

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. 4: VALUTAZIONE DELL'INCLUSIONE SOCIALE: QUALE
RAPPORTO CON LE POLITICHE PER LO SVILUPPO E I PATTI
TERRITORIALI?**

(Tommaso Marino - Aprile 2000)

Il termine inclusione sociale, con cui vengono caratterizzati alcuni interventi messi in campo a livello sia europeo che italiano, presuppone una visione complessiva del mondo economico e di quello sociale, che permetta di gettare un ponte tra l'area dell'esclusione e dell'emarginazione e quella dell'integrazione, che ha solide radici nel benessere non solo della singola persona ma anche del territorio in cui vive.

Il nesso inscindibile tra situazione economica di un territorio ed inclusione sociale ci porta a considerare anche i progetti di sviluppo come progetti di inclusione sociale, nella convinzione che un territorio degradato da un punto di vista economico sia esso stesso fonte e causa di emarginazione.

La mancanza di questa visione complessiva porta ad una indeterminatezza dei risultati dei programmi e dei progetti che, unita ad una scarsa e forse conseguente carenza di valutazione, lascia forti dubbi sulla reale utilità di tali progetti.

Nel seguito si tenta di analizzare le caratteristiche della valutazione nell'ambito dei progetti di inclusione sociale e di sviluppo, prendendo in esame anche i caratteri generali della domanda di valutazione e delle prassi di valutazione degli organismi di gestione; si accennerà poi ai rapporti tra sviluppo ed inclusione sociale e alla occasione che i patti territoriali potrebbero costituire per politiche di inclusione sociale. A condizione che si avvii una seria attività di valutazione sulle singole esperienze.

1. Valutazione e alibi

Politiche per l'inclusione sociale, servizi alla persona, servizi socio-educativi: questi ambiti di attività sono diventati "caratteristici" del Terzo Settore, con tutta l'ambiguità che questo termine ancora conserva, nonostante gli sforzi di definizione, anche legislativi, degli ultimi anni; hanno mantenuto, tuttavia, una committenza quasi esclusivamente pubblica, nel senso più esteso del termine (dal Comune all'Unione Europea).

Questi stessi ambiti di attività hanno goduto di una sorta di "extraterritorialità" rispetto alla valutazione, basata su alibi tuttora abbastanza condivisi da molti operatori e decisori:

non è possibile valutare un intervento educativo, perché gli effetti, positivi o negativi, dell' intervento su un ragazzino si vedono dopo molti anni, quando è cresciuto; nessuno ha la "formula" per educare bene: ogni persona è diversa e non programmabile (Leonardo da Vinci sarebbe stato un "minore a rischio" ai sensi del concetto più diffuso della legge 216/91);

ogni persona è diversa dall'altra: non è possibile non solo valutare, ma nemmeno monitorare gli effetti di un servizio sociale, di un servizio alla persona.

Politiche per lo sviluppo, servizi di formazione professionale, creazione d'impresa: questi ambiti, riservati per molto tempo ai professionisti dello sviluppo (società di consulenza, grandi imprese, con la dimostrata capacità di correre in aiuto del vincitore...), hanno in comune con le attività precedenti la committenza pubblica, e la scarsa o nulla pratica della valutazione, basata su alibi altrettanto diffusi:

non esiste un concetto univoco di sviluppo;

la formazione si ferma agli esami finali: cosa succede dopo dipende da altri fattori; una volta creata (aiutata) un'impresa il compito è finito.

Viste le dimensioni economiche assunte dal Terzo Settore e i fallimenti degli "sviluppatori professionali", questi ambiti e questi alibi sono diventati comuni a molte ONG che si occupano di queste attività.

Ciascuno dei punti precedenti meriterebbe un approfondimento che va oltre gli scopi di questo scritto. E' in atto un dibattito, serrato anche se iniziato da poco, nel settore dei servizi sociali: accreditamento, norme ISO e UNI, standard, bilancio sociale, sono argomenti all'ordine del giorno. La contiguità con il settore sanitario rischia di far trasferire ed importare da un settore all'altro idee, metodologie e tecniche in maniera acritica e poco approfondita. Tuttavia è importante che il dibattito sia iniziato e che alcuni alibi comincino a vacillare.

Meno serrato sembra, almeno in Italia, il dibattito sulle politiche per lo sviluppo. Alcune valutazioni sono, tuttavia, diventate patrimonio comune e prassi legislativa: ad esempio la VIA (Valutazione d'Impatto Ambientale) divenuta obbligatoria per le aziende a rischio nella presentazione delle domande di finanziamento ai sensi della 488; o la valutazione dell'impatto di genere, imposta dalla Commissione nei PON e POR di Agenda 2000. Sempre in Agenda 2000 è richiesta la valutazione ex-ante e le modalità di quella in itinere ed ex-post, ma è solo un problema di indicatori. Per il resto è assente una prassi di valutazione che vada al di là di alcuni indicatori economici classici.

Se è questo è lo stato della valutazione, proviamo ad analizzare alcuni dei motivi che, a nostro avviso, sono alla base di questo stato di cose.

2. La domanda del committente

Gli interventi che ricadono negli ambiti delineati prima hanno una committenza pubblica (nel senso lato che abbiamo detto prima). Sarebbe logico attendersi una richiesta di valutazione che permetta, a chi stabilisce fondi e linee d'intervento, di capire gli effetti di quello che ha programmato. Questo rimane, nella maggioranza dei casi, a livello di buone intenzioni, con una scarsa capacità di tradursi in richieste esplicite prima e in prassi operative poi. Ciò potrebbe attribuirsi, nel migliore dei casi, ad una scarsa cultura sull'argomento o alla vastità e complessità dei problemi su cui si vuole intervenire; rimane legittimo, però, il dubbio che non si abbia interesse ad una valutazione corretta e trasparente che potrebbe rivelare l'inefficacia delle politiche adottate, traducendosi in un boomerang per i decisori, che sono poi, nella maggioranza dei casi, i committenti della valutazione stessa.

E' il vecchio problema di chi paga. Anche nella certificazione dei bilanci esiste una lettera riservata ai consiglieri d'amministrazione ed una relazione di certificazione all'assemblea dei soci.

Prendendo ad esempio i programmi dell'Unione Europea: non ho mai sentito parlare di programmi che sono andati male. Al massimo non sono stati utilizzati i fondi, il che vuol dire che era sbagliato il target o la linea d'intervento o il dimensionamento dei progetti; ma, una volta spesi i soldi, il programma, come minimo, ha prodotto "buone prassi" e, se è stato previsto un budget per il monitoraggio, risultati di cui nessuno riesce a capire l'importanza e la validità.

La cattiva pratica delle "buone prassi" salva la coscienza a tutti, lasciando in genere il dubbio che quel che si è realizzato possa dipendere da condizioni che vengono date per scontate e quindi non evidenziate. Il ricorso ed il confronto con le "buone prassi" indica spesso scorciatoie per gli interventi che si dimostrano fallimentari rispetto a situazioni locali ed ambientali diverse.

Sarebbe molto più utile, per decisori e progettisti, il racconto delle "cattive prassi". Ma questo, frutto di una attenta attività di valutazione, metterebbe in luce le responsabilità di chi ha attuato il progetto, di chi lo ha scritto, di chi lo ha approvato e finanziato, di chi doveva controllarlo. Paradossalmente, un carico insostenibile.

La domanda di valutazione si riduce nella maggior parte dei casi, ad una serie di indicatori di spesa e di output del progetto. La confusione tra monitoraggio e valutazione è costante; l'ipotesi che un progetto, corretto dal punto di vista delle pratiche burocratiche e delle procedure di spesa, per cui ammissibile ai finanziamenti e non soggetto a distrazione di fondi, possa non ottenere gli obiettivi previsti o ottenerne altri imprevisi, buoni o cattivi, non fa parte delle idee condivise.

3. La prassi dell'organismo gestore

Pur in presenza di una domanda poco chiara, o spesso, nella sua totale assenza, alcuni organismi si organizzano comunque per effettuare attività di valutazione. E' un compito vitale per dare un senso al proprio operato, richiesto dal fatto di operare su

un territorio a stretto contatto con gli utenti/beneficiari/clienti. Tuttavia è spesso problematico il passaggio da una autovalutazione informale, fatta spesso sull'onda di problemi avvertiti o scoppiati all'improvviso, ad una attività organizzata, razionale, formalizzata.

La valutazione viene ancora avvertita come un sovraccarico rispetto al lavoro quotidiano ed alle attività "fondamentali" del progetto. E' un sentire diffuso che coinvolge non solo gli operatori, ma anche i progettisti ed i gestori dell'intervento. E' una conseguenza non solo della mancanza di una domanda precisa da parte del committente, ma anche degli alibi di cui si parlava prima che portano ad una autoreferenzialità degli organismi da cui non è facile uscire.

La mancanza di cultura della valutazione è riscontrabile dalla assegnazione del budget. A livello di progetto, ad esempio, i budget per la valutazione sono, in genere, abbastanza striminziti, quasi ci sia una sorta di pudore a fare questa attività, indipendentemente dal fatto che sia interna o esterna. Questo la dice lunga in merito alle idee di chi progetta che, essendo normalmente un tuttologo, in genere descrive l'attività di valutazione, stabilisce chi la fa e stabilisce quanto costa: generalmente in assenza di competenze specifiche. Ma anche qui "l'inferno è lastricato di buone intenzioni" (Kant). Molte metodologie di progettazione (es. "Project Cycle Management - Integrated approach and logical framework") pongono l'accento sul ruolo fondamentale del monitoraggio e della valutazione, ma sono largamente inutilizzate, sia da chi scrive i progetti sia da chi li seleziona.

L'obiettivo della approvazione del progetto porta: in termini di budget, a rimanere entro i limiti previsti tagliando il superfluo (la valutazione?); ad essere molto ottimisti ed a far vedere tutto come attuabile, fattibile, sostenibile e positivo (non tutti i formulari hanno un richiamo ai rischi della fattibilità).

D'altronde chi approverebbe un progetto a rischio? Ecco di nuovo una situazione paradossale: se le persone o le comunità non si sviluppano ci sono dei problemi a cui nessuno ha voluto o potuto trovare delle soluzioni. Dato che nessuno ha la ricetta in tasca (sarebbe un irresponsabile a tenerla per sé), tutti i progetti sono a rischio ed hanno bisogno di una buona dose di valutazione. I vincoli che si pongono sono, invece, prevalentemente quelli di rendicontazione economica e non di valutazione omogenea ed uniforme per supportare interventi e politiche.

4. Rapporti tra sviluppo ed inclusione sociale

Il quadro delineato porta ad alcune considerazioni:

il mondo che si occupa delle politiche per lo sviluppo della persona e della comunità e il mondo che si occupa dello sviluppo economico non si parlano;

hanno gli stessi problemi di definizione di se stessi;

utilizzano fondi pubblici;

sono complementari: uno produce i guasti (esclusione), l'altro tenta di ripararli (inclu-

sione).

Nonostante questo, oggi nessuno si sogna di considerare lo sviluppo economico separato da quello sociale. Quali siano i rapporti di causa-effetto tra gli interventi dell'uno e quelli dell'altro è quello che differenzia le diverse scuole di pensiero, ma tutti sono concordi nel sottolinearne l'interdipendenza. Ed è proprio la mancanza di valutazione, intesa come riflessione critica sulle proprie attività, che porta a situazioni paradossali come la mancanza di dialogo e la persistenza dei problemi di definizione.

Per fare un esempio pratico: molte attività che si collocano nell'area dei servizi socio-riabilitativi hanno come obiettivo e sbocco finale l'inserimento lavorativo. Sarebbe naturale pensare ad un rapporto stretto tra le organizzazioni datoriali e le strutture che erogano tali servizi. Tutti sanno che non è così. Sono rapporti sporadici ed occasionali, resi difficili dalla scarsa conoscenza e dalla concezione stereotipata dei propri ruoli (Ognuno faccia il suo lavoro, noi imprenditori non siamo assistenti sociali, il mercato ha i suoi vincoli e le sue leggi). Per cui, per esempio, un tossicodipendente, divenuto ex-tossicodipendente, troverà difficilmente un lavoro, vanificando l'attività di riabilitazione svolta dalle strutture preposte. Il mondo economico pensa che non siano di sua competenza gli effetti sociali che produce, anzi deve avere le mani più libere possibile per far quadrare i suoi indicatori (di bilancio); il mondo sociale si arrovella sui "problemi sociali" pensando, spesso, di non dover disturbare il manovratore, perché quello è un altro mestiere.

Problemi analoghi si pongono parlando di sviluppo economico. Le aree o i paesi "in via di sviluppo" sono, per castigo divino, popolate di persone che non hanno voglia di lavorare, ignoranti, retrogradi, senza spirito imprenditoriale, etc..., più qualche problema infrastrutturale. Per cui per anni si sono paracadutati impianti industriali e si sono realizzate megainfrastrutture (alcune mai finite). Trattandosi di castigo divino, il sottosviluppo è rimasto: ma la domanda se una nazione, una regione, un territorio, "si sviluppa da solo" o "è sviluppato da qualcuno" è rimasta attuale, oggetto di dibattito tra le varie scuole di economisti, forse meno tra i vari attori dell'economia reale.

5. I Patti Territoriali

Tuttavia la coscienza dell'interdipendenza tra sviluppo economico e sviluppo sociale ha portato ad un cambiamento delle modalità d'intervento dello stato italiano nelle aree depresse, per innescare processi di sviluppo.

Per le Regioni del Mezzogiorno le aree interessate sono quelle in ritardo di sviluppo (ob.1 dei Fondi Strutturali U.E.); per il Centro-Nord le aree interessate sono quelle colpite da declino industriale (ob. 2), le zone rurali (ob. 5) e le attività o regioni economiche che necessitano di sviluppo (zone ex art. 92.3.c del Trattato di Roma).

Le iniziative ammissibili al finanziamento, nell'ambito del patto territoriale, possono riguardare i seguenti settori: industria, agroindustria, agricoltura, pesca e acquicoltura.

ra, turismo, servizi alle imprese, apparato infrastrutturale.

Lo strumento è definito dalla L. 662/96, art. 2, comma 203, lett. d) come "l'accordo, promosso da enti locali, parti sociali, o da altri soggetti pubblici o privati (...) relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzati da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale".

Finalmente lo sviluppo di un territorio non è solo affidato ai soggetti economici, ma anche agli enti locali, alle parti sociali, alle articolazioni locali dei soggetti pubblici e privati nazionali. La "programmazione concertata" diventa essenziale e dovrebbe porre le basi per una responsabilità condivisa di tutti gli attori, senza deleghe improprie e senza "licenze" di attuare interventi indipendentemente dagli effetti collaterali.

I meccanismi che stanno alla base della creazione di un patto dovrebbero porre le basi per innescare processi di sviluppo sostenibile, in quanto enfatizzano: il protagonismo dei soggetti locali, la capacità degli attori di creare e mantenere relazioni positive, la creazione di partenariati che portano valore aggiunto alle attività di un singolo soggetto. Si muovono, in sintesi, in un'ottica di empowerment della comunità locale nel rispetto degli interessi di tutti.

La valutazione di un patto potrebbe svilupparsi a diversi livelli, in base all'oggetto da valutare.

Sicuramente sarebbero da definire le metodologie per valutare se l'innescio di alcuni processi di sviluppo è avvenuto o è in itinere. Questo è importante per evitare che il patto si risolva in un ennesimo strumento di aiuto alle imprese (non dimentichiamo che i finanziamenti del patto, in media 100 miliardi, possono riguardare soltanto attività produttive) per cui, una volta divisi i soldi di comune accordo, la cosa finisca lì.

Altro aspetto importante potrebbe essere la creazione di un luogo di "valutazione comunitaria" che coinvolga tutti gli stakeholder nell'analisi pre, durante e post, dei singoli interventi, diventando anche un luogo di mediazione dei diversi interessi per la creazione di una mission condivisa. Da questo punto di vista la diversità dei soggetti partecipanti al patto e l'eterogeneità degli interventi previsti, anche non finanziati con i soldi del patto, è un criterio fondamentale per valutarne l'efficacia. Ad esempio, in diversi territori sedi di patto sono stati firmati protocolli sul credito, sulla gestione del personale e la flessibilità salariale, sulla legalità, sulla formazione, con impatti che vanno al di là della semplice dimensione economica, funzionali non soltanto allo sviluppo aziendale.

L'attenzione alle strutture ed ai processi decisionali è essenziale per valutare la qualità del partenariato. Quest'ultimo dovrebbe essere in grado di adottare una visione ampia e integrata nella programmazione e gestione dei progetti, e la sua efficacia dovrebbe essere valutata in base agli effetti a lungo termine prodotti sull'insieme del rispettivo territorio, piuttosto che ai risultati immediati delle attività. I benefici del partenariato devono essere evidenti per tutte le parti interessate, comprese quelle che non sono formalmente interessate. La capacità dei partenariati di durare a lungo

dipende da una combinazione di diversi fattori. I più importanti sono senza dubbio la capacità di ottenere i risultati previsti, l'adattabilità alle modificazioni dell'ambiente, l'attitudine a diversificare le loro fonti di reddito, l'accesso alle risorse e, soprattutto, la capacità di conservare il sostegno di tutte le parti interessate.

Un partenariato che abbia le competenze descritte non si crea dal nulla. Le iniziative adottate per rafforzare la coesione e sviluppare capacità di mediazione e risoluzione dei conflitti sono un indice della vitalità e della sostenibilità delle attività poste in essere. La struttura organizzativa che sostiene e supporta il partenariato è fondamentale.

Ma se questo è un primo scenario di una valutazione possibile di patti territoriali, la realtà è che non c'è nessun progetto di valutazione dei patti, o almeno nessun progetto che sia a conoscenza dei soggetti gestori dei patti. Esistono parametri di spesa, che danno diritto ad accedere ad altre fonti di finanziamento, alcuni indicatori (numero di occupati, etc.), ma non c'è valutazione.

Nonostante la sconsolata conclusione precedente, i patti sembrano essere il luogo ideale di quella ricomposizione tra economico e sociale che è alla base di un intervento di inclusione sociale.

Di fatto, se funzionano bene, svolgono senza accorgersene e senza averlo come obiettivo dichiarato, un ruolo di prevenzione dell'esclusione sociale, che non è un risultato da poco.

Più difficile, anche se il patto rimane a tutt'oggi il luogo privilegiato, è l'assunzione di un ruolo attivo per l'inclusione. Questo non può essere un effetto secondario o inavvertito, ma presuppone l'assunzione di un ruolo e la messa in atto di strumenti ed interventi mirati, con il contributo di tutti gli attori.

C'è il rischio che la "febbre patrizia", che sembra aver preso alcuni dei soggetti locali e nazionali riproduca la separatezza e la categorizzazione degli interventi, vanificando il concetto stesso di patto e di partenariato. Si parla di patti per il sociale, patti economici, patti formativi, patti turistici, magari tutti insistenti sullo stesso territorio e spesso con programmi ed attività non coordinati, fatti a compartimenti stagni. E', forse, un successo della metodologia o della moda dei termini, ma è anche, sicuramente, la negazione dei principi che stanno alla base dei patti "territoriali". Se questo succederà, allora ci si ritroverà ancora a parlare di inclusione sociale soltanto tra "esperti dell'esclusione", con i risultati che, salvo poche lodevoli eccezioni, sono sotto gli occhi di tutti.

