2008), Valutazione Finale dell'Iniziativa Comunitaria Programma Gioventù 2000-2006, *Presidenza Consiglio dei Ministri POGAS*, maggio 2008, Studio CEVAS.
7. Leone L. (2008a), *Giovani, legalità e riqualificazione degli spazi*, Maggioli Ed.
8. Leone L. (2008b), *Realistic evaluation for a drug demand reduction measure: analysis of a case study*, *Evaluation*, 1, Sage, London.
9. Osborne D., Gaebler T. (1995), *Dirigere e governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione*, Graziati.
10. Otto H.U., Polutta A. and Ziegler H. (2009), Reflexive Professionalism as a Second Generation of Evidence-Based Practice: Some Considerations on the Special Issue "What Works? Modernizing the Knowledge-Base of Social Work", *Research on Social Work Practice*, 19; 472.
11. Pawson R., Tilley R.(1997) *Realistic Evaluation*, Sage, London
12. Pawson R. (2006), *Evidence based policy: a realistic perspective*, Sage, London.
13. Perrin, B.,1998, Effective Use and Misuse of Performance Measurement, *American Journal of Evaluation*, vol. 19, n. 3, pp. 367-379
14. Rossi P. Costruire valutazioni su misura, In: Stame N. (a cura di) (2007), *I classici della valutazione*, Franco Angeli
15. Scriven M. (1991), *Evaluation Thesaurus*, Sage.
16. Sherman et Al (1995). *Preventing Crime: What works, what doesn't, what's promising, a report to the United States Congress for the National Institute of Justice*
17. Stame N. (2007) (a cura di), *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano.
18. Stame N. (1998), *L'esperienza della valutazione*, SEAM, Roma.
19. Tilley N. (2004), Programme: The theories of the programme and of its evaluation Applying theory-driven evaluation to the British Crime Reduction, *Criminal Justice*, 4, 255-276
20. Vedung E. (2005), *Public policy and program evaluation*, Transaction Publishers, London.
21. Weiss C.H. (1998), *Evaluation in the 21st Century*. Interview, Newsletter of the Harvard family research project, Cambridge, MA
22. Weiss C.H. (1972), *Evaluation. Method for studying programs and policies*, Second edition, Prentice Hall, New Jersey