

# 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

## PRESENTAZIONE

Questo volume si occupa di un tema tanto vasto quanto affascinante: la valutazione delle politiche di inclusione sociale. I saggi che vengono presentati possono essere descritti come un tronco (il saggio di LILIANA LEONE) su cui si innestano vari rami (gli altri contributi). Non vi è alcuna pretesa di sistematicità e completezza: il tema è complesso, e altri aspetti potrebbero essere affrontati. Ma l'albero è frondoso, può dare riparo a chi ne ha bisogno, e può essere l'inizio di un bel boschetto.

Il saggio introduttivo di LILIANA LEONE, che si basa su una approfondita ricerca sullo stato dell'arte in materia sia a livello europeo che internazionale, ha il merito di porre con chiarezza ed immediatezza una serie di interrogativi sulle politiche sociali e il modo di valutarle. Si potrebbe dire che esso è pone sul tappeto questi temi:

- occorre ragionare di più su cosa siano le politiche di inclusione sociale (misure specifiche e mirate a categorie di esclusi? Politiche "integrate"? misure universalistiche e che comportino un miglioramento complessivo?) e su come leggi, programmi e progetti si inseriscano nel contesto più ampio delle politiche. Occorre individuare il modo in cui si pensa che si verifichino gli effetti sociali di inclusione, ed il loro rapporto con altri tipi di effetti;
- è buona cosa che ormai molti programmi contengano una clausola valutativa, ma bisognerebbe che ci fosse un migliore rapporto (temporale, contenutistico, ecc.) tra programma e valutazione, e che non ci fosse una pura e semplice sovrapposizione tra di essi, che fa sì che monitoraggio e valutazione si distinguano a fatica;
- occorre discutere su come sono state fatte finora le valutazioni; in primo luogo, ammettendo una molteplicità di approcci, non limitandosi a quello che viene definito l'approccio della qualità, e recependo molti stimoli provenienti dagli approcci partecipativi alla valutazione; in secondo luogo, mettendo in discussione l'uso degli indicatori, ritenuto da più parti metodo valutativo per eccellenza, ma che va usato in modo accorto.

Gli altri saggi raccolgono alcuni di questi spunti. Gli interventi di LAURA TAGLE e di TOMMASO MARINO riguardano aspetti simili: il rapporto tra effetti di inclusione delle

politiche sociali e effetti sociali delle politiche di sviluppo. Il contributo di Laura Tagle parte da esperienze di lavoro in tal senso condotte in altri contesti (*Banca Mondiale, programmi di sviluppo*) e applica quella esperienza alle politiche di emersione del lavoro non regolare che, come è noto, non riguardano solo l'offerta di lavoro ma l'ambiente sociale e istituzionale, la legalità e la fiducia.

Il contributo di TOMMASO MARINO si basa su una vasta conoscenza sul campo intorno al funzionamento dei programmi europei e delle nuove forme di "programmazione concertata", una formula che potrebbe contenere positivi sviluppi per la partecipazione dei soggetti locali di vario genere allo sviluppo economico. Mentre il primo di questi saggi si sforza di offrire indicazioni per la valutazione in un settore in cui finora (per fortuna?) nessuno ha ancora emanato "linee guida", il secondo è particolarmente attento alle storture (autoreferenzialità) già innescate nel modo in cui a livello europeo si domandano e si usano le valutazioni.

Da entrambi esce una sana dose di pragmatismo: fare della valutazione degli effetti sociali dei programmi di sviluppo economico una occasione per comprendere cosa potrebbe funzionare, come si potrebbe imparare da progetti che per definizione sono "a rischio", hanno effetti "immateriali", devono essere contestualizzati.

NICOLETTA STAME raccoglie lo spunto sugli indicatori, muovendosi tra il tentativo di venire incontro alle esigenze del committente di avere "pochi indicatori significativi" e il bisogno della ricerca di distinguere tra tipi di indicatori, a seconda degli approcci che si seguono e degli usi della valutazione che si vogliono fare. In particolare questo contributo cerca di ricondurre questa tematica agli indicatori per le politiche sociali.

L'insieme di questi saggi offre una materia di riflessione che non è destinata ad esaurirsi nell'ambito di una rassegna dell'esistente, ma mira a gettare basi per nuovi modi di fare valutazioni delle politiche sociali, più capaci di cogliere il rimandarsi delle diverse componenti dei programmi e dei loro diversi effetti, più attente al modo in cui le valutazioni possono essere utilizzate da tutti i soggetti coinvolti.

*Nicoletta Stame, Novembre 2000*

## PRESENTAZIONE

**V**alutare significa sostanzialmente verificare se i risultati di un programma, definito nei suoi obiettivi, nei suoi tempi e nelle sue risorse, sono stati raggiunti e in che misura.

Se questo è vero, valutare azioni e “policies” per l'inclusione sociale è davvero complesso e difficile: le variabili in gioco sono infatti molte e spesso “refrattarie” ad essere misurate con i metri che la consuetudine ci fa considerare oggettivi. È come muoversi in uno scenario continuamente mutevole - ad iniziare dalla accezione dei termini utilizzati - in cui è arduo fissare punti fissi peraltro indispensabili per un serio lavoro di valutazione.

Tra una ricognizione ragionata dei modelli utilizzati negli ultimi anni e una serie di suggerimenti per l'identificazione di un percorso più articolato e completo, il presente lavoro si offre come un contributo serio e appassionato a quanti hanno a cuore la reale efficacia degli interventi per l'inclusione sociale e la qualità della vita delle persone (di ciascuna persona!) che stanno dietro le cifre.

Per il VIDES la collaborazione alla ricerca è stata l'occasione per approfondire il senso e il metodo dei suoi interventi, nonché lo stimolo a non darne mai per scontata l'efficacia.

Purtroppo l'efficacia di un intervento non è sempre direttamente proporzionale alla buona volontà e alla buona intenzione di chi lo compie: occorrono rigore e metodo per poter affermare che un'azione è una buona azione, e la valutazione è l'unico strumento che abbiamo per poterlo fare.

*Bufalo*

Internazionale

*Gianni del*

Presidente Vides

**CAP. 1: REPORT DELLA RICERCA:  
LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE DI INCLUSIONE  
SOCIALE IN ITALIA (Liliana Leone)<sup>1</sup>**

## 1. Contesto, obiettivi e metodo della ricerca

Il presente rapporto riguarda una ricerca<sup>2</sup> cofinanziata nel 1999 dalla Commissione Europea (DGV/E Occupazione Affari Sociali). La ricerca si è realizzata in quattro Stati Membri (Belgio, Germania<sup>3</sup>, Italia, Spagna<sup>4</sup>), ed era coordinata dal Professor JAN VRANKEN dell'Università di Anversa - Department CASUM.

Così come affermato nella proposta del progetto la ricerca si proponeva di identificare e analizzare negli Stati Membri esperienze di valutazione di azioni e politiche per l'inclusione sociale.

"Therefore, four paths will be followed:

- 1 the identification of good practice in terms of strengths and weaknesses
  - in former poverty programmes of the Commission
  - in comparable programmes at national and regional levels
- 2 the analysis of these evaluation methods
- 3 the strengthening of these methods by developing a system of social exclusion/inclusion indicators and instruments
- 4 the developing of a contextual model of evaluation".

Come partner italiano abbiamo sviluppato (da marzo 1999 a febbraio 2000) uno studio basato sull'analisi di tipo documentario e bibliografico, sulla raccolta di testimonianze e interviste di referenti nazionali (istituzionali e del privato sociale) delle politiche di lotta all'esclusione sociale e sulla raccolta e comparazione di casi di valutazione di *policy*, programmi e progetti finalizzati alla promozione dell'inclusione sociale.

La letteratura ufficiale a disposizione in tema di valutazione di tali politiche è in Italia, come noto, relativamente scarsa, abbastanza frammentaria e solitamente riguarda singole dimensioni o aspetti e non strategie complessive e ampi programmi di lotta all'esclusione sociale. Tale constatazione ci ha spinto ad allargare il campo di osservazione ad esperienze di valutazione di programmi e anche di singoli progetti; sono stati, infine, selezionati 17 casi italiani, relativi a misure, azioni o leggi finalizzate

alla promozione dell'inclusione sociale, di cui siamo riusciti a raccogliere, nei tempi previsti, la documentazione integrale o adeguata (i Report non sono sempre pubblici e talvolta valutazioni ritenute rilevanti erano ancora in corso ).

Ci è sembrato importante non disperdere le esperienze che forse in modo disorganico si vanno compiendo in Italia e restituire una prima *Review* di casi di valutazione.

Considerata l'ampiezza ed al tempo stesso l'ambiguità con cui certi concetti possono essere utilizzati e tradotti ci è parso necessario, prima di parlare di valutazione, cercare anche di comprenderne "l'oggetto"; avevamo bisogno di capire come vengono operativamente tradotte in Italia tali *policies*. Abbiamo perciò chiesto ad alcuni "testimoni" di esplicitare quali sono le azioni e misure, i programmi, le leggi che vengono ritenute espressione, a livello nazionale, delle politiche di promozione dell'inclusione sociale e delle politiche di lotta all'esclusione sociale.

#### Obiettivi della ricerca

- a) Confrontare le opinioni espresse da circa n.10-20 testimoni privilegiati del Terzo settore e dei referenti istituzionali delle politiche di lotta all'esclusione sociale.

I soggetti contattati sono stati alcuni referenti del: Dipartimento Affari Sociali, Commissione Povertà, Ministero degli Interni (v. *Progetto Adolescenti e Sperimentazione reddito minimo*), l'ISFOL, alcuni Comuni metropolitani (Es. Comune Bologna e di Roma, Tavolo cittadino di lotta all'esclusione sociale di Napoli...), Istituti nazionali di ricerca e Università, Associazione Italiana di Valutazione (AIV), rappresentanti del Forum Permanente del Terzo Settore (Es. Forum permanente del Terzo Settore, CNCA, Cilap, CGM, Lega naz. Cooperative, Confcooperative, ...).

Nell'intervista si è chiesto di esprimere delle opinioni circa le seguenti aree tematiche:

- *definizione operativa di programmi e progetti per combattere l'esclusione sociale, per promuovere l'inclusione sociale;*
- *raccolta di opinioni circa possibili "domande di valutazione e oggetti di valutazione" (A cosa dovrebbe servire? A chi? Per rispondere a quali esigenze? Su quali aspetti, livelli..?);*
- *raccolta di opinioni circa i fattori che distorcono (v. effetti perversi dei programmi) programmi e progetti finalizzati all'inclusione sociale;*
- *segnalazione di casi, esperienze, buone prassi della valutazione di programma e di progetto.*

- b) Sviluppare una review di esperienze di valutazione realizzate a livello nazionale.

Non si è trattato, ovviamente, di una raccolta di casi con pretesa di completezza o esaustività. Ci è interessato, piuttosto, selezionare alcuni casi, esperienze corrette dal punto di vista metodologico e risultate utili per orientare decisioni del committente e sviluppare nuovi apprendimenti (v. grado di utilizzabilità della valutazione) e, viceversa, ricerche valutative che ci indicano possibili fallimenti.

Non esistendo in Italia, almeno negli anni trascorsi, una esplicita politica integrata di lotta all'esclusione sociale la prima questione che abbiamo dovuto affrontare era rappresentata dai criteri di raccolta dei casi di valutazione. Dovevamo analizzare casi di valutazione di "cosa"? Di politiche del lavoro per disabili e fasce deboli, di politiche sanitarie (Es: accessibilità dei servizi o dimissioni protette di anziani soli a rischio....), di politiche scolastiche (v. osservatori sulla dispersione scolastica), di politiche abitative ecc.

Ci pareva limitativo e fuorviante riferirci unicamente ai programmi comunitari, in particolare al PIC Occupazione o a Poverty 3, che ovviamente fanno esplicito riferimento alle questioni dell'inclusione sociale e abbiamo preferito includere anche politiche nazionali (v. Legge 285/97 Piano infanzia e adolescenza, D, lgsl.237/98 sul Reddito minimo di inserimento), programmi ministeriali e progetti a livello locale, tra questi ultimi abbiamo incluso anche alcuni osservatori sul disagio e la povertà.

Si è trattato talvolta di identificare all'interno di ricerche e sperimentazioni segmenti correttamente ascrivibili ad una ricerca di tipo valutativo (es. Caso inserimento lavorativo, Borzaga 1994).

## Gruppo di Ricerca

Il gruppo di ricerca del Vides Internazionale è così composto:

- CAPUTO MARIA GRAZIA, segretaria Generale Vides Internazionale;
- DEL BUFALO GIANNI, Presidente Vides Internazionale (RM) e referente amministrativo;
- STEFANIA PILLONI, ricercatrice;
- CARMEN MORABITO, ricercatrice;
- LILIANA LEONE, Responsabile del Progetto, Studio CeVAS (Monte Porzio Catone-RM)
- MARGHERITA BONESSIO, Membro Commissione Accreditamento- Dip. Affari Sociali, Comune di Roma, consulente;
- TOMMASO MARINO, Presidente ARKESIS Reggio Calabria, Consulente.

## Metodo e Campione

Abbiamo realizzato nel periodo 15 luglio - 8 settembre 1999, n. 8 interviste semi-strutturate ad alcuni soggetti ritenuti testimoni chiavi delle politiche di lotta all'esclu-

sione sociale e ad alcuni esperti di valutazione di tali policies. In allegato (All.1) riportiamo la griglia di intervista che abbiamo utilizzato: si tratta di una griglia semistrutturata con 7 domande "aperte" che indagavano quattro aree tematiche. Le interviste sono durate circa 1 ora, 1ora e mezza, e sono state realizzate (con 1 eccezione per P. Inserra) dalla responsabile del progetto.

I soggetti intervistati rappresentano un ristretto campione composto da persone molto qualificate (V. in Allegato Griglia di intervista e attori coinvolti), espressione di alcune diverse componenti socialmente e istituzionalmente impegnate nei programmi di lotta all'esclusione sociale, con provenienza organizzativa e culturale molto diversificata, che in parte ci hanno permesso di riflettere sulle possibili diverse letture dei fenomeni connessi all'esclusione sociale e delle politiche di lotta all'esclusione sociale sviluppate a livello italiano. Abbiamo, inoltre, contattato come testimoni circa dieci persone che ci hanno permesso di individuare alcuni dei casi di valutazione che vengono riportati nel prossimo paragrafo. Il campione non ha alcun carattere di rappresentatività ed inoltre, per ragioni di tempo e di tipo economico, ci è stato impossibile ampliare il numero degli intervistati. I risultati e le piste di riflessione scaturite durante le interviste in profondità ci possono permettere di inquadrare meglio alcune questioni trattate nel paragrafo in cui verranno presentati alcuni casi di valutazione di programmi e progetti.

## 2. Risultati

### ANALISI DELLE INTERVISTE A TESTIMONI PRIVILEGIATI

Nel paragrafo viene riportata un'analisi comparata dei contenuti emersi nelle diverse interviste relativi alle 4 aree tematiche. Ricordiamo che le aree tematiche erano:

- Area 1: Definizione da parte dell'intervistato/a di ciò che si intende per "lotta all'esclusione sociale" e "promozione dell'inclusione sociale";
- Area 2: Esempi, a livello nazionale, di programmi, progetti, leggi... sul tema dell'inclusione sociale e sulla lotta all'esclusione;
- Area 3: Opinioni circa l'efficacia e l'impatto di tali programmi, leggi...;
- Area 4: La valutazione di programmi/progetti di lotta all'esclusione e promozione dell'inclusione sociale.

Nel sotto-paragrafo 3.1 seguono alcune riflessioni di sintesi.

AREA 1: DEFINIZIONE DI "LOTTA ALL'ESCLUSIONE SOCIALE" E "PROMOZIONE DELL'INCLUSIONE SOCIALE"

La definizione dei concetti di "lotta all'esclusione sociale e promozione dell'inclusione", come prevedibile, è risultata piuttosto complessa. Le diverse definizioni avevano un margine di ambiguità, erano astratte, disomogenee; rimandavano a nozioni non sovrapponibili, a specifici programmi e azioni, o a specifici problemi (disoccupazione giovanile, inserimento persone svantaggiate, parità di chance nell'accesso agli studi universitari...).

Spesso per definire tali concetti viene fatto riferimento a qualche programma a livello UE o italiano e vengono citati: Poverty 3, Terzo Sistema e Occupazione a partire dal 1997 della DGV, la legge 285/97. Talvolta l'attenzione si focalizza sulla distinzione metodologica tra approccio preventivo-promozionale e interventi sul disagio.

BERNARDINI (*Forum degli Assessorati del Sociale*) parla di promozione dell'inclusione sociale in termini di interventi finalizzati ad arginare le barriere all'inclusione sociale. Messina (Lunaria) definisce l'esclusione sociale come "quell'insieme di condizioni che sono create o condizionate dal contesto economico, sociale, legislativo e politico che tendono ad emarginare qualcuno e a creare diversità all'interno del sistema sociale".

La FANELLI (*Lega Coop. ANCST*) è convinta che i processi di esclusione sociale siano oggi molto più veloci rispetto al passato, che si alimentino in maniera esponenziale e che di conseguenza la capacità di intercettarli sia quasi più importante dell'aver una strategia completa di intervento.

A proposito di esplicitazione di tale policies fa riferimento a dimensioni solitamente considerate non specifiche. "Il percorso formativo e culturale - dice - non è considerato una politica attiva di lotta all'esclusione sociale. Il dato della cultura e della formazione è invece un dato fondamentale dell'appartenenza ad un paese, che non riguarda solo il titolo legale degli studi. Uno Stato civile, democratico, aperto considera che uno dei primi accessi alla cittadinanza è la cultura in senso lato (la rete dei musei, la formazione, la scuola)".

MIRABILE (IRES CGIL) esplicita in un certo senso tale difficoltà e ambiguità definitoria imputandola al fatto che si tratta di una nozione giovane troppo onnicomprensiva: "si tratta - dice - di una nozione "omnibus" sotto la quale ci sono una pluralità di politiche rivolte a soggetti diversi secondo approcci diversi." Secondo la stessa, ad eccezione della sperimentazione (appena avviata) del reddito minimo di inserimento, in Italia non sono state attuate politiche nazionali di lotta all'esclusione sociale in senso stretto (anche se altre politiche, per alcuni versi, potrebbero essere ricondotte a tale finalità). È in corso una riconversione delle politiche e delle azioni precedenti a carattere assistenzialistico ma le situazioni sono sfumate (v. anche politiche del reddito minimo) e non essendosi sviluppate vere e proprie politiche a livello nazionale di lotta all'esclusione sociale, tale nozione è per certi versi nel nostro Paese più controversa, onnicomprensiva e generale.

Vi sarebbe in Italia una dominanza culturale della "concezione lavoristica" che ci porta a identificare come politiche del lavoro anche alcune politiche che andrebbero invece riconosciute come politiche assistenziali.

Anche per A. FELICE (*Osservatorio ISFOL*) risulta difficile dare una definizione univoca al concetto di "politiche per l'inclusione sociale" anche se afferma di trovarsi "molto vicina alla definizioni delle politiche di lotta all'esclusione sociale che vengono avviate attualmente in ambito del PIC Occupazione nel seno delle politiche comunitarie." "... è una definizione integrata, di politiche attive flessibili, (...) è una definizione che non deve avere assolutamente un soggetto gestore ma che deve essere aperta alla flessibilità e alle richieste d'intervento. Non ci deve essere quindi né l'assessorato agli affari sociali ma non ci deve essere neanche il fondo sociale... Questo quando sto parlando di lavoro, poi ci sono dei casi in cui si parla solo di inclusione sociale e allora lì è assistenza sociale".

Quando si parla di lavoro, di inserimento sociale come sinonimo di inserimento lavorativo, l'assistenza sociale dovrebbe essere intesa come momento transitorio per sanare dei bisogni compulsivi che premono in quel momento, ma assolutamente transitori. Queste ultime due testimonianze mettono in luce come i confini tra politiche assistenziali e politiche del lavoro siano spesso sfumati o ambigui e come sarebbe necessario riconnotare in modo proprio alcune forme di intervento.

Lo stesso concetto di esclusione sociale è comunque fortemente influenzato, com'era ovvio d'altronde, dal ruolo della persona intervistata e dalla sua specifica esperienza professionale che porta ad enfatizzare singoli settori ed aree di intervento o specifiche politiche.

#### AREA 2: ESEMPI, A LIVELLO NAZIONALE, DI PROGRAMMI, PROGETTI, LEGGI... SUL TEMA DELL'INCLUSIONE SOCIALE E SULLA LOTTA ALL'ESCLUSIONE

Per quanto riguarda politiche realizzate in Italia, e quindi la traduzione operativa delle politiche di lotta all'esclusione sociale e promozione all'inclusione, le opinioni diventano in alcuni casi piuttosto contrastanti.

Tra le politiche, i programmi e le singole misure e azioni (v. dispositivi legislativi o altro) vengono nominati :

- politiche per inclusione dei giovani nel mercato del lavoro, tentativi di politiche per l'emersione del lavoro nero, i patti territoriali nel Sud;
- percorsi di reinserimento sociale e lavorativo dei tossicodipendenti da eroina;
- pari opportunità e prevenzione di fenomeni di discriminazione nei contesti lavorativi;
- la legge 285/'97 a tutela dell'infanzia e dell'adolescenza;
- la I.G. S.p.A. o società per l'imprenditoria giovanile che opera prevalentemente a favore dei giovani disoccupati del mezzogiorno;

- l'inserimento lavorativo dei disabili, in particolare la creazione di cooperative integrate (v. legge 381/91 cooperative sociali di tipo B);
- i lavori socialmente utili (LSU) ... e gli LPU (Lavori Pubblica Utilità);
- il PIC Occupazione.

Tuttavia i pareri non sono concordi: la legge 309/90 (v. Fondo tossicodipendenze) per BERNARDINI "non c'entra niente con l'inclusione, anzi ha istituzionalizzato uno status quo", così pure per gli LSU e per la creazione di cooperative integrate di tipo B, le opinioni sono contrastanti.

Anche le borse lavoro e gli stage regolamentati nel recente "pacchetto TREU" vengono identificati da Messina come strumenti non espliciti di lotta all'esclusione sociale (v. limite di età del giovane elevato a 29 anni).

Solo su due recenti iniziative legislative, la legge 285/97 Piano Infanzia e Adolescenza e il Reddito Minimo di Inserimento D.L. 237/98, i diversi testimoni paiono concordare: entrambe vengono sicuramente riconosciuti come strumenti, anche se parziali, di lotta all'esclusione sociale.

Il nostro sistema di Welfare viene descritto da BERNARDINI come particolarmente pervasivo ed anche difficilmente sanabile in termini di spesa: si fa riferimento a logiche di finanziamenti a pioggia e alla tendenza ad interventi di tipo universalistico e si lamenta una mancanza di concentrazione delle azioni, di priorità, obiettivi e risorse. Secondo LEA BATTISTONI in Italia abbiamo solo di recente importato dall'Europa il "discorso delle politiche di lotta all'esclusione sociale. Si parte da un'idea di riforma dello Stato Sociale e dall'idea che il sociale in quanto tale non debba essere un pezzo sostenuto solo finanziariamente, ma debba essere visto solo come un pezzo del possibile sviluppo sociale.

Se lo si guarda in quest'ottica ossia, come far diventare il sociale un elemento di sviluppo, allora si possono leggere tutte le politiche che sono state fatte in Italia in questo senso."

È stato recentemente stipulato un accordo-quadro tra il Ministero del Lavoro e il Dipartimento per gli Affari Sociali, per una gestione comune del Fondo Sociale Europeo finalizzato a progetti contro l'esclusione sociale.

Un primo Progetto-quadro che terminerà a fine settembre 1999, denominato "Socializzazione e imprenditorialità giovanile" (FSE. Ob.3 Misura 3, 1997-98). È dedicato a giovani socialmente esclusi del Centro-Nord e stanziata 13 miliardi per attivare centri e servizi ricreativi, culturali e che promuovano la creatività giovanile. Sono stati approvati 27 progetti che sono in corso di realizzazione; i fondi sono gestiti direttamente dagli Enti locali.

Il secondo progetto partito a giugno 1999, che si chiama "Percorsi per l'inclusione sociale" (Ob.1 e Ob.3 misura 3), riguarda aree del Centro-Nord e del Centro-Sud individua tre settori di intervento: a) per la costruzione di strutture di servizio, formazione, consulenza e tutoraggio rivolte a giovani "marginali" e impegnati in lavori preca-

ri e intermittenti; b) a donne capofamiglia in situazione di povertà; c) per la costruzione di servizi per minori, famiglie e anziani. Per questo progetto sono stati stanziati 35 miliardi (Fondo Soc. 1998-99), che saranno gestiti dagli Enti locali.

A proposito di esplicitazione di programmi, leggi e singole misure ritenute più significative, in diverse interviste si afferma che i PIC (si riferiscono quasi sempre a Occupazione) hanno rappresentato degli spazi di sperimentazione e di crescita culturale importanti ed hanno offerto delle opportunità.

*“Lo Youthstart - afferma FANELLI - ha fatto fare delle cose che non avremmo mai potuto fare, cioè quello di mettere insieme dei percorsi di mix produttivi e mix sociali attivando gli attori emarginati...ha fatto fare un salto alla strategia dell’inserimento, in progetti di autoimpresa, di fasce emarginate poiché più facilmente ha evidenziato la natura del percorso”.*

Invece secondo CRUCIOLI, il rappresentante del Cgil, *“i PIC (in particolare Occupazione) e i POM gestiti dal Dipartimento Affari Sociali (Socializzazione e Imprenditorialità Giovanile, I percorsi dell’esclusione) non possono ritenersi in senso stretto dei programmi di lotta all’esclusione sociale poiché sono privi di quel “collegamento organico fra diverse attività, iniziative e progetti all’interno di una struttura di riferimento che chiamiamo programma”* che era invece caratteristica del precedente programma della C.E. “Poverty 3”.

In Italia si sta cercando, attraverso ‘tavoli di concertazione’ su diverse tematiche che sono strettamente connesse all’inclusione e all’esclusione (dall’ambiente alla sanità, ai servizi alla persona), di affrontare questi temi anche a partire dalla base, e non solo dai vertici come si tendeva a fare in precedenza. Il Governo ha promosso, infatti, 11 tavoli sulla consultazione della programmazione dei fondi 2000-2006 (dalla sanità, alla pubblica istruzione, agli affari sociali).

Un discorso di tipo storico ci viene proposto da FELICE.

*“L’inclusione sociale è diventata un grosso problema quando è esploso il problema dell’immigrazione. (...) Negli anni ‘80 si parlava di politiche del lavoro per le fasce deboli, non si parlava di inclusione sociale, anche perché dal punto di vista quantitativo, la presenza degli immigrati, dei tossicodipendenti, dei detenuti in Italia, non era così numerosa, quanto negli anni ‘90 per cui, le parole inclusione/esclusione sociale erano anche dal punto di vista concettuale, usate poco. C’era la Caritas o gli organismi affini che si occupavano di persone emarginate, senza tetto. Negli anni ‘90 si assiste all’esplosione del fenomeno immigrazione e alla diffusione della droga anche tra i giovani. E ci troviamo con il problema della detenzione che nel giro di 7 anni si raddoppia nelle carceri italiane. Inoltre ci troviamo di fronte a detenuti tossicodipendenti, immigrati o portatori di AIDS. Ancora non siamo arrivati ad attivare delle politiche del lavoro veramente mirate a questi target group specifici. Siamo arrivati alle politiche del lavoro per gli immigrati in generale, per i detenuti in generale, ma ci stia-*

*mo ancora perfezionando nelle politiche del lavoro di piccoli gruppi*".

A proposito delle politiche abitative Felice nota che l'unico comune italiano che aveva attivato una politica per la casa dove si cominciava a contemplare gli immigrati extracomunitari (nel 1986), era il comune di Bologna ed era, tra le priorità, l'ultimo a considerare gli immigrati come destinatari delle politiche della casa. I primi erano gli sfrattati, gli anziani, i portatori di handicap all'interno della famiglia ecc.

Secondo la stessa, le Regioni prendono atto con un certo ritardo del fenomeno importante della differenziazione delle politiche del lavoro, per cui osserviamo che *"in genere dagli anni '80 fino ai primi del '90 impostano delle politiche del lavoro per le fasce deboli in generale, tutte uguali, che sono di 2 tipi: o di promozione del lavoro dipendente o autonomo da una parte, o di abbattimento del costo del lavoro o di creazione d'impresa dall'altro (...)"*.

Il lavoro temporaneo è poco presente. L'attenzione alle fasce deboli si traduce in un incrementano di contributi per i target group più deboli (tossicodipendenti, ex-detenuti, ecc.) per cui, ad esempio, l'artigiano ha un contributo di £.300.000 al mese piuttosto che di 200.000 (v. apprendista fino a 29 anni nella regione Abruzzo o nel Lazio). La concezione quindi delle politiche del lavoro per le fasce deboli, era una concezione estremamente limitata all'attivazione di strumenti formativi, di sostegno per l'inserimento lavorativo.

Con la delega di alcune competenze dallo Stato alle Regioni in materia di lavoro, adesso si può a pieno titolo creare strategie innovative per l'inserimento lavorativo (mentre prima tutta questa partita era una partita surrettizia). "Adesso si sta aprendo per l'Italia un momento estremamente interessante. Ci sono 21 realtà regionali e provinciali che possono inventarsi e creare nuove programmazioni e nuovi progetti. Possono nascere stimoli importanti rispetto a prima."

La politica del lavoro dal 1995 si trasforma e diventa una politica non solo mirata al soggetto per svilupparne al meglio le capacità a livello di singolo o al massimo di gruppo e per rafforzarlo nell'inserimento nel mondo del lavoro. Ci si rende conto che non si tratta solo di bisogni e carenze del singolo ma di assenza di misure di accompagnamento.

Si cominciano così ad attivare misure di sostegno linguistico che affiancano la formazione. L'attenzione è rivolta a stimolare l'autoorientamento del singolo attraverso lo sviluppo di capacità diverse.

AREA 3: EFFICACIA E IMPATTO DI TALI PROGRAMMI.....

Uno dei maggiori meriti della comunità europea, relativamente alle politiche di lotta all'esclusione sociale e allo sviluppo di "inclusione sociale", è quello di aver sviluppato un'innovazione a livello culturale. Il PIC Occupazione, ad esempio, anche se

non è chiaro quanto possa avere inciso sull'occupazione (v. Battistoni), sembra aver sicuramente inciso sulla cultura consentendo l'ampliarsi di molte politiche a favore delle donne e dell'imprenditorialità femminile.

La pratica del partenariato locale e transnazionale e la crescita esponenziale degli Enti Locali in veste di promotori dei progetti (talvolta anche di attuatori) viene colta come segnale di una maggiore capacità di promuovere politiche integrate per l'inserimento lavorativo sul territorio e maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni locali .

Quello che nel nostro paese secondo molti sembra ancora mancare è la logica di integrazione delle politiche e delle diverse azioni a livello istituzionale per cui i diversi strumenti e dispositivi vengono attivati in modo frammentario e non integrato (es. inserimento lavorativo disabili, disconnesso da bisogni abitativi o sanitari..).

L'utilizzo del FSE, ad esempio, come strumento quasi ad uso esclusivo degli Assessorati alla Formazione Professionale (a livello dei diversi EELL competenti) sembra aver ridotto le potenzialità - a detta di Felice dell'ISFOL - della formazione. Secondo FELICE i vari assessorati si stanno accorgendo ora che potrebbero anche loro intervenire utilizzando il FSE; "ancora 6 anni di lavoro e forse sparirà l'assessorato alla formazione professionale e l'Italia si adegnerà all'assetto della gestione di queste politiche a livello europeo dove non esiste l'assessorato alla formazione professionale". "Il Fondo Sociale Europeo è importante perché impone che ci sia una regia territoriale nuova. Prima era la regione che delegava l'ente, l'organismo privato a realizzare un certo tipo di intervento sul territorio, oppure l'ente privato si faceva finanziare dalla regione o dalla provincia o dal comune quel tipo di intervento sul territorio ed era un percorso univoco che interessava la regione, l'ente privato...

Adesso, con questo requisito imprescindibile della integrazione tra soggetti territoriali e della transnazionalità in alcuni casi, si pone il ruolo dell'ente pubblico come un ruolo fondamentale di coordinamento per cui, l'ente pubblico si è dovuto e si deve attrezzare per dialogare con il suo territorio e con gli altri paesi, cosa che non ha mai fatto. (...) Questo sta facendo crescere gli enti pubblici, dal micro al macro. Ci si sta rendendo conto dell'inadeguatezza del percorso finora realizzato. Il problema del bisogno del territorio diventa ancora più importante: la risposta integrata data al bisogno .... per cui, politica del lavoro e inclusione sociale adesso vanno insieme".

Anche CRUCIOLI fa riferimento agli effetti positivi di programmi comunitari che riescono a sostenere reti tematiche e riescono a tradursi in progetti comuni a livello transnazionale.

La non efficacia dei programmi viene, viceversa, spiegata con la scarsa motivazione dei "referenti nazionali" con la mancanza di definizione di responsabilità precise degli organi intermediari ed al fatto che quando "l'Unione europea o i Governi nazionali sottoscrivono un quadro comunitario, poi man mano che la programmazione arriva nei posti in cui devono essere realizzate le cose, si perde di vista il macro-obiettivo e si assottigliano le risorse".

FANELLI dedica particolare attenzione alla questione dell'efficacia della comunicazione pubblica delle policies rivolte a ridurre l'esclusione sociale (*es.: progetti a favore degli immigrati...*) nella convinzione che un'adeguata informazione al cittadino di quanto l'Amministrazione realizza e si propone anche in campo sociale, e non solo urbanistico (v. caso di Roma), potrebbe favorire la crescita di una cultura più solidaristica e la crescita del senso di comunità.

Relativamente ai singoli strumenti, un giudizio comune riguarda i lavori di pubblica utilità (LPU) che non sono ritenuti da alcun intervistato efficaci strumenti di lotta all'esclusione sociale. LEA BATTISTONI afferma: "*...gli LPU rientrano tra gli strumenti di inclusione sociale ma penso siano più di tamponamento momentaneo, non credo che siano una leva di sviluppo*".

Relativamente ai servizi di orientamento che sin dagli anni '80 hanno rappresentato o il nucleo centrale o una parte rilevante di innumerevoli progetti finanziati dal Fondo Sociale Europeo, FELICE pone seri dubbi circa la loro reale efficacia e la capacità di tenuta nel tempo e ci offre un interessante excursus storico. "*C'erano fondi nazionali dedicati allo sviluppo dell'orientamento in tutta Italia e avevo notato - afferma FELICE - che, o i centri erano inseriti all'interno degli enti pubblici e quindi diventavano servizi uffici degli enti pubblici, oppure i centri di orientamento privati, attivati dagli organismi privati, cambiavano destinazione o venivano chiusi. Questo forse perché la strategia di collegamento con i bisogni del territorio era una strategia sbagliata. Non che fosse il servizio sbagliato, ma la strategia di collegamento e comunicazione era sbagliata (...)*".

"*Non è un problema di territorio, il territorio risponde attivando dei servizi di orientamento che non servono, non funzionano, che hanno una durata limitata con la durata dei progetti. Si finanziano i centri di orientamento che durano 2 anni perché hanno i finanziamenti pubblici, una volta che questi finanziamenti vengono meno, si chiudono. Questo vuol dire che i centri che vengono chiusi è perché non rispondono ai bisogni della collettività.*

*Rispondevano ai bisogni di istituzioni che volevano calmare la propria coscienza nei confronti delle politiche del lavoro. Adesso per fortuna c'è stato un grande scossone europeo e italiano, questo lo attribuisco all'Europa. I politici si sono resi conto che non si possono creare feudi. C'era falsa coscienza del legislatore, del politico, del gestore e attuatore delle politiche del lavoro, che ad un certo momento si tranquillizzava nell'attivazione di questi servizi sul territorio che però non riuscivano a rispondere ai bisogni e la valutazione di questo, è data dal fatto che si chiudevano. (...) Si davano informazioni e i bisogni non erano di informazione ma di capacità di intervenire sulla capacità di autoorientarsi. In più si era presentata una sovrapposizione tra gli uffici di collocamento e le agenzie per l'impiego (1986 nascono con la legge 56).*

*Il confine tra orientamento, agenzie del lavoro ecc. è molto labile. I servizi di orientamento dovevano, con le agenzie per l'impiego, interagire con le imprese. Le agenzie per l'impiego sono a livello regionale ma di competenza statale, invece i centri di orientamento erano dei comuni.*

*E, in Italia, dove l'individualismo è accentuato al massimo e dove la messa in rete è difficilissima, ciò ha creato canali paralleli di orientamento di politiche del lavoro. Per cui un soggetto entrava in circuiti non interconnessi. Questo fino al 1995 perché anche lì le leggi per l'immigrazione regionali, curavano il capitolo immigrati, erano affidate alle gestione dei servizi per gli immigrati. Quelli per le tossicodipendenze erano dei servizi sociali per cui l'inserimento lavorativo di questi soggetti era gestito dai servizi sociali regionali che si collegavano con le USL. L'inserimento lavorativo dei detenuti era a volte gestito dai servizi sociali, a volte dalla formazione professionale o dalla cooperazione, a seconda”.*

I requisiti che vengono nominati come elementi a sostegno di un corretto ed efficace utilizzo delle risorse finalizzate, direttamente o indirettamente, alla lotta all'esclusione sociale sono:

un *primo requisito* è dato dalla continuità dei finanziamenti e degli interventi che dovrebbero, nel caso di programmi comunitari o di progetti finanziati a livello nazionale, estendersi per un arco temporale non inferiore ai tre anni.

Secondo FANELLI una causa di riduzione dell'efficacia di alcuni programmi (es.: PIC Occupazione...) è data dal fatto “che si costruisce qualcosa ma intorno non c'è niente, non c'è la politica attiva che continua a fare ciò che l'impresa sociale ha fatto.

Questi programmi sono stati in qualche modo delle matrici ma bisognerebbe renderli più permanenti, devono essere molto calati nel contesto locale, devono trovare un mix di soggetti e di strumenti. La legge 216/91 (per la prevenzione del coinvolgimento del minore in attività criminose) è una follia perché inizia e poi si interrompe. Lo strumento in sé - prosegue la FANELLI - ha fatto da moltiplicatore di molte cose ma ha poi, nello stesso tempo, disperso quello che aveva costruito.

Quindi da questo punto di vista questi programmi devono avere un ambito progettuale programmatico, devono avere un meccanismo di verifica.”

L'integrazione delle politiche e degli interventi a livello territoriale rappresenta il *secondo requisito*. Adesso ci troviamo di fronte alla necessità di interventi integrati, alla necessità di politiche del lavoro integrate, e ci troviamo con un panorama assolutamente frantumato di competenze ancora a livello di target group. “Però, grazie all'Unione europea, secondo FELICE, i politici si sono resi conto che i progetti devono essere integrati. È un messaggio forte, condiviso un po' da tutti. Si erano creati dei compartimenti stagni sia a livello regionale che comunale che nazionale, i quali attivavano interventi all'interno di quella realtà e basta, non intercomunicanti”.

“Con questo frazionamento, già è molto - afferma FELICE - se noi riusciamo tra il 2000-2006 ad avere un'ottica integrata rispetto alla gestione di fette consistenti di finanziamento. (...) Nel 2006 riusciremo forse ad avere la trasversalità totale e si arriverà a non pensare più che ci sono dei soggetti gestori di programmi e di finanziamenti diversi, ma che ci sono dei soggetti gestori dei bisogni, che poi accedono a finanziamenti diversi. Ti ritrovi adesso con l'inclusione sociale e le politiche del lavoro”.

*ro sicuramente insieme (...)"*.

Il *terzo requisito* riguarda il ruolo delle amministrazioni locali sempre più spostata su funzioni di governo e gestione di processi di progettazione concertata con i diversi attori locali e di integrazione tra diversi settori, competenze e istituzioni, diverse progettualità e azioni dello stesso Ente (v. uso maggiore di strumenti e risorse in funzione di uno sviluppo e di scelte strategiche).

Rispetto alla questione dell'integrazione degli interventi si ricorda che siamo molto lontani dalla Francia o dalla Spagna come organizzazione. *"Nel 1994 tra Horizon e Now c'erano due soggetti pubblici gestori di progetti o attuatori di progetti, due in tutto Horizon, in tutto Now e in tutto Euroform. Nel 95 troviamo il 20% di enti locali coinvolti, nel 97 trovi il 50,60,70% di enti locali coinvolti. C'è un progressivo appropriarsi di queste politiche, di questi interventi, di queste azioni che sono fondamentali per l'intervento e il risanamento del territorio, per l'inclusione sociale e lavorativa dei soggetti più a rischio"*.

#### AREA 4: LA VALUTAZIONE DI PROGRAMMI/PROGETTI DI LOTTA ALL'ESCLUSIONE E PROMOZIONE DELL'INCLUSIONE SOCIALE

Relativamente alla valutazione secondo FELICE, *"in Italia si è fatto molto ma limitatamente alla formazione professionale. Cosa si è fatto di valutazione delle altre politiche del lavoro, abbattimento del costo del lavoro, incentivi per l'organizzazione e la creazione di imprese? Si può dire che l'Isfol è stato il primo ad avviare questo filone di intervento sia a livello nazionale, che a livello regionale negli anni '80. Anche qui però l'attenzione non era per le fasce deboli, al massimo era per i giovani e per i disoccupati di lunga durata. Questi erano i 2 target group fondamentali. Non si parlava di inclusione sociale per queste politiche"*.

*"Sino a pochi anni fa l'inserimento lavorativo era limitato al fenomeno formazione professionale, per cui pur dichiarando di fare valutazione delle politiche del lavoro, si realizzavano valutazioni degli esiti formativi di alcuni progetti.*

*Quando poi alcuni di questi progetti venivano dedicati a delle fasce particolarmente deboli, allora si parlava di valutazione dell'inclusione sociale trattandosi comunque di esiti della formazione professionale. In tali casi si osservava una forte dispersione, con gli indici di abbandono e di dispersione dei corsi di formazione altissimi tra gli immigrati, tra i tossicodipendenti, o detenuti.*

*Emergeva chiaramente come vi fosse bisogno di misure di accompagnamento però non c'erano né gli strumenti legislativi, né la sufficiente lontananza dalle burocrazie regionali per poter inventarsi delle cose importanti... C'era l'esigenza - racconta FELICE - di scappare dal compartimento stagno della formazione professionale, cosa che non succede negli altri paesi europei"*.

Il Dipartimento Affari Sociali ha recentemente curato con maggiore attenzione il monitoraggio di alcuni programmi e intende sviluppare ricerche per valutarne gli esiti e l'impatto (v. incarico ad AASTER e al Prof. FEDELE - Fac. Sociologia Roma). Può infatti ad oggi affermare, ad esempio, che *"il programma "Socializzazione e imprenditorialità giovanile" (1997-1999) ha dato sicuramente dei risultati positivi, ... per il momento abbiamo una previsione del 70% di occupazione, con formazione sia di cooperative che di sviluppo di strutture messe a disposizione degli stessi comuni in cui poi i ragazzi formati lavorano direttamente"*.

*"Il sistema di valutazione utilizzato a questo momento - continua LEA BATTISTONI - è soltanto di monitoraggio in itinere, nel senso che noi abbiamo utilizzato un sistema di interviste ai soggetti, alle associazioni e ai datori"*.

Con i diversi attori (Regioni, Provincie, Comuni, Privato sociale..) coinvolti nell'attuazione dei POM, il Dipartimento Affari Sociali vorrebbe arrivare ad una valutazione iniziale degli effetti. *"Anche qui cercando di capire - afferma LEA BATTISTONI - quanto di questa esperienza venga capitalizzata dai ragazzi ma soprattutto dal territorio. Questo per capire quali sono poi gli indicatori per valutare l'esclusione e l'apprendimento organizzativo del territorio e le ricadute in termini di occupazione o in termini sociali di queste influenze. Sul primo POM (avviato nel giugno 1998) abbiamo fatto un monitoraggio continuo,....però vorremo valutare l'impatto dopo che si è concluso. Anche sul secondo abbiamo già una banca dati, stiamo scegliendo gli indicatori per seguirlo."*

*Essendo però il formulario molto più complesso dei soliti usati dalla Commissione, abbiamo già comunque la possibilità di avere gli indicatori. Molte delle regioni che non avevano mai fatto attività di questo tipo, hanno ripresentato progetti nel secondo, organizzandosi tra loro e presentando insieme nuovi progetti sull'esclusione. C'è stato un sistema di rete che ha funzionato. Abbiamo fatto seguire tutta questa esperienza con una serie di seminari... Abbiamo fatto anche delle riunioni sulla base delle diverse tipologie di rete che si erano formate"*.

Da queste affermazioni si avverte un'impostazione della valutazione fortemente attenta alle dimensioni organizzative: l'implementazione del programma, e la eventuale creazione di indicatori, deve essere attenta alle dimensioni organizzative e interorganizzative (la rete attivata) e tra le ricadute auspiccate dal programma rientrano anche i cambiamenti all'interno di prassi e sistema di relazioni tra le diverse istituzioni.

Le opinioni relative alla valutazione delle politiche di lotta all'esclusione sociale di Mirabile, paiono essere meno ottimiste. *"In Italia - dice - non abbiamo sedimentato una prospettiva delle attività di carattere valutativo"* ed inoltre, iniziative che potrebbero essere ricondotte alla nozione di "lotta all'esclusione sociale" non sarebbero riconosciute neanche come tali e quindi nei criteri di valutazione di efficacia non si rileverebbero tali tipi di esiti. L'obiettivo da darsi - secondo MIRABILE - sarebbe quello di verificare il grado di integrazione a livello, istituzionale e dei servizi, delle diverse policies: politiche della casa, di sostegno al reddito, di sostegno alle famiglie, di inserimento

lavorativo.

Viene citato l'esempio di uno studio realizzato a Cesena in cui si è cercato di valutare il livello di integrazione dei servizi.

La certificazione di qualità, di cui si parla moltissimo in Italia a proposito di riforma del Welfare, viene nominata unicamente nell'intervista con MIRABILE in cui si afferma che è posta in relazione con l'idea di valutazione, ma che rappresenta un risultato intermedio, una tappa e non la meta.

Sebbene sia in fase di avvio non possiamo non nominare tra le esperienze in corso, connesse alla valutazione delle politiche per l'inclusione sociale, anche l'Osservatorio Isfol-Regioni sull'inclusione sociale. Si tratta di un progetto recente dell'ISFOL sviluppato in collaborazione con 11 Regioni (coordinatori della FP e altri Assessorati). La funzione degli Osservatori "è quella di estrapolare dati significativi sull'andamento nel territorio di alcuni fenomeni e di seguire questi andamenti in una serie storica o in una serie temporale. Se poi si occupano di valutazione se ne occupano solamente quando c'è qualche input dall'esterno, tipo l'assessore di turno che vuole capire....

Per esempio l'Osservatorio sul mercato del lavoro del Lazio, ha pubblicato una ricerca sulla valutazione dell'efficienza e dell'efficacia delle politiche del lavoro.

L'Osservatorio sul mercato del lavoro della provincia autonoma di Trento all'interno dell'agenzia del lavoro di Trento, realizza indagini non ricorrenti che possono rientrare nell'ambito della valutazione e non del monitoraggio, per cui ci sono degli Osservatori più evoluti rispetto ad altri.

L'idea iniziale era che l'Osservatorio fosse un servizio di monitoraggio da poter attivare per la programmazione delle politiche del lavoro oltre che per la programmazione generale delle politiche di sviluppo delle Regioni. (...) *"E quindi gli Osservatori attualmente sono Osservatori in cui il confine tra le attività di monitoraggio e valutazione è un confine molto labile e si passa da attività di monitoraggio ad attività di valutazione. Per cui abbiamo esempi come la Caritas, l'Osservatorio sui giovani di Rimini. Già nel 1986 con FLAVIO MONTANARI abbiamo i primi esempi di politiche locali per target group deboli. L'attenzione non era tanto rivolta ai tossicodipendenti quanto ai giovani. Le fasce deboli erano i giovani e le donne"*

In un passaggio anche la FANELLI fa riferimento ad osservatori ma di altro tipo, e precisamente a forme di valutazione intese come "osservatori locali" del disagio in grado di funzionare come *"sensori velocissimi che intercettino e che in qualche modo siano anche capaci di individuare i singoli casi di esclusione e non le categorie".....* "Credo a un tipo di strumentazione interattiva, sociale, non più governata dalle istituzioni classiche. La prima cosa è costruire questi sensori diretti del territorio in cui il problema viene immediatamente intercettato, creare un'interfaccia tra chi ha un problema e chi lo rileva, perché se questi processi si cronicizzano non si può più intervenire. Credo molto di meno a quelle politiche che rilevano queste cose sulla base di obiettivi che vengono definiti per lunghi periodi. La lotta all'esclusione sociale non può

*che essere a livello locale; a livello nazionale si deve avere come punto fortissimo un sistema continuo di Osservatori. È importante dal mio punto di vista creare molto bene l'evidenziazione del problema e del bisogno, e della risposta che quel bisogno ha; dopo di che ci si deve attrezzare per intervenire su quel bisogno. Il secondo livello, dopo quello dei sensori, è quindi l'approccio integrato, la capacità con cui questi elementi diventano elementi che entrano in un circuito politico".*

INSERRA (settore del no-profit) identifica alcuni limiti degli approcci valutativi utilizzati: "l'attenzione alla valutazione di programmi di lotta all'esclusione ha riguardato più l'Unione Europea, questa però si è esaurita in un tipo di valutazione formalistica o collegata solamente al rispetto di criteri logistici, al rispetto di alcuni standard amministrativi da garantire all'interno dei progetti.

Negli ultimi anni in Italia, almeno nel settore delle tossicodipendenze, c'è stata una accelerata in questa direzione che però è andata verso la validazione e il monitoraggio di modelli valutativi che erano essenzialmente di tipo sanitario, statistico ed epidemiologico. Così i programmi di lotta all'esclusione che hanno anche un taglio e prevedono una prospettiva di lavoro psico-sociale e sociologica, vengono valutati con dei modelli come quelli epidemiologici che non leggono tutta la complessità che c'è dietro ad un progetto. (...)

A livello italiano le nuove normative si stanno sforzando di considerare la valutazione come una costante. Stiamo sulla buona strada, l'unico rischio che corriamo, è che se non c'è una condivisione e una diffusione di certi contenuti trasversalmente tra gli operatori del terzo settore, quelli del pubblico e tra chi gestisce le imprese sociali, rischiamo di innescare una doppia velocità, cioè delle leggi avanzate, un legislatore che è attento e che richiede valutazione ma operatori che devono fare valutazione che non sono preparati e non sono in grado di farla". Il problema secondo Inserra non è solo quello di sviluppare approcci valutativi multidimensionali ma anche quello di diffondere una cultura della valutazione. (...)

Attualmente attraverso continue negoziazioni, abbiamo lavorato perché ci siano anche altri criteri e modelli valutativi. C'è stata una apertura da parte dell'Osservatorio a modelli di valutazione multidimensionali."

"Si dovrebbe valutare - dice CRUCIOLI - di più l'impatto in senso di 'mutamento' anche là dove non si vede. Faccio un esempio, noi a Tor Bella Monaca siamo arrivati nel 1988, abbiamo vinto questo programma 'Povertà 3' dall'89 al '94, bisognerebbe porsi la domanda 'perché dal '94 al '99 questa è stata la zona prescelta per un programma Urban presentato dal Comune di Roma?', 'la presenza di un programma 'Povertà 3' in che modo ha fatto sì che questa zona fosse scelta come destinataria di diverse iniziative?'. Forse qualcuno potrebbe valutare l'impatto e gli effetti a lungo termine delle policies locali e dei piccoli cambiamenti delle differenti procedure sul territorio. In che modo cioè l'organismo di Governo locale riesce ad interpretare i bisogni del territorio e a dare risposte. Attualmente invece tutti i fondi vengono parametrati dando importanza al valore numerico ed ad esigenze formali di tipo amministrativo e di ren-

dicontazioni: manca uno sforzo dell'amministrazione nel prendere nota anche delle note critiche per rielaborare e cambiare (si veda 'valutazione al servizio del management dei programmi' piuttosto che 'valutazione come apprendimento' in A. MARTINI 1997 - Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione).

Per esigenze di legittimità e anche di apprendimento interne al mondo del non profit notiamo che si stanno sviluppando numerose sperimentazioni di "autovalutazione" che si affiancano a rilevazioni, valutazioni e più frequentemente monitoraggi richiesti spesso dall'Ente Locale committente.

Su specifici finanziamenti e target mirati, talvolta vengono realizzate ricerche valutative anche se con taglio prevalentemente epidemiologico e statistico (es. Osservatorio Epidemiologico della Regione Lazio sul progetto PIRD Progetto Integrato di Riduzione del Danno da HIV su popolazione tossicodipendente) e su dimensioni di tipo prevalentemente sanitario.

A proposito della questione degli indicatori di valutazione, troviamo tre soli commenti: quello di Battistoni citato in precedenza e un riferimento di COSTANZA FANELLI che afferma: "Anche in quello che io ho detto possiamo evidenziare degli indicatori: sono indicatori diversi, sono indicatori che guardano alle interrelazioni. Per esempio se si avesse molto di più la visione delle varie interrelazioni dei processi in una comunità, si potrebbero costruire molto di più degli indicatori che sono da misurare anche sulla base della percezione dei cittadini. Si parla di soglie di condizioni di marginalità che tuttavia sono percepite come molto variabili sia dal lato di chi 'patisce', sia dal lato di chi definisce. Ci sono delle situazioni di povertà che non producono dei processi di emarginazione, come mai? (...). Comunque i processi di emarginazione dipendono dal fatto in sé, ma moltissimo, anche, dalla condizione complessiva della comunità, dai suoi valori di integrazione e disintegrazione.

Il tema della cittadinanza per me è fondamentale." Si tratta di opinioni diverse che entrambe comunque mettono in luce la necessità di sviluppare impianti di valutazione più complessi al cui interno si possano eventualmente osservare e misurare non solo indici statistici connessi a condizioni personali di disagio (v. indice povertà assoluta o relativa), ma anche cambiamenti a livello di sistemi sociali e di grado di integrazione (v. sviluppo di comunità, coordinamento tra istituzioni, presenza di osservatori integrati, grado di sopravvivenza dei servizi-progetti avviati...).

Secondo A.FELICE non esistono indicatori per l'inclusione sociale. "Ci sono gli indicatori - afferma - per valutare il raggiungimento degli obiettivi di determinati programmi di inclusione sociale, ma allora sono indicatori che si adeguano e partono dal programma. Gli indicatori anche per valutare un progetto, devono partire dal progetto. Se il progetto persegua determinati obiettivi allora, tu costruisci degli indicatori per valutare il raggiungimento di quegli obiettivi. Così però valuti il progetto e idem per il programma. Quando parli di valutazioni trasversali, sono così generali che hai paura che diventino generiche perché devono essere assolutamente generalizzabili, sono indicatori che non hanno granché senso. Quando ero io la responsabile di Horizon, abbiamo individuato degli indicatori molto interessanti sui progetti di suc-

cesso, abbiamo individuato indicatori per valutare il progetto di successo”.

Alcune riflessioni conclusivi e spunti di discussione

Trattandosi del confronto tra diverse esperienze e opinioni raccolte con interviste, mi pare davvero improprio parlare di “conclusioni”. Per tale ragione si ripropongono un elenco di punti salienti emersi durante il percorso (v. sottolineature in neretto) e una serie di spunti di riflessione per un eventuale confronto e restituzione allargata del report.

AREA 1: DEFINIZIONE

I diversi testimoni intervistati concordano nel ritenere piuttosto recente, almeno a livello Paese, una riflessione specifica sulle politiche di lotta all'esclusione sociale che sembrano essere maturate a seguito di spinte della Comunità Europea.

Questa è una delle ragioni che spiega la carente definizione di tali *Policies*: tali concetti vengono utilizzati come definizioni “omnibus” dietro le quali si celano impostazioni e approcci anche diversi.

La nozione di inclusione sociale rischia di essere tradotta in servizi di “assistenza sociale” o in misure per l'inserimento lavorativo e la creazione di occupazione piuttosto che come policy più complessiva che riguarda trasversalmente una vasta serie di interventi, provvedimenti, progetti che agiscono a livello macro e localmente: si fa riferimento alla fruizione dei beni culturali di una comunità, alla tutela del diritto allo studio, alle politiche formative oltre che alle politiche del lavoro e a quelle assistenziali.

Sembrerebbe utile una maggiore elaborazione e condivisione delle nozioni di “lotta all'esclusione sociale” e promozione “dell'inclusione sociale” che vengono a definirsi per “mancanza” (quello che non c'è in Italia...) o che si traducono immediatamente e si identificano con singoli provvedimenti legislativi o singoli strumenti: la legge 285/97, il PIC Occupazione, la legge 237/98 che istituisce sperimentalmente il reddito minimo di inserimento ecc.

Un elemento di convergenza è dato dalla forte enfasi posta alla questione disoccupazione: tra i processi che producono esclusione sociale senz'altro viene riconosciuto un ruolo preponderante a quelli connessi all'esclusione dal mercato del lavoro. Priorità viene oggi data al tema dell'inserimento lavorativo e della creazione di occupazione per le “fasce deboli”.

AREA 2: ESEMPI, A LIVELLO NAZIONALE

L'opinione dei testimoni circa la traduzione operativa delle nozioni di lotta all'esclusione sociale e di promozione dell'inclusione sociale, paiono particolarmente interessanti ed in parte spiegano e approfondiscono quanto affrontato nella prima Area

dell'intervista.

Come primo elemento dobbiamo sottolineare il fatto che solo negli anni '90 si inizia a parlare in Italia di inclusione sociale mentre in precedenza, ci si riferiva a provvedimenti e interventi per l'inserimento nel MKT del lavoro delle "fasce deboli".

Questo passaggio culturale ha lasciato il segno nella concezione di lotta all'esclusione sociale che emerge ora. Non a caso in Italia, ed in altri paesi in modo più deciso (v. Germania in EAPN, Social Inclusion a priority task for the new Structural Funds, pp.38. 1998), questa nozione va a declinarsi dal punto di vista della sua traduzione operativa in promozione dell'inserimento lavorativo di target group che tendenzialmente non si discostano dalle fasce di destinatari definiti in precedenza "deboli".

La ricerca chiaramente non si proponeva di realizzare un quadro esaustivo delle politiche che potevano in Italia rientrare all'interno della nozione di lotta all'esclusione sociale ma piuttosto di raccogliere le prime associazioni e reazioni alla domanda da noi posta. Tuttavia le "assenze e le mancanze" ci indicano già qualcosa circa la visibilità e riconoscibilità di alcuni interventi piuttosto che di altri, di alcuni target di utenza o tipologia di bisogni rispetto ad altri.

La legge 285/97 Piano Infanzia e Adolescenza e il Reddito Minimo di Inserimento D.L. 237/'98, vengono sicuramente riconosciuti come strumenti, anche se parziali, di lotta all'esclusione sociale.

L'accordo-quadro tra il Ministero del Lavoro e il Dipartimento per gli Affari Sociali, per una gestione comune del Fondo Sociale Europeo finalizzato a progetti contro l'esclusione sociale, i POM del Dipartimento Affari Sociali, e il PIC Occupazione vengono menzionati anche se non tutti concordano nel ritenerli in senso stretto dei programmi di lotta all'esclusione.

Si affermava in precedenza che la concezione delle politiche del lavoro per le fasce deboli, è stata una concezione estremamente limitata all'attivazione di strumenti formativi e al massimo di sostegno per l'inserimento lavorativo. Notiamo oggi che almeno spontaneamente, non vengono menzionati, se non in un paio di casi, programmi, leggi, azioni che riguardano altri ambiti, come la riqualificazione di quartieri urbani (v. contratti di quartiere), interventi per l'edilizia residenziale, le misure a tutela del diritto all'istruzione (v. osservatori dispersione scolastica) per tutti i cittadini anche extracomunitari, ...o i provvedimenti relativi all'accesso dei servizi sanitari, dei servizi culturali, o gli sgravi fiscali a favore delle classi meno agiate.

#### AREA 3: EFFICACIA E IMPATTO

Relativamente all'impatto e all'efficacia dei diversi strumenti per l'inclusione sociale, vengono messe in evidenza le seguenti questioni:

- il ruolo dei programmi comunitari nell'innovazione della cultura della Pubblica

- Amministrazione italiana e il ruolo giocato dalle amministrazioni locali. L'importanza del FSE che ha "imposto" una regia territoriale nuova;
- la necessità dell'integrazione tra diversi programmi e finanziamenti e della condivisione di strategie comuni;
  - la scarsa efficacia e il basso tasso di "sopravvivenza" di molti servizi di orientamento e i loro limiti a livello di impostazione, inadeguatezza della risposta (troppo centrata sull'informazione), delle metodologie e dei contenuti offerti;
  - la necessità di superare l'ottica di lavoro per target di utenze classiche;
  - la necessità di sviluppare sistemi di monitoraggio agili, non centrati su singole categorie di bisogno (es. la casa, il lavoro...), sensibili a veloci mutamenti e radicati a livello locale;
  - la necessità di integrare, mettere in rete e coordinare più strumenti di intervento (assistenza e consulenza alle neo imprese, formazione e orientamento, sostegno individuale,...) e di non utilizzare modelli a stagno della formazione professionale di tipo "corsuale";
  - la spinta al superamento degli Assessorati alla Formazione Professionale.

Sono almeno tre, in conclusione, i requisiti che vengono nominati come elementi a sostegno di un corretto ed efficace utilizzo delle risorse finalizzate, direttamente o indirettamente, alla lotta all'esclusione sociale.

Un primo requisito è dato dalla continuità dei finanziamenti e degli interventi che dovrebbero, nel caso di programmi comunitari o di progetti finanziati a livello nazionale, estendersi per un arco temporale non inferiore ai tre anni.

L'integrazione delle politiche e degli interventi a livello territoriale rappresenta il secondo requisito.

Il terzo requisito riguarda il ruolo delle amministrazioni locali sempre più spostato su funzioni di governo e gestione di processi di progettazione concertata con i diversi attori locali e di integrazione tra diversi settori, competenze e istituzioni, diverse progettualità e azioni dello stesso Ente (v. uso maggiore di strumenti e risorse in funzione di uno sviluppo e di scelte strategiche).

#### AREA 4: LA VALUTAZIONE

Come accennato in precedenza, 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 valutazione di politiche per l'inclusione sociale, solo valutazioni connesse all'attuazione di un particolare provvedimento e legge, di un particolare programma (l'Urban piuttosto che Occupazione) o servizio e quindi valutazioni 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, FEAOGA, FESR).

Relativamente alla questione degli "indicatori di valutazione", l'opinione comune è che non abbiano senso indicatori sull'inclusione sociale ma che semmai si tratta di delimitare il campo a singoli elementi e fattori che si intendono verificare. In ogni caso un elemento ritenuto chiave dovrebbe attenersi al livello di integrazione tra: *policies* (del lavoro, assistenziali, della casa....ecc.), competenze (troppo frantumate) istituzionali, programmi e servizi.

In alcuni ultimi provvedimenti legislativi troviamo clausole che riguardano la valutazione degli esiti, tuttavia, per realizzarla, occorre sviluppare una crescita culturale degli operatori impegnati a diversi livelli sia pubblici che del privato sociale (a cui sempre più viene affidata l'attuazione di progetti e servizi).

Alcune esperienze degli "Osservatori" (osservatori sulla povertà della Caritas, sui senza fissa dimora del FIOPSD, sulla dispersione scolastica dei Provveditorati agli Studi, sui trend del mercato del lavoro delle Agenzie Regionali e Provinciali del Lavoro, sull'Infanzia e Adolescenza come da L. 451/97 a livello regionale...) attivati a livello locale, regionale o nazionale sui temi della povertà, dei senza fissa dimora, dell'occupazione, ... paiono rispondere anche ai bisogni conoscitivi connessi all'implementazione delle diverse policies e in taluni casi realizzano ricerche valutative.

Pur essendoci stata una crescita complessiva della cultura e della prassi della valutazione, si rilevano talvolta dichiarazioni di intenti come: "occorre la valutazione", seguita però da prassi di controllo e monitoraggio attente unicamente alla dimensione formale e ad esigenze di tipo amministrativo. Quest'ultima annotazione riguardava anche i programmi di iniziativa comunitaria oltre che il FSE utilizzato a livello di Regioni e Ministeri.

Complessivamente comunque i testimoni contattati e intervistati hanno citato pochi casi di valutazione di solito connessi alla personale attività professionale e al ruolo ricoperto; l'opinione corrente è che venga generalmente fatta poca valutazione.

### Analisi dei casi di valutazione di azioni e politiche per l'inclusione sociale

Nel Rapporto Intermedio italiano della ricerca "A model to evaluate actions and policies on social inclusion" del Vides Internazionale (v. ALLEGATO : Analisi di Casi di Valutazione), sono stati individuati 17 casi di valutazione delle politiche per l'inclusione sociale.

Complessivamente emergono le seguenti tipologie di valutazione:

- Valutazioni di Policies in senso stretto

Relativamente a questo livello di valutazione troviamo rare esperienze, porrei tra queste alcuni studi comparativi e trasversali tra diversi Stati Membri sulle politiche sociali. Una delle ricerche valutative più interessanti è senz'altro quella del progetto "Esopo"<sup>5</sup>- Progetto di ricerca e di analisi e comparazione di politiche di lotta all'esclusione sociale attuate in diverse città europee tra cui, per l'Italia, Torino, Milano e Cosenza- cofinanziato da DG XII con capofila Università di Torino Chiara Sarceno.

- Valutazioni dell'attuazione di leggi

I due casi più importanti relativamente alle politiche di cui stiamo discutendo sono sicuramente la valutazione della sperimentazione del "reddito minimo di inserimento"<sup>6</sup> (RMI) avviata da pochi mesi in Italia e il monitoraggio e valutazione della legge 285/97 Infanzia e Adolescenza promossa dalla Ministra Turco.

L'Irs ha avviato, in collaborazione con la Fondazione Zancan e il Cles l'attività di valutazione dell'efficacia dell'Istituto del Reddito Minimo d'inserimento in sperimentazione in 39 Comuni italiani.

Come è noto l'istituto del reddito minimo, già attivato da diversi anni negli altri paesi europei, rappresenta una importante innovazione rispetto ai tradizionali strumenti assistenziali propri del nostro paese. "L'Irs sta delineando un sistema di valutazione ex-post, inteso come strumento di apprendimento organizzativo che si basa sull'ipotesi sostanziale che l'analisi dei risultati conseguiti nel passato può e deve essere utilizzata per l'attività futura di pianificazione."

La legge nazionale 285/97 (legge "Turco") rappresenta un importante strumento di cambiamento nel sistema delle politiche sociali italiane, poiché, per la prima volta nel nostro Paese, promuove una politica organica e complessiva della tutela e promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

La legge è innovativa anche nei metodi, promuovendo una metodologia di progettazione partecipata degli interventi, attraverso il diretto coinvolgimento sin dalla fase di progettazione di tutti gli attori coinvolti. Sono state inserite all'interno del provvedimento legislativo alcune clausole valutative ritenute però ancora "deboli"<sup>7</sup>: in alcuni articoli della legge si fa, infatti, riferimento alla valutazione e ad obblighi delle Regioni che sono tenute a consegnare entro fine giugno di ogni anno dei rapporti di monitoraggio e valutazione. Ad oggi con l'eccezione di alcune esperienze di valutazione promosse prevalentemente a livello provinciale<sup>8/9</sup> o di città metropolitane<sup>10</sup>, sono stati sviluppati solo impianti e report di monitoraggio<sup>11</sup> e non esistono ricerche valutative a livello nazionale.

- Valutazione di Programmi

Tra questi si ricordano la valutazione del PIC Occupazione( ancora in corso)<sup>12</sup> e la valutazione del Programma Operativo FSE Ob.3 misura 3 Centro -Nord-Socializzazione e imprenditorialità giovanile<sup>13</sup> gestito direttamente dal Dipartimento Affari Sociali.

Relativamente ai riferimenti espliciti al tema dell'esclusione sociale nella valutazione del PIC Occupazione troviamo le seguenti considerazioni.

“Le esperienze che appaiono più interessanti, in quanto anticipano e sperimentano modalità d'intervento ad uno stadio ancora iniziale nella normativa di riferimento e nel contesto nazionale sono (tavola 2):

- La sperimentazione di interventi orientati alla prevenzione dell'esclusione attraverso la progettazione e l'offerta di servizi volti all'inserimento professionale, mirati ai bisogni specifici espressi dai target di utenza. L'esperienza di Occupazione sottolinea l'importanza di azioni che integrino misure di orientamento e rafforzamento dell'offerta di lavoro con misure di sensibilizzazione della domanda di lavoro e di accompagnamento nel lavoro;
- la creazione e lo sviluppo di reti (locali/nazionali/europee) che coinvolgono diverse tipologie di attori (enti pubblici, parti sociali, terzo settore) e associazionismo e rappresentano importanti forme di sperimentazione di nuove strategie di sviluppo locale fondate sul partenariato. L'esperienza di Occupazione ha mostrato la necessità che questo coinvolgimento avvenga subito, nella fase di ideazione e progettazione degli interventi, per favorire l'internalizzazione degli obiettivi da parte di tutti gli attori locali.

#### - Valutazione di progetti

A titolo esemplificativo sono state riportate cinque esperienze di valutazione realizzate a livello di progetti del PIC Occupazione (uno Youthstart)<sup>14</sup> e del programma Lien<sup>15</sup>, e di iniziative per l'inserimento lavorativo dei disabili sviluppate dalla cooperazione sociale del Nord-Italia e dalla Città di Torino<sup>16</sup>.

Si tenga comunque conto che a questo livello sono state realizzate la maggior parte delle esperienze anche se ancora con difficoltà troviamo pubblicazioni in cui sono riportati metodi e risultati.

#### - Osservatori sulla povertà e l'esclusione sociale

Per una serie di ragioni meglio esplicitate nei report della ricerca si è scelto di citare anche gli osservatori che di fatto per le Amministrazioni in alcuni casi stanno diventando uno strumento per “analizzare i nuovi bisogni ma anche per osservare l'impatto delle proprie politiche”. La lotta alle diverse forme di esclusione sociale sembra richiedere formule nuove di osservatori, dislocati a livello territoriale, “di prossimità” e con basse barriere di accesso (servizi di prossimità e a bassa soglia) per coloro che rappresentano i gruppi sociali a rischio di esclusione. Le forme di esclusione sociale emergenti hanno in genere caratteristiche che le rendono poco visibili alle pubbliche amministrazioni, difficilmente censibili anche a causa di sovrapposizione di fenomeni illegali e sommersi (Es. lavoro minorile, tratta di donne e minori immigrate a scopi di commercio sessuale, immigrazione clandestina, abusi e violenze alle donne<sup>17</sup> e ai minori.....).

Si ricorda infine, che da circa un anno e mezzo è stato istituito un Osservatorio

sull'Inclusione Sociale ISFOL-Regioni, promosso dall'Isfol (Roma) e da alcune regioni italiane.

- Commissione sull'Esclusione Sociale

Non viene citato come "caso" di valutazione, ma si ricorda che a livello nazionale è stata recentemente istituita in Italia la nuova "Commissione Povertà", denominata Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale<sup>18</sup> che produce una serie di studi e indagini specifiche e che ogni anno redige un report sullo stato della povertà nel nostro Paese. La Commissione dovrà provvedere alla valutazione dell'impatto della politica sociale del Governo sulla povertà in Italia e allo studio delle forme di esclusione sociale.

### Conclusioni

Ci riferiamo adesso ai punti deboli e punti forti delle "valutazioni e pratiche valutative" che riguardano interventi e azioni identificabili sotto il cappello delle "politiche per l'inclusione sociale" e non a quelli delle politiche in oggetto.

#### **Punti Forti**

- Negli ultimi anni si cominciano a sperimentare a più livelli valutazioni (si impara facendo).
- Ci sono segnali di maggior interesse a livello dell'Amministrazione centrale (Dipartimento Affari Sociali...) e di quelle locali (Comuni, ASL, Province...).
- La logica del lavoro per progetti è entrata a pieno titolo tra le priorità dei servizi e delle amministrazioni anche se il riassetto organizzativo che questa comporta sarà ancora lungo e parziale.
- gli organismi del privato sociale stanno migliorando le proprie competenze sulla valutazione e richiedono aiuto ad "autovalutare i propri servizi" anche in funzione di una maggiore legittimazione nei confronti del committente pubblico.
- La Commissione sull'Esclusione Sociale è stata nuovamente istituita con nuove funzioni riguardo la valutazione delle politiche del governo di lotta all'esclusione sociale.
- Si segnala la presenza di un organismo riconosciuto e legittimato (AIV) che nel rispetto dei diversi approcci e di contributi multidisciplinari sviluppa una diffusione della cultura valutativa.

#### **Punti deboli**

- Scarsità delle esperienze di valutazione ad oggi realizzate e concentrazione su aree delle politiche per l'inclusione sociale strettamente a carattere "socioassistenziale". Per quanto riguarda la situazione italiana non disponiamo di valutazioni circa l'impatto di iniziative comunitarie come Urban o Leader o dei patti territoriali su forme di esclusione/inclusione sociale.
- Scarsità e/o assenza dei sistemi di monitoraggio delle politiche sociali. La frammentarietà, la disomogeneità e l'assenza di rilevazione di dati di monitoraggio sono fattori di ostacolo di diversi tentativi di valutazione. In una ricerca realizzata alcuni fa dalla Commissione povertà si affermava<sup>19</sup>: "Questa forte eterogeneità si riflette su tutti gli aspetti, non ultimi quelli della verifica delle politiche e sulla connessa questione dell'esistenza (o della mancanza) di sistemi di monitoraggio, che producano informazioni da trasformare in conoscenza utile per la comprensione dei fenomeni e per un conseguente e, forse, più adeguato intervento. I dati che vengono riportati sia nel rapporto di sintesi sia nei rapporti delle singole città riflettono le problematiche delle realtà locali, la frammentazione delle politiche e i criteri di accesso esistenti in quel particolare contesto territoriale, per quella particolare misura. I dati non riflettono, quindi, necessariamente situazioni più o meno gravi, quanto mancanza di criteri certi."
- Scarsa capacità di porre "domande di valutazione" da parte dei committenti della valutazione. Prevalere del modello culturale (per contaminazione presente anche nel privato sociale) derivato dal diritto amministrativo e da logiche burocratiche per cui la valutazione viene identificata con funzioni di controllo amministrativo e con l'aderenza a standard (es: costo orario singola prestazione..).
- Non chiara definizione di confini tra "paradigma della qualità" (spesso identificato con norme e procedure...ISO) e ricerca valutativa (valutazione di policies, programmi, progetti..).
- Abuso di terminologie e rischio di tecnicismo con utilizzo di "indicatori" disconnessi da chiare scelte di approcci, metodi, impianti di valutazione, comprensione della domanda di valutazione ...(Chi, cosa, come, quando!).
- Confusione tra monitoraggio e valutazione. "Le amministrazioni sono in grado di raccogliere informazioni su ciò che avviene al loro interno, per monitorare, ovvero tenere sotto controllo, il raggiungimento di determinati indicatori di risultato, o di processo, aspirando a documentare tutto ciò che avviene. Ma tale flusso di informazioni,(...), non può di per sè costituire il giudizio cui la valutazione mira, e che riguarda la coerenza tra obiettivi e misure messe in atto, l'efficienza delle risorse impiegate, l'efficacia nell'ottenere i risultati. Il monitoraggio non è la valutazione in itinere,(...) occorre capire perchè le cose sono andate in un certo modo e come potevano essere modificate. E non bisogna conoscere male tutto, ma occorre sof-

fermarsi approfonditamente sugli aspetti critici di un programma o di un'azione, o per converso su quelli esemplari (attesi o inattesi che siano), per poter indicare cosa funziona e dove bisogna agire per migliorare." (Stame N., *Ibidem*).

- Relativamente ad alcuni casi, uno per tutti il programma comunitario Occupazione, ambiguità della posizione del soggetto valutatore a livello nazionale, contemporaneamente valutatore dell'Assistenza tecnica data a livello nazionale e soggetto a controllo dallo Stato Membro e del comitato d'accompagnamento.

I finanziamenti e gli incarichi di valutazione coincidono con i tempi di realizzazione del progetto e non si protraggono oltre. Pur affermando di occuparsi di "valutazione di esiti e impatto" per diversi motivi nei fatti si sviluppano valutazioni di esito in parte per una parte del programma (quella sviluppata nei primi due anni) e non per la seconda Fase (l'Italia rispetto agli altri Stati ha anche accumulato un ritardo dovuto a slittamenti nell'attuazione del programma e nella raccolta non tempestiva dei dati di monitoraggio).

### 3. Breve storia della valutazione delle politiche sociali in Italia

#### LO STATO DELLA VALUTAZIONE IN ITALIA<sup>20</sup>

“Vi è un deficit sociale di valutazione, che ha una origine culturale ed una organizzativa. E nel contempo si svolgono attività cui si attribuisce questo nome, ma che devono ancora trovare le strade per passare da una generica aspettativa di efficienza ad una concreta verifica di coerenza dei processi e dei risultati.” Così afferma pochi anni fa NICOLETTA STAME<sup>21</sup>, riferendosi allo stato della valutazione in Italia.

Per spiegare le origini del ritardo italiano, occorre confrontare il contesto storico, politico e culturale degli Stati Uniti, in cui ebbe origine negli anni '60, la valutazione, con il nostro contesto. La valutazione nasce negli Stati Uniti in un ambiente caratterizzato da una cultura politica pragmatica e da un sistema istituzionale federale e decentrato in cui è lasciata autonomia e possibilità di sperimentazione.

Nel nostro Paese piuttosto che programmi di ampio respiro con indirizzi specifici, troviamo una molteplicità di azioni, misure e leggi, decreti, circolari ed una dominanza culturale, all'interno della Pubblica Amministrazione, del diritto Amministrativo. La valutazione in tale modello di riferimento culturale viene a coincidere con il grado di aderenza alla “norma”, con il controllo e la verifica di standard e procedure predefinite.

Questo approccio culturale pur se in fase di trasformazione, continua a segnare fortemente i modi con cui vengono intesi e utilizzati strumenti quali: lo sviluppo di standard nei servizi, la qualità dei servizi, gli indicatori di efficacia ed efficienza.

#### LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE SOCIALI NEGLI ANNI '80

Negli anni '80 la valutazione è stata introdotta in Italia all'interno di tentativi di riforma della PPAA e di sostegno ai processi decisionali e ai policymaker ed ha assunto diverse forme.

- La valutazione nel settore sociale ha riguardato soprattutto progetti decentrati attuati da amministrazioni pubbliche e del privato sociale di diverso livello. In quegli anni si sviluppano, prevalentemente nel nord Italia, alcune esperienze di valutazione di programmi contro la povertà (es: Comune di Padova), di valutazione di servizi (Es: di assistenza domiciliare per anziani e minori) a livello di micro progetto e a livello di sperimentazione regionale<sup>22</sup>. Alcuni enti e istituti di servizio sociale sono i pionieri della valutazione nel sociale: la Fondazione Zancan di Padova, l'IRS Istituto di Ricerca Sociale (Milano), L'Istituto POSTER, l'ISTISS e l'EISS (di Roma) come scuole di servizio sociale: tali organismi hanno contribuito a introdurre in Italia anche in campo sociale la cultura della valutazione anche

attraverso la propria produzione editoriale (Riviste di servizio sociale, Collane editoriali, seminari, ...). Si iniziano a sviluppare esperienze di autovalutazione dei servizi sociali territoriali sebbene continui a mancare una forte committenza istituzionale. Negli stessi anni si introducono forme di valutazione della soddisfazione dell'utente e si comincia, sulla scia degli approcci organizzativi "client oriented", a parlare all'interno della PPAA di customer satisfaction. Le medio-grandi società di consulenza trasferiscono anche alla pubblica amministrazione modelli di consulenza organizzativa mutuandoli da interventi realizzati con la grande impresa. I concetti di Total quality, Quality Assurance... entrano all'interno del dibattito della riforma della PPAA e nel periodo successivo segneranno fortemente e in diversi modi anche la cultura della valutazione delle politiche sociali (anche in modo improprio favorendo fraintendimenti e confusioni) e di quelle di lotta all'esclusione sociale. Relativamente al tema della lotta alla povertà e alla promozione dell'inclusione sociale in quel decennio troviamo oltre al già citato caso di Padova, la valutazione del Programma Comunitario, della DGV, POVERTY III.

- Il Programma comunitario per l'integrazione economica e sociale dei gruppi svantaggiati, comunemente chiamato Programma Poverty-3<sup>23</sup>, nacque sulla base di iniziative comunitarie precedenti chiamate primo e secondo Programma europeo di lotta contro la povertà (1975-1980 e 1984-1988).

Con un campo di azione più largo e più ambizioso che quello dei suoi predecessori, questo Programma comprende 41 progetti pilota: 29 Azioni Modello e 12 Iniziative Innovatrici.

Le Azioni Modello, la cui base era locale, sperimentavano dei modelli organizzativi, un approccio multidimensionale della povertà e delle prospettive partecipative, mentre le Iniziative Innovatrici tentavano di apportare delle soluzioni a situazioni incontrate da gruppi specifici, particolarmente svantaggiati.

La questione della valutazione è stata oggetto di ampi dibattiti. Tali dibattiti hanno dato luogo alla pubblicazione di 2 volumi su tale tema.

Tra le difficoltà incontrate dalla valutazione, esiste una tendenza che consiste in una valutazione troppo "attaccata al progetto". Ciò significa che nella pratica, le informazioni tratte dall'autovalutazione sono rimaste in seno ai progetti e difficilmente sono state condivise. In termini di cultura della gestione dei programmi e progetti nel sociale ha sviluppato sicuramente una crescita che tuttora permane nelle prassi e strategie di intervento di altri programmi (Es. importanza delle partnership locali...), tuttavia, a differenza dell'esperienza del Portogallo, non possiamo minimamente attribuire al programma alcun impatto più complessivo sulla gestione di tali politiche a livello di amministrazioni pubbliche locali e centrali allora coinvolte.

Si sono mantenute reti di relazioni e network a livello Italia e a livello UE nati da quell'esperienza, ma non c'è stata una diffusa ricaduta delle valutazioni allora sviluppate per i singoli progetti.

#### LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE SOCIALI NEGLI ANNI '90

Dobbiamo nominare due macro fenomeni che hanno riguardato trasversalmente la PPAA e che hanno interessato anche la valutazione delle politiche sociali.

- La riforma dei Fondi Strutturali della Comunità Europea ed in particolare del FSE in campo sociale (iserimento mercato del lavoro di fase deboli ecc.), ha senz'altro dato una forte spinta allo sviluppo di una cultura, ed una prassi, della valutazione: ha rappresentato un obbligo e talvolta un vincolo fastidioso ma ineludibile ma anche, talvolta, una occasione di apprendimento, una risorsa importante. La modalità di lavoro per programmi della Commissione Europea e l'attenzione da questa posta alla valutazione degli stessi ha influenzato fortemente sia le Amministrazioni a livello centrale e periferico che i diversi attuatori del privato sociale. L'obbligo dell'attuatore di inserire all'interno del processo di realizzazione del proprio progetto (mi riferisco in particolar modo per il sociale alle Iniziative Comunitarie Occupazione e Adapt...) anche una fase di valutazione ha poi messo in circolo una enorme quantità di risorse e conomiche (circa il 5% dell'ammontare dei progetti approvati) che in diversi casi (non la maggioranza) si sono tradotte in tentativi di sviluppo di forme di monitoraggio interne e di autovalutazione più o meno supportata da consulenti-valutatori esterni e talora da piccole società.
- La seconda spinta all'introduzione di pratiche valutative è data dalla evidente e conclamata crisi (siamo all'inizio degli anni'90) della forma di Welfare State sviluppatasi intorno agli anni '60-70: la crisi di risorse, l'insostenibilità dal punto di vista finanziario e fiscale del modello precedente, e la stessa inadeguatezza del modello in termini di risultati raggiunti porta in tutta Europa ad un dibattito forte e a all'interno di ciascuno Stato, ad una sua revisione. In Italia si parla di Welfare Mix, di Welfare Community invocando, in modi diversi, e talvolta per scopi diversi, l'intervento maggiore del privato e del privato sociale nella gestione partecipata di servizi. "Sono problemi sentiti da tutti i paesi che hanno intrapreso la strada del Welfare State, e che si trovano a fronteggiare problemi di inefficacia del servizio, inefficienza nell'uso delle risorse, cattiva distribuzione dei benefici, aumento del deficit. A partire dal motto inglese del "value for money", al dibattito su cosa deve essere appannaggio dello stato e cosa è meglio gestito dal mercato, alla piattaforma clintoniana (mutuata dal lavoro di Osborne e Gaebler) di "Reinventare il Governo", si sono ormai affermati una serie di criteri di un "Nuovo Management Pubblico" basato sulla responsabilità dei dirigenti verso il risultato e verso la qualità (introdotto anche in Italia dal decreto 29/93), sul principio di mettere gli utenti al centro del

servizio, su quello di riconoscere e premiare i successi.

È un campo in cui sono stati introdotti nuovi strumenti per una gestione più trasparente e partecipata, come le Carte dei Servizi, e che considera la valutazione come strumento essenziale per il confronto tra il rendimento delle diverse situazioni (tra pubblico e privato, tra pubblico e pubblico), per individuare successi e insuccessi, per stabilire come spendere meglio.” (...)

Relativamente ai servizi socio-sanitari territoriali (a livello di municipalità-comuni e di ASL aziende sanitarie locali) osserviamo a partire dall'inizio degli anni '90 una miriade di esperienze di valutazione dei servizi ispirate a diversi metodi e approcci.

Molte Amministrazioni locali hanno sviluppato Uffici<sup>24</sup> qualità e istituito commissioni, tavoli, gruppi di lavoro per introdurre standard di qualità dei servizi sociali alle persone (nidi, servizi residenziali per minori e anziani non autosufficienti, servizi assistenza domiciliare per disabili, anziani, minori...), e per sviluppare forme di accreditamento diretto delle strutture già sperimentato in ambito sanitario per il convenzionamento, ad esempio, con laboratori clinici o cliniche private.

Lo stesso dipartimento degli Affari Sociali, a livello nazionale ha istituito gruppi di lavoro sulla qualità dei servizi sociali<sup>25</sup> in stretta collaborazione con rappresentanti degli organismi del privato sociale e ha elaborato un documento in cui si propongono linee guida e “regole in grado di orientare, promuovere e controllare la qualità nei servizi sociali e socio-educativi, sia quelli gestiti in forma diretta dagli Enti Locali, sia quelli gestiti dal privato sociale e aziende private.

Il documento disegna un sistema originale rispetto alle regole che si stanno implementando nella sanità, nella scuola e nella formazione professionale; procede dalle acquisizioni raggiunte in questi settori, ma riconosce la specificità del comparto sociale” (...) “Nella finanziaria 1997 è stato istituito il Fondo Sociale Nazionale, il D.Lgs. n. 112/98 ha indicato le Regioni come ente di normazione in materia di qualità (autorizzazione, accreditamento), riservando allo Stato la definizione di criteri generali, è attualmente in discussione la legge quadro di riforma dei servizi sociali che prevede: il piano sociale nazionale con servizi essenziali da erogare in tutto il territorio nazionale sulla base di standard comuni.

Il governo ha stipulato con il Terzo Settore un patto che impegna entrambi a sviluppare la qualità nei servizi e a incentivare sia la produzione che l'acquisto di servizi alla persona.

Alcune regioni hanno da tempo regolamentato in varie forme la qualità dei servizi: tipologie, standard, accreditamento di strutture residenziali, regolamenti di servizio, criteri di accesso ai servizi, criteri per la contribuzione degli utenti, albo dei fornitori, regole per il convenzionamento con le cooperative sociali, ecc.

Sono in corso alcune sperimentazioni del buono-servizio. Si tratta di norme e procedure che valgono nel territorio di riferimento e spesso per singoli settori d'intervento.

Nella cooperazione sociale sono in corso molti interventi sulla qualità, ricerche, produzione di manuali e varie aziende si stanno preparando alla certificazione sulla base di norme Iso 9000. Poiché a tutt'oggi mancano in Italia norme UNI e anche in Europa specifiche per la certificazione nel comparto sociale, per ora la certificazione si basa su procedure e standard di misurazione della qualità generali ed applicati in comparti.

Molti organismi, ad esempio, del privato sociale hanno utilizzato il programma Adapt II fase per sostenere percorsi di autoformazione sui temi della certificazione di qualità delle imprese sociali.

L'esito negativo di questa fase è che gli "indicatori di qualità" vengono spesso identificati, sia dalle amministrazioni che dal privato sociale, come l'unica forma possibile di valutazione e che purtroppo si segnalano ancora rare esperienze in cui davvero si tenta di valutare l'efficacia in senso stretto, la ricaduta in termini di benefici per i destinatari, di programmi e progetti.

L'esperienza di organizzazioni governative e non governative a livello internazionale relativamente ai temi degli approcci partecipativi al monitoraggio ed alla valutazione

Da circa due decenni le organizzazioni internazionali governative<sup>26</sup> e non governative impegnate nella cooperazione allo sviluppo (Es. progetti di microcredito, di sviluppo di microimprenditorialità, di riduzione della povertà, di miglioramento delle condizioni sanitarie e sociali, programmi di gestione delle risorse naturali...ecc.) e le stesse ONG e reti di ONG attuatrici dei progetti, si sono interrogate circa la necessità di sviluppare nuovi sistemi di monitoraggio e valutazione (da ora in avanti M&V).

Anche i ricercatori e le maggiori istituzioni impegnate nella valutazione di progetti "di sviluppo di comunità" (in senso lato: programmi), di riqualificazione di aree urbane, di "sviluppo sostenibile" nei paesi del Nord hanno accolto simili istanze ed hanno introdotto e sperimentato metodi di valutazione di tipo "partecipativo". Negli Stati Uniti, nel Canada e in Inghilterra osserviamo sviluppi molto interessanti di tali approcci.

Il dibattito connesso alla lotta alla povertà ed all'esclusione sociale a livello UE dovrebbe sempre più allargarsi ad una molteplicità di attori e stakeholder ed allo stesso tempo, veder una maggior partecipazione degli stessi interessati e delle ONG, anche spesso di piccole dimensioni, che lavorano a stretto contatto con quest'ultimi (Es: aderenti FIO-PSD-Federazione Italiana Organismi Persone Senza Dimora, CARITAS Diocesane, ...) e delle reti del Terzo Settore ( Forum permanente Terzo Settore, Cilap, sindacati...).

In un recente testo della UK Coalition Against Poverty<sup>27</sup> e della rete EAPN inglese (European Anty poverty Network-England) è apparso un contributo sull'importanza dell'approccio partecipatorio alla produzione di strategie di lotta alla povertà in cui si sottolineava che "coloro che sperimentano direttamente una condizione di vita povera conoscono meglio di chiunque altro le difficoltà che essa genera e l'impatto

che l'instabilità di un'area della propria vita ha sulle altre", essendo stati "utenti" di servizi nel passato"hanno una capacità unica di capire punti deboli e punti forti e la fattibilità delle nuove politiche proposte."Inoltre essi possono offrire un contributo essenziale al monitoraggio e valutazione dei processi"<sup>28</sup>.

Una riflessione, infatti, centrata unicamente sui criteri di analisi dati da agenzie, governative e non, comunque distanti dalle persone "beneficiarie" (Esigenze delle Direzioni Generali della CE, di un Ministero a livello Paese...), rischia di far prevalere modelli di valutazione necessariamente parziali e decisamente non rispondenti a istanze e punti di vista, interessi di una molteplicità di altri soggetti.

Con "nuovi" sistemi di M&V mi riferisco, ad esempio, ad approcci, metodi e sistemi in grado di:

- rispondere alle esigenze di autovalutazione ed autoapprendimento dei diretti interessati (i cosiddetti beneficiari, le popolazioni locali, le associazioni e le ONG attuarie degli interventi, i diversi stakeholder...);
- rispondere alle esigenze di coloro, decision-makers e valutatori, che utilizzano approcci di sviluppo partecipativi;
- rendere conto dei risultati sulla base di criteri di valutazione, obiettivi e sistemi di valore preferenze dei "beneficiari" e non solo delle organizzazioni finanziatrici;
- valutare l'impatto dei programmi e gli esiti difficilmente quantificabili, come il grado di empowerment di una comunità, il livello di crescita della società civile, ecc. e gli esiti che si sviluppano anche imprevedibilmente durante l'attuazione di un progetto (v. approcci goal-free).

Elemento comune degli approcci che sintetizziamo nella sigla PM&E (Participatory Monitoring and Evaluation) è quello di promuovere il coinvolgimento di un ampio range di stakeholders, impiegando metodi che permettono una maggiore equità nell'opportunità di esprimere punti di vista e condividere apprendimenti (lezioni).

Tale movimento di opinione si è concretizzato in alcuni filoni e metodologie note con i seguenti termini:

- PRA o Participatory Rural Appraisal <sup>i ii</sup>
- Beneficiary Assessment
- Collaborative, Participatory, and Empowerment Evaluation <sup>iii iv v vi vii viii</sup>
- Participatory assessment monitoring and evaluation <sup>ix x xi</sup>
- Participatory and system-based process evaluation (Snyder Evaluation Model- Dick 1996)<sup>xii</sup>

Rimando il lettore alle note finali per eventuali approfondimenti di questi approcci. Nelle note, oltre alla bibliografia di riferimento, ho posto delle sintetiche descrizioni dei relativi approcci e del dibattito in corso.

Come si potrà osservare esistono anche applicazioni ed importanti esperienze a livello UE (Gran Bretagna, Olanda, Germania...) tuttavia è sicuramente altrove il

dibattito più acceso su tali questioni.

Utilizzo degli indicatori sociali

Per quanto riguarda l'elaborazione e l'utilizzo di indicatori di "status" per misurare fenomeni connessi all'esclusione sociale mi limito a riportare le indicazioni emerse a livello di Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite in un summit sullo sviluppo sociale del 1995; in tale contesto furono date indicazioni relativamente all'utilizzo di indicatori statistici in campo sociale<sup>xiii</sup>.

Rimando al documento per una analisi dettagliata di una serie di indicatori attinenti a molteplici aree (situazione demografica e condizioni di sviluppo, sradicamento della povertà, espansione di occupazione produttiva e riduzione disoccupazione, condizione di parità tra uomini e donne, integrazione sociale ) e, a titolo esemplificativo, riporto alcuni brani relativi agli indicatori sull'integrazione sociale, concetto molto affine a quello da noi identificato a livello UE come "inclusione sociale".

Come si potrà notare, in quell'occasione le Nazioni Unite esclusero la possibilità di utilizzare indicatori univoci, validi per tutti i Paesi, per misurare l'integrazione sociale, affermando che la scelta dei possibili indicatori (di cui in seguito viene presentata un possibile set) dipendeva dalla natura dei gruppi identificati come vulnerabili.

A. Statistical indicators

70. *It is not possible to define a single set of country indicators that can be used to monitor social integration.* The choice of indicators will depend on the nature of the vulnerable groups identified, which will differ between countries.

71. The sort of indicators that are likely to be required for each group are:

- (a) Number of people in the group;
- (b) Age/gender structure;
- (c) Occupational profile;
- (d) Duration of unemployment;
- (e) Economic activity profile;
- (f) Income levels;
- (g) Position within overall income distribution;
- (h) Housing standards/amenities, such as access to safe water, sanitation and floor space per person;
- (i) People living alone and with little contact with close family;
- (j) Health status, such as infant mortality rate, age-specific mortality rates, expectation of life and nutritional intake;

- (k) Educational standards, such as adult literacy rate, number of years of formal education and participation rates (for children);
- (l) Crime victimization rate;
- (m) Participation in volunteer work, sport, cultural activities and travel;
- (n) Proportion eligible to vote.

72. These quantitative indicators may not always fully describe the situation of disadvantaged groups; part of their disadvantage, for example, may be a lack of religious freedom. Such indicators may therefore have to be supplemented with indicators of subjective well-being.
73. The aim is to monitor progress in social integration, that is, the convergence between the situation of the identified groups with the rest of the population within the country. Therefore, indicators should be presented in time-series form with data for the rest of the population shown alongside for comparison. Countries may also find it helpful to compare both their identified population groups and the associated indicators with those of other countries within their region.

#### 4. Suggestimenti e proposte

##### *Quale valutazione, e di cosa?*

1. Accanto ad un ragionamento sulla valutazione occorrerebbe sostanziare meglio il concetto di "politica per l'inclusione sociale" e tradurla (ogni volta e non in via definitiva) in termini di priorità all'interno delle diverse programmazioni; di fatto sembrano esserci vasti orizzonti in termini di strategie ma occorre identificare e scegliere in modo più mirato di quali specifiche azioni e politiche si intende parlare. La Commissione ha recentemente pubblicato alcuni lavori (v. Social Exclusion Indicators: Problematic Issues, Collective paper -9/99 ) connessi a queste tematiche e cofinanziati dal IV° programma Quadro di ricerca e sviluppo tecnologico. Nello studio si afferma che: "Social exclusion is tackled through different definitions and theories referring themselves to different traditions. Far from trying to build a unifying scheme, our point of view is that the reflection on social exclusion and social integration has to be as multiple and dialectic as possible." La forte enfasi posta da diversi studi cofinanziati dalla Commissione sugli indicatori dell'inclusione sociale (v. anche prossimo programma sull'inclusione sociale della DGV) si riferisce fondamentalmente ad un bisogno di comprensione del fenomeno (solo marginalmente si parla di verifica di efficacia dei programmi). La questione è comprensibile se consideriamo che è solo a partire dall'Art.137 del Trattato di Amsterdam che la questione dell'inclusione sociale ha una base legale per gli interventi a livello UE e che mancano base dati e parametri comuni a livello dei diversi Paesi Membri (v. ruolo Eurostat).
2. In Olanda e Belgio, e più recentemente anche in Inghilterra, la povertà e l'esclusione sociale sono diventate una priorità dei governi che viene implementata attraverso specifici meccanismi di coordinamento. I progressi vengono monitorati

sistematicamente e, a seguito di diffusione di report sulla situazione complessiva della povertà, viene promosso un dibattito politico pubblico. Ciò viene accompagnato dallo sviluppo di un sistema di indicatori e dall'individuazione di target specifici in alcune aree chiave delle diverse politiche (occupazione, educazione, salute, abitazione, servizi...), per gruppi ad alto rischio (disoccupati di lunga durata, famiglie monoparentali, minori poveri, dispersione scolastica, famiglie a basso reddito, persone con disabilità...), in aree e quartieri a forte svantaggio.

In altri Stati Membri, come la Francia, l'obiettivo è quello di migliorare l'impatto complessivo delle politiche per l'inclusione sociale attraverso una legislazione quadro (framework legislation) che definisca l'esclusione in termini di accesso ai diritti fondamentali in relazione all'occupazione, l'abitazione, le cure sanitarie, la giustizia, l'educazione, la formazione, la cultura e il sistema di protezione sociale per famiglie e infanzia. Se lo scopo ultimo di questi diversi sforzi è quello di promuovere in tutte le politiche ritenute rilevanti un miglior funzionamento rispetto all'inclusione sociale, occorre impostare valutazioni in grado di comprendere e spiegare come si sviluppano e implementano tali meccanismi di coordinamento e quali sono gli impatti reciproci delle diverse policies sulle dinamiche dell'esclusione.

In un recente documento la Commissione<sup>29</sup> evidenzia tale esigenza affermando: "A range of community policies are already relevant to social inclusion, either directly or more often indirectly. Their impact should be strengthened but also made more visible".

3. A livello UE viene posta forte enfasi sul concetto di mainstreaming dell'inclusione sociale e sulla sinergia necessaria tra tutte le politiche comunitarie e i diversi fondi (FSE, FEAOG-Orientamento, FESR, SFOP).

In alcune recenti comunicazioni della Commissione<sup>30</sup> si evidenzia, ad esempio, la necessità di coniugare le politiche per l'inclusione sociale con l'Information Society (v. politiche per l'innovazione e la ricerca,...) nuove forme di esclusione sociale che potranno emergere nel corso dello sviluppo verso un'economia e una società della conoscenza (knowledge economy..).

L'accelerazione dell'innovazione tecnologica può stimolare nuove forme di job creation ma anche nuove marginalità. Nei regolamenti dei Fondi strutturali 2000-2006, nelle parti relative all'assistenza tecnica ed alla valutazione, è possibile sviluppare ricerche valutative "plurifondo" in cui evidenziare sinergie e impatto complessivo di alcune programmazioni, rispetto ad obiettivi di lotta all'esclusione sociale ed alla povertà, in determinate aree territoriali.

La stessa Commissione nel riferire sulle politiche comunitarie più rilevanti sull'inclusione sociale oltre a nominare le diverse iniziative comunitarie (Employment, Urban, Leader ed ora Equal...), menziona le raccomandazioni relative a strategie concertate sulla protezione sociale (Es: Rec. 92/441/EEC del 24.6.1992) e il ruolo di altre politiche comunitarie: di ricerca e sviluppo (V° Programma Quadro RTD-

per il IV° Programma Quadro RTD si veda come esempio il progetto TRANSLAM '99), Action for Sustainable Urban Development, dell'educazione (Socrates), della formazione (Leonardo da Vinci) per i giovani (Youth), ...

4. Le precedenti considerazioni ci spingono a sottolineare l'importanza nella valutazione di politiche per l'inclusione sociale di quella che viene definita una "valutazione che costruisce la teoria".

Esistono diversi approcci e modelli sottostanti alle politiche di lotta all'esclusione sociale ed alle politiche di promozione dell'inclusione sociale che tentano di comprendere in modo più organico fenomeni multifattoriali secondo logiche di spiegazione attente all'evoluzione dei processi e all'intreccio con le diverse misure di intervento (V. si parla di percorsi e processi di esclusione sociale, di fenomeni che vanno compresi in relazione all'evoluzione temporale e rispetto tipologie di target group non predefinite e rigide, le diverse misure delle politiche di assistenza sociale, ad esempio, non sono totalmente comparabili tra loro in Paesi Membri diversi...). Abbiamo bisogno di buone teorie dei programmi e di valutatori che svolgano un ruolo di interfaccia con i programmatori<sup>31</sup>.

Lo sforzo del valutatore dovrebbe essere quello di capire e rendere più evidente per quali passaggi e connessione un dato programma dovrebbe produrre dati risultati e date misure dovrebbero connettersi a obiettivi generali.

Riferendoci ad esempio alla programmazione 2000-2006 ritroviamo che il tema dei servizi alla persona viene connesso alle politiche di lotta all'esclusione sociale in modo implicito o talvolta esplicito e in forme diverse. Nel DPEF - giugno 1999<sup>32</sup> - si fa riferimento ai servizi alla persona ed al ruolo del terzo settore nella programmazione del FSE 2000-2006 Ob3 e nel QCS ob.1, come in precedenti documenti Programmi Operativi del DAS, si esplicitano una serie di obiettivi e misure in cui il discorso viene articolato ulteriormente e si individuano dei nessi tra "lotta all'esclusione sociale", creazione di servizi alla persona e sostegno all'impresa sociale per l'assorbimento di occupazione con particolare riferimento ai soggetti a rischio di esclusione.

Occorre in fase di implementazione capire come in programmi così complessi davvero vengono utilizzati i mezzi (reali beneficiari e motivi di eventuale discostamento del target, cluster di imprese sociali che risultano più efficaci, sostenibilità dell'occupazione creata, capacità di integrarsi con strategie più complessive di sviluppo locale...), individuare le metodologie integrate di intervento più efficaci<sup>33</sup>, e individuare quali sinergie o incongruenze (es. proposta di percorsi formativi a basso grado di qualificazione che favoriscono il perdurare di condizioni di esclusione, inserimento in mercati del lavoro e settori caratterizzati da lavori mal pagati ed economie sommerse..) si sviluppino e cosa accade laddove si realizzano mobilitazione di energie e attivazione capacità nascoste.

5. Relativamente alla questione degli "indicatori di valutazione" dell'inclusione sociale, l'opinione prevalente<sup>34</sup> degli esperti (Commissione Europea, Nazioni Unite), è

che non si può parlare di indicatori in senso generico livello nazionale o UE sull'inclusione sociale (come il tasso di esclusione o inclusione in una città...).

La Dg XVI della Commissione afferma: "In linea di massima gli indicatori per la sorveglianza si possono definire e quantificare più facilmente a livello di misura o di progetto. Sono invece più difficili da definire e da impiegare ad un livello di aggregazione superiore (programma, priorità e QCS). È quindi essenziale non limitarsi a definire degli indicatori, ma utilizzare informazioni quantitative (e qualitative) sui vari elementi dell'intervento. Infine è importante cogliere, per quanto possibile, gli effetti indiretti o imprevisti dell'intervento (ad esempio gli effetti di sostituzione) che incidono sui risultati e sugli impatti, in particolare quelli relativi alla creazione e al mantenimento di posti di lavoro." Il programma M.E.A.N.S. coordinato dalla DG XVI e finalizzato a migliorare i metodi di valutazione delle politiche strutturali dell'UE ha portato alla pubblicazione della collezione MEANS che indica con chiarezza le molteplici tipologie di indicatori di valutazione utilizzabili in relazione alla comparabilità dell'informazione (Key indicatori, specific indicator...), alla fase del programma (indicatore su risorse, output, risultati, impatto), ai criteri di valutazione (Indicatore di rilevanza, efficienza, efficacia, performance), ecc. A tal proposito è stato realizzato da N. Stame a conclusione del lavoro di ricerca del Vides, un paper specifico sugli indicatori nelle politiche per l'inclusione sociale<sup>35</sup>. In tale scritto si sviluppano considerazioni circa pregi e limiti nell'uso degli indicatori e sulle questioni connesse alla valutazione delle politiche.

#### *Quando valutare?*

1. Sono molto carenti esempi di valutazione ex post: occorre produrre e commissionare valutazioni che seguono il programma-progetto anche nel periodo successivo alla sua conclusione e sviluppare maggiore attenzione agli esiti imprevisti, alle distorsioni o alle "benedizioni nascoste" che generalmente sorgono nell'attuazione dei programmi in modo da dare indicazioni per correggere il programma e valorizzare quanto emerge in termini di apprendimenti e nuove potenzialità.
2. Nella maggior parte dei casi di valutazione da noi segnalati è stato possibile recuperare documentazione e report integrali, tuttavia un elemento di debolezza generale è dato sicuramente dalla poca disponibilità a rendere pubbliche e diffondere i risultati delle valutazioni. Anche studi e ricerche sviluppate grazie a cofinanziamenti comunitari, sebbene per loro natura obbligate ad una diffusione, sono molto poco valorizzate e conosciute dai possibili utilizzatori. Occorre dedicare particolari energie alla diffusione dei risultati e alla messa in rete dei possibili utilizzatori della conoscenza con le fonti dove questa si produce (sia Università, centri di ricerca che piccole organizzazioni a livello locale che rappresentano i beneficiari e reti di ONG).
3. Dare spazio a più approcci di valutazione e metodi anche contemporaneamente, affinché si sviluppino una crescita culturale, si possano studiare gli stessi fenomeni

rispondendo a domande e priorità diverse e realizzare degli studi che “triangolano” risultati e conclusioni diverse. Sarebbe utile diffondere approcci di valutazione tramite cui i rappresentanti dei beneficiari possano non solo esprimere il proprio gradimento rispetto ai servizi ma essere coinvolti nella definizione di alcuni criteri di valutazione (V. Participatory Empowerment evaluation Approach...).

4. In alcuni ultimi provvedimenti legislativi italiani troviamo tentativi di inserire clausole che riguardano la valutazione degli esiti, tuttavia andrebbero perfezionati affiancando le “funzioni e competenze di valutazione” a chiari obiettivi e a risorse economiche ed organizzative; occorre parallelamente anche sviluppare una crescita culturale degli operatori impegnati a diversi livelli dell'amministrazione in modo che riescano ad orientare ed esprimere meglio domande di valutazione. Nei provvedimenti legislativi occorrerebbe individuare lo stanziamento di risorse destinate alla valutazione, come pure alla produzione del flusso informativo auspicato, ad esempio, da parte dell'ISTAT.

Nel caso ad esempio della L.285/97, la delega in bianco della valutazione alle Regioni viene individuata da A.Martini, come “un fattore di ulteriore debolezza, in quanto fa perdere la possibilità di mettere in piedi un disegno di valutazione all'interno del quale si confrontino i risultati ottenuti con diversi tipi di implementazione della 285.”

5. Alcune esperienze degli “Osservatori del privato sociale e pubblici” (osservatori sulla povertà della Caritas, sui senza fissa dimora, sulla dispersione scolastica dei Provveditorati agli Studi, sui trend del mercato del lavoro delle Agenzie Regionali e Provinciali del Lavoro, sull'infanzia e Adolescenza come da L. 451/97 a livello regionale...) attivati a livello locale, regionale o nazionale sui temi della povertà, dei senza fissa dimora, dell'occupazione, ... possono rispondere anche ai bisogni conoscitivi connessi all'implementazione delle diverse policies e in taluni casi realizzano ricerche valutative. Occorre riconoscerli e valorizzarli ai diversi livelli (fanno già parte della Commissione povertà istituita dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento Affari Sociali) come fonti di valutazione e rinforzare le connessioni con centri di ricerca e Università.
6. Il tema delle partnership e della loro valutazione è sicuramente emerso come un tema cruciale in senso generale per la gestione dei fondi strutturali e dei programmi di sviluppo locale, ed in modo particolare per interventi che intendono promuovere forme di inclusione sociale. Occorrerebbe valorizzare appieno ottimi contributi a livello di ricerca e valutazione emersi a livello UE e cofinanziati dalla CE e selezionare all'interno di tali lavori specifiche “buone prassi” da diffondere per sostenere azioni per l'inclusione sociale. Mi sto riferendo, ad esempio, alla ricerca valutativa condotta dalla Fondazione di Dublino finanziata dalla DGV, xv *Local Partnership: A successful strategy for social cohesion?, European research report- European Foundation*, ed allo studio condotto dal Tavistock Institute insie-

me a ECOTEC Research & Consulting Ltd. xvi su richiesta della DGXVI della CE  
:"THE THEMATIC EVALUATION OF THE PARTNERSHIP PRINCIPLE".

## NOTE

- i The power of participation, IDS Policy Briefing Issue 7: 1996, Institute of development Studies, Sussex, UK
- ii Dal "Participatory Approches and Methodologies- Toolbook of IDS, UK" ho tratto le seguenti note descrittive: "One description of PRA has been:a growing family of approaches and methods to enable local people to share, enhance and analyse their knowledge of life and conditions, to plan, and to act. And now we can add and to monitor and evaluate.  
RRA, or rapid rural appraisal, is data collecting, with the analysis done mainly by us. (...)The main publication RRA Notes (Nos 1-21) has been renamed PLA (Participatory Learning and Action) Notes (Nos 22- ). Participatory Learning and Action is closer to what many practitioners of PRA believe in and are doing, but PRA remains the usual label.
- iii David Fetterman , Stanford University, Toolbook Empowerment Evaluation, 1999, Chapter 1
- iv The American Evaluation Association has a Collaborative, Participatory, and Empowerment Evaluation topical interest group.
- v Patton, M. (1997). Toward Distinguishing Empowerment Evaluation and Placing It In a Larger Context. Evaluation Practice, 18(2):147-163
- vi Scriven, M. (1997). Empowerment Evaluation Examined. Evaluation Practice, 18(2):165-175.
- vii Patton and Scriven's comments have been followed by a few words by David Fetterman in Evaluation Practice, 18(3):253-266.
- viii The American Evaluation Association has a Collaborative, Participatory, and Empowerment Evaluation topical interest group.
- ix UNDP Empowerin People- Guidebook on Participation, Cap 4, "Monitoring and evaluation of participation, INTRAC, Oxford, 1997
- x FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations ) (1990), The community's toolbox: The idea, methods and tools for participatory assessment, monitoring and evaluation in community forestry", Community Forestry Field Manual2, by D'Arcy Davis Case, FAO, Roma
- xi Allen, W.J.Manaaki Whema, New Zeland, Towards Improving the Role of Evaluation Within Natural Resource Management R&D Programmes: The Case for 'Learning BY Doing', in Canadian Journal of Development Studies, XVIII, Special Issue, 1997, pp.629-643.
- xii UNITED NATIONS Economic and Social Council - Unofficial copy for information purposes prepared from the official electronic file. E/CN.3/AC.1/1996/R.4 , 24 January 1996, SOCIAL STATISTICS: FOLLOW-UP TO THE WORLD SUMMIT FOR SOCIAL DEVELOPMENT Report of the Expert Group on the Statistical Implications of Recent Major United Nations Conferences (Note by the Secretary-

General)

- xiii Valutazione e attuazione delle leggi: spunti dall'esperienza americana e riflessioni sul caso italiano, Alberto Martini, Intervento tenuto al seminario Iter Legis del 30 novembre 1998, tratto da PROVA (pp.6-7) Quali clausole valutative per le leggi italiane?
- xiv Geddes M. (1998), Local Partnership: A succesfull strategy for social cohesion?, European research report - European Foundation, Office for Official publications of the European Communities, Luxemburg
- xv THE THEMATIC EVALUATION OF THE PARTNERSHIP PRINCIPLE, February 1999 Prepared by The Tavistock Institute - Evaluation Development and Review Unit with the assistance of ECOTEC Research and Consulting Ltd., John Kelleher, Sarah Batterbury & Elliot Stern
- xvi This thematic assessment of the partnership principle in the first major thematic evaluation of one of the guiding principles of the Structural Funds. The study aims to demonstrate the positive impacts of partnership at the different stages of the policy cycle as well as highlighting areas which need to be improved.

## PRINCIPALI RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

BATTERBURY S.C.E., KELLEHER J., STERN E., *Evaluating Partnership in the European Structural Funds: Employing Trans-national Case Study Analysis*, The Tavistock Institut (EDRU)- UKES Annual Conference 9-10 december 1999, "Evaluation in the new policy environment".

BATTISTONI L., CARBONE A. E. (1996), "Il monitoraggio dell'azione transnazionale. L'approccio interorganizzativo: una metodologia possibile", Osservatorio ISFOL, n°3, Anno XVIII, maggio-giugno.

Commissione di Indagine sulla Povertà e sull'Emarginazione, PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, (1997), *La povertà in Italia*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma.

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION, DGV, (1999) *A Concerted Strategy for Modernising Social Protection*

DEPARTMENT FOR EDUCATION AND EMPLOYMENT, DFEE - THE SCOTTISH OFFICE ESF (1999), *Soft Indicators. Demonstrating Progress and Recognising Achievement. Report of a survey of EMPLOYMENT Projects*

Dipartimento Affari Sociali, PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI (1999), *Vertice Mondiale di Copenhagen, Contributo del dipartimento al Rapporto nazionale sullo sviluppo sociale*, Roma, luglio 1999

EAPN (European Anty Poverty Network) (1998), *L'insertion sociale : Un objectif prioritaire pour les nouveaux Fonds structurels*, Paper

EUROPS - T.A.O. Employment (1997), *Guide to self evaluation for Employment Projects*, Bruxelles

FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations ) (1990), *The community's toolbox: The idea, methods and tools for participatory assessment, monitoring and evaluation in community forestry, Community Forestry Field Manual 2*, by D'ARCY DAVIS CASE, FAO, Roma

FETTERMAN D.M., KAFTARIAN S.J., WANDERSMAN A., (a cura di) (1996) *Empowerment Evaluation, Thousand Oaks*, Ca, Sage

FORESTIERI M. (1998), "Project for participation and participation in projects. Implications for Evaluation", Paper presented to the EES-Conference Evaluation: *Profession, Business or Politics?*, Roma 29-31 Ottobre.

GEDDES M. (1998), *Local Partnership: A succesfull strategy for social cohesion?*, European research report-European Foundation, Office for Official publications of the European Communities, Luxemburg

GOLDSWORTHY D. V. (1993), "Evaluation partnership: myths and realities in evaluations of development assistance programs", Forum Valutazione, n° 6, CISP, Franco Angeli, Milano.

IDS Policy Briefing Issue 7: 1996, Institute of development Studies, Sussex, UK, *The power of participation. Partecipatory Approches and Methodologies* - Toolbook

ISFOL-FSE (1999) *La riforma dei fondi strutturali in una prospettiva di lotta contro l'esclusione sociale: analisi e proposte*, Atti del seminario nazionale promosso da CILAP, EAPN, MFD, Roma 12/3/98.

KELLEHER J., BATTERBURY S., STERN E., *The thematic evaluation of the partnership principle*, February 1999, THE TAVISTOCK INSTITUTE - with the assistance of ECOTEC Research and Consulting Ltd.

GUI L. (1995), *L'utente che non c'è. Emarginazione grave, persone senza dimora e servizi*, Franco Angeli, Milano

- LEONE L. (1999), "Fare valutazione: analisi di un progetto Youthstart", in Leone L., Prezza M. *Costruire e valutare i progetti nel sociale*, Franco Angeli, Milano.
- LECOMTE B.J. (1987), *L'aiuto progettuale. Limiti e alternative, Quale Sviluppo*. Trimestrale ASAL Associazione America Latina, Roma
- MARTINI A. (1997), "Valutazione dell'efficacia di interventi pubblici contro la povertà: questioni di metodo e studi di casi", Testo elaborato su richiesta della Commissione di Indagine sulla povertà e sull'emarginazione sociale.
- MEANS Collection: Evaluating socio-economic programmes, EUR OP, Luxembourg 1999 ISBN 92-828-6626-2 (informazioni addizionali sul sito <http://info regio.ccc.eu.int>)
- PATTON, M. (1997). *Toward Distinguishing Empowerment Evaluation and Placing It In a Larger Context. Evaluation Practice*, 18(2):147-163.
- Pennisi G. (1996), "La valutazione del rendimento delle politiche sociali. Una nota di metodo", *Rassegna Italiana di Valutazione*, n° 2 Aprile-Giugno
- SARACENO C., NEGRI N. (1996), *Le politiche contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- STAME N. (1998), "L'esperienza della valutazione", Edizioni SEAM
- STAME N. (1996) "La valutazione in Italia: Esperienze e prospettive", *Rassegna Italiana di Valutazione*, n.2
- TENDLER J. (1992), "Progetti ed effetti. Il mestiere di valutatore.", Liguori Editore.
- TRANSLAM Social Integration Through Transitional Labour Markets - New Pathway for Labour Market Policy - Final Report of Project ERB, SOE2-CT95-3007 Funded under Targeted Socio Economic Research (TSER) DG XII/F European Commission
- UNITED NATIONS, Economic and Social Council - Unofficial copy for information purposes prepared from the official electronic file. E/CN.3/AC.1/1996/R.4 , 24 January 1996, SOCIAL STATISTICS: FOLLOW-UP TO THE WORLD SUMMIT FOR SOCIAL DEVELOPMENT
- UNDP Empowerin People- Guidebook on Partecipation, Cap 4, *Monitoring and evaluation of partecipation*, INTRAC, Oxford, 1997