

# 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](http://www.cevas.it)

tel e fax 06 76900111

**CAP. 2: INDICATORI E VALUTAZIONE**  
**(con un'applicazione all'inclusione sociale)**  
(Nicoletta Stame<sup>36</sup> - gennaio 2000)

**L**a valutazione dei programmi sociali, come di ogni altro tipo di programmi, si affida a diversi metodi di raccolta dei dati, a seconda delle esigenze del programma da valutare, delle richieste del committente, delle preferenze del valutatore: in altre parole a seconda degli approcci seguiti nel delineare un disegno di valutazione. Gli indicatori sono tipi di informazioni che possono servire nel corso del monitoraggio e della valutazione dei programmi. Il loro uso pertanto si colloca all'interno di alcuni approcci e non di altri, nell'ambito dell'una o dell'altra funzione, e non è affatto quel metodo universale e sinonimo di valutazione tecnicamente ineccepibile che credono molti che si avvicinano per la prima volta a questi temi.

D'altra parte, l'uso di indicatori nella programmazione e valutazione è diventato molto diffuso grazie ad alcune particolari contingenze. Da una parte, la filosofia del New Public Management con la sua attenzione al risultato, che segue Osborne e Gaebler (1992) nel dire "se non puoi misurare qualcosa non sai distinguere un successo da un insuccesso". Dall'altra parte, il desiderio dei programmatori europei di avere la possibilità di confrontare i risultati dei programmi nei diversi paesi.

È innegabile che i politici e i programmatori abbiano bisogno di "avere le cifre in testa" rispetto ad alcuni aspetti significativi delle politiche che perseguono. Finora lo sono stati il PIL, il debito pubblico, occupazione e disoccupazione, alcuni aspetti del livello della qualità della vita; domani potrebbero esserlo l'emersione, l'inclusione o le pari opportunità. Quando un problema diventa una priorità i politici hanno bisogno di quantificarlo: la novità dell'attuale periodo di programmazione non consiste in questo desiderio di quantificare, ma nel fatto che sono mutati i grandi obiettivi, non si parla più solo di aumento del tasso di sviluppo ma anche della riduzione del disagio sociale e dell'aumento della coesione, e si cerca di quantificare anche questi obiettivi.

Ma una volta individuate queste possibilità di misurazione, occorre poi farne un uso accorto nella elaborazione degli obiettivi dei programmi e nella valutazione dei risultati.

In queste note ci proponiamo:

- di fornire una rapida definizione di indicatori
- di chiarire alcune distinzioni:
- quando si usano gli indicatori e quando altri mezzi di raccolta dei dati (nei principali approcci alla valutazione)
- i diversi tipi di indicatori e il loro uso
- di chiarire pregi e limiti nell'uso degli indicatori nella valutazione
- di fornire esempi per il caso dei programmi per l'inclusione sociale.

## 1. Cosa sono gli indicatori

Nella ricerca sociale di tradizione lazarsfeldiana gli indicatori<sup>37</sup> sono una misura di qualche cosa di difficilmente circoscrivibile: per qualunque concetto complesso, che può essere compreso come il luogo di incontro di diverse dimensioni e variabili, essi servono a misurare diversi aspetti delle variabili. Gli indicatori sono dunque connotati ad una ricerca quantitativa che vuole stimare dei concetti ridotti a grandezze, condotta tramite varie forme di misurazione, dal metro per misurare la lunghezza di una strada, alla complicata costruzione di un questionario da somministrare con un sondaggio per misurare il gradimento per un servizio. Il problema metodologico principale riguarda la attendibilità e validità di ogni indicatore rispetto alla variabile da stimare (cfr. BEZZI-PALUMBO, 1996, p. 49 e segg.).

Nella programmazione e nella valutazione esistono sostanzialmente due modi in cui vengono usati gli indicatori:

il primo è esattamente lo stesso della ricerca sociale, ed è quello usato quando si vuole misurare qualche elemento di un programma: un obiettivo, un risultato, un effetto, un processo, ecc.. Essi servono per rispondere a domande come: quanto di quello che volevamo ottenere (posti di lavoro, persone avviate a un certo percorso, corsi di formazione ecc.) è stato ottenuto? Quanto si è soddisfatti di qualcosa ecc. In questo caso si devono trovare indicatori adatti al singolo programma per poter dire se ha raggiunto o meno il suo obiettivo;

il secondo è quello del "movimento degli indicatori", molto usato da parecchie organizzazioni internazionali, e costituisce un uso particolare del primo: si definiscono degli standard, che possono essere sia mete da raggiungere sia soglie minime sotto le quali non scendere, e ciò a livello mondiale o nazionale o locale. Essi servono da confronto per ogni situazione da valutare. Servono per rispondere a domande quali: di quanto siamo sopra o sotto la media? Di quanto ci avviciniamo al nostro obiettivo? Questo uso riguarda gli indicatori della qualità della vita, della salute, quelli sul reddito pro capite, ecc. (BEZZI e PALUMBO chiamano questo l'uso "normativo" degli indicatori)<sup>38</sup>.

## 2. Alcune distinzioni sull'uso degli indicatori nella valutazione

Dunque, gli indicatori sono misure di particolari dati. Ciò pone l'esigenza di alcune distinzioni: gli indicatori non sono gli unici tipi di dati esistenti (come sembra ritenere chi chiede insistentemente quali sono gli indicatori): essi sono un tipo entro una tipologia che comprende anche dati raccolti tramite analisi qualitative, giudizi di esperti, documenti, ecc.

nell'ambito degli indicatori secondo il primo uso elencato sopra esistono diverse tipologie di indicatori a seconda della fase del programma, della loro generalizzabilità, ecc. (cfr. infra dal rapporto del programma MEANS).

Quando diciamo che non sono gli unici tipi di dati esistenti alludiamo ovviamente al fatto che esistono altri modi di raccogliere dei dati, ed in particolare i dati forniti da analisi qualitative in profondità. La scelta per l'uno o l'altro tipo di dati viene fatta all'interno delle strategie di ricerca seguite dal ricercatore.

In particolare in valutazione abbiamo riconosciuto l'esistenza di tre principali approcci<sup>39</sup> (STAME, 2000), che corrispondono a tre diversi modi di considerare la pietra di paragone rispetto alla quale dare dei giudizi sull'esito del programma che si sta valutando<sup>40</sup>. Qui di seguito diamo un rapidissimo cenno ai tre approcci, per poterci soffermare sul significato che per ognuno di essi hanno gli indicatori.

Il *primo approccio* è quello "positivista" che consiste nel considerare riuscito il programma che abbia raggiunto i propri obiettivi. La pietra di paragone è dunque il programma, visto come una sequenza di obiettivi-mezzi-risultati-effetti. Il problema della valutazione è quindi quello di individuare correttamente gli obiettivi (il concetto da scomporre) articolandoli in effetti da ottenere, e poi di misurare quanto essi siano stati raggiunti. Questo è il modo principe dell'analisi quantitativa di origine Bureau of Applied Social Research, e qui vi è un ampio uso degli indicatori come misura dello stato delle variabili dipendenti provocato dall'intervento sulle variabili indipendenti, ottenuta tramite sondaggi e altri tipi di rilevazioni.

Il *secondo approccio* è quello "della qualità" o "standardising" (definizione contenuta in EGGERT, 1999), e consiste nel giudicare quanto un dato intervento abbia permesso di avvicinarsi ad uno standard di qualità, che costituisce la pietra di paragone: come è ovvio, qui si ha l'uso degli indicatori come mete, nel senso che l'obiettivo non è quello di raggiungere un dato risultato in una data situazione, bensì che ogni situazione debba avvicinarsi ad un dato standard<sup>41</sup>, e può ricevere un punteggio rispetto ad altre nella scala di avvicinamento allo standard: SCRIVEN (1992) parla di logica della valutazione come di "grading, scoring, apportioning, ordering". Questa valutazione si può applicare anche per un servizio offerto regolarmente e in assenza di un programma, e viene svolta con metodi diversi: si possono fare sondaggi se gli

standard sono definiti, ma si possono anche chiedere a degli esperti di definire dei criteri di giudizio e di dare dei punteggi.

Il *terzo approccio* è quello "costruttivista", nel quale nel corso della valutazione le parti definiscono ciò che costituisce un successo del programma. In questo caso non si hanno pietre di paragone preordinate, ma è l'analisi del processo e di ciò che sta avvenendo, anche alla luce del confronto con altre situazioni simili conosciute dagli stakeholders e dai valutatori, che costituisce il punto di riferimento. In questo caso, i metodi di ricerca sono prevalentemente di tipo qualitativo (osservazione, interviste in profondità, triangolazione tra metodi diversi, ecc.).

Tutto questo deve predisporci a capire che in una situazione data può esistere un programma definito o meno, possono esistere degli standard di qualità dei servizi accettati o essere da definire; comunque se la situazione è - come nella maggior parte dei casi - diversa dal previsto non per questo non possiamo valutarla alla luce di esperienza, intuito, altri confronti. Ciò ci conduce a ritenere che in molte situazioni non è possibile definire degli indicatori finché non si sia riusciti a individuare le variabili da misurare (e molte volte ciò non è lo scopo principale della valutazione).

Veniamo ora all'altra distinzione, che è quella tra le diverse tipologie di indicatori<sup>42</sup>. Qui si può rimandare alla produzione del gruppo MEANS che ha fatto una grande opera di inventario e di sistemazione (EC, MEANS collection, 1999, vol. 2), individuando tipologie di indicatori (a p. 19) che si distinguono:

- riguardo al modo di elaborare l'informazione: semplici, derivati, composti
- riguardo alla comparabilità dell'informazione: specifici, generici, indicatori-chiave
- riguardo all'ambito dell'informazione: di contesto, di programma
- riguardo alle fasi del programma: di risorse, di output, di risultato, di impatto
- riguardo ai criteri di valutazione: di rilevanza, di efficienza, di efficacia, di performance
- riguardo al modo di quantificazione e all'uso della informazione: di monitoraggio e di valutazione.

Qui non possiamo che rimandare al volume di MEANS per l'eshaustività con cui è trattato l'argomento, sia dal punto di vista definitorio e concettuale, che da quello degli esempi. Mi limiterò a riprendere alcuni aspetti rilevanti per il nostro discorso, riferendomi ad alcune soltanto di quelle tipologie:

- a) un indicatore specifico non serve a fare confronti; un indicatore generico serve a fare confronti interni allo stesso programma; solo l'indicatore-chiave serve a fare confronti esterni al programma (esempi di indicatore-chiave tratti dal campo dello sviluppo urbano sono: la percentuale di fondi allocati, il numero di ore di servizio ricevute da ogni beneficiario, il tasso di soddisfazione, la percentuale di persone che non ha più bisogno di aiuto dopo 18 mesi) (EC, MEANS collection, 1999,

p. 153)

- b) molto spesso si confondono gli indicatori di contesto (dati statistici che si possiedono già) con quelli di programma che non si sa come raccogliere: tipico esempio è il numero dei disoccupati nell'area che può essere sempre lo stesso anche se il programma ha trasformato molti di essi in occupati, il numero di persone a rischio, ecc.
- c) gli indicatori di monitoraggio sono raccolti dal personale interno su schede prefissate, mentre le informazioni che servono alla valutazione sono di vario tipo (anche indicatori), sono raccolte dall'equipe di valutazione con tutti i metodi della ricerca sociale e la strategia della ricerca può anche cambiare nel corso della valutazione.

Uno dei problemi principali riguardo agli indicatori è costituito dall'uso che se ne fa nell'ambito del sistema informativo per il monitoraggio e la valutazione. Il monitoraggio si basa prevalentemente sulla raccolta di dati riguardanti una serie di indicatori stabiliti in anticipo dal management del programma e raccolti nel corso della implementazione del programma da addetti interni<sup>43</sup>.

La valutazione può raccogliere diversi tipi di dati a seconda dell'approccio seguito in ogni caso (vedi sopra): quindi indicatori di stato delle variabili se seguirà l'approccio positivista, indicatori di standard se seguirà l'approccio della qualità, classificazioni dei significati se seguirà quello costruttivista. La raccolta di questi dati avverrà con metodi diversi da parte di ricercatori esterni più o meno coadiuvati da interni, e con una maggiore o minore partecipazione di stakeholders e beneficiari.

Importante è non confondere l'adempimento in cui consiste riempire una scheda di monitoraggio composta da tanti items (altrettanti indicatori) con l'apprendimento che si ricava da una ricerca valutativa che si ripromette di indagare sugli esiti di un programma.

### 3. Pregi e limiti nell'uso degli indicatori

Finora abbiamo visto cosa sono gli indicatori. Ora vogliamo discutere del loro uso più o meno appropriato secondo le distinzioni che abbiamo tracciato fin qui. Distingueremo tra aspetti positivi e negativi, pregi e limiti.

L'aspetto positivo è certamente legato all'idea di assicurarsi un buon sistema informativo, di sapere se si stanno raggiungendo i risultati voluti o si sta semplicemente sperperando il denaro pubblico: è l'idea del governo basato sui risultati, del conoscere ciò che sta succedendo per poter correggere in tempo in caso di deragliamento, e del poter fare confronti tra rendimenti dei diversi programmi. Questa è la filosofia della National Performance Review di GORE, e di molti sistemi

di New Public Management che hanno ispirato anche la nostra legislazioni di riforma della P.A. e che comunque ispirano i programmi europei. In questo senso, un buon sistema di indicatori significa un buon sistema informativo per meglio governare: chi potrebbe essere contro? Non è certo questo l'oggetto delle nostre preoccupazioni. Anzi, occorre sforzarsi di tradurre il più possibile in quantità da misurare ciò che riteniamo sia cruciale per il programma: ma occorre fare attenzione di farlo nel modo giusto (e qui possono aiutare le tipologie di MEANS), interrogandosi sul significato che tale uso ha per la valutazione<sup>44</sup>.

Esistono infatti dei limiti nell'uso degli indicatori che riguardano sia le possibili distorsioni indotte nei comportamenti sia l'inadeguatezza dei dati così raccolti per formulare una analisi valutativa.

La letteratura si è a lungo soffermata sul primo tipo di limite, che deriva dallo stravolgimento dello strumento indicatore che possono fare gli amministratori nell'implementazione di un programma. Può succedere che invece di usare l'indicatore per misurare qualcosa, si faccia qualcosa (che non si sarebbe fatto) per far sì che l'indicatore sia positivo: è il goal displacement di cui parla Perrin (1998) con il famoso esempio della pesantezza dei mobili polacchi dovuta al fatto che gli obiettivi della programmazione del settore mobiliario erano formulati in tonnellate. Oppure può succedere che si tengano bassi gli indicatori di meta, così riducendo l'efficienza dei servizi, per evitare di risultare inadempienti (ne è stato un classico esempio l'orario dei treni, che si è raramente modificato anche in presenza di macchinario più veloce).

CAMPBELL denunciava il pericolo di specificare come obiettivi del programma misure passibili di manipolazione da parte dei burocrati; al suo "experimenting administrator" consigliava di preoccuparsi del problema e di non identificarsi con le soluzioni, e avvertiva del pericolo di "imporre l'indicatore per legge" (legislating the indicator) (CAMPBELL, 1994).

Mi sembra comunque che ci si sia soffermati di meno sui limiti che l'uso di indicatori può avere nell'impostare un disegno di ricerca valutativa.

Vorrei soffermare l'attenzione su alcuni di questi, riscontrabili nella pratica quotidiana.

Il *primo limite* comporta trascurare la complessità delle politiche. Per rendersi conto di quanto stiamo dicendo si guardi il volume di MEANS che dedica circa un centinaio di pagine ai campi di applicazione degli indicatori, suddivisi per aree di intervento, priorità, scopi principali. Per chiunque sia esperto di un problema o di una politica sarà un bell'esercizio vedere a quanta poca cosa si riduca il proprio sforzo di entrare nella complessità dei problemi, capire le influenze trasversali tra tipi di programmi, ecc..



Questo metodo comporta un grande appiattimento nella valutazione delle politiche e dei programmi, perché sfugge la differenza fatta da ogni tipo di intervento. Si pensi alle politiche di aiuto alle imprese, basate alternativamente su aiuti diretti o indiretti, discrezionali o automatici: tutti aspetti che vengono sistematicamente azzerati dall'indicatore: "percentuale di aziende assistite che sono ancora attive 18 mesi dopo", che pure è un utilissimo indicatore di impatto per la valutazione ex post. In questo caso il problema è che dietro ogni programma c'è una ipotesi di spiegazione del cambiamento sperato, e per dare un giudizio che serva a migliorare i programmi o a reindirizzarli non basta vedere se c'è stato il risultato voluto, ma bisogna guardare cosa è successo nella "scatola nera" dei mezzi e del processo, e capire come ha funzionato.

Un *secondo limite* riguarda l'inadeguatezza rispetto alla filosofia dei programmi. Si riscontra, ad esempio, quando si pretende di confrontare i programmi attraverso indicatori che mettano su uno stesso piano gli interventi condotti in zone diverse a fronte dell'obiettivo di uno sviluppo autonomo che sfrutti peculiarità proprie della situazione. Su questo si legga l'articolo di ELENA SARACENO (1999) su Leader, che dimostra che per programmi basati sullo sviluppo locale integrato non ha alcun senso confrontare i dati dei singoli casi per uno stesso indicatore, e che occorra individuare delle categorie analitiche significative rispetto alle quali vedere quali abbiano una rispondenza in un luogo piuttosto che in un altro. Questo ragionamento, ovviamente, ha a che fare con la diversità degli approcci: per programmi come quelli si raccomanda l'approccio costruttivista e non quello positivista.

Un *terzo limite* riguarda la pretesa di impostare disegni di valutazione ex post sulla base del confronto tra indicatori rilevati prima e dopo la somministrazione del programma. Un errore tipico proviene dal fatto che spesso si confrontano indicatori di contesto di prima e di dopo, senza tener conto di quelli di programma.

Come è noto (e lo dice anche UE, MEANS programme, 1999, p. 25), la valutazione ex post non può basarsi solo sugli indicatori di contesto, ma deve tener conto del comportamento di quelli di programma entro quelli di contesto. Infatti, gli indicatori di contesto iniziali sono prevalentemente indicatori di bisogni, che non saranno tutti presi in considerazione dagli obiettivi dei programmi, mentre il confronto finale, post-intervento, deve riferirsi alla popolazione obiettivo e non a tutto il contesto. Qui il problema riguarda la necessità di elaborare categorie per analizzare il programma, la sua efficacia particolare dato l'uso di determinati mezzi e i processi messi in atto, e non limitarsi a conoscere la natura di un bisogno precedentemente all'intervento, e successivamente ad esso.

Per concludere su questo punto. Per i committenti della valutazione, i manager dei programmi, ecc. che non hanno tempo e voglia di leggere le valutazioni pochi indicatori essenziali danno un'idea se le cose vanno bene o male: il loro desiderio è tro-

vare per ogni politica un indicatore principe (es. per la politica per l'occupazione: quanti posti creati) per poter basare su quello le loro decisioni. Gli indicatori diventano dunque una scorciatoia per gestire una politica economica, ma sono uno strumento molto rozzo e approssimativo. La valutazione, pur non potendo contestare questo stato di cose, ha una funzione chiave nell'assestamento e nel reindirizzo di una politica; al suo interno gli indicatori possono svolgere una importante funzione, a patto di acquisire un ruolo più limitato e reso coerente con la logica dei programmi, abbandonando il ruolo assolutizzante e pericolosamente strumentalizzabile che veniva loro attribuito.

#### 4. Quali indicatori per le politiche per l'inclusione sociale?

Cerchiamo ora di collegare il nostro ragionamento alle politiche per l'inclusione sociale. Per far questo terremo presente il II Rapporto Intermedio e il Rapporto Finale di valutazione del Vides<sup>45</sup>.

Ci sono varie cose da osservare. Innanzitutto, sembrerebbe che - contrariamente agli altri settori dell'intervento pubblico - nelle politiche di inclusione sociale ci sia meno ossessione per gli indicatori: perlomeno questo è quello che dicono molti testimoni. Non so però cosa potrebbero pensare ad es. al Dipartimento per lo sviluppo e la coesione sociale del Ministero del Tesoro che sta elaborando gli indicatori per la nuova programmazione... In effetti, la stessa attività della Commissione sulla Povertà ha ruotato intorno alla stima dell'indice di povertà, che è un indicatore del bisogno di una politica (indicatore di contesto, e utile per valutare la rilevanza di un programma). Inoltre, anche tutto quello che ha a che fare con la stima del target delle politiche (esclusione da ...), ossia con la stima del disagio (handicap, dispersione scolastica, ecc.), è legato all'uso di indicatori. Temo invece che si farà un grande uso di indicatori di contesto, in mancanza di lavori seri sull'attuazione dei programmi.

Inoltre, nel II Rapporto Intermedio si distingue tra indicatori di politiche e di programmi; e si dice che non ci sono indicatori di politiche ma solo di programmi. Queste osservazioni rimandano ad una tesi che potremmo formulare così: non esiste una politica per l'inclusione, se non quella che può essere dedotta da singoli programmi e leggi; pertanto ci si trova in una situazione arretrata perché non potendo valutare un insieme coerente di indicazioni (la politica, appunto), bisogna accontentarsi di valutare i programmi, che non sono altro che espressione di un fondo da spendere. A p.25 questo pensiero viene sintetizzato così: "mancando una traduzione delle nozioni di 'lotta all'esclusione sociale' in policies integrate, di fatto quasi nessuna ricerca valutativa viene commissionata per valutare esiti a livello multidimensionale. Uno dei rischi che corriamo è quello di realizzare al massimo piuttosto che valutazioni di politiche per l'inclusione sociale, solo valutazioni connesse all'attuazione di un particolare provvedimento e legge, di un programma (Urban piuttosto

che Occupazione) o servizio e quindi valutazione in funzione della fonte finanziaria attivata. Ciò a fronte di un'attenzione crescente al tema delle politiche integrate sul territorio e dell'enfasi posta a livello UE sulle strategie di mainstreaming e sulla sinergia necessaria tra diversi fondi (FSE, FEOGA, FESR)".

Morale: se esistesse una politica ci sarebbe qualcuno che ne commissionerebbe la valutazione, mentre esistendo solo dei programmi di spesa se ne chiede solo una rendicontazione (controllata dagli auditors europei, i quali ottusamente capiscono sì di spesa, ma non sono fini conoscitori della politica).

Questo ragionamento si presta a due tipi di osservazioni. In *primo* luogo, è indubbiamente vero che finora l'attenzione dei committenti di valutazioni è stata centrata sul puro raggiungimento degli obiettivi limitati di alcuni programmi di spesa - cosa a cui si sono attenuti anche molti valutatori - e che ciò contrasta con gli stessi regolamenti europei che chiedono valutazioni plurifondo. Infatti, i diversi fondi servono comunque ad articolare alcuni principi generali di politica europea, tra cui quello dell'inclusione che è alla base del FSE, e dovrebbe essere possibile usare meglio le possibilità connesse all'assistenza ed alla valutazione..

Un *secondo* tipo di osservazioni, invece, è di carattere più generale, ed è che comunque non è facile valutare una politica perché molto raramente essa è un insieme coerente di indicazioni. Invece, nei programmi di spesa che incarnano quella politica (e che sono programmi specifici, ciascuno dei quali si riferisce ad un particolare gruppo sociale di cui mira all'inserimento sociale: legge 216 per le cooperative sociali, fondo antidroga, ecc.) non è impossibile identificare il target, e chiarire la teoria del cambiamento desiderato (il meccanismo, direbbe CAROL WEISS, 1997<sup>46</sup>). Se si riesce in questo, sarà possibile valutarne i risultati alla luce di quanto succede nel corso della implementazione, e non limitarsi alla pura rendicontazione. Anzi, la vera sfida che sta di fronte alla valutazione è riuscire a dare un giudizio sull'efficacia dei programmi, e non limitarsi all'auditing della spesa.

È vero che la politica per l'inclusione sociale non è ben definita, anche se esiste un ministero per la Solidarietà Sociale che comunque esprime una volontà politica. Credo tuttavia che una politica (quella per l'inclusione sociale non diversamente da altre) non sia altro che l'insieme coordinato di una serie di interventi condotti da diverse istituzioni su gruppi particolari di soggetti. Essa emerge da un insieme composito, è il frutto tanto di scelte centrali, quanto di attuazioni decentrate e di spinte dal basso. Quindi, in fondo, non appena sorge un problema (ossia si percepisce come non più accettabile uno stato di bisogno) e si pensa a far qualcosa per affrontarlo, lì si comincia a delineare una politica.

E questo è quanto è successo in Italia: si è cominciato a dire che certe differenze, o certe situazioni di disagio e di povertà non erano più tollerabili, e si sono pensate forme di partecipazione al lavoro, alla vita collettiva, all'educazione, ecc. da parte

delle persone che si trovavano in quelle condizioni. Se esistesse un chiaro documento governativo sull'inclusione, non è detto che le cose andrebbero meglio; d'altra parte, certe scelte per l'inclusione e contro l'esclusione sono un dato di fatto.

Alcuni pensano che la difficoltà di formulare una politica per l'inclusione sociale nasca dalla sua multidimensionalità (si è esclusi dal lavoro, dai consumi, dall'istruzione ecc.) a differenza di altre politiche che sono definite dal settore di riferimento (es. le politiche industriali, le politiche scolastiche). A mio parere la maggior parte delle politiche sono trasversali e multidimensionali: basti pensare alla politica della Difesa che oggi si occupa di interventi umanitari, e a quella industriale che è strettamente legata alla ricerca per l'innovazione tecnologica, alla politica fiscale, alla localizzazione urbanistica, ecc.. Tutto questo significa che nel valutare una politica occorre sempre tener conto di molti aspetti.

Ma allora, come si valuta una politica? Si può studiare come si definiscono i problemi, come si pensa di affrontarli, cosa cambia a seguito all'attuazione di leggi o programmi. Ma non ci si illuda di poter delimitare il campo di applicazione di una politica allo stesso modo di come si fa per un programma, perché la politica è l'insieme di misure anche diverse, più o meno convergenti, mentre il programma si compone di azioni che dovrebbero essere coerenti, per quanto articolate. Pertanto valutare una politica vuol dire prendere in considerazione l'insieme delle spinte e cercare di stabilire un risultato complessivo che emerge dal confronto tra diverse parti. In mancanza di questo, l'uso di indicatori macro di bisogno (livello di povertà, numero di tossicodipendenti, ecc.) per un confronto intertemporale non dice nulla del successo o meno di una politica, perché non dà indicazioni su cosa ha effettivamente funzionato<sup>47</sup>.

Diversa è la situazione per i programmi. Questi mirano ad uno scopo definito e indicano il metodo per ottenerlo. È vero che i programmi sono spesso carenti nella indicazione della teoria per cui il cambiamento desiderato dovrebbe realizzarsi, e che spesso vengono attuati in modo diverso da quanto previsto; ma essi definiscono un contesto nel quale è possibile trovare relazioni di efficienza e di efficacia. La vera sfida della valutazione sta proprio nella capacità di esplicitare la teoria del programma: perché il tal gruppo dovrebbe riuscire ad integrarsi per mezzo di quella tal misura?

Per concludere su questo punto, penso che una politica si attua tramite i programmi, e la valutazione di questi ultimi dovrebbe riferire gli obiettivi di spesa agli scopi della politica. In altre parole, valutare i programmi è un compito nobile e non secondario, nella misura in cui si riesce a ricondurre il giudizio che si dà del programma ad una considerazione della politica.

Infine, tornando all'uso di indicatori sociali contenuto nel Rapporto Finale ci sono esempi che potrebbero essere discussi alla luce delle cose dette più sopra. Si vedano, in particolare, gli indicatori demografici individuati dal consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite nel 1995 per gruppi identificati come svantaggiati (cit. in Rapporto Finale Vides, p. 11).

Per quanto vengano presentati come un caso di uso modesto di indicatori, non per generalizzare tra tutti i paesi ma per misurare l'integrazione sociale per gruppi specifici entro uno stesso paese, potrebbero essere usati per un confronto *ex ante* / *ex post* che sarebbe totalmente fuorviante. L'idea è di tenere sotto controllo l'andamento nel tempo di una serie di indicatori rilevati per gruppi svantaggiati e per gruppi "normali" (come vengono rilevati? come media?) in modo da vedere se si riduce nel tempo la differenza. Si tratta semplicemente di una osservazione di uno stato di "carezza" rispetto ad una "normalità". Può servire a dirci che senza una politica apposita la differenza non si riduce, ma se fossimo in presenza di una politica articolata su diversi programmi non ci direbbe molto su quali hanno successo e quali no, e perché.

## 5. Riassumendo

In queste note abbiamo cercato di chiarire alcuni punti che ricorrono nei dibattiti sul modo di valutare i programmi, e che hanno a che fare con quella che consideriamo l' "ossessione per gli indicatori". Riassumendo potremmo dire che queste sono le conclusioni che ci stanno più a cuore:

- usare gli indicatori solo quando è possibile quantificare e ha senso confrontare i dati raccolti; altrimenti usare altri tipi di dati, e approcci basati sul confronto significativo tra situazioni diverse: la cosa fondamentale è che esistono più tipi di approcci alla valutazione, e non solo quello positivista-quantitativo-sperimentale che si fonda sull'uso di indicatori; in ogni situazione, per alcuni aspetti può essere utile usare alcuni tipi di indicatori, per altri no: esistono molte tipologie di indicatori, e occorre apprenderne l'uso;
- quanto agli indicatori normalmente usati dai programmatori, interrogarsi su ciò che dicono e su ciò che celano; non accettare mai l'assolutizzazione dell'indicatore;
- le politiche per l'inclusione sociale non sono diverse dalle altre politiche: sono tutte (o quasi!) multidimensionali, incerte, articolate su programmi ...



## BIBLIOGRAFIA

- AGNOLI, M.S., 1994, *Concetti e pratica nella ricerca sociale*, Milano, Angeli
- BEZZI C., PALUMBO M., 1996, *Questionario e dintorni*, Perugia, Gramma
- CAMPBELL, D.T., 1994, "Retrospective and prospective on program impact assessment", in *Evaluation Practice*, 15 (3)
- CANNAVÒ, L., 1999, *Teoria e pratica degli indicatori nella ricerca sociale*, Milano, LED
- EGGERT, H., 1999, *Project Cycle Management 2000*, mimeo
- E.C. STRUCTURAL FUNDS, MEANS collection, 1999, *Evaluating structural programmes, vol. 2, Selection and use of indicators for monitoring and evaluation*, Luxemburg, Office for Official Publications of the E.C.
- MARTINI, A., 1999, *Non solo indicatori: quali cautele dall'esperienza americana di performance management?*, relazione al Convegno del Cogest "Gli indicatori di efficacia e di efficienza: stato dell'arte e prospettive", Roma, dicembre
- OSBORNE, D., GAEBLER, T., 1992, *Reinventing Government*, Reading, MA, Addison -Wesley; tr. it. *Dirigere e governare*, Milano, Garzanti, 1994
- PERRIN, B., 1998, "Effective use and misuse of performance management", in *American Journal of Evaluation*, 19 (3)
- PERRIN, B., 2000, *Donald T. Campbell and the Art of Practical "in-the-Trenches" Program Evaluation*, in Bickman, L., cur., *Validity and Social Experimentation*, vol. 1, London, Thousand Oaks, Ca, Sage
- SARACENO, E., 1999, "The Evaluation of Local Policy Making in Europe": Learning from the LEADER Community Initiative, in *Evaluation*, 5(4)
- SCRIVEN, M., 1993, *Hard-won Lessons in Program Evaluation*, New Directions in Program Evaluation, vol. 58, S. Francisco, Ca, Jossey Bass
- STAME, N., 1998, *L'esperienza della valutazione*, Roma, SEAM
- STAME, N., 2000, *Tre approcci principali alla valutazione*, mimeo (di prossima pubblicazione in Palumbo, M., *Il processo della valutazione*, Milano, Angeli)
- WEISS, C., 1997, "How Can Theory-based Evaluation Make Greater Headway?", in *Evaluation Review*, vol. 21, n. 4
- WEISS, C., 1999, "The Interface Between Evaluation and Public Policy", in *Evaluation*.

