

VALUTARE LE POLITICHE PER L'INCLUSIONE SOCIALE

a cura di Liliana Leone
2001

Rapporto di ricerca per il VIDES Internazionale

Studio CeVAS
Consulenza e Valutazione nel Sociale

Via Calpurnio Fiamma, 9
00175 Roma

www.cevas.it

tel e fax 06 76900111

**CAP. 3: LA VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI DI INCLUSIONE
SOCIALE DELLE POLITICHE DI SVILUPPO LOCALE (Laura Tagle)⁴⁸**

INTRODUZIONE

I programmi per lo sviluppo economico producono, naturalmente, effetti sociali, oltre a quelli strettamente economici. Ogni programma di sviluppo innesca processi di cambiamento che sono contemporaneamente sociali ed economici. Ben consapevoli di questo, proponenti, programmatori e gestori dei programmi assumono, e talvolta esplicitano, obiettivi di tipo sociale insieme agli obiettivi economici⁴⁹.

All'estero e presso le organizzazioni internazionali, le valutazioni degli interventi tengono presente la stretta interrelazione di aspetti sociali ed economici del processo di cambiamento che chiamiamo sviluppo⁵⁰. La Banca Mondiale, per esempio, richiede da tempo che il suo staff consideri gli aspetti sociali (e in particolare l'inclusione sociale) insieme agli aspetti ambientali, istituzionali, tecnici ed economici nella preparazione e valutazione dei progetti da cofinanziare⁵¹. L'esplicita considerazione degli aspetti sociali fornisce, infatti, informazioni sul modo di funzionare dell'economia e della società che non si possono ottenere con altri strumenti. Sulla base di queste informazioni è possibile adattare progetti e programmi (obiettivi, meccanismi di delivery, aspetti istituzionali e politici, popolazioni obiettivo) alle caratteristiche dell'economia e della società in cui devono operare, e li mette quindi in condizione di ottenere maggiore successo (che la Banca Mondiale ha misurato anche in termini puramente economici, di tassi di rendimento interno più elevati per i progetti che analizzano gli aspetti sociali)⁵².

In Italia, invece, i programmi di sviluppo economico sono ancora, inspiegabilmente, valutati solo in base a concetti economici⁵³. Anche quando menzionati esplicitamente nei programmi, gli aspetti sociali, più difficilmente quantificabili, restano in ombra nelle valutazioni⁵⁴. Invece di includere le varie dimensioni dello sviluppo nelle valutazioni, o almeno di analizzare i programmi sulla base di valutazioni di diverso tipo (economico, sociale, ambientale), una parte della letteratura italiana si limita a riproporre concetti economici come il PIL (o delle proxies del PIL) come se fossero:

- a) capaci di sintetizzare gli effetti economici dei programmi,
- b) riferibili al programma,
- c) i soli concetti utilizzabili da un valutatore di formazione economica,
- d) disponibili a qualsiasi livello territoriale.

Inoltre, questa letteratura considera l'esplicitazione di più obiettivi (economici e sociali) in un programma come una complicazione che pregiudica sia la valutabilità dei programmi sia le loro stesse probabilità di successo. Considera, poi, gli obiettivi sociali come se fossero antagonistici rispetto a quelli economici e attribuisce alle valutazioni il ruolo di mettere in evidenza i rapporti di trade-off fra obiettivi sociali e obiettivi economici, trascurando senza nemmeno un accenno fuggevole gli ultimi venti anni di letteratura economica internazionale sul contributo allo sviluppo economico delle politiche "sociali" (p.e. inclusione delle donne, miglioramenti nell'alimentazione, nei livelli di alfabetizzazione, nell'igiene e nella sanità)⁵⁵.

Con questa nota sostengo, al contrario, che anche nei paesi industriali avanzati come il nostro è necessario considerare gli aspetti sociali dei programmi per lo sviluppo economico. In particolare, sostengo che tali programmi, soprattutto quando intendano incidere sullo sviluppo locale, devono essere valutati dal punto di vista del loro impatto sull'inclusione sociale, in modo analogo alle politiche di inclusione sociale in senso stretto⁵⁶.

Sulla base di esperienze di valutazione sia italiane sia internazionali affronto, quindi, alcuni problemi di metodo relativi alla valutazione degli impatti sull'inclusione sociale dei programmi di sviluppo economico. Mi limito qui alla sola considerazione degli aspetti di inclusione sociale, solo un aspetto, cioè, di un approccio alla valutazione che cerca di integrare aspetti economici, istituzionali e sociali⁵⁷. Ho sviluppato questa posizione attraverso il mio percorso di studio e lavoro, che mi ha portata, sia al Massachusetts Institute of Technology sia alla Banca Mondiale, a valutare ex post o ex ante programmi e progetti di sviluppo in America Latina. Particolarmente importante, per le posizioni che presento, è la pratica accademica e professionale di Tandler al MIT, mai esplicitamente teorizzata in un testo di metodologia. Questa pratica rappresenta un esempio di come la valutazione di programmi può coniugare aspetti economici, istituzionali, politici e sociali⁵⁸. L'approccio qui proposto deve molto anche alle tecniche, in particolare quelle di beneficiary assessment, utilizzate nella valutazione dei programmi cofinanziati dalla Banca Mondiale⁵⁹.

Il concetto di inclusione sociale che utilizzo è quello di un processo di mobilità sociale ascendente che riguarda interi strati di popolazione marginalizzati per motivi sociali o geografici. Questo concetto è più ampio rispetto al concetto di inclusione di categorie deboli (p.e. tossicodipendenti o ex detenuti) correntemente utilizzato in Italia ed è analogo a quello che la letteratura internazionale sullo sviluppo utilizza per analizzare i programmi che incidono sulla povertà.

Nell'analisi delle questioni metodologiche faccio riferimento prevalentemente a programmi di sviluppo locale. Per "sviluppo locale" intendo fenomeni di sviluppo endogeno basati sullo sviluppo di cluster di (prevalentemente) piccole e medie imprese

in cui le imprese basano la propria competitività su fattori locali come saperi tradizionali (p.e. tradizioni artigiane o artistiche) e legami di fiducia reciproca che abbassano i costi di transazione all'interno del cluster⁶⁰.

Nello sviluppo locale gli aspetti sociali sono particolarmente importanti. Caratteri sociali e istituzionali determinano il successo economico delle imprese di un'area. Allo stesso tempo, lo sviluppo locale produce effetti di creazione di capitale sociale ed inclusione altamente desiderabili attraverso fenomeni di imprenditorialità diffusa e microimprenditorialità.

Diventano imprenditori soggetti che precedentemente erano marginalizzati (p.e., ceti sociali medi o poveri in aree periferiche delle regioni meridionali) o che erano addirittura a rischio di esclusione per motivi sociali, di reddito, di rischio occupazionale (p.e. occupati in industrie mature in aree svantaggiate)⁶¹. I processi produttivi alla base dello sviluppo locale utilizzano, infatti, tipi di conoscenze (saperi locali) e di innovazione (innovazioni incrementali basate, spesso, sulle conoscenze degli operai) che attribuiscono prestigio sociale e maggiore potere contrattuale agli operai e ai tecnici.

Tramite l'accesso diffuso all'imprenditorialità o a occasioni di lavoro qualificato, lo sviluppo locale innesca processi che distribuiscono in modo relativamente eguale la ricchezza prodotta.

Nel rafforzare la coesione sociale, lo sviluppo locale può rafforzare la capacità della comunità di ridurre il disagio sociale anche indirettamente. Lo sviluppo locale, infatti, richiede (e suscita) un rafforzamento della coesione sociale e del senso civico. In questo modo, mette società civile e PA in condizioni di meglio fronteggiare il disagio sociale attraverso il volontariato, la diffusione dell'economia sociale, un migliore rapporto fra stato e cittadino, la migliore gestione dei servizi pubblici.

Allo scopo di fornire esempi quanto più possibile concreti, uso come esempio un'ipotesi di valutazione degli effetti di inclusione sociale di programmi di emersione nel Mezzogiorno. Nel Mezzogiorno, a causa della dimensione e del ruolo che l'economia sommersa assume, i programmi di sviluppo si intrecciano strettamente e coincidono con i programmi per l'emersione. L'economia sommersa, infatti, non è solo una parte quantitativamente importante dell'attività economica⁶². È anche, e soprattutto, il risultato della cultura meridionale e un'espressione della lontananza fra le istituzioni pubbliche e la società del Mezzogiorno.

Le politiche di emersione, quindi, possiedono, strettamente uniti agli obiettivi economici (rafforzare l'impresa diffusa fino al livello in cui è abbastanza forte da "mettersi in regola"), obiettivi di cambiamento sociale, culturale e istituzionale, come il cambiamento del rapporto fra la PA, le imprese e i lavoratori. L'adozione di una politica di emersione, infatti, richiede (e sollecita) l'abbandono di un'interpretazione "for-

malistica” del rapporto fra PA e territorio, secondo cui i fenomeni che non si inquadrano nella casistica prevista dalla legge devono essere o repressi o ignorati.

Il governo italiano, attraverso l'operato del Comitato per l'emersione del lavoro non regolare, sta lanciando una strategia di sviluppo finalizzata all'emersione su scala nazionale, incentrata su:

- a) politiche che modificano il sistema di incentivi per imprese e lavoratori (p.e., la riduzione delle sanzioni per ritardato pagamento dei contributi INPS),
- b) programmi che agiscono direttamente sulle imprese (p.e., microcredito o contratti di riallineamento)
- c) istituzioni appositamente create per produrre, gestire e coordinare la politica su scala nazionale e locale (p.e., la costituzione di Commissioni regionali e provinciali per l'emersione del lavoro non regolare)⁶³.

Valutare attentamente l'impatto sull'inclusione sociale dei programmi di sviluppo economico produce tre vantaggi.

Innanzitutto, tali valutazioni forniscono conoscenze per costruire teorie sul funzionamento dell'economia e della società nelle regioni svantaggiate, sugli strumenti di politica che possano promuoverne lo sviluppo, e su quali strumenti sono più adatti ad aumentare l'inclusione sociale. Questa opera di costruzione di teoria sull'interazione fra stato, società ed economia può trarre vantaggio dalla valutazione dei numerosi programmi di sviluppo locale attualmente in via di svolgimento in Italia, p.e. i patti territoriali⁶⁴. Sebbene sappiamo che lo sviluppo locale è inclusivo, abbiamo ancora molto da imparare su come la PA e le agenzie di sviluppo possono facilitare i processi di sviluppo economico, in particolare quelli che producono benefici diffusi ai gruppi di popolazione svantaggiati e a rischio di esclusione.

In *secondo luogo*, valutare gli effetti sociali dei programmi di sviluppo economico consente di accumulare conoscenze su come strutturare i programmi di sviluppo per indurre comportamenti sociali congrui con il livello di sviluppo desiderato. Si tratta, qui, di capovolgere un persistente ostacolo intellettuale alla percezione dello sviluppo, il concetto di “precondizioni.” Fin dal suo inizio, la letteratura sullo sviluppo ha individuato fattori sociali e culturali senza i quali lo sviluppo non è possibile⁶⁵. Questi elementi devono essere presenti prima dell'intervento di sviluppo: evidentemente, l'intervento non può suscitargli.

Questo concetto è stato proposto a più riprese e in forme via via più raffinate. Per esempio, nell'analisi di Putnam, sono la coesione sociale e il senso civico, sviluppati attraverso una storia secolare e particolari istituzioni economiche, ad avere determinato il recente successo dell'Italia centrale e nord-orientale⁶⁶.

Lo studio degli interventi di sviluppo dal punto di vista non solo dei loro effetti economici ma anche sociali e culturali, invece, ha messo in luce che la relazione fra ele-

menti culturali e sviluppo è a doppio senso: il processo di sviluppo può esso stesso rafforzare coesione sociale e senso civico nell'area in cui avviene⁶⁷. Le politiche di sviluppo possono, quindi, riprodurre questo processo e indurre comportamenti "virtuosi" che precedentemente erano presenti solo in modo latente o risultavano perdenti nella cultura locale (politiche "trait making")⁶⁸.

Anche le politiche che assumono come dati i tratti culturali esistenti (politiche "trait taking") possono rafforzare i tratti culturali "positivi" esistenti nella cultura locale.

Infine, le conoscenze derivate dalle valutazioni dei programmi di sviluppo locale possono essere applicate alle politiche di inclusione sociale in senso stretto. Le valutazioni di programmi di sviluppo locale possono, infatti, essere utilizzate per costruire o migliorare le teorie sui meccanismi di esclusione sociale, sulle reazioni dei soggetti alle politiche e sul ruolo delle politiche pubbliche nel favorire l'uscita da situazioni di rischio o esclusione. Si possono così disegnare migliori meccanismi di targeting e delivery dei programmi di inclusione sociale.

Nel prossimo paragrafo mostro come è possibile generare domande rilevanti attraverso un'analisi del contesto, degli stakeholders e del processo. Nel terzo paragrafo discuto quali tipi di informazioni usare per rispondere alle domande individuate. Il quarto paragrafo mostra come alcune tecniche si adattano alle domande. Nel quinto paragrafo indico come le domande (e quindi le tecniche per rispondervi) cambiano secondo la fase (ex ante, in itinere o ex post) di valutazione. Una breve conclusione chiude la nota.

1. Come generare domande

Questo paragrafo affronta la fase della generazione delle domande cui rispondere tramite la valutazione. Una prima serie di domande scaturisce dalla ricognizione della situazione specifica in cui il programma opera. Quest'aspetto "oggettivo" può essere indagato domandandosi quali gruppi sociali sono coinvolti e con quali ruoli nell'economia locale, che tipo di imprenditori opera nel sommerso, quali sono gli itinerari formativi e lavorativi dei vari gruppi di lavoratori, quali ruoli danno prestigio, come è organizzata la rappresentanza politica dei gruppi.

Si devono poi indagare le aspettative sociali sull'emersione. Quest'aspetto "soggettivo" riguarda i modi in cui la collettività locale percepisce le questioni dello sviluppo del proprio territorio. Le domande concernono le interpretazioni che la società dà del ricorso al sommerso, la percezione delle possibilità di emergere, la "domanda sociale" di emersione, quali gruppi la esprimono, la percezione che i vari soggetti hanno dei propri ruoli e di quelli degli altri soggetti.

È possibile sistematizzare questo processo attraverso l'analisi delle posizioni degli stakeholders rispetto al programma. Come conseguenza del programma, e fin dalla fase di programmazione e negoziazione (formalizzata o meno in una procedura di partecipazione), tutti gli attori guadagnano e perdono qualcosa. Per esempio, in un contesto in cui c'è un'alta percentuale di attività sommersa, è possibile che alcuni individui che lavorano nelle istituzioni preposte ai controlli offrano agli imprenditori, in cambio di favori, di non rilevare le irregolarità (vere o presunte) e ottengano quindi un potere di ricatto.

Un programma che induce le imprese ad emergere metterebbe in pericolo questo potere di ricatto, pur producendo effetti positivi per le istituzioni dove questi individui lavorano.

Ancora, una politica di regolarizzazione delle imprese incide sul prestigio degli imprenditori. In alcune aree, l'attività imprenditoriale manifatturiera (sommersa) è percepita come un mezzo di "sbarcare il lunario" e ha meno prestigio di attività come le professioni liberali o addirittura il lavoro dipendente nel settore pubblico.

Queste attività, più ambite, sono appannaggio di gruppi sociali tradizionalmente preminenti nel territorio in questione, mentre le attività imprenditoriali sono svolte da persone che non appartengono a questi gruppi. Un programma di emersione, aumentando la visibilità degli imprenditori e il prestigio dell'attività imprenditoriale, può cambiare gli equilibri fra gruppi sociali. Non solo: alterando la desiderabilità dei vari tipi di occupazione, il programma inciderà indirettamente sulle strategie di ascesa sociale.

Un altro esempio della complessità della relazione fra guadagni e perdite (e della difficoltà di analizzare quest'aspetto ex ante) è dato dai rapporti fra imprenditori e lavoratori. Intercorrono fra lavoratori e imprenditori relazioni ricattatorie e, contemporaneamente, fiduciarie. Da una parte, il lavoratore ha potere di ricatto nei confronti dell'imprenditore, perché può denunciarlo alla magistratura del lavoro. D'altra parte, l'imprenditore può non solo far peggiorare le condizioni lavorative del lavoratore o fargli perdere il posto di lavoro, ma anche limitarne la possibilità di trovare nuovo impiego presso gli altri imprenditori.

Esistono tuttavia anche aspetti positivi nei rapporti fra lavoratori e imprenditori. Il sommerso è anche basato su (e quindi innesca e rafforza) meccanismi di fiducia (l'imprenditore confida che il lavoratore non lo denuncerà), rapporti di premio (la regolarizzazione, per esempio, è un premio per il lavoratore), elementi di flessibilità (p.e. in alcuni contesti la flessibilità funziona anche nel senso di riconoscere le funzioni familiari svolte dalle lavoratrici in occasione di lutti, malattie, incidenti dei familiari; ancora, le lavoratrici a domicilio spesso apprezzano la possibilità di conciliare l'attività lavorativa con le responsabilità familiari e non sarebbero disposte a formalizzare un rapporto di lavoro "classico"). Quali meccanismi si ritrovano nelle concrete

situazioni, la valenza sociale di queste relazioni, il modo in cui il programma incide su queste relazioni sono tutti elementi che il valutatore dovrà analizzare per giudicare il contributo del programma all'inclusione sociale.

Il valutatore potrà avvalersi di una tabella come la tabella 1 per riportare i guadagni verificati o attesi. Sulla base di queste conoscenze, il valutatore potrà esaminare quali attori sono (o potrebbero essere) coinvolti nel programma, quali attori vorrebbero entrare nel programma e quali ostacoli incontrano, quali sono gli interessi e obiettivi dei vari attori, quali sono le relazioni di collaborazione, di competizione, di antagonismo, e quali elementi influenzano queste relazioni.

Da questa analisi si possono ottenere elementi per comprendere come il programma interagisce con la rappresentanza dei gruppi, come il programma struttura le posizioni contrattuali dei vari attori e gruppi, come cambia la percezione del lavoro dipendente, delle varie professioni, dell'attività imprenditoriale. In questo modo, è possibile trarre indicazioni su come il programma influisce sull'inclusione sociale e sul modo in cui il sistema sociale si comporta nel contesto di riferimento.

Possibili domande sono: quale tipo di imprese (PMI, micro, grandi) si avvantaggia di più della politica? Attraverso quali meccanismi? Come cambia la percezione sociale del lavoro dipendente nel privato (e rispettivamente dei ruoli dei lavoratori specializzati, non specializzati, dei tecnici, degli impiegati), del lavoro dipendente nel pubblico e della figura dell'imprenditore? Quali gruppi e quali categorie di soggetti guadagnano e quali perdono? Cosa perdono e cosa guadagnano? Come reagiscono gli altri gruppi? Come cambia la rappresentazione degli interessi dei gruppi sociali e delle categorie di soggetti (in particolare dei soggetti a rischio di esclusione)? Come cambiano i rapporti di forza nella politica locale e i metodi di composizione dei conflitti? Quali sono le conseguenze sui rapporti fra donne e uomini?

Tabella 1. Possibili guadagni e perdite degli stakeholders.

Stakeholder	Cosa guadagna	Cosa perde
Stato Apparato di controllo (p.e. Guardia di Finanza, magistratura del lavoro)	Funzionamento possibile o più facile, aumento della credibilità	Le irregolarità diventano più manifeste
Stato Individui che lavorano nell'apparato di controllo	Funzionamento possibile o più facile, aumento di credibilità e prestigio, cambiamento della cultura interna al luogo di lavoro, relazioni esterne più facili	Pericolo di perdere potere di ricatto e occasioni di concussione, possibili relazioni esterne più difficili
Stato amm. resp. Programma	Crescita nelle funzioni e nel potere	Possibili difficoltà dovute al cambiamento, pressioni politiche, maggiore esposizione nei confronti dell'esterno
Amministrazioni locali	Aumento entrate Soddisfazione elettori	Dare più servizi e in modo più efficiente Cambiamento potere relativo gruppi di elettori (eventuale)
Imprese	Sicurezza nei confronti di lavoratori e Stato. Nuovo rapporto con PA. Migliori condizioni competitività. Cambiano rapporti con e incentivi per lavoratori Rafforzamento imprenditoriale Visibilità e prestigio	Potere di ricatto su lavoratori. Cambiano rapporti con e incentivi per lavoratori. Possibile perdita di flessibilità e necessità di trovare nuove condizioni di flessibilità. Possibile perdita di vantaggio di costo e necessità di trovare nuove condizioni di competitività. Peso fiscale aumentato. Obblighi di rispetto standard e contabilità (inclusi costi di consulenza). Possibili pericoli derivanti da maggiore visibilità (p.e. maggiore vulnerabilità nei confronti di organizzazioni criminali).
Lavoratori	Migliori condizioni di lavoro e salario (non sempre). Sicurezza del posto di lavoro. Meno soggetti a potere di ricatto.	Perdita del potere di ricatto nei confronti dell'imprenditore. (In alcuni casi) perdita di elementi di flessibilità Perdita di salario (a favore di contributi e imposte) Perdita di vantaggi relativi a disoccupazione o posizione familiare
Sindacati	Più iscritti. Maggiore potere nei rapporti con altri soggetti.	Cambiamento nelle caratteristiche della base. Minore potere di minaccia su imprenditori.
Associazioni imprenditoriali	Più iscritti. Maggiore potere nei rapporti con altri soggetti	Alterazione degli equilibri interni a svantaggio degli attuali iscritti. Alterazione degli equilibri con sindacati.
Altre istituzioni (Scuole, università, centri di ricerca, CCIAA, III settore)	Opportunità di esercitare meglio la propria funzione, sbocchi lavorativi per studenti, possibilità di fungere da mediatori nei conflitti.	Domanda più forte e informata dei servizi. Rischio per (eventuali) posizioni culturali dominanti.

2. Quali informazioni raccogliere

Il precedente paragrafo ha mostrato come si generano le domande basandosi sul contesto in cui il programma opera. Alle domande così generate si può rispondere ricorrendo a informazioni non generate dal valutatore (dati statistici, documenti di programma, letteratura, dati provenienti da sistemi di monitoraggio, precedenti valutazioni) o a informazioni generate dal valutatore specificamente per la valutazione (attraverso tecniche di ricerca sul campo).

Il metodo qui proposto utilizza, naturalmente, informazioni sia del primo sia del secondo tipo, ma si basa prevalentemente sulle informazioni generate dal valutatore tramite indagini sul campo. Questo è dovuto alla natura delle domande che ci si pone valutando l'effetto sull'inclusione delle politiche di sviluppo locale. Le domande tengono a cogliere, infatti, effetti inattesi, effetti, cioè, che di solito non sono previsti nei documenti di programmazione né nella costruzione dei sistemi di monitoraggio. Ma, soprattutto, le domande tendono a cogliere effetti "intangibili", di difficile quantificazione (come la coesione sociale, il livello di prestigio associato ai vari ruoli sociali, la rappresentanza politica degli interessi). Su questi elementi intangibili operano soprattutto i meccanismi di delivery, i metodi di negoziazione del programma, l'approccio più o meno partecipativo del programma, tutti elementi che si possono cogliere solo attraverso indagini sul campo. Infine, le indagini sul campo sono quelle più adatte a produrre elementi per migliorare le teorie esistenti del funzionamento dell'economia e della società.

Ogni tipo di informazione è adatto ad uno o più usi nell'ambito di una valutazione. Le informazioni provenienti da dati statistici o dai sistemi di monitoraggio sono utili nella fase iniziale della valutazione per indicare punti su cui fermare l'attenzione per la ricerca valutativa vera e propria. Il sistema di monitoraggio, infatti, consente di evidenziare "anomalie" (p.e., costi di progetto più bassi che nella media in un'area o per un'attività del programma, realizzazioni più veloci di quanto ci si aspettava). Queste "anomalie" segnalano dove potrebbe esserci qualcosa che vale la pena di analizzare più a fondo. Le informazioni provenienti dal monitoraggio possono, poi, essere usate nella fase della restituzione dei risultati della valutazione. Tuttavia, le informazioni provenienti dai sistemi di monitoraggio sono insufficienti ad impostare una valutazione di inclusione sociale: le informazioni necessarie sono difficilmente quantificabili o poco in evidenza.

Le informazioni (qualitative e quantitative) provenienti dai documenti di programma (programmi, rapporti di monitoraggio, valutazioni ex ante) sono utili per cogliere la storia del programma e per studiare il processo di definizione degli obiettivi del programma e il negoziato, per esempio analizzando successive versioni di uno stesso documento.

I documenti di programma mostrano come il programmatore vede il programma in un determinato momento, come lo rappresenta all'esterno, come, attraverso la presentazione del programma, cerca di ottenere consenso, di provocare effetti annuncio e di affermare la propria funzione di direzione del programma.

Il valutatore deve, però, prestare particolare attenzione a cogliere la differenza fra quanto rappresentato nei documenti e quanto accade nella realtà, in particolare i rapporti istituzionali e sociali e il funzionamento concreto dei processi di delivery. Secondo alcuni approcci, p.e. la goal free evaluation, per cogliere al meglio e senza pregiudizi il funzionamento effettivo di un programma, il valutatore in itinere o ex post deve limitare l'analisi dei documenti di programma o addirittura astenersene del tutto⁶⁹. Anche per le valutazioni ex ante, tuttavia, l'analisi dei rapporti istituzionali fra gli attori coinvolti o esclusi dal negoziato (formale o informale) relativo alla programmazione deve prevalere sull'analisi dei documenti del programma.

Nella valutazione degli effetti di inclusione sociale è necessario, quindi, che l'analisi sul campo prevalga sull'esame dei documenti di programma. Nei programmi di sviluppo economico, infatti, è ben possibile che gli effetti di inclusione sociale non siano stati menzionati nei documenti di programmazione. Gli effetti di inclusione dipendono in larga parte dal processo, dai meccanismi di delivery e dalle negoziazioni, che possono essere analizzati efficacemente solo attraverso ricerche sul campo.

Fra le informazioni non generate dal valutatore è molto rilevante, in particolare nell'analisi ex ante, l'incorporazione dei risultati delle valutazioni ex post ed in itinere di programmi analoghi o che hanno inciso (volontariamente o no) sugli stessi fenomeni. L'analisi degli effetti imprevisti di politiche dirette ad altri obiettivi insegna quali tipi di interventi creano coalizioni di interessi e producono inclusione "spontanea".

In alcuni casi, come nel caso della valutazione dei programmi di emersione, l'analisi degli effetti indiretti e inattesi di programmi rivolti ad altri obiettivi rappresenta l'unica possibilità di ottenere informazioni. Esistono, infatti, pochi esempi di programmi già implementati esplicitamente finalizzati all'emersione⁷⁰. Bisogna, quindi, rifarsi a valutazioni di programmi che non avevano in mente l'emersione ma che "inavvertitamente" hanno avuto effetti di emersione, p.e. il prestito d'onore.

3. La scelta delle tecniche per generare informazioni

Il precedente paragrafo ha affermato che le valutazioni dell'impatto sull'inclusione sociale delle politiche di sviluppo economico devono basarsi prevalentemente sull'indagine sul campo. La scelta delle tecniche di ricerca sul campo da utilizzare per la valutazione dipende dalla disponibilità di tempo e risorse, dal tipo di domanda cui

si intende prevalentemente rispondere, dalla fase di valutazione (ex ante, in itinere, ex post) e dal grado di partecipazione alla valutazione da parte degli attori. Le tabelle che seguono esemplificano e sintetizzano possibili passaggi per affrontare, sulla base dell'individuazione delle caratteristiche specifiche di un programma di emersione nel Mezzogiorno, le fasi di generazione delle domande e di individuazione di tecniche di indagine.

La tabella 2 individua possibili domande a partire da alcune caratteristiche dell'economia e della società meridionali. Una volta individuato un set di domande, il valutatore sceglierà quelle rilevanti per il programma e il territorio specifici. La scelta dovrà essere fatta con un processo iterativo, utilizzando i risultati intermedi per perfezionare il set di domande cui rispondere. Sulla base del set di domande scelte, il valutatore sceglierà le tecniche più adatte.

Tabella 2. Caratteristiche economiche e sociali

Caratteristiche dell'economia e della società	Domande	Tecniche
Il sommerso coinvolge l'intera dimensione di impresa	Che concetto di sommerso è alla base del programma? Quali sono gli aspetti che il programma considera più rilevanti? Chi sono gli stakeholders? Come sceglie il programma chi includere e chi escludere? Quali beneficiari intende raggiungere? Da chi si protegge? Quali gruppi sociali sono coinvolti? Che vantaggi ci sono per i gruppi più deboli?	Analisi del contesto, del programma e dei beneficiari (varia a seconda se ex ante, in itinere o ex post).
Carenza di legalità della società meridionale	Come affronta il programma i tratti culturali connessi alla carenza di legalità nella società e nell'economia meridionali? Come variano questi tratti nei vari gruppi? Come funzionano i meccanismi di delivery? Che incentivi ci sono per comportamenti opportunistici e frodi?	Analisi di processo: procedure, meccanismi di delivery e comportamento della PA. Osservazione partecipante. Beneficiary assessment. Analisi istituzionale.
Presenza di economia sommersa in settori non marginali dell'economia	Qual è la teoria del programma sulla funzione del sommerso?	Analisi istituzionale Analisi degli obiettivi
Presenza di sommerso nei sistemi locali: Imprese e istituzioni che fanno parte del sistema territoriale formano reti	Come incide la politica sulle interrelazioni fra le imprese e le istituzioni che fanno parte del sistema territoriale?	Aspetti sociologici e analisi istituzionale Osservazione partecipante
Specificità locale/di settore	Attraverso quali strumenti ed elementi organizzativi il programma si adegua al contesto sociale, economico, istituzionale e agli elementi distintivi del settore? Come reagisce (ha reagito) uno specifico sistema locale/territorio/filiera alla politica? La tecnologia del settore, le specifiche relazioni sociali, le caratteristiche della procedura, come incidono sul risultato?	"Micromarxismo": un'approfondita indagine di caso (o confronto fra un numero limitato di casi) osserva come la tecnologia della produzione, la cultura locale (i modi con cui i soggetti apprendono), o la "tecnologia" del programma (le procedure) hanno consentito/imposto le soluzioni adottate.

4. Come cambiano domande e tecniche a seconda della fase di valutazione

Domande e tecniche di ricerca cambiano a seconda della fase di valutazione (ex ante, in itinere o ex post). La valutazione deve fornire gli elementi per decidere se, come e con quale intensità intervenire (ex ante), come cambiare il programma o migliorarne l'implementazione (in itinere), se proseguire (e come) il programma o terminarlo (ex post).

La valutazione ex ante deve fornire elementi per le decisioni concernenti l'opportunità di intervenire in un'area o un settore, il tipo di intervento da intraprendere e come strutturarlo. Deve quindi rispondere a domande del tipo: esiste una questione? È politicamente rilevante? Deve essere affrontata con un intervento pubblico? Come strutturarla, utilizzando quali canali, coinvolgendo quali partner? Quali effetti derivano dalle varie alternative di intervento? Sulla base di queste domande si individuano i possibili effetti del programma e si collegano agli elementi di project design.

Le tabelle 3, 4 e 5 sono basate su un solo aspetto (la presenza di attività sommerse nei sistemi locali, e segnatamente l'esistenza di reti fra imprese e fra imprese e istituzioni) delle tabelle 1 e 2 e presentano la declinazione ex ante, in itinere ed ex post delle domande e delle tecniche per rispondervi espresse nelle tabelle 1 e 2. Questo aspetto è stato scelto perché riguarda uno degli aspetti sociali cruciali per lo sviluppo locale (vantaggi localizzativi creati dalle interrelazioni sociali) e perché il rafforzamento delle reti di relazioni è uno dei determinanti fondamentali dell'ascesa sociale e dell'inclusione di strati precedentemente marginalizzati.

Questioni	Domande ex ante	Tecniche
Presenza di sommerso nei sistemi locali: Imprese e istituzioni che fanno parte del sistema territoriale formano reti.	Chi parteciperà? Chi rimarrà escluso? Che cambiamenti ci sono rispetto a precedenti politiche (simili/con stessi attori)? Quali attori (imprese, istituzioni, singoli) sono più interessati all'inclusione? Attraverso quali meccanismi? Con quali altri attori sono legati e come cambieranno le relazioni? Come si sono comportati gli attori in situazioni analoghe a quelle del programma? Come sono le relazioni fra gli attori? Come cambieranno? Come sono cambiate in altri programmi? Chi si opporrà? Come si opporrà? Come strutturare l'intervento per minimizzare l'opposizione al programma?	Analisi istituzionale basata su ricerca sul campo. Input da precedenti valutazioni ex post. Pericolo di strumentalizzazione delle risposte: cautela nella ricerca sul campo.

Tabella 3. Set di domande ex ante

La valutazione in itinere studia un programma in via di implementazione allo scopo di reindirizzarlo. Le domande principali riguardano quali risultati, in termini di inclusione sociale, il programma sta ottenendo, come questi risultati sono collegati con i risultati intermedi sullo sviluppo economico, quali meccanismi di delivery sono più adatti a raggiungere i vari gruppi sociali, quali obiettivi di quali attori sono soddisfatti, attraverso quali strategie i gruppi di attori formano e perseguono i loro obiettivi, quali attori stanno beneficiando maggiormente e attraverso quali meccanismi. L'analisi dovrebbe ampliarsi al di là del programma per cogliere l'influenza dei fenomeni sociali indipendenti dal programma sul programma stesso. La tabella 4 esemplifica domande e tecniche per questa fase.

Tabella 4. Set di domande in itinere.

Questioni	Domande in itinere	Tecniche
Presenza di sommerso nei sistemi locali:	Chi sta partecipando? Come è entrato nel programma? Che sta ottenendo?	Analisi istituzionale basata su ricerca sul campo e key informants.
Imprese e istituzioni che fanno parte del sistema territoriale formano reti	Che cambiamenti stanno intervenendo nelle relazioni fra gli attori? Chi si oppone? Perché? Come rispondono gli altri all'opposizione? come sono le relazioni fra gli attori? Come stanno cambiando? Che soluzioni si stanno trovando per risolvere i problemi? Come modificare l'intervento per minimizzare l'opposizione?	Autovalutazione. Tecniche partecipative (p.e., PRA). Osservazione partecipante. Beneficiary assessment.

La valutazione ex post tira le somme di quanto è successo, giudica i risultati e soprattutto trae lezioni per ulteriori interventi (compresa la decisione di non intervenire più in quel campo). Le domande principali sono: se il problema è stato risolto o no, se è ancora politicamente rilevante, se deve essere affrontato con un intervento pubblico, se continuare l'intervento, quali caratteristiche alterare e quali mantenere, o, al contrario, se iniziarne un altro. Bisogna quindi valutare cosa è effettivamente successo ed analizzare quanto di quello che è successo è dovuto a quali elementi del programma e quali forze all'opera hanno contribuito all'ottenimento dei risultati. Le valutazioni ex post dell'impatto sull'inclusione sociale devono cogliere il modo in cui il programma ha interagito con le relazioni fra gli attori per portare ad una maggiore inclusione.

Tabella 5. Set di domande ex post.

Questioni	Domande ex post	Tecniche
Presenza di sommerso nei sistemi locali: Imprese e istituzioni che fanno parte del sistema territoriale formano reti	Quali soggetti hanno partecipato, come sono entrati nel programma? Che ruolo hanno giocato? Che cosa hanno ricavato dal programma? Come sono cambiate le posizioni relative degli stakeholders nel tempo? Cosa hanno imparato gli stakeholders durante il programma (e le altre cose che sono accadute nel frattempo)? Cosa fanno ora?	Analisi istituzionale basata su ricerca sul campo e key informants. Autovalutazione. Tecniche partecipative (es. PRA). Osservazione partecipante. Beneficiary assessment.

Conclusioni

In questa nota propongo che i programmi di sviluppo economico siano valutati in base al loro impatto sull'inclusione sociale. Questi programmi hanno un forte potenziale di inclusione sociale, e possiedono obiettivi sociali. Nonostante ciò, i metodi più frequentemente utilizzati (o proposti) in Italia per valutarli non ne considerano che gli aspetti economici.

Nell'ambito di questa proposta, esamino alcune questioni metodologiche relative alla generazione delle domande da porsi quando si valutano questi programmi, al modo di utilizzare i vari tipi di informazioni (disponibili o generate dal valutatore tramite la ricerca di campo) e alla scelta delle tecniche. Mostro poi come le domande cambiano secondo la fase (ex ante, in itinere o ex post) della valutazione. Per esemplificare gli aspetti metodologici faccio riferimento ad un'ipotesi di valutazione di programmi di emersione in aree svantaggiate (p.e. il Mezzogiorno) in relazione al loro impatto sull'inclusione sociale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- BÀCULO, LILIANA, ed. (1994). *Impresa forte, politica debole*. Napoli: ESI.
- BÀCULO, LILIANA E SARA GAUDINO (2000). *Impresa, territorio, sviluppo economico*. Verso i distretti industriali in Campania. Napoli: ESI.
- BECATTINI, GIACOMO E VINCENZO RULLANI (1993). "Sistema locale e mercato globale." *Economia e politica industriale* (80).
- CAIANELLO, DANIELA E IMMACOLATA VOLTURA (1999). *Programma URBAN-Napoli: sintesi dell'auto-valutazione della Misura 1*. Relazione presentata al II Congresso dell'Associazione Italiana di Valutazione.
- CERNEA, MICHAEL M. E AYSE KUDAT (1997). "Social Analysis for Investment Projects: Rationale, Content, and Methods." Cernea, Michael M. e Ayse Kudat, eds. *Social Assessments for Better Development. Case Studies in Russia and Central Asia*. Washington D.C.: The World Bank.
- FLORIO, MASSIMO (1999). "La valutazione delle politiche di sviluppo locale." Presentato al Convegno AIV su La valutazione delle politiche industriali. Roma, 2 dicembre.
- FREEDHEIM, SARAH (1993). *Why Fewer Bells Toll in Ceara*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology, Master's Thesis.
- GAUDINO, SARA (2000). "Riflessioni su un intervento di politica attiva del lavoro: la L. 608/96." *Quaderni Ig n.1*. Roma.
- HIRSCHMAN, ALBERT (1995). *Development Projects Observed*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- HIRSCHMAN, ALBERT (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- MAZZOLA, FABIO E ADAM ASMUNDO (1999). *I sistemi locali manifatturieri in Sicilia. Analisi dei potenziali distretti industriali*. Palermo: Banco di Sicilia
- MELDOLESI, LUCA (1996). "Al Sud qualcosa di nuovo. Piccola impresa e occupazione" *Nord e Sud*, (11-12)
- MELDOLESI, LUCA (2000). *Occupazione ed emersione*. Carocci.
- MELDOLESI, LUCA E VALERIA ANIELLO (1998). "L'Italia che non c'è: quant'è, dov'è, com'è?" *Rivista di Politica Economica*.
- MINISTERO DEL TESORO (1999). *Programma di Sviluppo del Mezzogiorno e Valutazione ex ante*. Roma: Ministero del Tesoro.