



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI**  
**DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, SCIENZE DELLA COMUNICAZIONE**  
**E INGEGNERIA DELL'INFORMAZIONE**  
**DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE SOCIALI**  
*Indirizzo in Fondamenti e metodi delle scienze sociali e del servizio  
sociale - XXVI CICLO*

# **LA VALUTAZIONE NELLE POLITICHE PUBBLICHE.**

**Il caso del Plus Anglona-Coros-Figulinas**

Direttore della Scuola:  
Prof. Antonio Fadda

Tutor:  
Prof. Andrea Vargiu

Dottorando:  
Dott. Efreem Carta

*ANNO ACCADEMICO 2013-2014*

# INDICE

<b>Introduzione</b>	p.	5
<b>1. Cosa è la valutazione</b>	»	9
1.1 Alcune definizioni	»	9
1.2 Il disegno della valutazione	»	27
1.3 Il bilancio sociale	»	30
1.4 Tecniche della valutazione	»	30
1.5 L'analisi costi benefici	»	31
1.6 Il questionario	»	32
1.7 La valutazione tassonomica	»	33
1.8 L'intervista biografica		33
1.9 Il focus group	»	34
1.10 Il brainstorming	»	35
1.11 L'analisi Delphi	»	35
1.12 La Nominal Group Technique	»	36
<b>2. Appunti sui principali approcci alla valutazione nella Pubblica Amministrazione</b>	»	37
<b>3. Politica sociale, welfare, Piani di Zona</b>	»	55
3.1 Politica sociale e welfare. Alcune definizioni	»	56
3.2 Il welfare state in Italia	»	70
3.3 I Piani di Zona. La legge 328/2000	»	74
<b>4. I Plus. La specificità sarda</b>	»	81
<b>5. Metodologia, metodi e tecniche</b>	»	89
5.1 Il lavoro sul campo	»	99
5.2 L'utilizzo delle interviste in profondità	»	100
5.3 L'utilizzo del focus group	»	105
<b>6. Lo studio di caso del Plus Anglona Coros Figulinas</b>	»	109
6.1 Premessa	»	109
6.2 La domanda di ricerca	»	110
6.3 Il documento del Piano Locale Unitario de Servizi		112
6.4 La percezione della valutazione nel sistema dei servizi		118
<b>Note conclusive</b>		113
<b>Allegato</b>		135
<b>Bibliografia</b>		137

La presente tesi è stata prodotta nell'ambito della scuola di dottorato in Scienze Sociali indirizzo in Fondamenti e metodi delle scienze sociali e del servizio sociale dell'Università di Sassari, a.a. 2013/2014 ciclo XXVI con il supporto di una borsa di studio finanziata con le risorse P.O.R. Sardegna F.S.E. 2007 – 2013 Obiettivo competitività regionale e occupazione, Asse IV Capitale umano, Linea 1.3.1.

# INTRODUZIONE

La ricerca che si presenta in questo lavoro si focalizza attorno a due assi portanti: da una lato la valutazione, declinata nella sua applicazione nell'ambito delle politiche pubbliche, dall'altro i Piani di Zona, strumento di realizzazione di un welfare territoriale che si va sempre più strutturando, anche grazie all'entrata in vigore della Legge 328/2000, la legge quadro per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali.

Faremo specifico riferimento alla realtà della Sardegna, una Regione che avvia un percorso autonomo di attuazione della Legge Quadro nazionale, facendo riferimento ad una legislazione e ad un'esperienza che era già maturata nel corso degli anni precedenti.

Questa specificità trova diverse espressioni tra cui una delle più significative è quella di tradurre l'invito alla creazione dei Piani di Zona con il Plus (Piano Locale Unitario dei Servizi).

Questa tipicità troverà spazio di approfondimento nelle pagine successive perché la loro nascita si caratterizza in Sardegna come un momento di confronto tra il mondo delle istituzioni e quello degli attori sociali.

Attorno alla ideazione, alla realizzazione, alla gestione e allo sviluppo dei Plus si creò infatti un fermento e un grado di aspettative che segnò la vita politica, istituzionale e sociale di una intera Regione. Gli operatori del privato sociale e dell'impiego pubblico, ma anche la cittadinanza in generale, furono impegnati e in qualche modo responsabilizzati nell'elaborazione di un nuovo welfare territoriale.

Si aprì una stagione che rimodulava i servizi sociali. Da un lato la definizione di ambiti territoriali di riferimento invitava a cambiare i propri paradigmi pensando ai servizi in una dimensione sovra-comunale.

Dall'altro comportò un lavoro faticoso di dialogo, negoziazione e collaborazione tra Comuni, tra soggetti del privato sociale e del Terzo Settore, della società civile in genere.

L'altra dimensione sulla quale questa vera e propria riforma è intervenuta in maniera sostanziale è stata quella di relazione tra sfere storicamente legate al mondo dei servizi sociali e sfere tipicamente gestite dal mondo sanitario.

Il dialogo tra gli Enti Locali e le istituzioni sanitarie quindi si strutturava in maniera chiara nell'ottica di una integrazione dei servizi e di una interezza delle politiche sociali.

Una visione che sposa una idea di persona che ha una natura plurima e composita, ma i cui bisogni non possono essere scorporati in differenti ambiti e apparati pubblici. Rimane l'unicità della persona con le sue complessità, le sue esigenze, le sue fragilità.

I Plus dunque hanno costituito un elemento di grande novità ed innovazione nel tessuto politico, amministrativo e sociale della Sardegna e conseguentemente hanno accentrato grandi speranze di cambiamento.

Gli operatori che compongono le strutture burocratiche ed operative dei Plus (la legislazione regionale prevede la costituzione di un ufficio di piano con funzioni di programmazione, progettazione, gestione e valutazione di interventi<sup>1</sup>) da un lato costituiscono un osservatorio privilegiato sullo stato di salute dei Plus, dall'altro sono i *front-office* delle forti aspettative createsi, sia da parte degli attori sociali che da parte degli attori istituzionali.

Avendo infatti l'ufficio di piano il compito di pianificare, gestire e valutare gli interventi di protezione, cura e promozione del territorio sono chiamati ad interpretare un ruolo che costituisce un punto di riferimento per l'attuazione delle politiche sociali locali: in questa prospettiva dunque assumono una valenza che intercetta anche i temi della strutturazione e della radicalizzazione di un welfare territoriale.

La molteplicità delle funzioni caratterizza l'ufficio di piano come un luogo di complesse ed articolate attività: la riflessione sulle strategie d'intervento, la costruzione di una progettualità adeguatamente pensata in termini di

---

<sup>1</sup>Approfondiremo le competenze dei Plus e la loro composizione nei capitoli successivi.

sostenibilità, fattibilità, efficacia ed efficienza. In quest'ottica si inserisce con sostanzialità il tema della valutazione e delle pratiche ad essa connesse.

In generale una parte sempre più consistente dell'articolazione della nostra vita intercetta in modo diretto o indiretto il concetto di valutazione, sia in ambito *privato* che sul piano *pubblico*: "pubblico" inteso non solo nel richiamo ad una definizione ampia del termine che include l'idea dell'interesse collettivo, ma soprattutto nella declinazione relativa alla Pubblica Amministrazione e quindi al governo delle *cosa pubblica*

Oggi la valutazione prende in carico una metodologia organizzata. Non è più lasciata allo spontaneismo, ma è ormai supportata dall'arricchimento di metodi e di tecniche che le attribuiscono un riconoscimento sociale sulla loro utilità.

Si configura, con sempre maggiore insistenza come una sfera della vita della Pubblica Amministrazione formalizzata e di fondamentale importanza soprattutto se assunta come dimensione funzionale, se non addirittura necessaria, nelle programmazione delle politiche pubbliche, nella realizzazione di interventi, e nell'organizzazione dei servizi.

Sullo sfondo di questo contesto si è costruito l'interesse di ricerca. Si è voluto esplorare i campi della valutazione e delle politiche sociali utilizzando come anello di congiunzione il lavoro dell'ufficio di piano di un Plus del Nord Sardegna che circoscrive l'ambito delle zone dell'Anglona, del Coros e del Figulinas, regioni storiche della Sardegna.

In particolare si è voluto indagare su come gli operatori concepissero la valutazione all'interno del loro lavoro. Quale fosse la loro idea, se avessero una concezione chiara di cosa si intenda (utilizzando per questo le principali definizioni riscontrate in letteratura), osservare e capire se mettessero in atto pratiche di valutazione e in quale modo, in quali contesti e con il coinvolgimento di quali attori.

Si sono intrecciati alcuni degli ambiti che costituiscono il luogo privilegiato della valutazione: le politiche, i programmi, i servizi, gli interventi. Lo sguardo poi è stato rivolto alle dimensioni dell'utilizzo della valutazione. Si è fatto particolare riferimento alla funzione di *learning*, di apprendimento e

miglioramento delle politiche e delle proprie abilità. Abbiamo osservato se e in quali circostanza venisse adoperata la funzione di *accountability*, abbiamo tentato di capire se e come le pratiche di valutazione venissero alimentate da motivazioni legate all'attuazione di un dispositivo normativo o se vi fosse una consapevolezza della validità dello strumento.

Questo lavoro permetterà di riflettere sulle pratiche ed sui vissuti degli operatori dell'ufficio di piano sul tema della valutazione non solo dal punto di vista di una registrazione puntuale delle attività connesse a queste ma anche le percezioni, le emotività che nel corso del tempo potrebbero nascere.

# 1. COSA È LA VALUTAZIONE

## 1.1 Alcune definizioni

Nel dibattito scientifico, ma anche in quello politico e amministrativo italiano, il tema della valutazione e delle sue modalità di applicazione sta trovando uno spazio sempre più significativo. Oramai le questioni legate alla valutazione e le pratiche ad essa connesse stanno entrando, con sempre maggiore rilevanza, nel nostro linguaggio e nel nostro agire quotidiano. Sempre più spesso infatti leggiamo un bando pubblico, un progetto d'intervento, un programma politico o un articolo sul giornale in cui il tema della valutazione è proposto con una insistenza sempre più frequente.

È evidente come la parola valutazione sia utilizzata con una varietà di usi eterogenei tra loro, in una molteplicità di contesti e in differenti campi della nostra vita; non sempre però riscontriamo che i riferimenti sono supportati da una reale conoscenza dei significati concettuali e teorici che ritroviamo in letteratura.

Ma cosa vogliamo dire quando utilizziamo il termine *valutazione*? Quale è il significato che attribuiamo a questa parola quando per una ragione o per l'altra ci troviamo nella condizione o nella necessità di doverla utilizzare?

“Valutare significa analizzare se una azione intrapresa per uno scopo corrispondente ad un interesse collettivo abbia ottenuto gli effetti desiderati o altri, ed esprimere un giudizio sullo scostamento, che normalmente si verifica, per proporre eventuali modifiche che tengano conto delle potenzialità manifestatesi. La valutazione è quindi un'attività di ricerca sociale al servizio dell'interesse pubblico, in vista di un processo decisionale consapevole: si valuta per saper non



solo se un'azione è stata conforme ad un programma esistente ma anche se il programma è buono”<sup>2</sup>.

La definizione della Stame viene adoperata nel nostro lavoro perché è una delle più citate nel corso degli studi e delle riflessioni attorno al tema della trattato e costituisce un imprescindibile punto di riferimento. Infatti questi elementi distintivi sui quali viene costruita la definizione della Stame sono quelli che in letteratura vengono indicati come fondamenta cui poggia una attività di valutazione e, nel nostro caso, costituisce il punto di partenza di questo lavoro.

Da questa prima definizione si intuisce che la valutazione è un'attività complessa ed articolata, con un obiettivo ed un sistema di azioni da mettere in campo attraverso il supporto di una metodologia dichiarata. Una attività formalizzata, con un composito sistema di metodi, tecniche e prassi.

Si richiamano qui alcuni aspetti che verranno messi maggiormente in luce nel corso del lavoro, ma appare interessante cominciare già da subito a richiamare l'attenzione su alcune caratteristiche per anticipare lo scollamento tra una definizione di uso comune e una definizione di valutazione come attività strutturata scientificamente: “esprimere un giudizio”, “ricerca sociale”, “servizio di un interesse collettivo”, “processo decisionale consapevole” sono le caratteristiche principali della valutazione.

Il primo passo da compiere è provare a comprendere se esiste una distanza tra l'uso comune e quello scientifico, tenendo sempre presenti le riflessioni che propone Marradi sull'uso del linguaggio comune e di quello scientifico<sup>3</sup>.

Per provare a dare una descrizione il più ampia, comprensiva e comprensibile possibile quindi non è impertinente o svilente nella costruzione di un quadro teorico robusto e sostenuto scientificamente, attingere dalle definizioni “del quotidiano” facendo riferimento ad alcuni vocabolari della lingua italiana,

---

<sup>2</sup> N. Stame, *L'esperienza della valutazione*, Seam, Roma, 1998, p. 9.

<sup>3</sup> A. Marradi, *Metodologia nelle scienze sociali*, il Mulino, Bologna, 2007, pag. 11, nota n. 1: Per comprendere il concetto di valutazione nella maniera più completa ci sembra appropriato richiamare all'utilizzo “non scientifico” che si fa della parola valutazione e si ritiene coerente con questo approccio riprendere alcuni suggerimenti che offre Alberto Marradi sull'uso del linguaggio scientifico: “preferisco in ogni caso la tesi di Schutz [1953] secondo la quale lo scienziato sociale deve usare fin che può termini del linguaggio ordinario, o almeno illustrare i suoi termini in modo da renderli comprensibili ai suoi oggetti, che –a differenza di quanto avviene nelle scienze fisiche– sono anche soggetti”

seppur consapevoli del fatto che lo scarto tra la definizione dell'uso comune e il significato che si esplicita all'interno del linguaggio utilizzato nella comunità scientifica può, in questo caso, essere di non poca rilevanza.

Alcuni vocabolari della lingua italiana definiscono il termine valutazione come “stima, esame di tutti gli elementi necessari alla formazione di un giudizio”<sup>4</sup> oppure come “ogni affermazione che, superando la semplice constatazione di fatto, esprime un'opinione, un apprezzamento: dare, pronunciare un giudizio su qualcuno, su qualcosa”<sup>5</sup>, oppure: [...] Considerazione, esame approfondito a cui segue un giudizio intellettuale, morale, estetico, ecc, o, anche, una decisione, accertamento del valore, dell'importanza di qualcosa”<sup>6</sup>. Lo Zingarelli la definisce come la “determinazione del valore di un bene economico [...]; giudizio [...]; acquisizione dei dati e informazioni che permettono di verificare l'efficacia di intervento educativo e il profitto di un allievo”<sup>7</sup>, ed anche il Devoto-Oli introduce significati simili: “determinazione di un bene calcolato in moneta [...]; determinazione del valore assegnato a cose o fatti ai fini di un giudizio, di una classifica [...]; acquisizione di elementi che consentono di verificare l'efficacia di un intervento educativo o il profitto dell'allievo”<sup>8</sup>.

Se utilizziamo come metro di paragone la descrizione data dalla Stame, dalle definizioni suggerite dai dizionari presi in esame in effetti il significato che rileviamo nell'utilizzo quotidiano nella lingua italiana ci ripropone diversi elementi presenti nella citazione sopra riportata, seppure non includono la completezza e la ricchezza che riscontriamo nella definizione, o nelle definizioni, che ritroviamo in letteratura.

In ogni caso la valutazione si costituisce come una attività che ognuno di noi compie quotidianamente: che lo si faccia perché professionisti, ricercatori, studiosi, operatori di un settore specifico o cittadini che non svolgono nessuna attività riconducibile ad un particolare campo professionale, siamo impegnati costantemente in una azione di espressione di un giudizio. In effetti, a veder bene, il termine “valutazione etimologicamente viene da *valuto*, antico participio

---

<sup>4</sup> A. Gabrielli, *Il grande italiano 2008*, Milano, Hoepli, 2007.

<sup>5</sup> Fonte: <http://www.garzantilinguistica.it/ricerca/?q=giudizio>.

<sup>6</sup> S. Battaglia, Utet, Torino, 2002.

<sup>7</sup> N. Zingarelli, *Lo Zingarelli 2014*, Zanichelli, 2014

<sup>8</sup> G. Devoto e G. Oli, *il Devoto-Oli*, Milano, Le Monnier, 2013.

passato del verbo latino *valere*: “dare valore”. Valutare è pertanto un atto di costruzione di significato”<sup>9</sup>. Lo si fa costantemente, negli ambiti della nostra vita più diversi e spesso senza neanche esserne troppo consapevoli.

Ma l’attività che ognuno di noi compie quotidianamente nel giudicare un modo di vestire o come una strada è stata costruita, può essere intesa come quelle attività strutturate su fondamenta teoriche e concettuali robuste, basate su un impianto metodologico attrezzato, che fa riferimento alla valutazione come disciplina scientificamente valida? Dovremmo circoscrivere nell’ambito della valutazione quella serie di opinioni personali frutto di una arbitrarietà priva di qualsiasi ancoraggio ad un metodo scientifico<sup>10</sup>?

Le domande poste ci introducono quindi nella riflessione sulla distanza tra la valutazione che fa “l’uomo della strada” e “il valutatore professionista”: sono la stessa cosa o possiamo apprezzarne delle differenze?

Come abbiamo notato dalle definizioni che si leggono nei dizionari della lingua italiana, la valutazione così intesa ci rimanda ad una serie di azioni che facciamo o vediamo fare in maniera costante durante le nostre attività quotidiane.

Dare il valore ad un bene, dare importanza e significatività ad un oggetto o a un prodotto effettivamente sono tutti comportamenti che noi riconduciamo all’idea di *valutare*.

Quando ognuno di noi decide se comprarsi o meno un abito attiva una serie di riflessioni in maniera quasi automatica e forse quasi inconsapevole.

Innanzitutto osserva il capo, ne dà un giudizio dal punto di vista estetico (ci piace o non ci piace), valuta se la cifra è adeguata alla qualità del prodotto, si prova la vestibilità, ci si sofferma a pensare se quella cifra è alla portata delle disponibilità finanziarie a disposizione, e al netto di queste considerazioni, si decide se comprarlo o lasciarlo nel negozio.

---

<sup>9</sup> Ugo De Ambrogio, (a cura di), *Valutare gli interventi e le politiche sociali*, Carocci, Roma, 2003, p. 28.

<sup>10</sup> Approfondiremo il tema del metodo più avanti, per ora sia sufficiente richiamarsi alla necessità di spiegare che in questo lavoro non intenderemo il metodo scientifico come un processo costruito su una serie immodificabile, o quantomeno rigida, di operazioni, mettendo in atto le quali si raggiunge la “conoscenza scientifica”, ma faremo riferimento al metodo come una serie di modalità che si scelgono a seconda delle variabili che si presentano di fronte al ricercatore. Faremo quindi nostro l’adagio di Charles Wright Mills: “Sii un buon artigiano, che sceglie di volta in volta quale procedimento seguire”.

Come si può vedere da questa piccola descrizione di ciò che si fa generalmente di fronte ad una vetrina il meccanismo che si mette in atto porta con se una certa articolazione. Lo stesso discorso potremmo fare nella scelta di una macchina, quando facciamo la spesa o nella scelta di richiedere un mutuo in banca: valutiamo cioè l'opportunità di effettuare o meno quella scelta o quella serie di scelte.

Questa tensione al valutare però la ritroviamo anche in ambiti della nostra vita più formali ed istituzionalizzati: nel campo dell'istruzione ad esempio il professore che da un voto al proprio allievo avvia un processo di valutazione che tocca le sfere della conoscenza, delle competenze, delle abilità, delle capacità cognitive. Nel campo del servizio sociale poi il concetto della valutazione è declinato sotto la forma della valutazione dei progetti alla persona. Un processo questo fortemente strutturato secondo forme complesse e definite sotto l'impianto delle teorie, dei metodi e delle tecniche.

Questi esempi ci permettono di intuire che quando ci riferiamo alla valutazione la associamo a diversi campi o a differenti settori ognuno dei quali al suo interno è composto da una serie più o meno definita, più o meno strutturata di riflessioni, attività, pratiche, prassi.

In una sorta di ideale *continuum* si va da una concezione quotidiana, intuitiva e inconsapevole ad una formulazione sempre più strutturata e sistematizzata. Gli elementi di consapevolezza e di formalizzazione ci sembrano il primo elemento discriminante che separa una idea di valutazione *comunemente intesa* e una *scientificamente definita*.

Ognuna di queste accezioni, comunque, ha una propria validità, utilità e dignità, e non si vuole di certo esprimere un giudizio di valore sulla natura dell'una o dell'altra; in questa sede però il perimetro entro il quale ci muoveremo circoscrive una differente visione del concetto di valutazione.

Per meglio comprendere questo passaggio conviene partire dal localizzare i campi di interesse della valutazione, così come noi la intenderemo in questo lavoro. Non tutto quello a cui abbiamo fatto riferimento nelle righe precedenti infatti può o deve suscitare l'interesse di un valutatore professionista e quindi non tutto può essere oggetto di valutazione.

Le prime definizioni riportate, e i primi tentativi di chiarimento rispetto alla necessità di capire cosa sia la valutazione ci rimandano quindi alla descrizione delle varie dimensioni in cui questa si adotta.

“La corretta definizione dell’oggetto della valutazione, del livello di focale da utilizzare per osservarlo (macro, meso o micro), della sua natura (politica, programma, progetto, istituzione, singolo individuo) è fondamentale rispetto alla corretta individuazione di un approccio confacente, degli obiettivi valutativi, del ruolo degli attori coinvolti, delle caratteristiche del valutatore, degli approcci metodologici e degli strumenti di rilevazione”<sup>11</sup>.

La ricerca sociale al servizio del bene collettivo (si pensi alla definizione di Nicoletta Stame) che stanno alla base della valutazione professionale cui ci si riferisce in letteratura, e che noi scegliamo per creare il nostro campo di lavoro, sceglie come terreni privilegiati del proprio operare le politiche pubbliche,<sup>12</sup>. In questo contesto le possiamo considerare nelle loro differenti e possibili declinazioni come la pianificazione, l’erogazione del servizio o l’implementazione delle attività che hanno un relativo impatto sui destinatari, cioè sulle cittadine e sui cittadini: “parlando di valutazione ci riferiamo a *un’attività tesa alla produzione sistematica di informazioni per dare giudizi su azioni pubbliche, con l’intento di migliorarle*”.<sup>13</sup>

L’oggetto della valutazione è quindi una attività pubblica diretta ad una collettività, e “sebbene nella letteratura nordamericana si consideri come oggetto delle valutazione quasi sempre il programma, inteso come tentativo organizzato e pianificato per cercare di risolvere un problema sociale, in Europa l’oggetto della valutazione è inteso in modo più pluralistico.”<sup>14</sup>

La distinzione che propone qui Moro struttura gli “oggetti della valutazione” attorno ad uno schema che evidenzia nel *progetto*, nel *programma*, nelle *politiche*, nei *servizi* e negli *interventi rivolti ai casi* i campi di interesse della valutazione. Tale classificazione viene composta attorno ad una

---

<sup>11</sup> A. Vargiu, *La ricerca sociologica tra valutazione e impegno civico. Saggi sulla crisi e l’università nelle società delle conoscenze*, FrancoAngeli, Milano, 2012, pp.164-165.

<sup>12</sup> A tale proposito nella articolazione delle politiche pubbliche in programmi e progetti si vedano gli approcci e le definizioni utilizzate nel programma MEANS.

<sup>13</sup> A. Martini, M. Sisti, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna, 2009, pag. 21.

<sup>14</sup> G. Moro, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Carocci, Roma, 2005, pag. 27.

impostazione che considera il progetto<sup>15</sup> come l'elemento più "semplice", formato da una serie di attività che portano a dei risultati orientati al raggiungimento di obiettivi a breve, medio e lungo termine; il programma come una serie di azioni con degli obiettivi predefiniti raggiunti nella loro operatività dalla realizzazione dei progetti; le politiche come un congiunto di programmi e misure con destinatari diversi e diversificate fasce della popolazione; i servizi, come le strutture burocratiche e amministrative organizzate attorno alla finalità della prestazione nei confronti di possibili utenti; gli interventi rivolti ai casi intesi come le singole azioni indirizzate a specifici beneficiari.<sup>16</sup>

In questa suddivisione riscontriamo come effettivamente il settore prediletto della valutazione risulti essere le politiche pubbliche seppure in una accezione molto ampia e comprensiva di diverse sfumature. Si introduce infatti l'idea che la valutazione intercetti una più diffusa pluralità di settori di interesse, come i servizi e gli interventi rivolti ai casi che spesso non sono circoscritti all'interno delle definizioni che si danno di politiche pubbliche.

Un atteggiamento di questo tipo probabilmente depaupererebbe la complessità del tema della valutazione, perché rischierebbe di escludere le esperienze, le attività e gli elementi che potrebbero nascere dall'interazione di soggetti pubblici e soggetti privati che si muovono all'interno delle politiche pubbliche: "l'oggetto della valutazione non esiste senza un contesto decisionale che produce un'azione, un intervento, un complesso d'interventi. Tale contesto viene ricondotto da molti autori nell'ambito pubblico, inteso nella sua accezione più ampia [...]. La principale giustificazione di questa scelta risiede nel fatto che le organizzazioni pubbliche non sono sottoposte al controllo del mercato, che fornisce invece a quelle private le informazioni necessarie per la valutazione delle loro strategie d'azione. Su questo punto è difficile concordare, in primo luogo per la costante crescita dell'attività del cosiddetto "terzo settore", poco esposto ai

---

<sup>15</sup> Per la definizione di progetto si veda anche il Manuale del Project Cycle Management nella parte relativa alle definizioni di politiche, programmi e progetti.

<sup>16</sup> Per un maggiore approfondimento si veda il Capitolo 2 *Il campo della valutazione* in G. Moro, *La valutazione delle politiche pubbliche*, op. cit.

*feedback* derivanti dal mercato e caratterizzato da responsabilità nei confronti della società che possono suggerire [...] il ricorso ad attività di valutazione.”<sup>17</sup>

Si propone in questo modo una visione della valutazione che tenga conto dei nessi e delle interconnessioni che si sviluppano all'interno del mondo del privato sociale, dell'associazioni diffuso, delle reti formali e informali che portano avanti, soprattutto nell'ambito delle politiche sociali e del welfare territoriale, progettualità che hanno ricadute collettive e impatti su gruppi di destinatari precisi. All'interno delle attività della valutazione quindi si possono far rientrare non solo i confini delle politiche pubbliche ma le pratiche con cui queste raggiungono gli obiettivi, le azioni degli attori coinvolti nell'implementazione delle singole progettualità e le ricadute, i risultati e gli impatti che queste producono sui beneficiari.

In effetti questo approccio si colloca nel solco di una possibile indagine che analizza, ad esempio, un servizio esternalizzato di cura alla persona, nel quale la valutazione può riguardare le attività del soggetto attuatore i cui risultati e obiettivi raggiunti hanno una evidente ricaduta sociale e collettiva.

Dunque se prestiamo attenzione alla realtà che ci circonda potremo osservare che a vari livelli della nostra società una sempre maggiore pluralità di soggetti, anche tra loro eterogenei, sono coinvolti, a vario titolo, in processi o pratiche di valutazione.

Ci troviamo di fronte ad esperienze di questo genere costantemente, riscontrabili, ad esempio come richiamato sopra, all'interno delle pratiche di un attore del Terzo Settore che viene valutato da un soggetto esterno, o che svolge una attività di autovalutazione sulla erogazione di un servizio. Ma possiamo notare che anche le organizzazioni profit, a loro modo sono interessate alla valutazione, magari per intercettare con precisione le esigenze e la percezione dei propri clienti; e proseguendo con una rapida carrellata possiamo inquadrare come pure nelle strutture pubbliche sanitarie, la valutazione trova un suo declinarsi attraverso, ad esempio, la somministrazione di questionari che provano a rilevare l'opinione dell'utente sul servizio erogato, utilizzando questi come strumenti di valutazione per comprendere il soddisfacimento del paziente.

---

<sup>17</sup> M. Palumbo, *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, FrancoAngeli, Milano, 2001,2002, p. 61-62.

Quindi “tutti noi abbiamo speso molto tempo della nostra vita a valutare ed a essere valutati”<sup>18</sup>, in maniera semplicistica, la valutazione può essere definita come “*l’espressione di un giudizio*”; in sostanza “si valuta quindi per conoscere cosa si sta facendo in merito ad una certa questione e cosa ne risulta, per farci quindi una nostra opinione in merito e, se ne abbiamo l’opportunità e l’interesse, agire, intervenire. Valutare è quindi una operazione ricorrente della nostra vita quotidiana, per lo più tacita, non tematizzata né esplicitata neppure a noi stessi”<sup>19</sup>.

La valutazione sembra quindi una attività connessa al nostro agire quotidiano. Anche i non professionisti cercano di farsi un’opinione su una certa cosa e provano, se ne possono trarre un qualche beneficio, a verificare l’opportunità di “entrare nel merito” o addirittura intervenire.

Si comincia a circoscrivere e definire il campo semantico nel quale si muove un valutatore. Rimane però inesplorato il fondo delle motivazioni che soggiacciono alla necessità di valutare: “questo giudizio sostanziale ci interessa per capire come funzionano le cose, anzi: se abbiano funzionato, come e, soprattutto, *perché*, in quanto quest’ultima domanda ci consente di migliorare. Se dovessimo capire che una certa attività ha funzionato bene, ha avuto buoni risultati, è pure costata poco e tutti sono contenti, potrebbe per noi essere conveniente replicarla, o quanto meno trarne spunto per altre azioni, mentre se ha dato risultati negativi, [...] dovremo pur capire *cosa esattamente* ha fatto andare storte le cose per non inciampare in futuro nello stesso errore”<sup>20</sup>.

Emerge qui una prima finalità generalmente attribuita alla valutazione, costruita attorno al concetto di *learning*. Si valuta, o si dovrebbe farlo, per apprendere, per imparare e migliorarsi. Spesso però la valutazione è considerata come uno strumento castrante e coercitivo nel quale al soggetto che giudica viene attribuita una funzione di controllo e repressione. Quasi mai viene intesa, invece, come un sistema che tende a migliorare la qualità del proprio lavoro e delle proprie *performance* e quindi uno strumento che serve soprattutto a chi viene valutato, in una prospettiva più ampia di miglioramento delle condizioni generali

---

<sup>18</sup> C. Bezzi, *Cosa è la valutazione. Un’introduzione ai concetti, le parole chiave e i problemi metodologici*, Franco Angeli, Milano, 2006, p.13.

<sup>19</sup> Emanuele Ranci Ortigosa, *Introduzione*, in U. De Ambrogio, a cura di, *op. cit.*, p. 13.

<sup>20</sup> C. Bezzi, *op. cit.*, p. 14.



e collettive del contesto in cui si opera o interviene: “la valutazione rappresenta per i decisori, una funzione strategica di conoscenza e apprendimento. È infatti un processo di apprendimento quello in cui si raccolgono dati e informazioni di ricerca, si analizzano, si esprimono giudizi, si identificano linee di cambiamento, si mettono a punto strategie migliorative. È pertanto attraverso la valutazione che i decisori si fermano a riflettere, elaborano giudizi e possono pensare e ripensare strategicamente al proprio intervento e alla propria politica”.<sup>21</sup>

La valutazione è una attività che dovrebbe quindi portare ad un ripensamento della propria pianificazione, della messa in opera delle azioni scelte per raggiungere gli obiettivi stabiliti in fase di programmazione, che come effetto dovrebbe produrre un generale miglioramento delle condizioni di vita dei beneficiari dell'intervento e quindi un maggiore e migliore impatto.

In questo modo “[si] dà un ruolo preponderante alla conoscenza, all'interno dei processi di elaborazione delle politiche pubbliche [...] all'inizio conviene non darle importanza eccessiva, e non aspettarsi dei risultati a breve termine. Ma alla fine, in caso di successo, un tale modello non cambia soltanto la pianificazione, ma anche il modo in cui siamo governati. Cambia il nostro modo di affrontare e risolvere i problemi collettivi.”<sup>22</sup>

Si valuta per poter ripensare alla propria programmazione, alla propria progettualità, alle proprie modalità di realizzazione delle attività messe a sistema per il raggiungimento degli obiettivi prefissati, alla propria organizzazione interna, il tutto orientato verso la comprensione dei punti critici e il superamento di questi attraverso l'individuazione delle potenzialità e il perseguimento delle opportunità di miglioramento.

Il “giudizio” a cui si fa riferimento, ormai è chiaro, non è inteso in senso comune, e per questo non deve trarre in inganno su chi sia “il destinatario” di tale giudizio. Non si tratta quindi di stilare la lista dei bravi e dei cattivi: “sebbene la valutazione implichi, oltre alla raccolta di tutto un insieme articolato di informazioni, anche un'operazione di interpretazione e di analisi critica, l'obiettivo della valutazione non è certamente quello di esprimere un giudizio

---

<sup>21</sup> U. De Ambrogio, *op. cit.*, p. 26

<sup>22</sup> B. Dente, *La politica di valutazione nelle politiche pubbliche*, in “Rassegna Italiana di Valutazione”, n. 19 luglio-settembre, pag. 12.

sulle persone. Se la valutazione esprime un giudizio questo riguarda unicamente l'idea progettuale riferita agli obiettivi o alle modalità di attuazione”<sup>23</sup>.

Sebbene la difficoltà nel riconoscere alla valutazione una funzione che esula dal giudizio sui singoli questa ambiguità di fondo non contribuisce a far vedere la valutazione sotto un'altra prospettiva, non come strumento utilizzato per controllare e sanzionare chi è impiegato nel conseguimento degli obiettivi ma come un dispositivo composto al servizio di un più efficace ed efficiente percorso di raggiungimento dei risultati.

Una seconda finalità della valutazione che generalmente si individua in letteratura persegue un secondo scopo: quello *dell'accountability*.<sup>24</sup> Rendicontare cioè il proprio operato, enunciare gli obiettivi da raggiungere, esplicitarne le modalità di implementazione, dichiarare l'impianto gestionale, esporre se, quali e come gli obiettivi dichiarati in fase di programmazione sono stati raggiunti: “la valutazione può servire a “dar conto” dei risultati di un programma, in primo luogo ai decisori politici e/o finanziatori privati, ma anche ai soggetti sociali interessati all'andamento degli esiti di un programma (pensiamo, ad esempio, ai sindacati, alle associazioni imprenditoriali, alle associazioni culturali e del volontariato) e, più in generale, all'opinione pubblica. Naturalmente, il modo in cui la valutazione influirà sul giudizio di questi soggetti sul programma finirà con il condizionare notevolmente le decisioni che verranno prese sul programma stesso”.<sup>25</sup>

Una attività di trasparenza, di comunicazione (non formale o di facciata) verso l'esterno di quello che si intende fare (il riferimento qui è ad esempio alla fase *ex-ante*) e di quello che si è fatto senza tacere i risultati e gli obiettivi ipotetici di partenza e reali raggiunti *ex post*.<sup>26</sup>

Infine una terza finalità evidenziata da alcuni contributi si riferisce all'evolversi della valutazione come risposta alle cogenze di legge: “lo sviluppo delle pratiche valutative nei servizi deve essere letto anche alla luce della

---

<sup>23</sup> A. La Spina, E. Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna, 2011, pp. 318-319.

<sup>24</sup> Sul tema del nesso tra valutazione ed apprendimento si cfr. Claudio Torrigiani, *Valutare per apprendere. Capitale sociale e teoria del programma*, Franco Angeli, Milano, 2010

<sup>25</sup> G. Moro, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Carocci, Roma, 2005, p. 24.

<sup>26</sup> Si veda sullo specifico tema dell'*accountability* anche A. Vargiu, *Standard e linee guida come strumento di governance dei sistemi di educazione superiore*, n. 7, pag. 8.

consistente produzione normativa (in ambito sia sanitario che sociale) che nel corso dell'ultimo decennio se n'è fatta interprete e/o lo ha prescritto"<sup>27</sup>. Si tratta però di una valutazione orientata alle politiche e ai programmi che spesso lascia fuori i casi e gli interventi, limitandosi per lo più ad un approccio burocratico amministrativo"<sup>28</sup>.

Il tema va qui affrontato dalla prospettiva della reale applicazione che i dispositivi normativi trovano nelle procedure ordinarie dei vari livelli della Pubblica Amministrazione. Spesso si riscontrano distanze considerevoli tra la teoria della legge e la pratica della sua attuazione che dovrebbe esercitarsi all'interno di strutture amministrative che vivono una condizione di mancanza di organico e di assenza di risorse finanziarie adeguate. In particolare la legislazione italiana si muove nell'ottica di una valutazione concentrata sulle performance dei livelli amministrativi tralasciando la possibilità di osservare le dinamiche che si sviluppano nell'implementazione delle politiche.

Il dare un giudizio dunque non può essere inteso come una "mera opinione". Ma se questa è ciò che la valutazione non può essere, in quali binari si muove per non essere etichettata solo come l'espressione di un parere personale?

Proviamo di seguito a tracciare il sentiero all'interno del quale si dovrebbero muovere le pratiche di valutazione per essere definite tali, provando a raccogliere alcune definizioni che costituiscono quelle principali riscontrabili in letteratura.

"Si può considerare la valutazione come *un'attività cognitiva rivolta a fornire un giudizio su di un'azione (o complesso di azioni coordinate) intenzionalmente svolta o che si intende svolgere, destinata a produrre effetti esterni, che si fonda su attività di ricerca delle scienze sociali e che segue procedure rigorose e codificabili* (questo aspetto distingue la valutazione come impresa scientifica dalla corrente attività di espressione di un giudizio)"<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> G. Civalenti, *Approcci alla valutazione e funzioni professionali*, in U. De Ambrogio, T. Bertotti, F. Merlini, *L'assistente sociale e la valutazione*, Carocci, Roma, 2008, pag. 55.

<sup>28</sup> Il tema sarà affrontato con maggiore attenzione nel corso del lavoro che proverà ad indicare alcune criticità rispetto alle normative vigenti nelle parti che richiamano la valutazione, dei servizi e non solo.

<sup>29</sup> M. Palumbo, *op. cit.*, p. 59.

La puntualizzazione che arriva dalla definizione di Palumbo ha il merito di porre alcuni punti fermi sul concetto di valutazione: innanzitutto è una attività che si fonda sulla ricerca sociale attraverso l'utilizzo di un metodo scientifico (appunto con procedure rigorose e codificabili che portano ad esprimere un *giudizio* scientificamente ancorato), basata sulla ricerca di conoscenza di dati ed informazioni su azioni che hanno come effetto le produzione di conseguenze verso l'esterno.

Le pratiche di valutazione per la loro eseguibilità attingono dunque alla metodologia, ai metodi e alle tecniche propri delle scienze sociali per ancorare il proprio lavoro ad un terreno scientificamente fermo e solido.

Nonostante lo sforzo di chiarificazione che arriva non solo da Palumbo, rimane in molti la consapevolezza che la valutazione però “è un concetto ampio ed elastico, che può significare cose estremamente diverse fra loro”<sup>30</sup>.

In queste pagine abbiamo provato a segnare una linea di demarcazione tra l'accezione “quotidiana” e quella “scientifica” di valutazione. Lo sforzo è servito a portare il concetto di valutazione nell'alveo delle pratiche scientifiche o quanto meno all'interno di un lessico che non fosse “colloquiale”. Spesso però anche in un linguaggio “tecnico” o amministrativo/burocratico possiamo riscontrare alcune discordanze e sovrapposizioni di significato.

Per comprendere meglio il senso che si vuole dare in questo lavoro al termine valutazione forse è opportuno chiarire cosa non si intende provando a fare ulteriore chiarezza sul campo semantico su cui si intende operare.

“Un primo vocabolo che viene talvolta impiegato in alternativa a «valutare» è «stimare». Questa parola non deve trarre in inganno, in quanto con essa si definisce il tentativo di calcolare approssimativamente il valore di una grandezza, mentre la valutazione implica una maggiore precisione e si distanzia invece da una iniziativa approssimativa. Misurare è un altro dei concetti maggiormente confusi con quello di valutare. Sebbene i due termini si richiamino costantemente fra loro, vi è alla base di essi una profonda differenza. Mentre misurare comporta la realizzazione di una specifica operazione attraverso la quale determinare una certa grandezza, valutare, al contrario, è qualcosa che va oltre la

---

<sup>30</sup> A. La Spina, E. Espa, *op. cit.*, p. 318.

misurazione, sebbene questa ne possa costituire un aspetto importante. Un altro termine soggetto a frequenti fraintendimenti è testare. La parola «testare» (da test) allude al processo adoperato per sottoporre qualcuno o qualcosa a una prova. A ben vedere, i test sono strumenti per la raccolta dati, ma non compongono un giudizio valoriale”.<sup>31</sup>

Il contributo proposto da Espa e La Spina ci segnala come si possa incorrere in talune ambiguità lessicali che non collocano la definizione del concetto di valutazione in un campo chiaro e condiviso da tutti gli operatori. Probabilmente tale difficoltà nasce dal fatto che la valutazione è uno strumento utilizzato e manipolato da una sempre maggiore pluralità di soggetti che provengono da percorsi formativi ed esperienziali estremamente diversificati fra loro. Questo permette da un lato un arricchimento delle esperienze e una pluralità di punti di vista che danno un apporto indubbio in termini di pratiche, ma anche teorico-concettuali; dall’altro però si rischia di avere come possibile conseguenza una diversificazione di lessici che spesso non permettono la creazione e la condivisione di un linguaggio comune.

Inoltre il termine valutazione viene sovrapposto (con una significativa frequenza), e in taluni casi confuso, al termine verificare, che invece “viene dal latino verificare: “far vero”, prevedere pertanto l’accertare se un determinato risultato atteso è stato raggiunto”.<sup>32</sup>

La differenza tra valutazione e verifica sta nello scopo e nelle procedure che differenziano un lavoro di accertamento, molto più vicino alla attività monitoraggio<sup>33</sup> che essenzialmente consente di accertarsi se quella data azione si è realizzata o meno. Questo però non si avvicina ad una azione sistemica che contribuisce alla costruzione di senso e significato, attività che risulta esser più articolata e complessa.

Tuttavia non sembra vano l’esercizio di apportare al concetto di valutazione il maggior numero di punti di vista, che possono costituire una

---

<sup>31</sup> *Ibidem.*

Sul concetto di “misurazione” cfr. Alberto Marradi, *Misurazione e scale: qualche riflessione e una proposta*, Quaderni di Sociologia XXIX, 4, 1981, pagg. 595-639.

<sup>32</sup> U. De Ambrogio, a cura di, *op. cit.*, p. 28. 28

<sup>33</sup> Sul monitoraggio si tra gli altri F. Rinaldi, *Il monitoraggio per la valutazione*, FrancoAngeli, Milano, 2012

piattaforma utile per ulteriori precisazioni. Esercizio necessario per soddisfare la necessità di chiarire meglio il campo in cui si muovono gli studiosi e gli operatori che mettono in atto metodologie e metodiche di valutazione.

In questa vastità di interpretazioni occorre quindi stabilire e radicarci attorno ad alcuni punti fermi. In questo senso possiamo fare riferimento alla definizione che ci propone Bezzi: “con “valutazione” si intende l’insieme delle attività collegate, utili per esprimere un giudizio per un fine; giudizio argomentato tramite un processo di ricerca valutativa che ne costituisce l’elemento essenziale ed imprescindibile di affidabilità delle procedure e fedeltà delle informazioni, per esprimere un giudizio”<sup>34</sup>.

Rispetto agli elementi messi in evidenza, se proviamo a scorporare gli aspetti delineati dalla definizione sopra riportata “la valutazione è un giudizio espresso per un fine: lo sguardo è puntato sugli obiettivi di questo giudizio e quindi sul suo uso, sulla sua utilità. Non si tratta di pareri estemporanei, d’impressioni volubili, ma di giudizi finalizzati ai quali conseguono delle azioni dirette; valutare qualcosa (un *evaluando*) per dire “sì, va bene” o “no, non va bene”, oppure “questi sono i punti di forza” e “queste sono le condizioni per consentire il successo”, significa fornire strumenti valutativi dirimenti, impegnativi, con *conseguenze pratiche; questo fine deve essere pubblico*, anche se in un senso piuttosto ampio: mi riferisco a giudizi necessari per risolvere questioni politiche, programmatiche, progettuali, organizzative e gestionali relative a interventi che coinvolgono la collettività nel suo insieme o specifici gruppi (non, quindi, “pubblico” nel senso più limitato di Pubblica Amministrazione, ovvero di “interesse pubblico” universale). La valutazione di cui parliamo non può essere semplicemente il *mio* esercizio di riflessione riguardante un *mio* interesse particolare o addirittura uno stato d’animo; anche se il termine “valutazione” sarebbe ugualmente corretto sotto un profilo lessicale, non si tratterebbe della valutazione in senso professionale di cui ci occupiamo qui; *il giudizio deve essere argomentato*: è l’argomentazione che rende il giudizio valutativo scientifico e professionale diverso dal giudizio espresso dall’oratore politico nella conferenza stampa improvvisata, dal giudizio espresso dal giornalista nell’articolo di fondo, dal giudizio espresso della massaia al banco di frutta del mercato. Argomentazione significa esplicita dichiarazione degli elementi a partire dai quali il giudizio è formulato, esplicita esibizione degli strumenti e dei percorsi tramite i quali quegli elementi sono stati utilizzati, comparati, analizzati ed evidenziandone delle

---

<sup>34</sup> C. Bezzi, *op. cit.*, p. 22.

connessioni logiche tra i diversi passaggi. Questo giudizio *argomentato* può essere proposto in forme diverse ed è la natura, lo spessore, la qualità dell' argomentazione a rendere più o meno solida la valutazione"<sup>35</sup>.

Anche qui, come in quella di Palumbo, ritroviamo alcuni aspetti condivisi tra i due autori, come ad esempio la finalità, dare un "giudizio argomentato", l'idea che si tratti di una serie di attività collegate tra loro e amalgamate dal collante della ricerca valutativa. L'argomentazione ovvero il percorso che ha portato il valutatore professionista ad esprimere quel giudizio è uno dei principali segni distinti tra l'opinione personale e la valutazione come strumento scientifico.

La delimitazione del perimetro semantico e concettuale sul quale muoviamo non vuole essere una chiusura mentale che rende impermeabile il nostro lavoro a sollecitazioni che possono venire dall'esterno, ma trova la sua necessaria applicazione per definire con cura ed attenzione i confini entro cui muoveremo i nostri passi, passi che trovano la loro direzione grazie ad ulteriori apporti che marcano con maggiore precisione gli elementi legati all'interesse collettivo, al valore migliorativo e formativo della valutazione, al rapporto tra questa e la ricerca sociale<sup>36</sup>.

La valutazione quindi alimenta la propria definizione e si struttura attorno ad alcuni elementi essenziali. Questi elementi saranno i punti cardini sui quali il nostro lavoro di ricerca si strutturerà per capire se nelle pratiche e nei vissuti di alcuni operatori della Pubblica Amministrazione questi elementi possono essere riscontrabili e in che modo.

Si osserverà se la valutazione è realmente l'espressione di un giudizio inteso non come mera considerazione personale ma motivato da attività di ricerca, comunicazione, contrattazioni fra diversi attori; si cercherà di capire se la valutazione ha un fine sociale e un interesse collettivo; in quale ambito e contesto si sviluppano pratiche valutative se per un mero rispetto della normativa vigente o per una reale coscienza sull'importanza della valutazione come processo di comprensione della efficacia della propria azione. Tenteremo di rilevare se la

---

<sup>35</sup> C. Bezzi, *Il Nuovo disegno della ricerca valutativa*, FrancoAngeli, Milano, 2010, pp. 23-24.

<sup>36</sup> Si veda anche G. Tomei, *Valutazione partecipata della qualità. Il cittadino-utente nel giudizio sugli interventi di politica e servizio sociale*, FrancoAngeli, Milano, 2011 e C. Bezzi, *La linea d'ombra*, FrancoAngeli, Milano, 2011.

costruzione di questo giudizio maturi grazie ad un complesso ed articolato congiunto di attività di ricerca, sostenuto da dati, informazioni ed evidenze.

Rispetto a queste ulteriori considerazioni alcuni autori provano a scendere maggiormente in profondità ponendo un forte e significativo accento sulla natura processuale e sull'approccio procedurale, della valutazione e conseguentemente sulla sistematicità delle prassi ad essa legate.

Ad esempio Carol Weiss sostiene che: “la valutazione è l'analisi sistematica del processo e/o del risultato di un programma o di una politica, comparato a un set di standard impliciti o espliciti, allo scopo di contribuire al miglioramento del programma o politica”<sup>37</sup>.

Patton aggiunge che “la valutazione è la raccolta sistematica di informazioni sulle attività, caratteristiche e risultati per formulare giudizi sul programma, migliorare l'efficacia e/o indirizzare decisioni sulla futura programmazione”<sup>38</sup>, mentre Rossi, Freeman e Lipsey propongono che “la valutazione dei programmi è essenzialmente uno sforzo di raccolta e interpretazione di informazione che cerca di rispondere a una determinata serie di domane sul comportamento e sull'efficacia di un programma”<sup>39</sup>

La valutazione dunque è un processo articolato e complesso di studio, ricerca, azioni, ragionamenti, sistematizzazione, ipotesi, riflessioni metodologiche, scelte di metodi, analisi dei documenti, applicazioni di tecniche di rilevamento dei dati. Un lavoro assai delicato non privo di ripensamenti in cui non si procede in maniera rigida, ma eventualmente rigorosa, e conseguentemente si aggiusta costantemente il tiro. In questo senso ci sembra interessante proporre alcune “regole di buon senso” che Martini e Sisti ci presentano alla fine del loro libro su come valutare il successo delle politiche pubbliche<sup>40</sup>:

---

<sup>37</sup> C. Weiss, *Evaluation*, Prentice-Hall, Upper Saddle River, in F. Ciucci, *Valutazione nelle politiche e nei servizi sociali*, FrancoAngeli, Milano, 2008, pag. 22.

<sup>38</sup> M. Q. Patton, *Utilization-focused Evaluation*, Sage, Newbury Park, CA, 2008. cit. in F. Ciucci, *Valutazione nelle politiche e nei servizi sociali*, FrancoAngeli, Milano, 2008, pag. 22.

<sup>39</sup> Rossi P., Freeman H. E. e Lipsey M. W., *Evaluation. A systemic approach*, Sage, Thousands Oaks, CA, cit. in F. Ciucci, *Valutazione nelle politiche e nei servizi sociali*, FrancoAngeli, Milano, 2008, pag. 22-23.

<sup>40</sup> A. Martini, M. Sisti, *op.cit.*, pag. 308-309.



1. Per giustificare le risorse dedicate alla valutazione deve esistere un *ragionevole dubbio* sulla capacità di quella politica di produrre gli effetti desiderati. Politiche simboliche, da un lato, e politiche per cui esiste una condivisa «presunzione di efficacia», dall'altro, non sono buone candidate per l'uso di queste risorse.

2. Valutare l'efficacia non è sinonimo di valutare gli effetti. La prima accezione è molto più vasta della seconda. Solo la seconda ha l'obiettivo cognitivo di stabilire *relazioni di causa-effetto* fra interventi e cambiamenti.

3. Condurre una valutazione degli effetti può produrre il beneficio di costringere i *policy makers* a riconoscere quali obiettivi di cambiamento, al di là della retorica, la politica pubblica davvero persegue: quest'*opera di chiarificazione* è necessaria per scegliere le variabili-risultato su cui condurre la valutazione degli effetti.

4. La *complessità* è un ostacolo alla valutazione degli effetti: questo non vuol dire che le politiche pubbliche devono evitare la complessità, suggerisce solo di evitare lo sforzo di valutare gli effetti di politiche nelle quali sia difficile riconoscere l'intensità e il tipo di trattamento offerto ad ogni soggetto, o addirittura sia impossibile distinguere chi è stato trattato e chi non lo è stato. In sostanza, il trattamento deve essere individuato con precisione, pena la difficoltà di utilizzare i risultati a scopo decisionale.

5. Il *metodo ideale* di valutazione non esiste, e la scelta è spesso dettata dalle circostanze. Quanto prima si decide di condurre la valutazione, tanto maggiore sarà la possibilità di scegliere fra i metodi teoricamente possibili.

6. La *manca di dati* non è una ragione sufficiente per abbandonare l'idea di valutare gli effetti di una politica pubblica. Nel caso si decida di non impegnarsi nell'attività di valutazione a causa di insuperabili carenze informative, sarebbe opportuno spiegare quali sono le difficoltà insite nell'uso delle informazioni esistenti.

7. La valutazione degli effetti non può essere intesa come un procedimento amministrativo, utile soltanto a chi ha responsabilità di natura esecutiva o gestionale. I risultati della valutazione sono *patrimonio dell'intera comunità* interessata al problema collettivo che la politica oggetto di valutazione tenta di risolvere.

8. La fase di *divulgazione dei risultati* è tanto importante quanto quella di realizzazione dell'analisi. Se la valutazione è mal comunicata, e quindi poco capita o addirittura ignorata dai possibili utilizzatori, è come se non fosse mai stata realizzata.

9. I risultati della valutazione devono fare i conti con i valori e gli interessi rappresentati dagli attori politici e sociali. La valutazione è destinata ad entrare in *processi decisionali* erratici, confusi e spesso poco reattivi anche alle sollecitazioni razionali più robuste.

10. La valutazione degli effetti, nonostante la sua natura quantitativa, produce solo *argomentazioni*. Queste devono essere basate su un metodo di analisi rigoroso, ma restano pur sempre argomentazioni, non verità assolute.

## 1.2 Il disegno della valutazione

La valutazione è un complesso ed articolato processo che necessita al suo interno di un vero e proprio “disegno della valutazione” ovvero di quella riflessione che stabilisce la precisione del mandato valutativo, che medita sulla reale possibilità di conoscere il suo oggetto e quindi di poter avviare la valutazione stessa e infine una accurata definizione operativa con la scelta di particolari e specifiche tecniche sulla base delle considerazioni metodologiche portate avanti.

Molti autori in letteratura, con uno schema più o meno definito, sottolineano la necessità di far precedere a qualsiasi valutazione un atteggiamento riflessivo generale e di costruzione di un vero e proprio disegno della valutazione.<sup>41</sup>

Si tratta di dedicare alla valutazione non solo il tempo della rilevazione del dato e delle sue relative analisi, ma anche quello, non meno importante, di elaborazione di una vera e propria strategia da condurre sulla base dei compiti forniti dagli obiettivi valutativi, dalla struttura teorico-concettuale, dalla dimensione organizzativa dello specifico programma e da una considerazione circa le effettive risorse a disposizione.

Il quadro che viene fuori da una impostazione di questa natura disegna una serie di passaggi che possono essere sintetizzati attraverso nove fasi principali.

---

<sup>41</sup> Su questo punto, con le varie differenze ed affinamento del pensiero si vedano C. Bezzi, Il nuovo disegno della valutazione, *op.cit.*, U. De Ambrogio a cura di, *op.cit.*; G. Bertin e P. Bortolussi, *Metodi e strategie di valutazione della prevenzione*, in P. Ugolini e Franco C. Giannotti (a cura di), *Valutazione e prevenzione delle tossicodipendenze. Teoria, metodi e strumenti valutativi*, Franco Angeli, Milano, 1998; S. Carvalho Soniya e H. White, *Theory-based Evaluation: The case of social funds*, American Journal of Evaluation, vol. 25, n. 2; P. Rossi, H. Freeman e M. Lipsey, *op.cit.*, 1999.

Innanzitutto il lavoro iniziale deve basarsi su una attenta comprensione del mandato. La *definizione del mandato valutativo* assume una importanza estremamente significativa nella misura in cui si deve capire la ragione per la quale si avvia il processo di valutazione. In questa dimensione entrano in correlazione i ruoli del valutatore e del finanziatore della valutazione: capire dunque le ragioni che spingono il mandatario e l'utilizzo che questi ne farà del lavoro di valutazione sono discriminanti per una buona riuscita del lavoro.

Una volta chiarito il mandato, *la formulazione delle opportune domande valutative e la comprensione degli obiettivi del programma* costituiscono il secondo passaggio. Si avvia un fase in cui si individuano, mediante domande opportunamente formulate, gli obiettivi di un programma, sia quelli espliciti, dichiarati espressamente dal programma, che quelli taciti e impliciti ma riconosciuti come rilevanti dagli attori sociali implicati che meditano la possibilità di comprendere l'evoluzione di un programma sia nelle sue articolazioni enunciate che nelle sue risultanze inaspettate.

Superata questa fase si passa ad un *accertamento delle risorse disponibili e ad organizzare la ricerca*. Si avanzano in questa fase alcune questioni legate alle disponibilità delle risorse: da un lato le variabili interne al progetto come le risorse economiche (elemento chiaramente essenziale), quelle umane, il tempo ma anche una meno intuitiva ma non di meno importante legata alla disponibilità del finanziatore di voler raggiungere le finalità. Si inserisce quindi un elemento che è strettamente legato alla collaborazione che il soggetto finanziatore avanza nei confronti del valutatore.

La quarta fase del disegno della ricerca si caratterizza con quello che viene definito *il primo disegno della ricerca e l'offerta tecnica*. Si entra nella fase cruciale di tutto il disegno nella quale si abbozzano le prime riflessioni sulle scelte delle tecniche avanzate da alcune conoscenze legate essenzialmente all'analisi dei documenti e al contatto con alcuni portatori di interesse. Da qui però si può avanzare con una discreta precisione una offerta tecnica.

Costruita e proposta l'offerta tecnica si passa alla valutazione vera e propria compiendo in prima istanza *una esplorazione del campo semantico* che permette di conoscere pienamente la complessità e la multidimensionalità del

programma che si intende valutare sullo sfondo del quale si proiettano le interazioni tra i soggetti coinvolti, il loro coinvolgimento e le loro considerazioni rispetto all'oggetto da valutare. In seconda battuta si tenta di *esplicitare il sistema valoriale del programma* ovvero di contestualizzare il giudizio che si dà al programma in esame sulla base di un sistema di valori che va esplicitato e reso chiaro sin dai primi passi.

Da questa ultima fase si passa alla costruzione di un sistema operativo che permetta di raccogliere i dati necessari alla valutazione. Un sistema operativo basato sullo *stabilire conseguenti approcci, strumenti, tecniche e le loro definizioni operative* in maniera precisa e tarando tutto sulle condizioni del contesto in cui si muove la valutazione.

Dopo la scelta delle tecniche per rilevare le informazioni necessarie si avanza nella fase della *raccolta e analisi delle informazioni* che permettono di formulare con coerenza il giudizio valutativo.

Infine si pone il problema di come la valutazione può o deve essere usata. Si pone quindi il problema della *diffusione dei dati*, elemento che racchiude in sé una importanza fondamentale se diamo alla ricerca valutativa la possibilità di mettere a disposizione verso altri dei propri risultati.

Nella esposizione sopra riportata si è presentato il disegno della valutazione quasi come se fosse una serie di passaggi da compiere successivamente uno dietro l'altro. In realtà la descrizione a "fasi" ha un carattere prevalentemente descrittivo ed ipotetico che non illustra in maniera precisa la ciò che accade realmente durante lo svolgimento e lo sviluppo di una valutazione. Si tratta al contrario di passi sui quali il valutatore può tornare diverse volte e in momenti diversi del proprio lavoro, o perché la conoscenza di nuovi elementi lo porta ad un ulteriore approfondimento, o perché vi è la necessità di rivedere la propria strategia alla luce di una interlocuzione con il committente, o perché, ad esempio, è necessaria una rimodulazione delle azioni da mettere in campo una volta appurata l'entità del budget a disposizione.

Questi esempi, che non esauriscono il campo delle possibilità, ci invitano a vedere il disegno della valutazione come un impianto dinamico e non statico o lineare.

### 1.3 Il bilancio sociale

Un discorso a parte merita il bilancio sociale. Effettivamente il bilancio sociale non è una vera e propria tecnica. Il suo carattere strumentale e l'utilizzo che nei servizi viene fatto in seno alla valutazione ci spinge ad inserirlo, seppure con una autonoma dignità e tutti i distinguo, nella descrizioni di quei mezzi impiegati per valutare, in questo casi i servizi.

In questo lavoro vedremo come sia particolarmente diffuso nei Piani di Zona (vedremo più avanti anche nella declinazione sarda dei Plus).

Il bilancio sociale nasce e si sviluppa principalmente nel mondo delle imprese come strumento di *accountability* con l'intento di "fa vedere" e di "rendere conto" su ciò che si è fatto.

Intercetta principalmente le sfere sociali, economiche ed ambientali del soggetto che lo costruisce in un'ottica appunto di valutazione, trasparenza e comunicazione.

Lo strumento è particolarmente diffuso nelle pratiche dell'impresa sociale anche se trova sempre più una sua dimensione anche nelle strutture complesse come i servizi delle Pubblica Amministrazione.

Spesso la funzione che svolge è di mera comunicazione ed elencazione puntuale delle attività svolte, degli impieghi finanziari e dei soggetti erogatori, mancando però il valore di coinvolgimento e partecipazione degli *stakeholders* nel processo di produzione del documento

### 1.4 Tecniche della valutazione

Un atteggiamento che si riscontra spesso nella valutazione è quello di dare particolare enfasi all'utilizzo di una tecnica o di un'altra, quasi come se la valutazione si potesse risolvere nel solo applicare uno strumento di rilevamento dei dati o delle informazioni piuttosto che un altro. Come abbiamo visto nelle descrizione del disegno della valutazione la costruzione di una operatività ricopre

un ruolo significativo ma è un passaggio esattamente come lo sono altri che in molti casi non vengono considerati nella giusta maniera. La scelta delle tecniche quindi è importante ma nella misura in cui costituiscono la *longa mano* del pensiero e della strategia che si è costruita attorno alla valutazione, e che si vuole adottare.

La differenza è quindi tra la riflessione intellettuale e la dimensione pratica che sovente vengono sovrapposte o confuse. Attingendo dalla metodologia della ricerca sociale vedremo più avanti nel dettaglio la differenza tra metodo e tecniche. Qui basti ricordare che si tratta di sfere della ricerca (sia essa sociale o rivolta ad una pratica valutativa) distinte, che costituiscono indubbiamente un continuum ma che concettualmente appartengono a dimensioni tra loro differenti.

Detto questo, non possiamo però evitare di considerare che l'utilizzo di una tecnica adeguata, costruita a misura rispetto all'ambito di indagine e gestita in maniera corretta assume una rilevanza significativa al pari della riflessione profonda e robustamente ancorata ad un impianto teorico che si produce in fase di costruzione del disegno della ricerca.

Per tale motivo ci sembra interessante presentare alcune delle tecniche di rilevamento delle informazioni più diffuse nel campo della valutazione. Si può apprezzare come queste siano osservabili anche all'interno della ricerca sociale, ma ormai la valutazione, che assume una sempre più marcata autonomia anche concettuale, le ha inglobate all'interno delle riflessioni operative inerenti la propria disciplina.

## 1.5 L'analisi costi benefici

Si caratterizza come un tecnica che assume la propria importanza all'interno delle discipline di natura economica.

L'analisi costi benefici<sup>42</sup> viene utilizzata per valutare fra differenti possibili opzioni le migliori sulla base del maggiore vantaggio economico. Si tratta a prima vista di una tecnica di facile applicazione e che non mostra

---

<sup>42</sup> Si veda tra gli altri, M. Boccacio, *Introduzione alla valutazione delle decisioni pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2010.

particolari difficoltà di gestione. In realtà se la dovessimo pensare solo al netto della semplice formula per cui “spendo una cifra guadagno una cifra” potrebbe essere anche così. In realtà ci si trova dinanzi a problemi differenti come ad esempio l’analizzare quel rapporto costo/beneficio al netto delle identificazione di tutti i vantaggi e gli svantaggi previsti e ipotetici. La qual cosa, appare abbastanza evidente, non si configura come di facile realizzazione.

Seppur nella estrema difficoltà della tecnica l’analista prova a definire una lista degli effetti positivi del progetto ed una relativa e correlata lista dei costi, sullo sfondo di diverse e complesse variabili che incidono sul contesto

## 1.6 Il questionario

Il questionario<sup>43</sup> è un tipo di intervista tra le più utilizzate, anche nella ricerca sociale. Si struttura essenzialmente attorno alla costruzione di una serie di domande che possono essere “chiuse” le cui risposte sono scelte dal ricercatore, oppure “aperte” nella quale è possibile trascrivere la risposta dell’intervistato. Le risposte vengono trascritte all’interno di una matrice (detta appunto matrice dei dati) attraverso un sistema di etichette dei dati. Una volta inserite nella matrice si analizza attraverso l’identificazione di informazioni relative a possibili relazioni tra variabili, alla loro correlazione e alla loro distribuzione. Il questionario dà la possibilità di somministrare uno strumento identico e standardizzato ad una pluralità di soggetti che ricevono le stesse domande, formulate nello stesso modo, con le stesse procedure e verosimilmente in un contesto di ricerca simile.

L’utilizzo nella valutazione del questionario è sviluppato soprattutto nelle valutazioni *ex post* quando occorre osservare e valutare risultati e impatti di un progetto o di un programma, specialmente se si identifica un numero considerevole di beneficiari.

---

<sup>43</sup> Tra gli altri si faccia riferimento a P. Guidicini, *Questionari, interviste, storie di vita*, FrancoAngeli, 2004 e V. Masoni, *La pratica della valutazione*, FrancoAngeli, Milano, 2013.

## 1.7 Valutazione tassonomica<sup>44</sup>

È una tecnica che esplora l'opportunità di analizzare testi scritti e non come abbiamo visto nella precedente tecnica intervistando persone.

Generalmente il valutatore adotta questa tecnica quando ha la necessità di analizzare documenti istituzionali come ad esempio un Piano Operativo Regionale o un Patto Territoriale.

Il bisogno di iniziare il lavoro dall'analisi di questi testi si configura spesso nel dover identificare con precisione gli obiettivi e i progetti di un programma che si intende valutare, anche se il limite di questi documenti sta nel linguaggio troppo spesso avvolto in termini amministrativi e burocratici di non facile ed intuibile comprensione.

Nella valutazione tassonomica l'analista prova a scomporre il documento al fine di cogliere possibili relazioni ed interrelazioni tra le diverse parti del documento che potrebbero svelare elementi che ad una lettura organica potrebbero essere sfuggiti.

## 1.8 L'intervista biografica

L'intervista biografica<sup>45</sup> assume differenti denominazioni a seconda del punto di vista dal quale si osserva: focalizzata, ermeneutica, racconti di vita, storie di vita, o 'intervista in profondità',

La sua significatività e funzionalità non risiede nelle capacità di osservare la distribuzione delle variabili ma di tentare di comprendere la la dimensione dei fenomeni attraverso procedure di riflessione.

Appare come una *chiacchierata* intensa e approfondita, dove la direttività dell'intervistatore, ovvero la propensione ad intervenire costantemente è ridotta al

---

<sup>44</sup> Per la valutazione tassonomica si faccia riferimento anche a L. Altieri, *Valutazione e partecipazione*, FrancoAngeli, Milano, 2009.

<sup>45</sup> Sull'intervista biografica si farà riferimento anche nelle pagine successive, ma si tenga conto anche del contributo di F. Ciucci, *L'intervista nella valutazione e nella ricerca sociale. Parole di chi non ha voce*, FrancoAngeli, Milano, 2012.



minimo, se non esclusa quasi completamente e nella quale risaltano l'abilità di ascoltare e di stimolare la discussione il minimo indispensabile.

Al contrario del questionario il numero di intervistati può essere circoscritto a poche unità perché quello che interessa non è la distribuzione della variabili ma i comportamenti, il pensiero profondo, i valori di riferimento gli atteggiamenti dell'intervistato.

Nelle pratiche di valutazione si utilizza molto un suo similare, declinata con una interlocuzione con alcuni portatori di interesse per ricavare una serie di informazioni da inserire successivamente nella valutazione.

## 1.9 Il focus group

Il focus group<sup>46</sup> è una tecnica basata sul coinvolgimento di un gruppo di persone coordinata da un animatore (o facilitatore) che propone alcuni temi di discussione.

La finalità di queste tecniche non è quella di scendere in profondità rispetto al pensiero di un singolo come si potrebbe fare con un'intervista, né tantomeno quella di generalizzare temi ed analisi così come permetterebbe la somministrazione di un questionario, ma instaurano un dialogo fra un insieme abbastanza contenuto di persone scelte in base a criteri stabiliti e funzionali alla ricerca.

In genere il focus group si qualifica per la capacità di indagare un tema attraverso il confronto tra i partecipanti al fine di carpire con maggior profitto le informazioni necessarie attraverso non solo le loro dichiarazioni ma soprattutto le loro interazioni

In questo caso la capacità empatica del facilitatore assume una particolare importanza al fine di coinvolgere tutti i partecipanti e riuscire a cogliere correttamente le sfumature che si possono venire a creare.

---

<sup>46</sup>Sui focus group si tenga conto anche di I. Acocella, *I focus group: teoria e tecnica*, FrancoAngeli, Milano, 2008; S. Cataldi, *Come si analizzano i focus group*, FrancoAngeli, Milano, 2009; C. Bezzi, *Fare ricerca con i gruppi*, FrancoAngeli, Milano 2013

## 1.10 Il brainstorming e la Scala delle priorità obbligate<sup>47</sup>

Un'altra tecnica che si basa sulla partecipazione di un gruppo riunito in una sessione di lavoro è il brainstorming.

Gli aspetti caratterizzanti si discostano significativamente dal focus group: mentre in quest'ultimo ci si concentra su un tema ben definito, nel brainstorming si allargano sensibilmente i termini della discussione per tentare, di esplorare i concetti ampliandone il campo semantico, i confini e le componenti. L'obiettivo è quello di integrare le differenti concezioni e le diverse idee che i partecipanti hanno di un relativo programma, progetto o servizio.

Queste riflessioni diventano elemento costitutivo di un insieme di indicatori valutativi che rappresenteranno le variabili più importanti dell'evaluando. Ognuno di questi poi sarà a sua volta oggetto di un ulteriore

In una fase successiva si può prendere in considerazione l'applicazione della scala delle priorità obbligate, un modo per gerarchizzare, con il supporto dello stesso gruppo, la lista di indicatori sintetizzati, sulla base di due dimensioni, legate al concetto, di efficacia ed efficienza, individuando in particolare l'indicatore più rilevante.

Il risultato di tale gerarchizzazione può trovare collocazione in un matrice quadrata che illustra le possibili correlazioni tra gli indicatori.

## 1.11 L'analisi Delphi

La bontà dell'utilizzo delle tecniche di gruppo si configura essenzialmente nella capacità di mettere in evidenza elementi e sfumature attraverso l'interazione tra le persone. Questo ovviamente al netto dei problemi che si possono creare all'interno di dinamiche di gruppo in termini di possibili conflittualità.

---

<sup>47</sup> Sul brainstorming si vede tra gli altri, C. Bezzi, I. Baldini, *Il brainstorming. Pratica e teorie* FrancoAngeli, Milano, 2013

Se questo è vero il tentativo da parti di molti è stato quello di provare di ovviare ad una situazione di questo genere riducendo al minimo le interazioni, proprio per la preoccupazione di vedere compromesso il risultato finale.

In questa prospettiva si inserisce la tecnica Delphi<sup>48</sup> nella quale il gruppo non entra mai in interazione diretta, poiché ognuno rimane nella propria sede, e l'interrogazione viene mediata dal valutatore a distanza.

Inizialmente la tecnica veniva utilizzata per lavori di carattere previsionale dove all'intervistato veniva chiesto di immaginare visioni strategiche future nel campo di qualche decina d'anni. Attualmente il suo impiego si è ampliato ed è usata con efficacia anche per l'analisi di programmi conclusi o in fase di realizzazione.

La difficoltà nella gestione dell'analisi Delphi sta nella possibilità di non riuscire a mantenere saldo il gruppo iniziale e di perdere alcuni partecipanti, eventualità che evidentemente modificherebbe il risultato finale.

## **1.12 La Nominal Group Technique**

La Nominal Group Technique è la riproposizione in piccolo della tecnica Delphi. Si realizza con la compresenza delle persone reclutate alle quali è praticamente impedita l'interazione in alcune fasi del lavoro nel quale si cominciano ad esprimere alcuni punteggi su determinati elementi valutativi.

Se in tali punteggi dovessero rintracciarsi delle distonie si può ricorrere ad una piccola discussione, per continuare individuale. Per continuare nel lavoro iniziale di attribuzione personale di punteggi.

---

<sup>48</sup> Si cfr. R. Cinotti. C. Cipolla, *La qualità condivisa tra servizi sanitari e cittadini: Metodi e strumenti*, FrancoAngeli, 2007

## **2. APPUNTI SUI PRINCIPALI APPROCCI ALLA VALUTAZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.**

La ricerca di una definizione del termine valutazione e della specifica declinazione nelle politiche pubbliche è la premessa necessaria per comprendere il campo nel quale si muove l'ipotesi di ricerca.

L'integrazione poi con la descrizione delle tecniche e l'illustrazione del disegno della ricerca che costituisce lo sfondo per una valutazione dai presupposti metodologici robusti, permette di avere un quadro maggiormente definito per illustrare il modo in cui la valutazione trova spazio nelle riflessioni teoriche e nel contesto delle pratiche operative. In particolare, facendo riferimento diretto a quelle che sono messe in atto dagli impiegati della pubblica amministrazione, in questo caso declinati negli operatori di un servizio.

Infine l'introduzione di una prassi diffusa soprattutto nel privato ma che si sta sviluppando sempre di più anche nel mondo delle amministrazioni pubbliche, come quella del bilancio sociale, ci anticipa una delle modalità con la quale nelle politiche sociali si avvia un percorso di trasparenza e comunicazione. Spesso infatti, e questa considerazione la ritroveremo più avanti, il bilancio sociale viene utilizzato in luogo di un vero e proprio percorso di valutazione rispondendo ai principi di rendicontazione (*accountability*) e di coinvolgimento degli attori locali, temi che approfondiremo nel corso del nostro lavoro.

Il terreno su cui muoviamo i passi sono dunque le *policies* e la loro valutazione.

Non intendiamo soffermarci ulteriormente sulle riflessioni e gli approfondimenti ad esse legate ma ne richiameremo rapidamente i principi secondo i quali quando parliamo di politiche pubbliche queste devono avere la capacità di dare risposta a bisogni collettivi, strutturata secondo un complesso ed articolato congiunto di processi decisionali e implementazioni operative, facendo uso di strutture dedicate alla realizzazione degli interventi utili al raggiungimento degli scopi.

A questo va aggiunto che i quadri normativi (relativi ad esempio alle politiche sociali) all'interno dei loro dispositivi danno dignità alle esperienze provenienti dall'associazionismo e dal Terzo Settore. In questo senso si segnala un aumento degli attori che entrano a vario titolo nella dimensione della valutazione e che completano quel quadro già complesso di programmi, interventi, servizi.

La valutazione entra nei processi di attuazione delle performance della pubblica amministrazione e nei conseguenti processi di attuazione delle differenti politiche in maniera strutturale da relativamente pochi anni. Le logiche che animano i *sistemi* di valutazione della pubblica amministrazione in Italia però si possono ricondurre ad alcune basi teoriche e riflessive frutto di diversi anni di esperienze.

Nell'ambito del panorama internazionale, quindi, il processo della valutazione non è un fenomeno nuovo o di recente concretizzazione. Al contrario poggia le proprie fondamenta sull'attuazione di pratiche e teorizzazioni sviluppate nel corso di alcuni decenni, soprattutto negli Stati Uniti: "la valutazione, come strumento di verifica dei risultati di un programma politico sulla base di dati scientifici, è nata negli Stati Uniti, un paese, non a caso, caratterizzato da una cultura giuridico-amministrativa in cui prevale l'attenzione all'efficacia dell'azione pubblica rispetto alla conformità alla norma e in cui non è radicata la tradizione burocratica che, in molti Stati Europei, deriva dall'adozione del modello centralistico di governo di tipo napoleonico"<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> G. Moro, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Carocci, Roma, 2005, p. 16.

In particolare la valutazione trova la propria genesi in quel contesto, non solo per gli aspetti descritti da Moro, ma anche grazie alla profonda relazione che intercorre tra gli Stati Uniti e la storia del suo welfare state, dei programmi contro le povertà, l'attenzione ad una progettazione sui temi delle marginalità sociali e il *continuum* tra politica e ricerca sociale che ha contribuito a creare un humus fertile nel quale ha potuto radicarsi una cultura della valutazione.

L'operatività legata a questa si è nutrita di un dibattito profondo sulle teorie e sui metodi della valutazione, arricchendo in tal modo il bagaglio teorico e metodologico non solo della disciplina della valutazione ma anche delle scienze sociali in generale<sup>50</sup>.

La spinta che porta all'utilizzo della valutazione si posiziona, quindi, nell'orbita della verifica di programmi pubblici: in particolare, "l'utilizzo su larga scala della valutazione ha inizio nei primi anni sessanta del XX secolo, con le leggi per la costruzione della *Great Society* e per la lotta contro la povertà adottata dalle amministrazioni democratiche dei presidenti Kennedy e Johnson. In quel periodo, infatti, il governo degli Stati Uniti, impegnò somme enormi per combattere la disoccupazione, la devianza, il degrado delle aree urbane e per offrire servizi sanitari ed educativi pubblici. Le grandi aspettative sui cambiamenti sociali legati a tali programmi insieme con i dubbi derivanti da una politica tradizionale che privilegiava gli interventi di aiuto sociale promossi dalla società civile e l'autonomia del mercato rispetto all'intervento pubblico, fecero sì che fossero finanziati sistematicamente una serie di studi valutativi per verificare come fosse speso il denaro pubblico"<sup>51</sup>.

Il tema della valutazione quindi affonda le proprie radici nella riflessione sviluppatasi in un periodo storico, politico e sociale in cui era prioritario controllare le modalità di spesa degli investimenti pubblici. Non è dunque uno strumento secondario nell'economia della programmazione politica, allorché i gruppi dirigenti di un paese devono cimentarsi nell'ideare, programmare, progettare e implementare azioni che abbiano ricadute sulla collettività.

---

<sup>50</sup> Cfr. N. Stame, *Introduzione*, in N. Stame (a cura di), *Classici della valutazione*, FrancoAngeli, Milano, 2007.

<sup>51</sup> G. Moro, *La valutazione delle politiche pubbliche*, op. cit., pp. 16-17.

Il tema della economicità ritorna poi ciclicamente. Come possiamo osservare anche nel dibattito contemporaneo sulla scelta di attuazione di talune politiche in luogo di altre, si ritrova con insistenza il richiamo alla spesa e al suo contenimento. La valutazione degli aspetti economici occupano la maggior parte del dibattito seppure non costituisce l'unico elemento, per quando estremamente significativo, di un politica.

Abbiamo richiamato l'attenzione sul periodo storico nel quale si è diffusa la valutazione. Ci sembra opportuno qui introdurre degli elementi che consentano di orientarsi sui principali approcci della valutazione.

Se si utilizza come punto di vista una visione di carattere storico, in una sorta di evoluzione della valutazione possiamo ricostruire alcune categorizzazioni così come suggerisce la Stame, e ripresi da diversi autori, tra cui Palumbo.

La pietra angolare da cui muoveremo i primi passi nella ricostruzione delle *principali scuole* rimarrà comunque l'esperienza statunitense che sarà utile proporre per capire se e in quale modo possono essere rintracciati collegamenti con il mutamento del quadro normativo italiano e la configurazione di eventuali modelli legati alle pratiche di valutazione.

Gli Stati Uniti hanno “una lunga tradizione di valutazione delle politiche pubbliche. Già nel 1949, con la creazione della Hoover Commission's Performance Budgeting, il governo federale rivela un crescente interesse verso la performance della pubblica amministrazione e la misurazione di risultati [...]. Circa vent'anni dopo, con l'adozione del Planning, Programming and Budgeting System (PPBS), [...] il Congresso istituzionalizzava la disciplina, [...]. Il PPBS, tramite una gestione più attenta delle risorse finanziarie, avrebbe dovuto portare all'eliminazione di sprechi e inefficienze, trasformando il bilancio in uno strumento per una migliore definizione degli obiettivi del governo”<sup>52</sup>.

L'interesse maggiore è quindi la performance della pubblica amministrazione, declinata secondo una visione interessata soprattutto a “come” venivano spesi i soldi pubblici. La tensione che quindi spinge a introdurre processi, sistemi e tecniche di valutazione trova la sua risoluzione principale nel controllo delle modalità di spesa degli investimenti, a seguito di una

---

<sup>52</sup> A. La Spina, E. Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna, 2011, p. 288.

diversificazione degli interventi nel sociale, che tradizionalmente venivano lasciati o alla società civile o al libero mercato.

Diventa interessante la centralità che assume la costruzione del bilancio nella definizione degli obiettivi anche sociali da raggiungere. In questa visione di controllo delle performance e delle politiche attraverso un approccio economico e finanziario possiamo forse ritrovare parte delle dinamiche che in questo momento si sono sviluppate in Europa.

L'attuale direzione politica europea pone al centro del dibattito il debito pubblico, cioè l'indebitamento che un Paese contrae con diversi creditori, dei vari Stati appartenenti all'Unione. Le scelte di premialità o meno rispetto a questo parametro ne condiziona, ovviamente, le possibilità di spesa e di investimenti e determina le scelte politiche dei governi europei anche e soprattutto nelle politiche sociali.

Le maggiori ricadute le possiamo riscontrare nelle autonomie territoriali dove, ad esempio i Comuni, che oggi sono proprio il centro della programmazione e della gestione degli interventi sociali vivono con particolare sofferenza tale impostazione. Ricordiamo, qui, i limiti imposti dal patto di stabilità che in una logica di controllo vincola gli Enti Locali a dei limiti nella spesa che sono stabiliti con criteri e procedure standard e non costruiti sulla base delle singole specificità. Per cui si crea il paradosso che in una situazione di grossa contrazione economica anche se il singolo Comune dovesse disporre delle risorse non sarebbe in grado di impegnarli perché appunto vincolato dal patto di stabilità.

“Negli anni settanta si verificò una svolta importante, con l'affermarsi dell'idea che fosse necessario sperimentare le nuove politiche e i nuovi programmi prima di attuarli in maniera estensiva a tutta la popolazione. [...] In tali sperimentazioni, i nuovi programmi erano implementati in uno specifico territorio e i loro risultati venivano poi valutati mettendo a confronto i cambiamenti ottenuti con quelli verificatisi in popolazioni simili per caratteristiche sociali, ma sulle quali non si erano testati gli interventi”<sup>53</sup>.

Un declinazione della valutazione in termini sperimentale sulla quale si ripone molta fiducia nella capacità di rendere più efficaci le politiche, in

---

<sup>53</sup> G. Moro, *La valutazione delle politiche pubbliche*, op. cit., p. 17



particolare quelle sociali. In questo solco si pone al centro del dibattito la figura di Donald Campbell, che costituisce uno dei punti di riferimento di questo periodo e che fu un vero pioniere in questa fase di grandi sperimentazioni.

Egli afferma infatti che gli Stati Uniti fossero allora pronti ad adottare un approccio alla riforma sociale di tipo sperimentale, che intervenisse nella risoluzione di specifici problemi sociali, e che avviasse una valutazione sul successo di tali riforme.

In questa fase mutava anche il sistema legislativo americano in seno all'introduzione di specifici dispositivi relativi alla valutazione dei programmi, all'introduzione di strumenti per la raccolta informazioni e alla strutturazione di banche dati e set di indicatori<sup>54</sup>.

Un approccio questo che Nicoletta Stame, identificherebbe come “positivista-sperimentale”<sup>55</sup>. Inteso in questo senso in tale periodo riconducibile approssimativamente tra la metà degli anni '60 e la metà degli anni '70 “il compito della valutazione consiste nel verificare e misurare se gli obiettivi sono stati raggiunti: gli obiettivi sono l'elemento rispetto al quale avviene il confronto con il risultato ottenuto. [...] Poiché il programma è formulato come un'ipotesi di cambiamento desiderato, la valutazione tende a verificare se tale cambiamento si è verificato, e se ciò dipende veramente dal programma e non da altra causa: lo scopo della valutazione è verificare l'efficacia del programma nel conseguire un obiettivo che dovrebbe risolvere un problema, e quindi la generalizzazione di un tale intervento in altre situazioni simili”<sup>56</sup>.

Dopo questo periodo, che idealmente possiamo delimitare nella seconda metà degli anni '70, gli Stati Uniti attraversarono un periodo di forti tensioni legate alla negativa contingenza economica e a fattori di politica estera, con la conseguenza di vedere attuati provvedimenti di contenimento della spesa. Inoltre “si iniziava a guardare con sospetto alla continua espansione dei programmi

---

<sup>54</sup> Cfr. Donald T. Campbell, *Riforme come esperimenti*, in N. Stame (a cura di), *Classici della Valutazione*, FrancoAngeli, Milano, 2007, pag. 3

<sup>55</sup> Si rimanda al capitolo introduttivo di “N. Stame (a cura di), *Classici della Valutazione*, FrancoAngeli, Milano, 2007”, da un lato per comprendere la bontà della presentazione di una raccolta antologica di quelli che possono essere definiti dei *classici* nel campo della valutazione, e dall'altro per avere una bussola che ci orienta in una più costruttiva lettura del testo.

<sup>56</sup> M. Palumbo, *Il processo di valutazione. op. cit.* pp. 26-27.

governativi e a porre attenzione più alle promesse mancate e alle inefficienze che alle trasformazioni sociali prospettate”<sup>57</sup>.

La valutazione, la sua concezione e l’utilizzo che ne viene fatto cambia conseguentemente approccio. In sostanza “si hanno le prime reazioni negative a quelli che vengono chiamati gli “effetti perversi” delle politiche di welfare, e si fa molta più attenzione al processo di implementazione e alle influenze del contesto”<sup>58</sup>.

Cambia quindi l’ambito nel quale le politiche di valutazione si inseriscono, nonché le aspettative che la politica nutre nei confronti di queste. In questa fase di forti preoccupazioni mutano i paradigmi di riferimento della valutazione e matura un secondo approccio che la Stame definisce “pragmatista-della qualità”: Scriven, tra i maggiori esponenti di questo orientamento, sostiene che il lavoro del valutatore non deve farsi influenzare dagli obiettivi del programma. Il valutatore dovrebbe avere un approccio che sia “goal free evaluation”. Se così non fosse e adottasse una visione tipica dei positivisti che sono mossi da una logica “goal oriented” si rischierebbe di far passare l’idea di una presunta obiettività del valutatore, che invece muove sullo sfondo di una serie di valori propri e del programma a cui si riferisce la sua valutazione.<sup>59</sup>

Nello specifico Scriven interviene nel dibattito introducendo che “tra i concetti fondanti che richiedono una valutazione c’è la valutazione stessa, definita qui come una ricerca sistematica sul merito intrinseco (*merit*), sul merito estrinseco (*worth*) e sull’importanza di un determinato oggetto (*significance*); la definizione di questi termini; e l’identificazione e la definizione di quattro distinte operazioni di base: attribuire un valore, stabilire una graduatoria qualitativa, dare un voto e collocare in una graduatoria qualitativa”<sup>60</sup>.

Possiamo notare come in queste riflessioni insista il concetto di “qualità”, concetto che nella nostra contemporaneità trova spazio “in tutti quei modi di valutare il rendimento di istituzioni o di servizi che si ispirano alle teorie manageriali del *Total Quality Management*, e che sono entrati nella gestione dei

---

<sup>57</sup> G. Moro, *La valutazione delle politiche pubbliche*, op.cit., p. 17.

<sup>58</sup> M. Palumbo, *Il processo di valutazione*. op.cit. p. 22.

<sup>59</sup> M. Palumbo, *Il processo di valutazione*. *ivi*, p. 29.

<sup>60</sup> Micheal Scriven, *Logica della valutazione e pratica della valutazione*, in N. Stame (a cura di), *Classici della Valutazione*, FrancoAngeli, Milano, 2007, pag. 49

servizi pubblici (socio-assistenziali, formativi, ecc.). In effetti, essi si adattano bene a valutare il rendimento di prestazioni che non rientrano in programmi *ad hoc*, ma che si svolgono regolarmente perché rispondono a offerte in modo adeguato, secondo criteri di efficienza ed efficacia. La qualità diventa quindi la proprietà positiva da rilevare”<sup>61</sup>.

A tale concezione possiamo associare una discreta proliferazione di strumenti per la “misurazione” della qualità offerta, in particolare, le varie certificazioni, tra cui ricordiamo quelle ISO. Alla base di questo c’è dunque l’idea del raggiungimento di standard (appunto di qualità) riscontrabili attraverso indicatori che dovrebbero misurare il raggiungimento di un livello minimo (e per questo sufficiente? E sufficiente rispetto a quale parametro?). Si tende quindi ad una standardizzazione della valutazione.

Le certificazioni di qualità sono estremamente diffuse nel campo delle imprese private. La spinta ad adottare tali sistemi è data principalmente dall’esigenza di rispettare alcuni parametri che spesso vengono stabiliti nelle gare d’appalto. La certificazione infatti dà l’idea di una qualità del servizio o del prodotto, nel senso che se si rispettano le procedure del sistema di certificazione sarà assicurata la *bontà* del servizio o del prodotto. Alcuni elementi di questa concezione si ritrovano anche nell’attuale quadro normativo e organizzativo della pubblica amministrazione italiana. La verifica della qualità di un servizio, il controllo delle performance degli impiegati di un ufficio sono le declinazioni “del pubblico” di questi principi

“Questo approccio è la base su cui sono nati i sistemi di “*performance review*” che si adattano alle politiche del *New Public Management* [...]. Esso è uno strumento nelle mani del management pubblico, che vuole sapere quanto sta producendo il suo servizio (la propria efficienza nel fornire un dato servizio, il *value for money* di cui parlano gli inglesi) o nelle mani di un’amministrazione centrale, che vuole confrontare servizi simili offerti da strutture diverse. E nel sistema sempre più sviluppato dell’outsourcing è visto come mezzo per confrontare le prestazioni esterne rispetto ai requisiti richiesti

---

<sup>61</sup> M. Palumbo, *Il processo di valutazione. op. cit.*, p. 30.

dall'amministrazione pubblica. Per questi motivi si può dire che qui si prevede un uso "strumentale" della valutazione, per consentire decisioni amministrative<sup>62</sup>.

L'outsourcing ad esempio è connesso allo sviluppo di dispositivi di accertamento e rendicontazione, molto diffusi all'interno della pubblica amministrazione, che vengono spesso confusi con la valutazione ma che in realtà non possono in alcun modo esserne accostati.

Quello "pragmatista-della qualità" dunque è un approccio che ispira pratiche di valutazione che ancora oggi si ritrovano in varie ed articolate declinazioni ma i cui elementi di criticità sono ben evidenti.<sup>63</sup>

Seguendo lo schema che ci propone la Stame possiamo incontrare un terzo periodo che potrebbe trovare una propria linea di partenza intorno alla metà degli anni '80 e che potremmo ricondurre alla definizione di "costruttivista - del processo sociale". Tale approccio si alimenta grazie al contributo che arriva da differenti fonti ma le cui nozioni fondamentali sono state avanzate dai testi di Cronbach *et al.* e Stake.

Il primo sottolinea come "la vera missione della valutazione non è quella di eliminare la possibilità di errore di quanti rappresentano l'autorità, o di rafforzarne la credibilità. La missione della valutazione è piuttosto quella di facilitare il processo democratico e pluralistico, contribuendo alla presa di coscienza di tutti i partecipanti"<sup>64</sup>.

Il secondo introduce il concetto della valutazione sensibile, nella quale "il valutatore deve evitare che un qualsiasi elenco di obiettivi, oppure una preliminare scelta di strumenti per la raccolta dei dati sposti l'attenzione lontano da ciò che più interessa le persone coinvolte"<sup>65</sup>.

Vi è qui una marcata propensione a vedere come fondamentale il contesto sociale di riferimento nel quale il ruolo dei portatori di interesse riveste una posizione di assoluta centralità. Abbiamo già sottolineato come anche nel

---

<sup>62</sup> M. Palumbo, *Il processo di valutazione. op. cit.*, p. 31.

<sup>63</sup> Cfr. A. Vargiu, *La ricerca sociologica tra valutazione e impegno civico. Saggi sulla crisi e l'università nelle società delle conoscenze*, FrancoAngeli, Milano, 2012, p. 149.

<sup>64</sup> Lee J. Cronbach, *Le nostre novantacinque tesi*, in N. Stame (a cura di), *Classici della Valutazione*, FrancoAngeli, Milano, 2007, pag. 178.

<sup>65</sup> Robert E. Stake, *La valutazione di programmi, con particolare riferimento alla valutazione sensibile*, in N. Stame (a cura di), *Classici della Valutazione*, FrancoAngeli, Milano, 2007, pag. 164.

cambiamento legislativo italiano il ruolo degli attori sociali riveste una sempre maggiore rilevanza. Forse questo non sempre si traduce in un reale processo di inclusione nella partecipazione attiva della cittadinanza o all'assunzione di responsabilità decisionali ma è pur sempre un mutamento apprezzabile.

Nel campo della valutazione poi questo comporta la necessità di riflettere con più attenzione sul ruolo e sulle posizioni che deve avere il valutatore. Gli aspetti da prendere in considerazione infatti riguardano anche le variabili nate dall'ingresso di nuovi attori sociali: "la valutazione deve tener conto del fatto che ogni volta che si attua un programma esso muta a contatto con il contesto: i problemi sentiti dai vari stakeholders saranno diversi, e le conclusioni raggiunte per un programma non potranno essere generalizzate ad altre situazioni in cui non vengono attuati programmi simili"<sup>66</sup>.

Un diverso ruolo della figura del valutatore dove è più evidente l'interazione tra questi e gli attori sociali, coinvolti con maggiore partecipazione.

---

<sup>66</sup> M. Palumbo, *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Franco Angeli, Milano, 2001,2002, p. 32.

Tabella 1 Principali approcci alla valutazione

	<b>Positivista sperimentale</b>	<b>Pragmatista - qualità</b>	<b>Costruttivista – processo sociale</b>
<b>Problemi teorici</b>	La scatola nera: perché dovrebbe esserci questo risultato?	Che cos'è la qualità? Come si formano i valori?	Da dove cominciare?
<b>Problemi di ricerca empirica</b>	Gli obiettivi non sono chiari I dati non ci sono	Come si fissano gli standard di qualità?	Dove guardare?
<b>Rimedi</b>	Analisi della valutabilità Valutazione tassonomica Mappe concettuali Valutazione basata sulla teoria	Se non ci sono standard di qualità, usare quelli del confronto con altre realtà, o col proprio passato Coinvolgere gli utenti nella definizione di qualità	Da cosa nasce cosa La pratica riflessiva del valutatore
<b>Vantaggi</b>	Serve a programmare meglio	Serve al buon management	C'è apprendimento per tutti gli <i>stakeholder</i>

Fonte: M. Palumbo, *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, FrancoAngeli, Milano

L'utilizzo del caso americano per introdurre una sorta di "storia della valutazione" e l'idea di riferirsi a questo come un termine di paragone rispetto all'evoluzione dei principali approcci al tema, sorregge la riflessione sulla introduzione e sul cambiamento che anche l'Italia sta attuando. In particolare sul quel reticolato diffuso a vari livelli legislativi che condizionano le pratiche valutative su varie dimensioni, specificamente nelle politiche pubbliche.

Tale prospettiva trova declinazione anche nel nostro sistema anche se per ragioni e spinte peculiari si possono riscontrare talune differenze rispetto a ciò che abbiamo messo in evidenza precedentemente.

“Grazie alla duplice spinta dei programmi europei e delle innovazioni introdotte nella P.A. italiana come uno strumento da utilizzare nell'attività di governo (inteso in senso lato) in un momento di maggiore integrazione europea e di globalizzazione dei mercati: la molteplicità delle situazioni di fronte a cui ci si

trova (diversi livelli di programmi da europei e nazionali a progetti locali; settori di intervento diversi, dagli investimenti pubblici ai servizi socio-sanitari) e la complessità e trasversalità dei problemi da risolvere fanno subito sentire l'esigenza di tentare strade diverse"<sup>67</sup>

Il mutamento dell'ordinamento giuridico italiano, ma anche l'adeguamento nelle prassi di implementazione delle politiche pubbliche nazionali, dunque, trova conforto in diversi decenni di sedimentazione di concettualizzazioni e di esercizi pratici che rende necessario un sguardo sempre attento sui cambiamenti in atto.

Tale mutamento riferito in queste righe all'introduzione o allo sviluppo del concetto di valutazione, si colloca nel solco di una mutazione più profonda che all'inizio degli anni '80 ha portato una radicale trasformazione nella Pubblica Amministrazione. Tale mutamento sta dentro quel profondo cambiamento che sposta la concezione di stampo weberiano di amministrazione pubblica verso un nuovo approccio che viene generalmente definito New public management. "Non si tratta di un modello di riforme monolitico, quanto piuttosto di un cambiamento generalizzato che si fa carico di tradurre le idee neoliberali sul piano amministrativo dei servizi pubblici [...]. Questi principi sono resi operativi attraverso una pluralità di tecniche amministrative, tra cui le più note passano per la privatizzazione, il *contracting out*, la decentralizzazione e disaggregazione organizzativa, la valorizzazione del merito, il management per obiettivi o standard di performance, la valutazione e l'orientamento al cliente. L'adozione di queste tecniche è supportata da una cultura amministrativa basata sui valori dell'efficienza, dell'efficacia, dell'economicità, della centralità del servizio, del dinamismo e della flessibilità"<sup>68</sup>.

Il new public management si costituisce come un complesso di riflessioni, pensieri e idee posto sulla base di approcci e visioni che nascono nel mondo delle imprese private: Trovano poi dignità ed adesione nel settore pubblico con lo scopo di adottare tutta quella serie di attività che consentano il

---

<sup>67</sup> M. Palumbo, *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, op. cit., p. 24.

<sup>68</sup> A. Vargiu, *La ricerca sociologica tra valutazione e impegno civico*, Franco Angeli, Milano, 2012, pagg. 55-56. Sul New public management si veda anche C. Hood, *The new public management in '80s: variations on a theme*, in *Accounting, Organizations and Society*, 1995;

miglioramento delle performances delle amministrazioni pubbliche. I cardini su cui si tiene insieme il new public management li possiamo rintracciare nelle considerazioni fatte per la descrizione dei diversi approcci alla valutazione: una focalizzazione sul merito, sul bilancio, sul controllo delle performance, sulla comunicazione ai portatori di interesse dei risultati raggiunti e quindi nuovi sistemi di valutazione.

Gli elementi caratterizzanti sono riscontrabili negli attuali differenti dispositivi di legge italiani che hanno come finalità l'organizzazione dei livelli amministrativi e burocratici del Paese.

In questo ritroviamo come ultimo esempio la così detta Riforma Brunetta, ovvero il Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 "attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni" che si colloca sul tracciato delle considerazioni fatte precedentemente.

La valutazione in Italia in effetti trova una sua prima introduzione negli anni '90: "la valutazione della dirigenza è entrata nel sistema del governo italiano con le leggi di riforma degli anni '90, le leggi Bassanini"<sup>69</sup>,

Però nell'attuale dibattito sicuramente il decreto 150/2009 è utilizzato quasi come paradigma per comprendere la concezione che sviluppa l'ordinamento italiano in seno alla valutazione.

In effetti possiamo parlare di un ulteriore passaggio verso *l'istituzionalizzazione* dei processi di valutazione nel nostro sistema pubblico.

Per tentare di costruire una relazione tra le definizioni di valutazione che abbiamo anticipato nel capitolo precedente sullo sfondo dell'evoluzione degli approcci è interessante mettere in evidenza innanzitutto l'art. 3 del Titolo II: "1. La misurazione e la valutazione della performance sono volte al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, nonché alla crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative in un quadro di pari opportunità di diritti e doveri, trasparenza dei

---

<sup>69</sup> N. Stame, *La valutazione dei dirigenti alla luce della riforma Brunetta*, in G. Urbani (a cura di), *Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione e individuo*, Franco Angeli, Milano, 2010, p. 175.



risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento; 2. Ogni amministrazione pubblica è tenuta a misurare ed a valutare la performance con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti, secondo modalità conformi alle direttive impartite dalla Commissione di cui all'articolo 13; 3. Le amministrazioni pubbliche adottano modalità e strumenti di comunicazione che garantiscono la massima trasparenza delle informazioni concernenti le misurazioni e le valutazioni della performance”<sup>70</sup>.

I concetti che ritornano con insistenza sono quelli che abbiamo evidenziato nel declinare il pensiero legato al new public management: la qualità legata alle prestazioni, la misurazione delle performance, l'attenzione al merito, sono tipiche di un approccio nato e sviluppatosi all'interno del sistema privato che tende a *managerializzare* la pubblica amministrazione.

In particolare “è possibile distinguere in modo chiaro tra performance organizzativa e performance del dirigente pubblico e del dipendente. Entrambe tali performance sono soggette a uno screening accurato: rispettivamente la «valutazione organizzativa» e la «valutazione individuale». La valutazione organizzativa è di particolare importanza nel contesto dell'ipotesi di valutazione integrata delle *policies* poiché tende a porre in evidenza i legami tra le singole organizzazioni e le politiche pubbliche da esse gestite. La performance organizzativa viene infatti valutata sulla base dei riscontri riguardanti «l'attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività» (art. 8, comma 1, lett. *a* del citato d.lgs.150/2009), «l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse» (lett. *b*), «la rilevazione sul grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi erogati» (lett. *c*), «la qualità e la quantità dei delle prestazioni e dei servizi erogati» (lett. *g*). A tali elementi, che possono essere ricondotti all'universo dei risultati di *policy*, si affiancano aspetti più collegati ai concetti di efficienza e di

---

<sup>70</sup> Il testo integrale del decreto legislativo può essere rintracciato all'indirizzo web: [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/155296/testo\\_del\\_decreto\\_150\\_del\\_27ottobre09.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/155296/testo_del_decreto_150_del_27ottobre09.pdf), al 30 novembre 2013.

management e cioè «la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi» (lett. *d*) e «l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento e alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi» (lett. *f*)»<sup>71</sup>.

La tensione che spinge il legislatore ad inserire un sistema di valutazione concentrato sulle *performance* sembra orientato alla produttività, all'efficienza delle pubbliche amministrazioni, ponendo in secondo piano gli impatti che poi l'applicazione di tali politiche dovrebbero avere nei confronti dei beneficiari, ovvero i cittadini, ed il loro relativo ruolo. Sembra quindi applicarsi una soluzione concentrata sulla “qualità” dei dipendenti pubblici, piuttosto che sull'efficacia delle politiche e sugli effetti che queste conseguono.

Si trascurano gli ordini di effetto che tali performance generano nei confronti del contesto nel quale intervengono e soprattutto su quale grado di coinvolgimento si pratica nei confronti degli *stakeholders* che intervengono a vario titolo nel contesto di implementazione delle politiche.

Non si inserisce all'interno del dispositivo il ruolo dei portatori di interesse e i destinatari delle politiche pubbliche sono menzionati come beneficiari di un generale interesse collettivo, ma non come soggetti attivi. Viene meno la dimensione partecipativa della valutazione ma soprattutto si consolida la concezione di strumento interno alle dinamiche burocratiche delle pubbliche amministrazioni.

In sostanza si potrebbe delineare l'ipotesi che “[nella pubblica amministrazione italiana] la pratica della valutazione ruota prevalentemente intorno all'analisi degli investimenti pubblici in fase revisionale, o alla verifica formale degli adempimenti, con il rischio che gli studi prodotti divengano documenti contabili, frequentemente anche banali. Ciò, evidentemente, limita l'incisività del cambiamento amministrativo desiderato! Due sono le possibili spiegazioni di tale evoluzione. In primo luogo, la tradizione italiana giuridico-legalistica privilegia gli aspetti formali e programmatici degli interventi pubblici. La verifica della conformità rispetto alle leggi e ai regolamenti vigenti risulta

---

<sup>71</sup> A. La Spina, E. Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna, 2011, pp. 259-260.

prioritaria e sostanzialmente soddisfacente per la maggior parte dei funzionari pubblici di formazione prettamente giuridica. In secondo luogo, l'approccio economicistico incentrato sull'analisi costi-benefici solo in fase di programmazione si limita alla previsione, alla stima degli impatti probabili, si sforza di "indovinare" gli esiti di un intervento piuttosto che valutare le grandezze reali a programma finito"<sup>72</sup>.

Sembra quindi che la legislazione italiana assorba una visione della valutazione come misurazione e accertamento della qualità, perdendo la ricchezza di una prospettiva che la concepisca come processo.

Non si apprezza infatti quella capacità di andare in profondità rispetto ai problemi, alle questioni, ai nodi critici. Appare una dimensione che rimane sulla formalità del raggiungimento di alcuni standard.

Quando si descrivono le caratteristiche degli indicatori si legge infatti che questi debbono essere: commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe.

L'idea che la valutazione di una struttura possa essere fatta sulla base di un set di indicatori costruiti su basi standardizzate proietta in una dimensione in cui vengono meno le peculiarità e le differenze dei singoli contesti. Si offre una lettura della valutazione che non è tarata sulle singole caratteristiche in cui si attua ma su un'idea di diffusa omogeneità.

Ma la *ratio* ispiratrice della legge la possiamo ritrovare già nel titolo: «ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni».

In generale il termine ottimizzazione e produttività sono associate a contesti di natura privatistica. La maggiore produttività si richiama ad una maggiore produzione, utile alla massimizzazione dei profitti. Lo spirito del decreto sembra quindi concretizzarsi in provvedimenti di ispirazione prettamente economica.

Con questa impostazione probabilmente si appiattiscono le differenze e in qualche modo si standardizza il bisogno che come invece possiamo apprezzare

---

<sup>72</sup> Mita Marra, *Il mercato nella pubblica amministrazione. Coordinamento, valutazione, responsabilità*, Carocci, Roma, p. 181.

da altri provvedimenti legislativi come la 328/2000, la legge quadro per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali, viene declinato in termini unici in riferimento alla persona come soggetto irripetibile e composito con plurime necessità di interventi di protezione, cura e promozione umana.

I dipendenti pubblici e nel caso dei servizi gli operatori sociali muovono le proprie azioni in un quadro normativo che propone la valutazione sotto l'ombrello della qualità, della performance, delle economicità e standardizzazione del servizio.

In questo senso le domande di ricerca muovono all'interno della comprensione di quanto questi concetti abbiano influito nella elaborazione di un vissuto legato al concetto di valutazione. In un contesto, tra l'altro, estremamente complesso come quello dei servizi.



### **3. POLITICA SOCIALE, WELFARE, PIANI DI ZONA.**

La “riforma Brunetta” è indubbiamente uno degli atti più recenti nel panorama legislativo italiano che non solo tratta di valutazione ma la disciplina, e probabilmente, ne costituisce un punto di riferimento (forse quasi paradigmatico).

Ma anche altre normative come la Legge Quadro 328/2000 o la legge di recepimento nel contesto regionale sardo, la Legge Regionale 23/2005, propongono una idea di valutazione e ne suggeriscono e prescrivono pratiche e modalità.

Sono leggi che danno linee guida e indirizzi su un tema particolare come quello delle politiche sociali e dei servizi di welfare territoriale. Ambiti molto delicati perché interessano la fragilità delle fasce più deboli della popolazione.

Tali provvedimenti hanno dunque il compito di regolare l’offerta dei servizi, di crearne sistemi di gestione e di valutarne poi gli esiti.

Hanno anche il dovere di descrivere l’organizzazione amministrativa e burocratica delle strutture che poi andranno materialmente ad implementare le funzioni descritte nell’impianto normativo.

In particolare la legge 328/2000 organizza i servizi su ambiti territoriali chiamati, Piani di Zona. Uno strumento nuovo che in Sardegna trova la sua traduzione grazie ai Plus (Piani Locali Unitari dei Servizi).

### 3.1 Politica sociale e welfare. Alcune definizioni

Per poter collocare adeguatamente una riflessione su cosa sono e quel è il ruolo e la funzione che svolgono in Italia i Piani di Zona, ci sembra opportuno tracciare un ipotetico filo rosso che unisce idealmente le politiche sociali, le differenti dimensioni del welfare state declinate in ordine al mutamento storico e concettuale e appunto i Piani di Zona.

Per questo definiremo innanzitutto a quali paradigmi concettuali ci riferiremo con il termine politica sociale

“La maggior parte degli studiosi concorda sul fatto che la politica sociale, genericamente e tradizionalmente intesa come quella parte della politica generale che ha come specifico compito quello di promuovere il benessere economico-sociale della popolazione, storicamente è nata con lo Stato moderno ed è venuta identificandosi nell’ultimo secolo [...] con le azioni, le strutture e i processi del welfare state propriamente detto”.<sup>73</sup>

Seppure in letteratura esista una certa convergenza sulla genesi della politica sociale “riguardo alla sua funzione non c’è infatti nessun accordo: mentre alcuni sostengono che essa dovrebbe limitarsi a correggere le disfunzioni della società (e in particolare dell’economia), secondo altri essa presuppone un qualche interesse generale e logicamente prioritario per il benessere di tutti i cittadini, nel senso che tale benessere dovrebbe essere considerato una delle responsabilità principali dello stato”<sup>74</sup>.

La riflessione di Hill concentra la propria attenzione sul ruolo e sulle azioni che lo Stato mette in atto per il raggiungimento del benessere delle cittadine e dei cittadini. Si trascurano però tutto quel sistema di attività e relazioni che disegnano quel reticolato di interventi progettati e realizzati dal privato sociale o dal Terzo Settore, dalle famiglie o dalle diffuse reti di solidarietà. Alla luce di queste considerazioni la definizione sopra citata può trovare una sua integrazione nel contributo proposto da Colozzi: “*la politica sociale è l’insieme delle specifiche norme e modalità operative con cui nei vari Stati-nazione si produce e si distribuisce il benessere dei cittadini da parte delle sfere sociali differenziate*

<sup>73</sup> P. Donati, *Fondamenti di politica sociale. Teorie e modelli*, Carocci, Roma, 2006, pag. 19.

<sup>74</sup> M. Hill, *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna, 1999, pag. 21.

*(Stato, mercato, TS, famiglie, reti informali) e dei principi in base a i quali la sfera politica ha scelto di regolare le loro relazioni”*.<sup>75</sup>

Si introduce quindi il concetto di benessere dei cittadini legato alle norme e alle modalità che gli Stati mettono in opera proprio per far fronte a tale necessità. Da questo punto di vista “politiche e welfare tendono a sovrapporsi: il welfare infatti «è stato concettualizzato come l’intervento dello stato impegnato a modificare le forze sociali e il mercato allo scopo di una più ampia eguaglianza sociale»”.<sup>76</sup>

Storicamente la genesi dello stato del benessere o del welfare state (e lo sviluppo delle politiche sociali) può essere quindi ricondotta alla nascita e all’evoluzione dello stato nazionale moderno, in correlazione con le azioni costruite attorno ad interventi di politica sociale.

La letteratura sociologica ripartisce in differenti periodi storici le tipologie di provvedimenti di natura, e con caratteristiche, sociali che gli Stati hanno operato con differenti varianti, a seconda dell’approccio sociologico e del punto di vista storico che intendiamo adoperare.

In alcuni contributi, come quello di Colozzi, si possono individuare alcuni schemi cronologici che indicano una tripartizione tra stato liberista, stato assistenziale e stato sociale o welfare state.

Inizialmente si può individuare uno stato liberista che porta avanti una finalità prevalentemente legata al controllo sociale: presta particolare attenzione alle parti della società più povere che potrebbero costituire un problema dal punto di vista dell’ordine pubblico. Lo Stato quindi si premura di esercitare una o più forme di controllo verso queste porzioni della società attraverso un serie di prestazioni che si traducono essenzialmente in assistenza ai poveri, caratterizzate da un basso livello di spesa concentrato prevalentemente su un finanziamento che da un lato prevede il contributo dei privati (si pensi alla beneficenza e alle attività filantropiche molto diffuse in quegli anni) e dall’altro un intervento dello Stato.

---

<sup>75</sup> I. Colozzi, *Le nuove politiche sociali*, Carocci, Roma, 2002, pagg. 7-8, corsivo nel testo originale.

<sup>76</sup> M. Naldini, *Le politiche sociali in europa. Trasformazione dei bisogni e risposte di policy*, Carocci, Roma, 2006, in F. Ciucci, *Valutazione delle politiche e dei servizi sociali. Partecipazione, metodo, qualità*, Franco Angeli, Milano, 2008, pag. 104.



Un secondo periodo riconduce tra la fine del 1880 e il 1940 circa alla individuazione di uno stato che propone attività di natura prevalentemente assistenziale. Si tende a concentrare le proprie attenzioni verso una classe operaia che in quel momento avrebbe potuto assumere posizioni politiche con derive rivoluzionarie e mettere in discussione la natura stessa del potere. Gli operai e, in generale, le persone che soffrivano un diffuso disagio economico venivano aiutate dallo stato e non più solo dalle famiglie o per mezzo di pratiche di auto-protezione. Il peso della scurezza sociale si sposta dunque verso una responsabilità collettiva ed almeno una parte dei costi prodotti da eventuali rischi ricadono, basandosi un modello di finanziamento contributivo, su attività di copertura assicurativa.

Infine il terzo periodo che va dalla metà degli anni '40 agli anni '80 comprende quella serie di interventi che stanno sotto il cappello dello stato sociale o welfare state. Il fattore principale che caratterizza il passaggio da uno stato prevalentemente assistenziale ad uno *stato del benessere* è “la sostituzione del criterio selettivo (il governo sceglie le categorie che necessitano della copertura assicurativa obbligatoria) con quello universalistico, concettualmente operata da Lord Beveridge nel suo famoso *Report on Social Insurance and Allied Services* del 1942, che prefigura il primo servizio sanitario nazionale pubblico e gratuito”.<sup>77</sup>

Cambia dunque il paradigma di riferimento sull'individuazione dei beneficiari degli interventi riconoscendoli non solo nei lavoratori, ma nella cittadinanza in generale. Muta concettualmente soprattutto l'opinione maturata fino a qual momento delle necessità della popolazione, o meglio di una porzione di questa: si passa da una concezione che etichetta queste come bisogni da soddisfare a veri e propri diritti di cittadinanza.

Ciò comporta un cambiamento radicale nell'approccio a questi temi e conseguentemente pone il tema dell'ampliamento delle capacità di allocazione di risorse per far fronte ad una platea di destinatari dell'intervento che non avendo in alcuni casi un lavoro non possono contribuire alla spesa. Il finanziamento avviene quindi tramite la fiscalità generale e la contribuzione collettiva per poter estendere

---

<sup>77</sup> I. Colozzi, *Le nuove politiche sociali*, *ivi*, pag. 14.

l'assistenza in maniera generalizzata: questo aumenta il livello di spesa pubblica complessivo che però viene giustificata facendo leva sui presupposti indicati da Maynard Keynes che sosteneva il principio secondo il quale “la spesa dello Stato è tanto più efficace tanto più stimola una domanda aggiuntiva”

Quindi non può essere solo quella finanziata dalle imposte, perché in tal caso si limiterebbe a sostituire la spesa dei privati. Un radicale cambiamento che introduce la possibilità di e la legittimità di creare debito pubblico nella misura in cui questo sopperisce ad una mancanza di opportunità da parte della popolazione di creare una domanda adeguata di consumi possibili.

Tabella 2 Le tre configurazioni dell'intervento sociale dello Stato

	<b>Stato liberista o residuale (1830-80)</b>	<b>Stato assistenziale (1880-1940)</b>	<b>Stato sociale o welfare state (1945)</b>
<b>1. Finalità prevalente</b>	Controllo sociale	Consenso della classe operaia	Cittadinanza sociale
<b>2. Prestazioni</b>	Assistenza ai poveri (con prova dei messi)	Copertura assicurativa dei grandi rischi	Assistenza generalizzata sulla base della cittadinanza
<b>3. Finanziamento</b>	Fiscale e privato (beneficenza)	Contributivo	Fiscale e contributivo
<b>4. Livello di spesa</b>	Basso	Medio	Alto (deficit spending)

Fonte: Ivo Colozzi, *Le nuove politiche sociali*, Carocci, Roma, 2002, Tabella 1, pag. 13.

Ulteriori classificazioni, in una prospettiva temporale e concettuale, sono riconducibili ai contributi di Borzaga e Fazzi<sup>78</sup> e di Ferrera<sup>79</sup>.

I primi individuano cinque fasi proposte in una logica cronologica che parte dal 1870 ai giorni nostri:

1. Sperimentazione (1870-1920)
2. Consolidamento (1930-1940)
3. Espansione (1950-1960)
4. Istituzionalizzazione (1970-1980)

<sup>78</sup> Si veda C. Borzaga e L. Fazzi, *Manuale di politica sociale*, FrancoAngeli, Milano, 2005.

<sup>79</sup> Si veda M. Ferrera, *Le politiche sociali*, il Mulino, Bologna, 2006.

## 5. Rallentamento.

In maniera simile approda anche la suddivisione avanzata da Ferrera che muove le proprie riflessioni in un parallelismo tra storia e approfondimento concettuale:

1. Instaurazione (XIX secolo)
2. Consolidamento (sino al 1915)
3. Espansione (anni Settanta)
4. Crisi (anni Settanta e Novanta)
5. Riforma (tra XX e XXI secolo).

Queste classificazioni, che sfumano opportunamente un approccio concettuale dentro una dimensione storiografica, introducono la necessità di un approfondimento nelle classificazioni basandosi anche su un punto di vista che potremmo legare ad una sfera di tipo teorico e normativo.

Per poter continuare in questo solco non possiamo non utilizzare come punto di partenza l'articolato lavoro di classificazione dei modelli di welfare state proposto da Titmuss: "il punto di riferimento di tutti i modelli è la classificazione proposta negli anni cinquanta da R. Titmuss, un importante studioso inglese di Social Administration, cioè la disciplina da cui si è sviluppato l'insegnamento di Politica sociale"<sup>80</sup>.

In particolare Titmuss invitava ad osservare i sistemi di welfare partendo dall'individuazioni di alcuni tipi che Ferrera sintetizza nel seguente puntuale elenco:

“a) il modello residuale (*residual welfare model*, anche detto *public assistance model*) in cui lo stato si limita ad interventi temporanei in risposta ai bisogni individuali solo quando i due canali di risposta naturale (o «socialmente dati»), il mercato e la famiglia entrano in crisi;

---

<sup>80</sup> I. Colozzi, *Le nuove politiche sociali*, *ivi*, pag. 15.

b) Il modello «rendimento industriale» o «remunerativo» o «ancillare» (*industrial achievement-performance model* o *reward model* o *handmaiden model*) in cui i programmi pubblici di welfare giocano un ruolo importante come «complementi» del sistema economico, fornendo livelli di protezione che riflettono i meriti e i rendimenti lavorativi;

c) il modello «istituzionale-redistributivo» (*institutional redistributive model*), in cui i programmi pubblici di welfare costituiscono una delle istituzioni cardine della società e forniscono prestazioni universali, indipendentemente dal mercato, sulla base del «principio del bisogno»<sup>81</sup>.

La classificazione proposta da Titmuss è stata integrata da un ulteriore apporto classificatorio introdotto da Donati che definisce un quarto modello, quello *totale* o di *pianificazione totale*: “il modello totale condivide tutti gli elementi caratteristici del modello istituzionale, ma se ne differenzia perché nei settori in cui interviene lo Stato esclude gli altri sistemi di allocazione delle risorse. Ad esempio, le prestazioni sanitarie sono fornite tutte dallo Stato o solo dalla Stato. Non è possibile, anche avendone i mezzi, rivolgersi ad una clinica privata o avere una stanza singola a pagamento nell’ospedale pubblico. È stato il modello tipicamente adottato dai paesi a regime socialista”<sup>82</sup>.

In particolare precisa Donati: “questo modello non si contraddistingue per il semplice fatto di impiegare criteri universalistici nell’allocazione degli *entitlements* di *welfare* (infatti, lo fa anche il precedente), ma si caratterizza per voler eliminare – quanto meno nel settore specifico di intervento (ad esempio nel campo della sanità o dell’istruzione o dell’alloggio o dei trasporti) – altri criteri allocativi che non siano il “puro bisogno” dei cittadini, sulla base di una programmazione pubblica o sociale degli interventi a fronte di una certa domanda (bisogni riconosciuti legittimi da chi gestisce il *welfare state*) [...] Si tratta di un modello in cui *normativamente*, anche se poi ciò non avviene di fatto, lo Stato si accolla l’onere di fare una rilevazione complessiva e sempre aggiornata dei bisogni sociali e di dare loro una risposta altrettanto globale e comprensiva.”<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> M. Ferrera, *Modelli di solidarietà. Politica sociale e riforme sociali*, il Mulino, Bologna, 1993, pag. 64.

<sup>82</sup> I. Colozzi, *Le nuove politiche sociali*, Carocci, Roma, 2002, pag. 16.

<sup>83</sup> P. Donati, *Fondamenti di politica sociale. Teorie e modelli*, Carocci, Roma, 2006, pag. 38.

La classificazione di Titmuss, con la relativa integrazione di Donati, ha il merito di creare un punto di riferimento nell'analisi dei modelli di welfare e nella possibilità di compiere una attività di comparazione tra i modelli individuati alla luce degli sviluppi e delle evoluzioni che nel trascorrere dei decenni si sono succedute.

Una comparazione che intersechi non solo le similitudini e le differenze teorico-concettuali, ma che apre ad un approfondimento sui possibili approcci che la programmazione delle politiche sociali ha o dovrebbe avere.

In questo senso ci appare significativo la correlazione che in una sorta di quadro sinottico ci propone Donati:

Il lavoro di Titmuss però si presta ad alcune osservazioni sulla sua concezione storico-evoluzionistica: “la tipologia di Titmuss soffre di un vizio evoluzionistico e di un'eccessiva prescrittività. Per lui, infatti, i modelli successivi rappresentano l'evoluzione logica e positiva del primo, che viene considerato in chiave negativa”<sup>84</sup>.

In questo solco critico si colloca il contributo di Esping-Andersen che arricchisce il dibattito sui modelli di welfare ampliando i criteri descrittivi e introducendo il principio della “demercificazione”. Se il welfare state trova il suo obiettivo nel conseguimento del benessere della generalità della popolazione rispondendo a bisogni che sono considerati diritti sociali, questo non può dipendere completamente dal denaro. Infatti, “la demercificazione ha luogo quando un servizio viene assicurato in quanto corrispondente ad un diritto, e quando una persona può disporre dei mezzi di sussistenza indispensabili senza doversi affidare al mercato”<sup>85</sup>.

Sulla base di una evidente influenza marxista Esping-Andersen riassume, a partire dallo schema timutssiano, tre insiemi che, seppure riconoscendo una commistione e contaminazione reciproca, sostiene possano essere ricondotti a tre raggruppamenti principali: quello liberale, quello conservatore-corporativo, quello socialdemocratico (bisogna precisare che a differenza delle precedenti

---

<sup>84</sup> I. Colozzi, *Le nuove politiche sociali*, *ivi*, pag. 16.

<sup>85</sup> G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990 in I. Colozzi, *Le nuove politiche sociali*, Carocci, Roma, 2002, pag. 17.

schematizzazioni non viene utilizzata la denominazione di modelli, ma si fa riferimento al concetto di “regimi di politica sociale”<sup>86</sup>.)

Questa partizione merita di soffermarci attentamente e in maniera dettagliata, dando alle tre opzioni la giusta considerazione.

Il raggruppamento liberale è caratterizzata da una egemonia sociale della borghesia imprenditoriale. I valori liberali fondati sull’iniziativa individuale e sull’etica del lavoro hanno incoraggiato soluzioni che non sviluppavano un riformismo sociale. Il welfare state era costruito soprattutto attorno a programmi di assistenza che avevano come beneficiari le con scarsità di risorse. Questo raggruppamento era costituito dagli Stati Uniti, dal Canada e dall’Australia, ma anche la Nuova Zelanda e la Gran Bretagna ne condividono i tratti salienti.

Nel raggruppamento conservatore-corporativistico prevale una tradizione statalista, la dottrina sociale della chiesa e l’articolazione per categorie del corpo sociale. Si attivano programmi rivolti a preservare le differenze di status. Il settore privato non costituisce un attore di primaria importanza. Si mantiene viva però una visione della famiglia, come lo strumento più adatto a far fronte ai bisogni sociali, anche se coadiuvata dal supporto dello Stato. Tendenzialmente tale raggruppamento i paesi dell’Europa continentale.

Il raggruppamento socialdemocratico ha generato un welfare state focalizzato sull’intervento pubblico che gioca un ruolo da protagonista in luogo sia della funzione del mercato che della stessa famiglia. Si promuovono standard elevati e di alta qualità verso tutta la popolazione.

I tre raggruppamenti propongono una differenziazione legata essenzialmente ai destinatari degli interventi: nel primo le classi medie sono escluse dal welfare, nel secondo possono aspirare ad alcune delle prestazioni, tra

---

<sup>86</sup> Ferrera sostiene che non sia chiara la ragione per la quale Esping-Andersen utilizzi il termine regime. Riportiamo di seguito la nota di Ferrara sul tema: non è chiaro perché questo autore abbia proposto l’accostamento tra il concetto di «regime» e quello di «welfare state». Esping-Andersen si muove chiaramente all’interno di una prospettiva di *political economy* e il concetto di «regime» ha recentemente acquistato una posizione di primo piano in seno al filone della cosiddetta *international political economy*, per il quale esso connota forme di cooperazione tra stati imperniate su valori e norme condivise, nonché vincoli istituzionali di tipo «debole» (privi di sanzioni coercitive) (cfr. Ferrera [1989]). Ma l’accezione di *International political economy* mal si combina con lo studio di politiche interne di protezione sociale. L’accezione «sistemica» del concetto di regime [Easton 1965] si presterebbe senz’altro di più ad accostarsi a quella di welfare state [Ferrera 1980]: ma questa prospettiva completamente estranea all’analisi di Esping-Andersen.

quelle di più alto livello, nel terzo al caratteristica universalistica si allarga la platea dei destinatari includendo anche le classi medie.

Lo stesso Ferrera propone nei suoi lavori un'ulteriore classificazione dei modelli introducendo un terza significativa schematizzazione attraverso il "modello di copertura" che struttura due modelli ideali di welfare sulla domanda: "chi è protetto? e perché?" ossia sull'ampiezza dei bacini di diffusione dei rischi."<sup>87</sup> Tale modello individua due divaricazioni, che rappresentano dei riferimenti ideali ma che possono essere costruiti attorno ad alcune caratteristiche principali:

1) strutture economico-sociali dominate da poche ampie categorie occupazionali, accomunate da analoghi profili attuariali e dunque analoghi (o altamente complementari) interessi previdenziali;

2) ambienti di politica pubblica incentrati sulle leggi sui poveri, poco inclini all'emulazione del Prussia bismarkiana, imbevuti di liberalismo e protestantesimo sociali;

3) processi politici imperniati sui soli *cleavages* socio-economici, contraddistinti da moderazione ideologica e da meccaniche competitive fra élites di tipo eminentemente espansivo.

Di contro, la sindrome occupazionale è stata caratterizzata da:

1) strutture economico-sociali percorse da marcate differenziazioni inter- e infra-settoriali, territoriali ecc. e da profili attuariali fortemente disomogenei fra le categorie occupazionali;

2) ambienti di politica pubblica affollati da una pluralità di istituzioni corporative, mutualistiche, caritative private e semi-pubbliche, da forti propensioni ad imitare i precedenti bonapartisti e bismarkiani e dalla egemonia delle dottrine sociali cattoliche e calviniste o comunque dottrine «organiche» o «settarie»

---

<sup>87</sup> M. Maretti, *Welfare locali. Studio comparativo sulla programmazione dei servizi sociali nelle regioni italiane*, Franco Angeli, Milano, 2008, pag. 30.

3) processi politici caratterizzati da elevata segmentazione sub-culturale o polarizzazione ideologica e competizioni tra élites di tipo largamente difensivo e centrifugo”.<sup>88</sup>

Tabella 3

	<b>Mod. universalistico</b>	<b>Mod. occupazionale</b>
<b>Struttura economico-sociale</b>	Predominanza di poche ampie categorie occup.  (Società di liberi agricoltori)  Profili attuariali più omogenei	Alta differenziaz. Tra settori, figure e gerarchie occup.  (Società agrarie tradizionali)  Profili attuariali più disomogenei
<b>Ambiente di politica pubblica</b>	Leggi sui poveri Bassa influenza tradiz. Bonapartista-bismarkiana  Liberalismo sociale e protestantesimo	Pluralismo assistenziale  Forte influenza tradiz. Bonapartista-bismarkiana  Cattolicesimo (calvinismo) sociale e/o «dottrine organiche»
<b>Competizione politica</b>	Prevalenza cleavages socio-economici  Bassa polarizzazione ideologica  Competizioni espansive	Presenza marcati <i>cleavages</i> etnici e/o confessionali  Alta polarizzazione ideologica  Competizioni difensive

Fonte: Propria elaborazione da M. Ferrera, *Modelli di solidarietà. Politica sociale e riforme sociali*, il Mulino, Bologna, 1993, pag. 151.

Tuttavia occorre premettere che queste considerazioni si collocano all'interno di una serie di considerazioni che prendono atto della crisi del welfare state tradizionale, ovvero di quelle forme di protezione sociale che fornivano copertura ai cittadini e alle cittadine dei rischi che questi potevano correre legati ad esempio alla salute, alla vecchiaia agli infortuni sul lavoro. Infatti “in tutti i paesi che lo avevano realizzato questo sistema è in crisi nel senso che gli stati non

<sup>88</sup> M. Ferrera, *Modelli di solidarietà. Politica sociale e riforme sociali*, il Mulino, Bologna, 1993, pagg. 151-152.



riescono più a coprire i costi connessi alle rapide trasformazioni della struttura demografica e dei bisogni sociali, in particolare sulla scia dei così detti “nuovi rischi”: non autosufficienza, precarietà lavorativa, mancato sviluppo o obsolescenza del capitale umano, esclusione sociale, difficoltà di conciliazione fra responsabilità lavorative e familiari”.<sup>89</sup>

La scarsità di risorse, le difficoltà degli Stati di assicurare quelle prestazioni che prima riuscivano ad ottemperare spinge ad una riflessione che porga lo sguardo sul “cosa fare”.

Per dare spiegazione ed illustrazione delle principali cause per le quali il sistema di welfare è entrato in crisi ci sembra funzionale proporre le riflessioni proposte da Colozzi che individua alcuni fattori che riguardano una dimensione europea e una specifica illustrazione di fattori più strettamente legati alla questione italiana:

Tabella 4: Fattori di crisi del welfare

<p>1. <i>La globalizzazione dell'economia.</i> La globalizzazione dell'economia ha messo in crisi gli Stati europei che avevano adottato il modello di Stato sociale rallentandone la crescita economica, in quanto i costi per le politiche sociali appesantiscono il sistema paese e riducono la competitività delle aziende nazionali rispetto a quelle di altre nazioni che hanno uno Stato meno interventista. Più in generale la globalizzazione ha reso obsoleto lo schema economico elaborato da Keynes. Non è più vero che per dare impulso all'economia è sufficiente ridurre i tassi di interesse e incrementare la spesa pubblica e che per frenarla (se c'è un rischio inflazione) è sufficiente aumentare i tassi. In un'economia senza confini territoriali l'espansione della domanda in un paese può causare una crescita occupazionale in un paese diverso, da cui provengono prodotti i beni più richiesti. Oppure può non avere riflessi positivi sull'occupazione perché la produttività può essere ottenuta con l'innovazione tecnologica, cioè sostituendo la forza lavoro con l'uso dei computer e robot. Inoltre, la riduzione dei tassi di interesse può indurre gli investitori stranieri a portare all'estero i loro capitali. D'altra parte, il rallentamento della crescita economica, che produce comunque un aumento della disoccupazione strutturale, rende difficile nel lungo periodo mantenere livelli elevati di spesa pubblica.</p> <p>2. <i>I cambiamenti demografici.</i> In tutti i paesi europei si è registrato un aumento dei tassi di invecchiamento della popolazione, dovuti sia all'abbassamento dei tassi di natalità, che sono ormai scesi sotto la soglia di riproduzione della popolazione, sia al prolungamento della durata</p>
---

<sup>89</sup> I. Colozzi, *Dal vecchio al nuovo welfare. Due proposte per favorire la transizione*, in I. Colozzi (a cura di), *Dal vecchio al nuovo welfare. Percorsi di una morfogenesi*, FrancoAngeli, Milano, 2012, pag. 9.

della media della vita, e una conseguente crescita molto spinta delle spese per le pensioni e delle spese sanitarie. Ciò, oltre che aumentare in assoluto la spesa sociale, crea problemi consistenti di equità fra le generazioni, nel senso che la distribuzione della spesa pubblica, finanziata tramite prelievo fiscale, rischia di penalizzare i giovani e di favorire gli anziani. Inoltre l'aumento molto forte del numero degli anziani parzialmente o totalmente non autosufficienti mette in difficoltà le reti pubbliche di assistenza e sostegno che sono costrette sempre più ad appoggiarsi alle reti familiari e parentali. Queste, d'altra parte, vanno perdendo la loro capacità di tenuta sia perché la minore natalità ne ha ridotto le dimensioni strutturali (cioè il numero dei componenti su cui distribuire i carichi del lavoro di cura), sia perché sono sempre più interessate da processi di indebolimento e di rottura a causa del diffondersi di separazioni e divorzi. Ne consegue una contraddizione strutturale che porta a una crescente insoddisfazione delle famiglie.

3. *Le nuove immigrazioni.* La spinta alla globalizzazione, il forte invecchiamento della popolazione, il mancato incontro fra domanda e offerta di lavoro per quanto riguarda in particolare i lavori che richiedono scarsa qualificazione e molta fatica fisica: sono alcune delle ragioni che hanno portato negli ultimi anni a un costante aumento, nei paesi della Comunità europea, della presenza di immigrati extracomunitari. Questo processo, naturalmente, non avviene in forma "razionale, cioè secondo logiche di programmazione dei flussi in base all'offerta di lavoro e rispettando procedure previste dagli accordi internazionali per l'immigrazione. Parte anche consistente degli immigrati è arrivata clandestinamente nei nuovi paesi; non ha il permesso di soggiorno, oppure l'aveva ma è scaduto; lavora in nero o svolge attività illegali. Naturalmente in tutti questi casi gli immigrati non possono richiedere la cittadinanza o una forma equivalente che consenta loro di godere dei diritti sociali che il sistema di protezione sociale garantisce ai cittadini. Nonostante questo, hanno dei bisogni e devono poter contare su forme di protezione in società che tendono a essere sempre più "rischiose". Si pone, quindi, il problema di andare oltre il modello basato sulla tutela dei diritti di cittadinanza, e di estendere le garanzie anche a chi non è cittadino, ma gode dei diritti riconosciuti dalle varie Carte dei diritti dell'uomo.

4. *Le nuove povertà e patologie sociali.* Un esito "paradossale" della crescita del benessere e dei modi di vita che a questo si accompagnano consiste nel fatto che produce forme nuove di povertà, sia di tipo materiale, nel senso che aumenta la percezione dei bisogni insoddisfatti e con essa la percezione di deprivazione relativa, cioè di vivere peggio della media dei propri concittadini, ma soprattutto di tipo relazionale (allentamento dei legami parentali, sparizione dei rapporti di vicinato, riduzione delle reti amicali). Si sono, inoltre, diffuse nuove patologie sociali, come la tossicodipendenza, e nuove "epidemie", come la violenza diffusa e gratuita nei confronti di persone e cose. Nella logica ripartiva, cioè di predisposizione degli interventi dopo che si è manifestata la patologia o il problema, che è tipica del *Welfare State*, il crescere di questi fenomeni tende a produrre un continuo aumento delle spese per nuovi servizi che molto spesso dimostrano di non essere in grado di risolvere i problemi in campo. In altri termini, si potrebbe dire che di fronte al modificarsi della fenomenologia dei bisogni, il modello tradizionale di

politica sociale mostra utilità marginali decrescenti, cioè un saldo costantemente negativo fra costi e benefici.

5. *La modificazione del sistema occupazionale.* In tutti i paesi avanzati si riduce l'occupazione sia nel settore primario (agricoltura) sia in quello secondario (industria) mentre cresce il settore dei servizi sia di tipo tradizionale che di tipo avanzato, cioè legati all'utilizzo delle nuove tecnologie telematiche (terziario e quaternario o terziario avanzato). Questi cambiamenti rendono relativamente marginali, anche sul piano quantitativo, le classi sociali che più hanno voluto e difeso il modello di Stato sociale (cioè la classe operaia e il ceto medio dipendente con carriera relativamente stabile) e i sindacati che li rappresentavano. Questi possono trasformarsi in organizzazione di tutela dei pensionati e delle altre categorie che dipendono dal Welfare State, come in effetti stanno facendo in molti paesi, compresa l'Italia, ma le categorie emergenti sono quelle del lavoro autonomo o a forte mobilità, categorie che sono meno favorevoli alla logica del welfare tradizionale basata su prestazioni standardizzate, anche perché caratterizza percorsi lavorativi che saranno sempre più differenziati e che pertanto necessitano di forme di garanzia molto più flessibili e individualizzate.

6. *Individualismo e privatismo.* Anche come conseguenza dei cambiamenti che stanno interessando il mondo del lavoro, questi orientamenti "culturali" si stanno diffondendo molto velocemente e producono una riduzione del consenso non solo nei confronti dei programmi e delle prestazioni dello Stato sociale, che sono percepite come eccessivamente standardizzate e burocratizzate rispetto alle situazioni estremamente differenziate prodotte dall'estendersi delle forme di flessibilità lavorativa, ma pure nei confronti di quelle politiche di solidarietà che favoriscono gruppi di popolazione le cui condizioni di debolezza possono, almeno in certa misura, essere imputate a comportamenti "colpevoli" o non legittimi, per esempio alcolizzati, senza fissa dimora o immigrati clandestini. In questo senso si può dire che a un livello più profondo sta andando in crisi l'idea di solidarietà sociale che sta alla base delle concezioni delle pratiche dello Stato sociale tradizionale.

Fonte: elaborazione propria da P. Donati, I. Colozzi (a cura di), *La sussidiarietà. Cos'è e come funziona*. Carocci, Roma, 2005.

#### Fattori di crisi del welfare con particolare riferimento alla situazione italiana

1. *Il livello troppo alto del debito pubblico.* Come abbiamo accennato, la spesa sociale, in base al principio keynesiano del *deficit spending*, è una delle voci che più ha contribuito negli ultimi decenni a portare il debito pubblico, cioè l'ammontare complessivo dell'indebitamento dello Stato verso terzi in percentuale del PIL (prodotto interno lordo), a livelli che l'unione Europea nel Trattato di Maastricht ha voluto non compatibili con l'ingresso dell'Italia nel sistema della moneta unica europea (euro). In termini più attenti all'economia reale che alla finanza, potremmo dire che quando il livello di indebitamento supera certe soglie diventa problematica la prospettiva di un ulteriore sviluppo economico "sano", cioè con bassi tassi di inflazione, del paese. Dal

momento che la spesa sociale incide in maniera molto significativa sulla dinamica del debito, ne deriva la necessità di rivedere il sistema di protezione sociale.

2. *Un tasso eccessivo di pressione fiscale.* È un aspetto strettamente collegato a quello precedente. Se un paese ha un debito molto alto è costretto ad aumentare la pressione fiscali (cioè l'insieme delle proprie entrate) per ridurlo o, quantomeno, per non espanderlo. Il livello della pressione fiscale, però, dipende anche dall'incidenza dei contributi pagati dai lavoratori e dai datori di lavoro per finanziare i sistemi assicurativi di protezione sociale (per esempio le pensioni). Il problema è che in una economia aperta, cioè globalizzata, un livello di tassazione troppo elevato produce un blocco dell'economia perché induce a trasferire sia le imprese che i capitali finanziari in paesi dove il costo del lavoro e la tassazione sui profitti d'impresa e sui *capital gains* (incremento di capitali) sono più bassi. In paesi che praticano o che hanno praticato queste politiche di forte tassazione degli utili per mantenere sistemi di welfare molto costosi – un esempio è rappresentato dalla Svezia – tendono a nascere movimenti antiwelfare che mettono radicalmente in discussione la solidarietà fiscale e propongono un arretramento dei sistemi di protezione sociale su basi minime.

3. *Inefficienza, inefficacia, iniquità.* Secondo Donati (1998a) questi limiti sono particolarmente evidenti nel sistema del *Welfare State* italiano e motivano da una parte il sempre più limitato consenso nei suoi confronti, dall'altra la necessità inderogabile di un suo oltrepassamento, anche indipendentemente dalle ragioni strettamente economiche e di bilancio che abbiamo indicato. Lo Stato sociale italiano è inefficiente perché non c'è un rapporto accettabile fra costi e risultati; è inefficace perché la percentuale di obiettivi mancati e di norme non attuate è elevatissimo; è iniquo perché i carichi non sono distribuiti in modo giusto; ci sono molti casi di redistribuzioni perverse (da chi ha meno a chi sta meglio) che riguardano le categorie occupazionali e le posizioni professionali, le generazioni, i sessi

Fonte: Propria elaborazione da P. Donati, I. Colozzi (a cura di), *La sussidiarietà. Cos'è e come funziona*. Carocci, Roma, 2005

Lo stesso Colozzi però traccia un possibile sentiero che, nell'ambito del ripensamento del welfare, si potrebbe percorrere.

La crisi offre l'opportunità di avviare una serie di riflessioni sulla condizione attuale che vive il nostro sistema di politiche sociali e suggerisce il ripensamento delle logiche che caratterizzano il "vecchio welfare". La prospettiva che viene introdotta sollecita verso la concretizzazione di quello che da molti viene definito un "secondo welfare", cioè quell'insieme di azioni, che aggiungendosi a quello ancora esistente estende il welfare locale e comunitario sviluppato attorno alle applicazioni regionali della legge 328/2000 di riorganizzazione del sistema integrato dei servizi, al contributo di soggetti privati,

che fino a questo momento non sono stati inclusi in quel processo di strutturazione di welfare territoriali, che al contrario hanno vissuto essenzialmente di finanziamenti pubblici.

Dunque un welfare pensato anche rispetto ad una dimensione economica e finanziaria che integri un approccio tipicamente sociologico di osservazione del welfare concentrato essenzialmente sulla produzione degli aspetti più prettamente sociali, culturali, relazionali.

Sullo sfondo di queste considerazioni che si muove appunto tra la sfera finanziaria e quella legata alla riflessione prettamente sociologica, si muove il mutamento normativo, concettuale e operativo del welfare italiano.

### 3.2 Il welfare state in Italia

Possiamo cominciare ad introdurre una breve descrizione dello stato attuale del welfare state ponendoci come quesito iniziale se sia corretto parlare di welfare *italiano* o se avrebbe maggior senso parlare di welfare *in Italia*?

Per identificare le risposte a tale quesito proviamo innanzitutto a comporre un definizione di welfare che ci può venire in aiuto nel complesso compito di osservare l'attuale articolazione nazionale.

Ferrera propone una descrizione del welfare che si poggia su alcuni elementi principali: “Il welfare state è: 1. un insieme di politiche connesse al processo di modernizzazione; 2. tramite le quali lo Stato fornisce ai propri cittadini protezione contro rischi e bisogni prestabiliti, sotto forma di assistenza, assicurazione o sicurezza sociale; 3. introducendo, fra l'altro, specifici diritti sociali nonché specifici doveri di contribuzione”.<sup>90</sup>

Si evince un asse triplice entro cui si muove il contributo di Ferrera che pone il welfare state, inteso come l'insieme delle azioni poste in campo dall'autorità statale, strettamente legate al processo di modernizzazione, ovvero di

---

<sup>90</sup> M. Ferrera, *Le politiche sociali*, il Mulino, Bologna, 2006, pag. 17.

quel cambiamento di carattere sociale, economico e politico-istituzionale che hanno interessato i paesi e le società europee a partire dal 1800.

Il secondo cardine è costituito dalla natura sociale di queste azioni, laddove il loro scopo è quello di fornire protezione contro i rischi ai quali i cittadini e le cittadine potrebbero essere esposti e prestazioni che vanno incontro ai loro bisogni attraverso particolari strumenti legati all'assistenza, all'assicurazione, alla sicurezza sociale, che lo stesso Ferrera indica come modalità idealtipiche.

Il terzo asse mette in relazione il profondo mutamento anche concettuale e non solo normativo/amministrativo della funzione dello Stato che introduce specifici diritti sociali ma che al contempo richiede correlati doveri di collaborazione finanziaria: "lo sviluppo del welfare state [...] ha implicato una trasformazione fondamentale dello Stato stesso, della sua struttura, delle sue funzioni, e della sua legittimità. In una tradizione weberiana, la crescita del welfare state può essere intesa come graduale apparizione di un nuovo sistema di potere composto di «élites distributrici», «burocrazie di servizio» e «clientele sociali». Con la trasformazione dello Stato cambiano le basi della sua legittimità e le sue funzioni. Gli obiettivi di solidità e sicurezza verso l'esterno, libertà economica all'interno e uguaglianza rispetto alla legge sono progressivamente sostituiti da una nuova ragione d'essere: l'erogazione garantita di servizi sociali trasferimenti in denaro secondo criteri standardizzati e procedure riutilizzate, non limitate all'assistenza di emergenza"<sup>91</sup>.

L'inquadramento concettuale permette di capire quel'è lo sfondo di riferimento sul quale avviare una osservazione sull'attuale situazione in Italia.

Il quadro di insieme che si vuole descrivere probabilmente dovrebbe partire dagli elementi alle allocazioni delle risorse e alle relative distribuzioni nelle varie voci di spesa del sistema di welfare.

Da questo punto di vista l'Italia ha una capacità di impiego di denaro che non si discosta particolarmente dalle restanti medie europee. Ciò che

---

<sup>91</sup> P. Flora e J. Alber, *Sviluppo di welfare states e processi di modernizzazione e democratizzazione nell'Europa occidentale*, in P. Flora e A.J. Heidenheimer (a cura di), *Lo sviluppo dei welfare states in Europa e in America*, il Mulino, Bologna, 1983, pagg.55-114, in M. Ferrera, *Le politiche sociali*, il Mulino, Bologna, 2006, pag. 17.

contraddistingue la nostra esperienza è la composizione degli investimenti nel welfare state. La voce che drena la maggior parte della nostra spesa sociale è quella relativa al sistema pensionistico, mentre ricevono una considerevole disattenzione finanziaria altri capitoli del bilancio del nostro welfare, come ad esempio la famiglia, la disoccupazione, le abitazioni o l'esclusione sociale.

Questa che potremo definire una distorsione segna marcatamente le caratteristiche del nostro sistema in un'ottica di complessità delle risorse allocate, facendo del nostro un paese con una precisa peculiarità. Dunque qualsiasi sforzo di classificazione sugli elementi e le variabili principali del nostro welfare si colloca all'interno di un ragionamento che vede sullo sfondo una distribuzione delle risorse così strutturato<sup>92</sup>.

Fatta questa dovuta introduzione di carattere economico e finanziario inizieremo a rispondere al quesito iniziale sulla esistenza o meno di un welfare italiano utilizzando una risposta provocatoria ma suggestiva di Moro e Bertin: "il "carattere originale" del welfare italiano sembra essere la frammentazione".<sup>93</sup>

Il carattere disomogeneo quindi prevale in un contesto che trova le proprie ragioni su alcuni elementi caratterizzanti. Innanzitutto tale frammentazione ha prioritariamente una natura istituzionale. Questo lo possiamo rilevare dalla iniziale proliferazione di migliaia di centri diffusi nel territorio come le Ipab (Istituzioni pubbliche di beneficenza e assistenza) dotate di una propria personalità giuridica e funzione peculiari; inoltre la frammentazione alberga in un secondo ordine di variabili legato alle diverse e differenti categorie di beneficiari, che hanno dato luogo allo sviluppo e al radicamento di istituzioni che svolgevano le proprie attività verso specifiche tipologie di destinatari.

La situazione italiana si è dunque distinta per una profonda divergenza nel sistema di welfare provocando la creazione di un tessuto estremamente eterogeneo: "in un paese storicamente segnato da profonde differenze socio economiche e culturali, l'esisto non poteva essere che lo strutturarsi di tanti sistemi di welfare, differenti in relazione a tutti i fattori che connotano una *policy*: i valori di riferimento, i bisogni, i diritti riconosciuti, le risorse, gli attori, politici e

---

<sup>92</sup> Sul tema si veda tra gli altri M. Ferrera, *Le politiche sociali*, il Mulino, Bologna, 2006.

<sup>93</sup> G. Moro e G. Bertin, *I sistemi regionali di welfare in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2012, pag. 37.

sociali, gli assetti istituzionali e organizzativi, le tecnologie e le culture professionali dominanti<sup>94</sup>.

In questo ha sicuramente contribuito a determinare e confermare questa tendenza la legge quadro 328 del 2000 che promuove la realizzazione del sistema integrato di servizi sociali. Una legge che si propone tardiva, quando già diverse esperienze di welfare a livello locale avevano trovato una loro specifica declinazione ed erano profondamente radicate in un tessuto sociale, culturale ed istituzionale che le aveva pienamente assimilate.

Proprio partendo da questa osservazione Moro e Bertin propongono un'osservazione del sistema di welfare non a partire da un punto di vista nazionale, ma accostandosi al problema da una prospettiva regionale, considerando nella loro analisi dimensioni riconducibili a: "a) il ruolo dello stato nei processi di regolazione (governance); b) la titolarità della gestione dei servizi (mix); c) l'estensione del sistema di protezione (il carattere universalistico o selettivo delle politiche) e d) la responsabilità della protezione sociale (contesto e orientamento alla promozione o alla prevenzione)."<sup>95</sup>

Dall'esplorazione di queste dimensioni si delinea un sistema regionale assi diversificato.

Moro e Bertin infatti propongono una classificazione intorno alla seguente suddivisione:

“ – welfare universalistico con mix di tipo societario. Tale situazione si caratterizza per una rilevante presenza di attori pubblici e di terzo settore sostenuti anche da una società civile integrata e coesa. Il sistema di offerta presenta una copertura ampia, ma una presenza del sistema territoriale (accentramento dei servizi) poco diffuso. I rischi sociali sono relativamente bassi. Presentano queste caratteristiche i sistemi di welfare delle regioni Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige;

- welfare con mix integrato e universalistico. Caratterizzato da un'offerta ampia e diffusa con attenzione allo sviluppo di servizi territoriali. Il sistema di welfare si caratterizza per un mix costituito da attori pubblici e privati che svolgono un ruolo centrale, ma si evidenziano anche segnali importanti sulla presenza di processi di tipo societario. Va notata anche una discreta coesione sociale a fronte di rischi relativamente poco elevati. Appartengono a questo gruppo le regioni: Friuli Venezia Giulia, Toscana, Veneto, Emilia Romagna e Lombardia. [...];

- welfare mix strutturato. Le regioni comprese in questo tipo si caratterizzano per la compresenza di mix strutturato, pur con processi di trasformazione verso un sistema di welfare societario e e una propensione a sviluppare servizi territoriali. Il sistema storico di welfare presenta un'offerta media, la coesione sociale è medio-bassa, ma bassi sono anche i rischi sociali. Appartengono a questo gruppo le regioni: Liguria, Marche, Umbria. [...];

<sup>94</sup> G. Moro e G. Bertin, I sistemi regionali di welfare in Italia, Franco Angeli, Milano, 2012, pag. 40.

<sup>95</sup> G. Moro e G. Bertin, I sistemi regionali di welfare in Italia, Franco Angeli, Milano, 2012, pag. 45.



- welfare consolidato ma poco innovativo. Questa situazione si caratterizza per avere un mix pubblico-privato con relativamente poca presenza di societario. Si evidenzia un sistema di offerta diffuso e consolidato, ma con una relativamente bassa diffusione di servizi territoriali. I rischi sociali sono bassi, ma lo è anche la coesione sociale. Solo la regione Piemonte presenta queste caratteristiche;

- welfare residuale e poco diversificato. In questo caso si tratta di sistemi caratterizzati da un'offerta d'interventi tradizionali e istituzionali poco estesa, anche se si segnalano alcuni elementi che tendono verso logiche innovative e territoriali. Poco diversificato è anche l'insieme dei soggetti erogatori di servizi. I rischi sociali del contesto sono relativamente bassi, ma lo è anche la coesione sociale. Quest'ultimo aspetto si sposa con una bassa propensione a sviluppare logiche di tipo societario. Presentano queste caratteristiche le regioni Lazio e Abruzzo;

- welfare residuale con propensione al societario. Il gruppo di regioni comprese in questo tipo evidenzia un mix caratterizzato da una scarsa presenza di servizi pubblici e privati. La diffusione del sistema di offerta di servizi tradizionali è limitata. Non emerge una propensione all'innovazione o allo sviluppo di servizi territoriali. In questo caso la presenza di una significativa coesione sociale sembra favorire lo sviluppo di pratiche basate sulla solidarietà. La scarsa presenza ad'interventi pubblici e di privato sociale non consente di parlare di welfare societario, ma semplicemente di alcuni segnali che potrebbero favorirne la diffusione. Appartengono a questo gruppo le regioni: Molise, Sardegna, Basilicata. [...];

- welfare minimale ad elevata criticità sociale. Questa situazione è quella più problematica, data la carenza di attori pubblici e di terzo settore. Anche la diffusione dei servizi è ridotta, sia per quanto riguarda quelli tradizionali che per quelli innovativi e territoriali. Questa situazione, per altro, si confronta con un tessuto sociale problematico, caratterizzato da alti rischi e bassa coesione sociale. Appartengono a questo gruppo le regioni Puglia, Calabria, Campania, Sicilia.<sup>96</sup>

Il tratto distintivo della frammentazione nella strutturazione del sistema di welfare italiano appare evidente. Possiamo quindi apprezzare una regionalizzazione del welfare in Italia con le realtà locali che svolgono un ruolo particolarmente incisiva nel connaturare le modalità di realizzazione delle politiche di welfare.

### **3.3 I Piani di Zona. La legge 328/2000**

In questo senso sembra non fuori luogo sottolineare la funzione che ha svolto la 328/2000, la “legge quadro per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali” che “suggerisce proprio lo sviluppo di un ‘welfare territoriale’, che promuova e permetta l’accesso di tutti ai servizi. I comuni sono

---

<sup>96</sup> G. Moro e G. Bertin, *I sistemi regionali di welfare in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2012, pag. 45.

dunque i titolari degli interventi, ma possono anche associarsi in ‘ambiti territoriali’ più ampi (le zone), per rendere più vicina ai cittadini»<sup>97</sup>.

Il suggerimento che proporrebbe la 328 di sviluppare welfare territoriali può avere come lettura non solo una intuizione di carattere de localizzante che sposti cioè il centro decisionale, programmatico, progettuale ed erogatore di politiche sociali verso un livello vicino ai cittadini e quindi più aderente alla realtà di contesti spesso in difficoltà, se non in stato di costante emergenza. A tale considerazione va affiancata una innegabile difficoltà da parte dello stato centrale di far fronte alla domanda di protezione sociale che arriva con sempre più insistenza da parte di una società provata da situazioni di grave disagio economico e sociale. La così detta crisi del welfare state è una delle possibili ragioni che spinge il legislatore ad ri-organizzare i servizi in termini integrati ma su base territoriale.

In un contesto di profonda difficoltà economica e sociale, che nel tempo ha visto un inasprimento sempre più significativo, e sull’onda lunga di una entrata in crisi profonda di un sistema di welfare a cui il contesto italiano si era abituato, si inserisce la revisione dei servizi sociali in un’ottica integrata.

La legge si colloca nel solco di una modifica dei servizi socio-assistenziali che come abbiamo sottolineato precedentemente soffriva di una frammentazione (la definizione di Moro e Bertin sembra cogliere appieno non lo stato dell’arte degli attuali modelli di welfare regionali, ma anche la descrizione della situazione che insisteva prima della 328), sia dal punto di vista di una eccessiva categorizzazione dei destinatari che di una diffusione territoriale delle istituzioni che erogavano prestazioni, condizionate da uno scarso ed inefficiente coordinamento.

Una legge di riassetto che arriva come unica vera proposta riformativa del settore dei servizi sociali dopo la legge Crispi del 1890 e che precede di poco l’approvazione della legge che segna la modifica del titolo V della Costituzione che ampliava e apre la strada al decentramento di alcune funzioni dello Stato verso le realtà territoriali ed in particolare le Regioni.

---

<sup>97</sup> F. Ciucci, *Valutazione delle politiche e dei servizi sociali. Partecipazione, metodo, qualità*, Franco Angeli, Milano, 2008, pag. 123.

In particolare la legge di riordino è una legge quadro e come tale individua delle linee guida generali, enuncia alcuni principi che dovranno poi trovare una propria realizzazione attraverso successive implementazioni e ai relativi differenti livelli attuativi.

L'obiettivo principale, così come recita l'articolo 1 al comma 1, è:

“La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione”<sup>98</sup>.

Si pone l'accento e si fa particolare leva sulla necessità di promuovere e garantire la qualità della vita delle persone e delle famiglie attraverso una serie di azioni che stiano all'interno di un sistema di interventi e servizi sociali di natura integrata, individuando come destinatari i cittadini italiani, quelli europei e i loro familiari e gli stranieri che possono usufruire dei servizi socio-assistenziali:

“Hanno diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali i cittadini italiani e, nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali, anche i cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea ed i loro familiari, nonché gli stranieri, individuati ai sensi dell'articolo 41 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Ai profughi, agli stranieri ed agli apolidi sono garantite le misure di prima assistenza, di cui all'articolo 129, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112”<sup>99</sup>.

Oltre alla predisposizione di alcuni principi di carattere generale la *ratio* della legge, esplicitata in maniera evidente chiara dal titolo, rimanda ad un natura del provvedimento che si inserisce sostanzialmente in uno scopo di carattere organizzativo<sup>100</sup>.

Si delineano quindi i compiti degli assetti istituzionali coinvolti descrivendo il ruolo dei Comuni, delle Province e delle Regioni nella costruzione del quadro attuativo e organizzativo del sistema di servizi socio assistenziali, facendo poi riferimento alle funzioni dello Stato.

---

<sup>98</sup> Legge 328/2000. art. 1 comma 1

<sup>99</sup> Legge 238/2000, art. 2 comma 1.

<sup>100</sup> Si veda il Capo II della Legge 238/2000, in particolare gli art. 6, 7, 8 che riguardano I Comuni, le Province e le Regioni. Non si tralascino però gli art. 9 e 10 che disciplinano le funzioni dello Stato e il ruolo delle Ipb.

I Comuni ricevono in dote dal dispositivo normativo la funzione di titolarità amministrativa per gli interventi sociali attuati a livello locale e la capacità di contribuire alla definizione della programmazione regionale. In secondo luogo sono impegnati nella programmazione, progettazione, realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete, sull'indicazione delle priorità e dei settori di innovazione attraverso la concertazione delle risorse umane e finanziarie locali, all'erogazione dei servizi, all'autorizzazione, all'accreditamento e alla vigilanza dei servizi sociali e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, alla partecipazione al processo per l'individuazione degli ambiti territoriali. Inoltre sono titolati all'implementazione di azioni volte alla promozione delle risorse delle collettività locali tramite forme innovative di collaborazione per lo sviluppo di interventi di auto-aiuto e per favorire la reciprocità tra cittadini nell'ambito della vita comunitaria, coordinare programmi e attività degli enti che operano nell'ambito di competenza, secondo le modalità fissate dalla regione, tramite collegamenti operativi tra i servizi che realizzano attività volte all'integrazione sociale ed intese con le aziende unità sanitarie locali per le attività socio-sanitarie e per i piani di zona. Inoltre possono adottare strumenti per la semplificazione amministrativa e per il controllo di gestione atti a valutare l'efficienza, l'efficacia ed i risultati delle prestazioni, effettuare forme di consultazione dei soggetti per valutare la qualità e l'efficacia dei servizi e formulare proposte ai fini della predisposizione dei programmi, garantire ai cittadini i diritti di partecipazione al controllo di qualità dei servizi, secondo le modalità previste dagli statuti comunali.

Le Province rivestono invece un ruolo declinato quasi esclusivamente su una attività di programmazione svolta però in concorrenza con le altre istituzioni territoriali, di acquisizione di conoscenze e dati sulle necessità e sulle risorse presenti messe a sistema dai Comuni, di formazione e di partecipazione alla definizione dei piani di Zona:

“a) alla raccolta delle conoscenze e dei dati sui bisogni e sulle risorse rese disponibili dai comuni e da altri soggetti istituzionali presenti in ambito provinciale per concorrere all'attuazione del sistema informativo dei servizi sociali;

b) all'analisi dell'offerta assistenziale per promuovere approfondimenti mirati sui fenomeni sociali più rilevanti in ambito provinciale fornendo, su richiesta dei comuni e degli enti locali interessati, il supporto necessario per il coordinamento degli interventi territoriali;

- c) alla promozione, d'intesa con i comuni, di iniziative di formazione, con particolare riguardo alla formazione professionale di base e all'aggiornamento;
- d) alla partecipazione alla definizione e all'attuazione dei piani di zona”.<sup>101</sup>

Il ruolo attribuito alle Regioni si concentra sulla capacità di esercitare funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi sociali e di verifica della rispettiva attuazione a livello territoriale. Le Regioni devono inoltre disciplinare l'integrazione di tali interventi, focalizzando la loro attenzione all'attività sanitaria e socio-sanitaria ad elevata integrazione sanitaria.

La legge descrive poi gli strumenti tesi a favorire il riordino del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Stabilisce che le funzioni principali dello Stato si concentrano sulla determinazione dei principi e degli obiettivi della politica sociale attraverso il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali, l'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di riscontrata inadempienza delle regioni, nonché la ripartizione delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali,

In questo senso si individuano primamente i Piani nazionali, i piani Regionali e i Piani di Zona.

Lo strumento innovativo scelto con lo scopo di costruire un sistema integrato dei servizi sociali e dei servizi sanitari è il Piano di Zona.

Per capirne la complessità e la rilevanza riportiamo interamente il dettato normativo che istruisce l'introduzione nel panorama delle politiche sociali del Piano di Zona:

“1. I comuni associati, negli ambiti territoriali di cui all'articolo 8, comma 3, lettera *a*), a tutela dei diritti della popolazione, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, provvedono, nell'ambito delle risorse disponibili, ai sensi dell'articolo 4, per gli interventi sociali e socio-sanitari, secondo le indicazioni del piano regionale di cui all'articolo 18, comma 6, a definire il piano di zona, che individua:

- a*) gli obiettivi strategici e le priorità di intervento nonché gli strumenti e i mezzi per la relativa realizzazione;
- b*) le modalità organizzative dei servizi, le risorse finanziarie, strutturali e professionali, i requisiti di qualità in relazione alle disposizioni regionali adottate ai sensi dell'articolo 8, comma 3, lettera *h*);
- c*) le forme di rilevazione dei dati nell'ambito del sistema informativo di cui all'articolo 21;
- d*) le modalità per garantire l'integrazione tra servizi e prestazioni;
- e*) le modalità per realizzare il coordinamento con gli organi periferici delle amministrazioni statali, con particolare riferimento all'amministrazione penitenziaria e della giustizia;

---

<sup>101</sup> Legge 238/2000, art. 7.

f) le modalità per la collaborazione dei servizi territoriali con i soggetti operanti nell'ambito della solidarietà sociale a livello locale e con le altre risorse della comunità;

g) le forme di concertazione con l'azienda unità sanitaria locale e con i soggetti di cui all'articolo 1, comma 4.

2. Il piano di zona, di norma adottato attraverso accordo di programma, ai sensi dell'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, è volto a:

a) favorire la formazione di sistemi locali di intervento fondati su servizi e prestazioni complementari e flessibili, stimolando in particolare le risorse locali di solidarietà e di auto-aiuto, nonché a responsabilizzare i cittadini nella programmazione e nella verifica dei servizi;

b) qualificare la spesa, attivando risorse, anche finanziarie, derivate dalle forme di concertazione di cui al comma 1, lettera g);

c) definire criteri di ripartizione della spesa a carico di ciascun comune, delle aziende unità sanitarie locali e degli altri soggetti firmatari dell'accordo, prevedendo anche risorse vincolate per il raggiungimento di particolari obiettivi;

d) prevedere iniziative di formazione e di aggiornamento degli operatori finalizzate a realizzare progetti di sviluppo dei servizi.

3. All'accordo di programma di cui al comma 2, per assicurare l'adeguato coordinamento delle risorse umane e finanziarie, partecipano i soggetti pubblici di cui al comma 1 nonché i soggetti di cui all'articolo 1, comma 4, e all'articolo 10, che attraverso l'accreditamento o specifiche forme di concertazione concorrono, anche con proprie risorse, alla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali previsto nel piano.<sup>102</sup>

I piani di zona costituiscono una delle principali novità che la Legge 328/2000 introduce. Uno strumento che dovrebbe coniugare da un lato le diverse esperienze di servizio sociale presente nel territorio e facenti capo ai singoli comuni, dall'altro creare le condizioni per un avvicinamento operativo delle pratiche socio-assistenziali e sanitarie diffuse nel territorio di riferimento ma disorganiche e non coordinate tra di loro. Un ruolo dunque di fondamentale importanza se viste nell'ottica di una maggiore efficacia ed efficienza dei servizi erogati, di una più feconda inclusione del privato sociale nelle scelte di programmazione, progettazione e attuazione delle politiche sociali, una cura migliore della gestione della spesa e ad una instaurazione di un rapporto diverso con i cittadini: “il Piano di Zona rappresenta una grande opportunità per realizzare l'integrazione fra i servizi sociali e i servizi sanitari in una logica di concertazione fra soggetti autonomi”<sup>103</sup>.

Seppure il Piano di Zona si caratterizza per un elemento di indubbia innovazione nella pianificazione delle politiche sociali, effettivamente non si configura come un'idea completamente nuova: “la legislazione regionale, da tempo, e la c.d. riforma Bassanini (artt. 131, co. 2, 132, co. 2, d.les. 31 marzo

---

<sup>102</sup> Legge 328/2000, art. 19.

<sup>103</sup> E. Ranci Ortigosa, *Valore e significato dei Piani di Zona*, in A. Battistella, U. De Ambrogio, E. Ranci Ortigosa (a cura di), *Il Piano di Zona. Costruzione, gestione, valutazione*, Carocci, Roma, 2004, pag. 20.

1998, n. 112) avevano sottolineato l'esigenza che la concreta amministrazione dei servizi sociali fosse gestita a livello locale dai Comuni, con i metodi della programmazione e dell'integrazione con gli altri soggetti, pubblici e privati, interessati”<sup>104</sup>.

Non solo sul piano normativo ma anche su quello concettuale si è posto già da tempo l'accento la necessità di creare un sistema integrato dei servizi socio-sanitari se assumendo il punto di vista di Alberto Merler, e “superando lo sguardo superficiale, a noi interesse capire il punto di svolta per cui le politiche sociali possono esser un'occasione di cambiamento. Ci pare che questo tipo di svolta debba essere cercato soprattutto nel governo del sistema e in particolare nella questione dell'interezza, ossia la capacità del sistema di prendere in conto la circolarità di un processo di concatenazione tra diverse fasi delle politiche sociali: conoscenza dei bisogni, ideazione delle risposte, realizzazione degli interventi, valutazione delle pratiche, dei costi, dei vissuti.”<sup>105</sup>

La legge 328/2000 dopo oltre dieci anni dalla sua entrata in vigore si apre ad alcune considerazioni critiche proposte dai professionisti e dai ricercatori che in maniera diretta o indiretta intercettano i principi della 328 nelle loro attività di studio o lavoro.

Non è questa la sede per approfondire il tema ma ci sembra opportuno richiamare innanzitutto il concetto della frammentazione che abbiamo richiamato più volte nel corso di queste pagine, perché ci sembra che possa rappresentare agevolmente la situazione del tessuto italiano<sup>106</sup>. Inoltre da alcune recenti analisi l'introduzione della 328 ha apportato un radicale cambiamento ma forse incompiuto.<sup>107</sup>

---

<sup>104</sup> E. Balboni, B. Baroni, A. Mattioni, G. Pastori, Il sistema integrato dei servizi. Commento alla legge n. 328/2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, Giuffrè Editore, Milano, 2007, pag. 421.

<sup>105</sup> M. L. Piga, *Regolazione sociale e promozione di solidarietà. Processi di cambiamento nelle politiche sociali*, FrancoAngeli, Milano, 2012, pag. 19.

<sup>106</sup> A tal proposito cfr. G. Costa (a cura di), *La solidarietà frammentata*, Bruno Mondadori editore, Milano, 2009.

<sup>107</sup> Si fa esplicito riferimento al saggio di A. Campanini e C. Facchini, “Una grande incompiuta”. *Lo sguardo degli operatori sociali sulla 328*, in *Dal vecchio al nuovo welfare. Percorsi di una morfogenesi*, FrancoAngeli, Milano, 2012, pag. 151.

## 4. I Plus. La specificità sarda.

L'esperienza della regione Sardegna in seno ai procedimenti attuativi della Legge nazionale 328/2000 trova la sua particolare coniugazione attraverso l'approvazione della Legge Regionale del 23 dicembre 2005 n. 23 sistema integrato dei servizi alla persona. Abrogazione della legge regionale n. 4 del 1988 (Riordino delle funzioni socio-assistenziali).

Seppure la legge 23/2005 non si richiami direttamente al dispositivo nazionale è evidente che nel suo impianto generale si faccia riferimento alla norma di rango superiore, il dettato normativo apre con l'esplicitazione della finalità e degli obiettivi della Legge:

1. La Regione e gli enti locali, in attuazione dei principi della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, della Costituzione ed in armonia con lo Statuto regionale, realizzano, con la partecipazione delle comunità locali e delle formazioni sociali, il sistema integrato dei servizi alla persona, volto a promuovere il libero sviluppo della persona umana e la sua partecipazione sociale, culturale, politica ed economica alla vita della comunità locale.

2. La presente legge disciplina il sistema integrato dei servizi alla persona, di seguito denominato "sistema integrato", comprendente l'insieme delle attività di programmazione, realizzazione e valutazione dei servizi e delle prestazioni volte a favorire il benessere delle persone e delle famiglie che si trovino in situazioni di bisogno sociale, esclusi gli interventi predisposti dal sistema sanitario, previdenziale e di amministrazione della giustizia.

3. Il sistema integrato promuove i diritti di cittadinanza, la coesione e l'inclusione sociale delle persone e delle famiglie, le pari opportunità, attraverso la realizzazione di azioni di prevenzione, riduzione ed eliminazione delle condizioni di bisogno e disagio individuale e familiare derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia.

Si avanzano già alcuni elementi caratterizzanti lo spirito della legge: la partecipazione delle comunità , locali e delle formazioni sociali, la creazione di un sistema definito "integrato" che coordini le attività di programmazione,



realizzazione e valutazione dei servizi e delle attività che alla protezione delle persone e delle famiglie per il raggiungimento del loro benessere e le azioni che concorrono alla promozione del libero sviluppo della persona umana.

Per il raggiungimento degli obiettivi esplicitati nella prima parte le disposizioni legislative disciplinano le funzioni degli attori istituzionali che vi concorrono. Si fa dunque richiamo al dialogo e alla cooperazione inter-istituzionale che in maniera coordinata e collaborativa devono esplicitare azioni di programmazione, promozione e finanziamento che partecipano a costruire il “sistema integrato”<sup>108</sup>.

La legge apre in maniera decisa non solo alla regolazione dell’apporto che gli organi istituzionali debbono mettere in campo ma anche alle possibilità che vengono dal coinvolgimento degli attori sociali e degli attori professionali che si individuano non solo come destinatari passivi degli interventi ma come soggetti attivi e partecipi dei processi attuativi delle politiche sociali territoriali: persone e famiglie, soggetti solidali (sindacati e terzo settore), organizzazioni del volontariato, associazioni di promozione sociale, le imprese sociali e la responsabilità sociali e professionali<sup>109</sup>.

Questo passaggio assume una rilevanza ancora maggiore se lo leggiamo alla luce dell’ampliamento dei soggetti protagonisti della programmazione e dell’implementazione delle azioni di promozione e tutela della dignità della persona in una prospettiva non solo di un radicamento del welfare regionale, ma come una spinta verso un welfare costituito anche sulla base di una visione comunitaria.

La peculiarità sarda rispetto all’individuazione degli strumenti di realizzazione delle azioni di politica sociale soggiace all’interno dell’introduzione dei Plus, Piano Locale Unitario dei Servizi alla Persona, che costituisce la declinazione locale dei Piani di Zona stabiliti dalla 328/2000. Gli articoli che lo disciplinano sono l’art. 20 e l’art. 21.

---

<sup>108</sup> L.R. 23/2005, artt. 6,7,8.

<sup>109</sup> L.R. 23/2005, artt. 9, 10, 11, 12, 13, 14.

Art. 20<sup>110</sup>

Piano locale unitario dei servizi (PLUS)

1. Il Piano locale unitario dei servizi (PLUS) individua, a tutela dei diritti della popolazione ed in attuazione dei livelli essenziali di assistenza:

- a) il profilo sociale locale e le priorità di intervento;
- b) le modalità organizzative di erogazione e di accesso ai servizi, le risorse finanziarie, strutturali e professionali, la localizzazione territoriale degli uffici e dei servizi, su base comunale o sovracomunale;
- c) la definizione di un'eventuale organizzazione subdistrettuale, qualora necessaria;
- d) la ripartizione della spesa a carico di ciascun comune, della azienda sanitaria locale e degli altri soggetti firmatari dell'accordo di cui al comma 4 dell'articolo 21;
- e) le modalità per garantire l'integrazione gestionale, organizzativa e professionale;
- f) gli strumenti e le forme di coordinamento con gli organi periferici dello Stato, con particolare riferimento all'amministrazione penitenziaria e della giustizia;
- g) le modalità per la collaborazione dei servizi territoriali con i soggetti operanti nell'ambito della solidarietà sociale;
- h) le iniziative di formazione e di aggiornamento professionale finalizzate a realizzare progetti di sviluppo dei servizi;
- i) gli indicatori di qualità e i criteri di monitoraggio e valutazione degli interventi.

La normativa affida al Plus un ruolo centrale nella sua attuazione. Si introducono infatti livelli di funzionalità legati alla dimensione strategica, di indirizzo ed orientamento, di erogazione dei servizi di garanzia di dare corpo al sistema integrato dei servizi anche in una logica organizzativa, la scelta degli indicatori che costruiranno i paletti sui quali ancorare le pratiche di valutazione.

Art. 21<sup>111</sup>

Procedimento di adozione del PLUS

1. I comuni dell'ambito e l'azienda sanitaria locale provvedono alla programmazione ed alla realizzazione del sistema integrato ed all'attuazione locale dei livelli essenziali sociali e socio-sanitari attraverso il Piano locale unitario dei servizi (PLUS), secondo gli indirizzi indicati nel Piano regionale di cui all'articolo 18.

2. I comuni dell'ambito e l'azienda sanitaria locale competente elaborano la proposta di piano con la provincia attraverso un'apposita conferenza di programmazione indetta dal presidente della provincia, cui partecipano le istituzioni scolastiche, gli altri soggetti pubblici, nonché i soggetti privati di cui agli articoli 9 e 10; il presidente della provincia o un suo delegato convoca e presiede la conferenza di programmazione.

3. Il PLUS ha durata triennale, con aggiornamento economico-finanziario annuale, e può essere sottoposto a revisioni, qualora necessarie.

4. Il PLUS è adottato con accordo di programma, promosso dal presidente della provincia ai sensi del comma 2, cui partecipano i comuni associati, l'azienda sanitaria locale competente, la provincia, gli altri soggetti pubblici coinvolti, nonché i soggetti di cui all'articolo 10, che partecipino alla conferenza di programmazione e si impegnino a concorrere, anche con proprie risorse, alla realizzazione del sistema integrato previsto dal PLUS.

5. L'atto di aggiornamento economico-finanziario annuale del PLUS è elaborato dai comuni associati d'intesa con l'azienda sanitaria locale ed è approvato secondo forme e modalità regolate dal Piano stesso.

6. Il PLUS, approvato ai sensi delle disposizioni precedenti, è inviato all'Assessorato regionale dell'igiene, sanità e assistenza sociale entro quindici giorni dalla sua adozione per la verifica di conformità agli indirizzi della programmazione regionale; in assenza di atti regionali espressi, la conformità si intende accertata decorsi trenta giorni dalla ricezione del PLUS.

---

<sup>110</sup> L.R. 23/2005, art. 20

<sup>111</sup> L.R. 23/2005, art. 21.

Il Plus si configura innanzitutto come uno strumento strategico per il governo delle politiche sociali organizzate su base distrettuale; e alimenta la propria importanza costituendosi come il luogo di convergenza della integrazione dei livelli comunali, inter- e sovra-comunali e socio-sanitari<sup>112</sup>. Una convergenza istituita sulla base di una continua rimodulazione delle proprie attività attraverso un articolato di norme che prevedono e l'inserimento di pratiche di valutazione nell'operato dei differenti livelli decisionali e operativi delineati dalla 23/2005.

In particolare il titolo V disciplina il monitoraggio, la valutazione, la verifica e il controllo del sistema integrato dei servizi individuando diverse parti dell'apparato come luogo di attivazione e recepimento di azioni valutative.

La Regione ad esempio è deputata alla realizzazione di un sistema informativo sociale, che possa fornire dei dati relativi alla domanda ed all'offerta sociale, all'andamento della spesa e ad ogni altra informazione necessaria alla programmazione delle politiche sociali con lo scopo di verificare il raggiungimento degli obiettivi.

Gli enti locali invece hanno l'obbligo di approvazione del bilancio sociale delle politiche e degli interventi realizzati entro il 15 febbraio.

Il bilancio sociale che occupa buona parte dello spazio riservato alle pratiche di valutazione avrà una composizione organizzata attorno allo stato di realizzazione locale del sistema integrato, all'andamento della spesa sociale e agli esiti dei progetti sperimentali eventualmente attivati.

Il bilancio sociale, quindi che svolge la funzione di rendicontazione delle attività legate all'implementazione del sistema dei servizi gestiti dal Plus dovrà elaborato con un approccio partecipativo nel quale i soggetti coinvolti nella conferenza di programmazione (attori istituzionali e sociali). Il bilancio sociale è uno strumento sul quale la 23/2005 basa molto della propria capacità valutativa e non solo svolge appunto una funzione di valutazione ma costituisce l'atto preliminare per la programmazione locale.

---

<sup>112</sup> Sulle disposizione relative all'integrazione socio-sanitaria si veda nel dettaglio l'art. 32 L.R. 23/2005.

Tabella 5

La valutazione nella Legge regionale 23/2005
<p>Titolo V</p> <p>Monitoraggio, valutazione, verifica e controllo del sistema integrato dei servizi</p> <p>Art. 35</p> <p>Sistema informativo sociale e Osservatorio degli appalti</p> <p>1. La Regione realizza, in collaborazione con i comuni, il sistema informativo sociale, strumento per la raccolta dei dati inerenti alla domanda ed all'offerta sociale, all'andamento della spesa e ad ogni altra informazione necessaria alla programmazione delle politiche sociali in ambito regionale e locale, nonché per la verifica del raggiungimento degli obiettivi.</p> <p>2. La Regione istituisce l'Osservatorio degli appalti e dell'applicazione dei Contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL), con l'obiettivo di assicurare la verifica della conformità applicativa da parte degli enti locali e delle imprese affidatarie.</p> <p>Art. 36</p> <p>Competenze regionali in materia di valutazione e controllo</p> <p>1. Il Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore competente, presenta al Consiglio regionale un rapporto annuale sullo stato di attuazione della presente legge, con particolare riferimento alla gestione delle risorse ed al raggiungimento degli obiettivi.</p> <p>2. Nell'ambito delle funzioni di tutela dei diritti, di verifica e controllo propri della Regione, la Giunta può attivare procedure di esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti dei soggetti che risultino inadempienti:</p> <p>a) rispetto alla approvazione dei Piani locali unitari dei servizi di cui all'articolo 20;</p> <p>b) rispetto alla realizzazione dei livelli essenziali sociali e socio-sanitari.</p> <p>3. In conformità ai principi di leale collaborazione ed in attuazione del principio del contraddittorio, prima di procedere all'esercizio dei poteri sostitutivi, la Giunta regionale convoca una conferenza di servizi finalizzata all'adozione concordata degli atti di cui al comma 2, con la partecipazione dei comuni e dell'azienda sanitaria locale inadempienti, cui sono invitati anche gli altri soggetti pubblici e privati di cui al comma 2 dell'articolo 21.</p> <p>4. Qualora, entro il termine di trenta giorni dalla sua convocazione, la conferenza non abbia prodotto i risultati prefissati, la Giunta regionale procede all'esercizio dei poteri sostitutivi per l'adozione degli atti dovuti; a tal fine, il Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore dell'igiene, sanità e assistenza sociale, assegna al soggetto inadempiente un termine non superiore a sessanta giorni per provvedere; decorso inutilmente tale termine, il Presidente della Regione provvede alla nomina di uno o più commissari ad acta per l'assolvimento delle funzioni di cui alle lettere a) e b) del comma 2.</p>

#### Art. 37

##### Competenze degli enti locali in materia di monitoraggio e valutazione

1. Entro il 15 febbraio di ogni anno di vigenza del Piano locale unitario dei servizi (PLUS), le province, i comuni associati e le aziende sanitarie locali approvano il bilancio sociale delle politiche e degli interventi realizzati, in cui sono riportati:

- a) lo stato di realizzazione locale del sistema integrato;
- b) l'andamento della spesa sociale;
- c) gli esiti dei progetti sperimentali eventualmente attivati.

2. Il bilancio sociale, elaborato con la partecipazione dei soggetti coinvolti nella conferenza di programmazione di cui all'articolo 21, costituisce atto preliminare per la programmazione locale ed è inviato all'Assessorato regionale dell'igiene, sanità e assistenza sociale per lo svolgimento delle funzioni regionali di valutazione, verifica e controllo.

#### Titolo VI

##### Regolazione qualitativa del sistema dei servizi

#### Art. 38

##### Criteri generali di gestione dei servizi

1. L'erogazione dei servizi e degli interventi di cui alla presente legge è svolta:

- a) in forma diretta, dall'ente pubblico titolare delle funzioni di gestione;
- b) in forma indiretta, attraverso soggetti accreditati; la collaborazione con i soggetti accreditati avviene:

- 1) in via prioritaria attraverso la concessione, da parte dell'ente titolare delle funzioni di gestione, su richiesta dell'interessato, di titoli validi (voucher) per l'acquisto di servizi sociali;
- 2) attraverso l'affidamento dei servizi e il convenzionamento in regime di accordo contrattuale.

2. Ai fini della individuazione dei soggetti erogatori degli interventi e delle prestazioni di cui alla presente legge, sono oggetto di valutazione i seguenti elementi:

- a) la formazione e l'esperienza professionale degli operatori;
- b) l'esperienza maturata nei settori e servizi di riferimento;
- c) la conoscenza dei problemi sociali del territorio e delle risorse sociali della comunità;
- d) la regolare applicazione del CCNL di riferimento;
- e) il possesso di sistemi certificati di controllo della qualità.

3. Nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie che disciplinano le procedure di affidamento dei servizi da parte della pubblica amministrazione, gli enti pubblici procedono all'affidamento dei servizi sociali e sociosanitari privilegiando le procedure di aggiudicazione ristrette e negoziate, al fine di valorizzare gli elementi di qualità, organizzazione e professionalità dei soggetti candidati.

4. Gli enti pubblici procedono all'affidamento dei servizi connessi alla consulenza, assistenza e

tutela sulle prestazioni di carattere sociale in convenzione, anche a norma dell'articolo 10 della Legge 30 marzo 2001, n.152, privilegiando, oltre agli elementi di qualità, organizzazione e professionalità dei soggetti, le forme consorziate che possono garantire un servizio capillare e qualificato in tutto il territorio regionale.

5. Nell'aggiudicazione del servizio i comuni e gli enti pubblici interessati, dovendo comunque considerare prioritario l'aspetto qualitativo delle offerte, utilizzano il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, considerando il fattore prezzo con peso non superiore al 30 per cento del peso complessivo e con esclusione del metodo del massimo ribasso.

6. La convenzione tipo che regola i rapporti tra l'ente pubblico e il soggetto selezionato deve prevedere, oltre alla specifica regolazione della gestione del servizio, gli strumenti e le modalità di verifica in ordine al mantenimento dei livelli qualitativi concordati ed alla conformità della gestione agli obiettivi prefissati, la regolare applicazione del CCNL di riferimento, le modalità di erogazione dei corrispettivi nonché i provvedimenti da adottare in caso di mancato rispetto dei contenuti della convenzione stessa.

7. La Regione, nell'ambito della programmazione sociale, attiva interventi finalizzati a promuovere la piena espressione della capacità progettuale ed organizzativa dei soggetti sociali solidali del territorio.

Fonte: legge regionale 23/2005

La legge 23/2005 approva quindi un dispositivo di norme che danno ampio spazio al tema del monitoraggio e della valutazione. Rispetto alle indicazioni e alle prescrizioni fornite dalla riforma Brunetta (che peraltro è posteriore) non soffre della retorica economicista che abbiamo ritrovato nel dispositivo nazionale. Anche se il tema economico è presente ed il controllo finanziario è evidentemente fondamentale un comma interessante a tal proposito è il comma 5: “Nell'aggiudicazione del servizio i comuni e gli enti pubblici interessati, dovendo comunque considerare prioritario l'aspetto qualitativo delle offerte, utilizzano il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, considerando il fattore prezzo con peso non superiore al 30 per cento del peso complessivo e con esclusione del metodo del massimo ribasso”. Si tratta ovviamente di un accertamento di carattere procedurale e non di una valutazione, ma l'accento che si vuole porre è sulla scelta della qualità del servizio e non solo del contenimento o controllo della spesa.

La valutazione trova lo spazio maggiore nella parte relativa alla creazione del bilancio sociale. Abbiamo già osservato come a questa modalità una

serie di soggetti sempre più diffusi, nel privato sociale, ma anche nel pubblico fanno riferimento. Da la possibilità di interloquire con i soggetti attivi del territorio ed indubbiamente costituisce una strumento per la futura riprogrammazione. In particolare troveremo questo aspetto declinato con estrema significatività anche nel corso del nostro lavoro sul campo.

Nella lettura di questa legge non si riscontrano completamente le visioni suggerite dal new public management anche se nella stesura della legge rimane particolarmente utilizzato il termine controllo affiancato a quello di verifica.

Di riflesso non è particolarmente evidente il richiamo ad una definizione di valutazione così come l'abbiamo affrontata nel primo capitolo. Ci muoviamo probabilmente in una condizione che trova un suo particolare equilibrio tra una propensione alla visione della valutazione nella dimensione del *learning* e della *accountabilty* con una tensione al riconoscimento di una funzione sociale e il controllo e la verifica di procedure tecniche, burocratiche ed amministrative.

## 5. METODOLOGIA, METODI E TECNICHE

Nel linguaggio comune i termini metodologia, metodi e tecniche spesso vengono utilizzati in maniera estremamente arbitraria, interscambiabile o sovrapponibile, accavallando i campi semantici di riferimento e facendo non poca confusione. Spesso ritroviamo questa confusione anche nel linguaggio amministrativo e burocratico: i termini sovente si trovano applicati in maniera non corretta e con una indicazione non completamente aderente a quello che viene illustrato nella letteratura scientifica: in alcuni casi il concetto di metodologia e metodo vengono utilizzati come sinonimi, in altri si possono confondere le tecniche con il metodo o i metodi che a queste dovrebbero invece andare a supporto.

Funzionalmente a questo lavoro, una corretta definizione terminologica ci permette di inquadrare e spiegare con maggiore precisione il percorso che si è scelto per definire l'impianto metodologico utilizzato a supporto della ricerca sul campo.

Nel linguaggio ordinario il termine metodo assume differenti significati, ma “nonostante le differenze, le diverse definizioni convergono spesso su una declinazione particolare del termine che lo qualifica come una successione di passi procedurali atti a garantire un risultato, appunto, metodologicamente adeguato a quelli che comunità scientifiche particolari (sociologi, biologi, astronomi, ecc.) o, più in generale, le società entro le quali tali comunità si collocano, hanno individuato come criteri specifici cui *deve* sottostare una ricerca che voglia definirsi scientifica”.<sup>113</sup> Il metodo quindi si configura come una serie di passi che si devono percorrere per poter raggiungere un obiettivo stabilito precedentemente. Tali passi trovano traduzione per mezzo di una serie di attività

---

<sup>113</sup> A. Vargiu, *Metodologia e tecniche per la ricerca sociale. Concetti e strumenti di base*, FrancoAngeli, Milano, 2007, pag. 47



che messe in campo una dopo l'altra portano ad imboccare un cammino che sosterrà il conseguimento dei risultati prefissati.

Tale definizione presenta il metodo con una visione non statica, ma dinamica, “in divenire”, intendendo quindi il “metodo come strada per raggiungere un certo fine”.<sup>114</sup>

L'idea di strada ci rimanda immediatamente ad una suggestione che richiama il movimento, cioè ad una idea che rimanda alla ricerca sociale come un percorso flessibile e aperto alle fascinazioni che possono arrivare dall'esterno.

“Il prefisso greco met- compare in molti termini colti delle lingue occidentali nei suoi vari significati: come “oltre, al di là”, in *metafisica*, *metalinguaggio*, *metastasi*; come “al posto di” in *metafora*, *metatesi*, *metonimia*, *metamorfosi*, *metempsychosi*. In combinazione con il termine (hodos, cammino, il prefisso met- assumeva un altro dei suoi significati principali (“con”). Il composto (*méthodos*) significava quindi “strada con [la quale]”.<sup>115</sup>

Il metodo dunque può essere inteso come l'insieme delle fasi, articolate in declinazioni pratico-operative, attraverso le quali si intendono raggiungere obiettivi precedentemente stabiliti. L'affidarsi ad un metodo costituisce la condizione necessaria (anche se non l'unica) per garantire che un lavoro sia robusto, strutturato e fondato sul piano scientifico: “a differenza dell'attività artistica, al ricercatore corre l'obbligo di giustificare le sue scelte, esponendo le garanzie su cui fonda il rapporto concetto-indicatore”.<sup>116</sup> La garanzia che una ricerca possa definirsi scientifica poggia quindi sulla capacità di seguire in maniera corretta il metodo scelto. Questo approccio però non si traduce in una serie rigida e immutabile di azioni da compiere: tale visione che rimanda ad una concezione del metodo dal sapore positivista e determinista infatti non permetterebbe di risaltare la ricchezza dei processi che si sviluppano all'interno di una ricerca proprio nell'espletamento di quelle fasi che abbiamo deciso di realizzare.

---

<sup>114</sup> A. Marradi, *Metodologia delle scienze sociali*, il Mulino, Bologna, 2007, pag. 11.

<sup>115</sup> Ibidem, pagg. 11-12.

<sup>116</sup> R. Cartocci, *Concetti e indicatori: il contributo della nuova retorica*, in «Sociologia e ricerca sociale», V, 13, 1984, pag. 76, in A. Vargiu, *Metodologia e tecniche per la ricerca sociale. Concetti e strumenti di base*, FrancoAngeli, Milano, 2007, pag. 48

“L’idea di un programma che stabilisca in anticipo una serie non modificabile di operazioni, eseguendo le quali si raggiunge la conoscenza scientifica su un qualsiasi argomento, è tuttora uno dei significati prevalenti dell’espressione “metodo scientifico”. Ma – viste le difficoltà incontrate dagli empiristi logici nel trasferire quell’idea dal piano delle dichiarazioni di principio all’applicazione pratica – essa resta sullo sfondo anziché occupare tutta la scena come ai tempi di Bacone e Cartesio.”<sup>117</sup>

Pertanto la consistenza del metodo scientifico non si declina con la staticità e la rigidità della realizzazione delle fasi operative descritte dal metodo che si vuole attuare: non siamo di fronte ad un elenco puntato di azioni applicando le quali il ricercatore si pone al sicuro da possibili errori. Il tracciato segnato dal metodo scientifico invece è fatto di rigore, serietà ed onestà intellettuale che si sposano però con un approccio duttile ed aperto a pensieri, intuizioni, ripensamenti, orientamento e ri-orientamenti delle proprie visioni e dei propri criteri di lavoro.

Probabilmente sono sempre più rari gli approcci che tendono a considerare il metodo scientifico come una serie di passaggi fissi da mettere in campo, anche se in taluni casi possiamo ancora ritrovare definizioni che si accostano a questa visione e che descrivono abbastanza fedelmente quello che si può ricondurre al così detto metodo ipotetico-deduttivo:

“L’applicazione del metodo scientifico a un problema comporta i seguenti passi:

- primo: si definisce il problema;
- secondo: il problema è formulato nei termini di un particolare quadro teorico;
- terzo: si immaginano una o più ipotesi relative al problema, utilizzando i principi teorici già accettati;
- quarto: si determina la procedura da usare nel raccogliere i dati per controllare l’ipotesi;
- quinto: si raccolgono i dati;

---

<sup>117</sup> A. Marradi, *Metodologia delle scienze sociali, op. cit.*, pag. 13.

- sesto: si analizzano i dati per appurare se l'ipotesi è verificata o respinta.

Infine, le conclusioni dello studio sono collegate al corpus precedente della teoria, che viene modificato per accodarlo alle nuove risultanze.”<sup>118</sup>

Questa visione che potremmo definire “classica” ha provocato alcune critiche legate soprattutto alla insistenza di risolvere le questioni legate al metodo scientifico attraverso la proposta di una serie di norme: “se il criterio è il rispetto di un sistema di regole – osserva maliziosamente Lecuyer – anche un elenco telefonico è una buona ricerca scientifica”<sup>119</sup>.

L'ironia utilizzata nella definizione sopra riportata ci fa cogliere l'idea di come l'utilizzo del concetto di metodo scientifico quale un insieme immutabili di prescrizioni, seguendo le quali il lavoro del ricercatore sarà ben pensato, costruito e realizzato, appare impraticabile e soprattutto farebbe perdere le opportunità in termini di conoscenze, stimoli e input, riflessioni e riflessività che all'interno dello svolgimento di una ricerca si potrebbero palesare.

Piuttosto che una dimensione immobile il metodo è un processo all'interno del quale la libertà di scelta del ricercatore si esplicita costantemente: “ogni ricerca è un lungo sentiero con molte diramazioni sulle quali dev'essere presa una decisione [...] Nessuna regola, nessun algoritmo può dire qual è la decisione giusta [...] Quanto più il ricercatore concepisce il metodo come una sequenza rigida di passi, tante più decisioni prenderà senza riflettere e senza rendersene conto”<sup>120</sup>. In sostanza, “la questione metodologica propriamente detta è la scelta della tecniche in funzione della natura del trattamento che ciascuna tecnica fa subire al suo oggetto”.<sup>121</sup>

Dunque parlare di metodo significa costruire quel cammino, non fisso, non immutabile, che ci porta a compiere un passo dopo l'altro il percorso che logicamente conduce alla costruzione, alla strutturazione e alla implementazione di una ricerca: “[...] la nozione di metodo rinvia innanzitutto ad una procedura,

<sup>118</sup> G. Theodorson e A. Theodorson, *A Modern Dictionary of Sociology*, Methuen, Londra, in A. Marradi, *ivi*, pag. 13.

<sup>119</sup> B. Lacuyer, *Histoire et sociologie de la recherche social empirique: problemes de theorie e t methode*, in « Epistemologie Sociologie », 6 (II semestre), pag. 124, in A. Marradi, *ivi*, pag. 15.

<sup>120</sup> J. Kriz, *Facts and artefacts in Social Science. An Epistemological and Methodological Analysis of Empirical Social Science Reserarch Techniques*, MacGraw Hill, New York, 1988, in A. Marradi, *ivi*, pag. 16.

<sup>121</sup> P. Bourdieu, J.C. Chamboredon, J.C. Passeron, *Le métier de sociologue. Préalables épistemologique*, Mouton, Paris, 1969, pag. 59, in A. Marradi, *ivi*, pag. 16.

cioè ad una sequenza relativamente ordinata di “mosse” in cui si articola lo svolgimento dell’indagine, ed a una serie di regole circa i modi in cui tali “mosse” vadano realizzate. Si può sostenere dunque che il metodo consiste primariamente in una serie di indicazioni di logica procedurale utili ad orientare il ricercatore nell’impostazione e nella “soluzione” dell’incongruenza cognitiva dalla quale l’indagine stessa prende avvio. Il metodo così inteso non include considerazioni prescrittive in ordine a maggiori o minori capacità misurative, né ad una più o meno spinta attitudine a porre “leggi” relative all’ambito generale in cui si inserisce il tema indagato. Esso consiste piuttosto in una forma logica di svolgimento cui ricondurre l’indagine nelle diverse fasi che la costituiscono.”<sup>122</sup>

Tabella 6 Terminologia di base

<p>Esistono differenze sostanziali tra i termini che generalmente si adottano quando si affronta il discorso metodologico. Questi termini vengono spesso erroneamente adottati come se fossero sinonimi, ma non lo sono. Qui di seguito si danno alcune brevi definizioni.</p> <p><b>Metodologia</b>  «...filosofia del processo di ricerca [che] comprende gli assunti e i valori che servono da base relazionale della ricerca» [K. D. Bailey]  «Riflessione sul metodo» [A. Marradi]</p> <p><b>Metodo</b>  «...può esser inteso [...] come il modo, o percorso, da adottarsi, perché si raggiunga un fine.» [C. Bucci]  «Successione di passi procedurali». Ma anche definizione del sistema di garanzie necessario ad assicurare la scientificità di un percorso conoscitivo. Tanto è vero che «il metodo è quindi qualcosa di molto più complesso di una semplice sequenza unidimensionale di passi.» [A. Marradi]</p> <p><b>Tecniche</b>  «Complesso più o meno codificato di norme e modi di procedere, riconosciuto da una collettività, trasmesso o trasmissibile per apprendimento, elaborato allo scopo di svolgere una data attività manuale o intellettuale di carattere ricorrente» [L. Gallino]  Nelle scienze sociali possiamo distinguere diversi tipi di tecniche:  1. Tecniche di raccolta delle informazioni  2. Tecniche di organizzazione delle informazioni  3. Tecniche di analisi dei dati.  Queste diverse tecniche sono tra loro strettamente interconnesse; nel senso che la scelta delle une determina l’adozione delle altre.</p> <p><b>Ricerca empirica</b>  «...è una successione di operazioni per produrre risposte e domande sulla realtà .» (realtà che «in sé stessa è inconoscibile»)  [L. Ricolfi]</p>
---

Fonte: Elaborazione da A. Vargiu, *Metodologia e tecniche per la ricerca sociale. Concetti e strumenti di base*, FrancoAngeli, Milano, 2007, pag. 49

<sup>122</sup> E. Campelli, *Il metodo e il suo contrario*, FrancoAngeli, Milano, 1997, pag. 95, in A. Vargiu, *Metodologia e tecniche per la ricerca sociale. Concetti e strumenti di base*, FrancoAngeli, Milano, 2007, pag. 48

Da questa breve introduzione il concetto di metodo è riconosciuto in letteratura come quel percorso utile al raggiungimento di un fine particolare.

Ma come si concretizzano quei “passi” cui molti autori fanno riferimento? Quali sono le procedure che si alternano per poter costruire il percorso che si dovrebbe tracciare? Il selciato di questo cammino è costituito dalle tecniche.

La definizione di Gallino, riportata nel box, dà una visione ampia, estensiva e, potremmo dire, antropologica del termine<sup>123</sup>. Il senso che daremo in questo lavoro, invece, si circoscrive ad un significato delle tecniche come “le specifiche procedure usate in una data scienza, o per un particolare genere di indagine entro una scienza”<sup>124</sup>. Per meglio spiegare il rapporto tra metodo e tecnica faremo riferimento ad una suggestiva immagine che ci propone Alberto Marradi: “ogni ricerca ha un obiettivo cognitivo: vuole cioè migliorare, approfondire, articolare la conoscenza intorno a un certo argomento. Possiamo immaginare questo obiettivo come una radura in una foresta: si confida che sia raggiungibile, si spera di raggiungerla, ma non si sa esattamente dov’è; tanto meno si hanno idee chiare su come arrivarci [...] La foresta è percorsa per tratti più o meno lunghi e in varie direzioni, da sentieri già tracciati, più o meno battuti: sono le tecniche che altri ricercatori hanno già ideato, modificato, sviluppato. Naturalmente è molto più comodo percorrere sentieri già battuti; ma non si sa se porteranno alla radura desiderata o da qualche altra parte. Compito del ricercatore-metodologo è scegliere via via il percorso, tenendo conto della natura dei sentieri esistenti, del tempo e delle risorse disponibili (una risorsa determinante è il grado di addestramento e predisposizione dei suoi collaboratori a gestire questa o quella tecnica).”<sup>125</sup>

La metafora che ci viene proposta esprime una visione dinamica del processo di selezione delle varie tecniche a supporto della scelta del metodo o delle scelte dei metodi che si adottano. La strategia che si mette in campo quindi è un sistema articolato che tiene conto di variabili differenti tra loro ma che

---

<sup>123</sup> Per un maggiore approfondimento dei significati di “tecnica” si rimanda ad Alberto Marradi in *Metodologia delle scienze sociali*, *op.cit.* pag. 11.

<sup>124</sup> A. Kaplan, *The conduct of Inquiry. Methodology for Behavioral Science*, Chandler, San Francisco, 1964, pag. 19 in A. Marradi, *ivi*, pag. 18.

<sup>125</sup> A. Marradi, *ivi*, pag. 19.

svolgono un ruolo significativo, come il tempo e le risorse a disposizione (economiche ed umane), e dove la predisposizione all'utilizzo di una tecnica o di un'altra giocano un ruolo fondamentale.

Ciò che si presenta quindi è il delinarsi di un quadro non fisso ma che raffigura al contrario un dinamismo continuo tra ideazione, strategia operatività e valutazione delle scelte operate: “l'essenziale del concetto di metodo sta nella scelta delle tecniche da applicare a quello specifico problema, nella capacità di modificare e adattare tecniche esistenti, nella capacità di immaginare percorsi nuovi, che – se si dimostrano efficaci, si affermano e si diffondono – diventeranno altre tecniche.”<sup>126</sup>

Le tecniche dunque sono degli strumenti che il ricercatore sceglie e utilizza a seconda del problema che vuole affrontare (oltre che come abbiamo visto delle risorse e della predisposizione all'uso di una invece che un'altra). La scelta verrà dunque fatta sulla base della strategia che si vuole mettere in campo per il raggiungimento dell'obiettivo prefissato: la strategia quindi è la riflessione su ciò che si “vuole fare” e su “come farlo”.

Questo ci riporta alla definizione di Marradi riportata nel box sopra evidenziato dove appunto si presenta la metodologia come la riflessione sul metodo, su quel processo di ponderazione e considerazioni che danno alla ricerca sociale quella caratteristica dinamica che abbiamo analizzato nelle pagine precedenti. L'esplicitazione di Marradi non pone al riparo dal fatto che non di rado si radichi l'abitudine a “chiamare “metodologia” la singola tecnica”.<sup>127</sup>

Questo non provoca solo una distonia tra i ricercatori, contribuendo a non creare un linguaggio comune e condiviso tra chi opera, a vario titolo, nel campo della ricerca sociale, ma spesso provoca una “stupefacente inclinazione a identificare la metodologia con una limitata porzione del suo oggetto di studio”<sup>128</sup>.

Lo spunto fornito da Blumer apre la porta ad un altro ragionamento circa il tipo di profilo che dovrebbe avere la metodologia.

---

<sup>126</sup> Ibidem.

<sup>127</sup> Ivi, pag. 17.

<sup>128</sup> H. Blumer, *Symbolic Interactionism: perspective and Methods*, 1969, pag. 22, in A. Marradi, *ivi*, pag. 17.

La dicotomia che nasce in letteratura, e che trova applicazione nel campo della operatività rimanda ad una concezione della metodologia (e quindi al ruolo del metodologo) che oscilla tra una dimensione prescrittiva ed una descrittiva.

Lontani in questo lavoro da voler approfondire un tema che competerebbe più al campo della storia o della sociologia della scienza, ci sembra, in questo momento, di poter far nostra l'idea di convivenza che propone Marradi. Il metodologo dovrebbe avere un approccio descrittivo quando studia o quando insegna, mentre affronta ed entra in una dimensione prescrittiva nel momento in cui pone le proprie competenze a disposizione di una situazione nella quale indica un metodo di lavoro o suggerisce l'uso di una tecnica o di un'altra.

Il compito del metodologo quindi si declina correttamente se si dà per assunto il fatto che “la metodologia della ricerca sociale è costituita dall'insieme degli strumenti, delle tecniche e delle strategie di rilevazione e analisi dei dati, in breve della “cassetta degli attrezzi” di cui dispone il sociologo che svolge una ricerca empirica, vuoi per cercare conferme alle proprie ipotesi, vuoi per descrivere in modo appropriato una specifica realtà sociale alla luce delle categorie conoscitive della sociologia. Ciò che la caratterizza è il metodo scientifico, ossia l'adozione di un procedimento caratterizzato dalla ripetibilità, controllabilità e pubblicità del processo di ricerca”.<sup>129</sup>

L'insieme di questi passaggi, ovvero della costruzione della cassetta degli attrezzi (immaginare questa che tra l'altro rimanda ad una artigianalità del processo di costruzione della conoscenza), è la pre-condizione per poter affrontare in maniera robusta e strutturata una ricerca.

La ricerca sociale<sup>130</sup> dunque, che come abbiamo visto “è una successione di operazioni per produrre risposte e domande sulla realtà”, poggia le proprie basi sulla serie di scelte che il ricercatore deve fare costantemente, per poter costruire, come si evince dalla definizione di Ricolfi descritta nella tabella precedente, la successione di operazioni, e affrontare in maniera completa e articolata la propria

---

<sup>129</sup> M. Palumbo, E. Garbarino, *Ricerca sociale: metodo e tecniche*, FrancoAngeli, Milano, 2006, pag. 42.

<sup>130</sup> Sulla ricerca sociale si cfr. C. Cipolla, *Teoria della metodologia sociologica. Una metodologia integrata per la ricerca sociale* FrancoAngeli, Milano, 1996

esperienza, accompagnando queste scelte da una riflessione continua e parallela a tutto il processo di ricerca.

Dunque, quale metodo deve scegliere un ricercatore per approcciarsi al proprio oggetto di ricerca?

In letteratura troviamo due grandi famiglie all'interno della ricerca sociale: quella che fa riferimento ad un approccio standard e quella che fa riferimento ad un approccio non standard. Utilizziamo consapevolmente i termini standard e non standard in luogo di "quantitativi" e "qualitativi" per smarcarci dalla *querelles* (tra l'altro pensiamo non sia questo il contesto più opportuno per un approfondimento di questo tipo) che nella ricerca sociale ritroviamo declinate con differenti modalità e in differenti periodi storici.<sup>131</sup> Bisogna però constatare che in letteratura ritroviamo alcune visioni che ripropongono tale dicotomia: lo stesso Boudon ad esempio ripropone la differenziazione tra ricerche quantitative e ricerche qualitative<sup>132</sup>.

In questa sede faremo riferimento alla suddivisione, descritta, tra gli altri, in un suo lavoro anche da Palumbo, proposta da Alberto Marradi che in questo momento costituisce, nella metodologia italiana, un punto di riferimento: da un lato le famiglie di ricerca basate sull'esperimento, dall'altro quelle non sperimentali. Sebbene quelle basate sull'esperimento abbiamo trovato una certa significatività (si pensi soprattutto ai lavori all'interno delle varie ricerche valutative realizzate negli Stati Uniti), la differenziazione che ci preme sottolineare è quella tra ricerche standard e non standard, definite anche matriciali o non matriciali a secondo che i dati raccolti vengano inseriti o meno in una matrice.<sup>133</sup>

Le differenze tra famiglie standard e non standard non si risolvono solo in una divergenza di carattere metodologico. Per recuperare una sfera operativa possiamo infatti integrare le osservazioni sopra esposte richiamando due

---

<sup>131</sup> Su questo si veda, L. Ricolfi, *La ricerca qualitativa*, Carocci, Roma, 2001 e Leonardo Cannavò, Luigi Frudà, *Ricerca sociale. Dal progetto dell'indagine alla costruzione degli indici* Carocci, Roma, 2007.

<sup>132</sup> R. Boudon, *Metodologia della ricerca sociologica*, il Mulino, Bologna, 1970. Si vedano in particolare il capitolo terzo e il capitolo quarto.

<sup>133</sup> Per un approfondimento si veda M. Palumbo, E. Garbarino, *Ricerca sociale: metodo e tecniche*, FrancoAngeli, Milano, 2006 e A. Marradi, *Due famiglie un insieme*, in C. Cipolla e A. De Lillo (a cura di), *Il sociologo e le sirene. La sfida dei metodi qualitativi*, Milano, Franco Angeli, 1996



caratteristiche riconducibili all'estensione e all'intensione dei due metodi: “in virtù della standardizzazione le tecniche quantitative permettono di estendere la raccolta di informazioni a un ampio numero di casi (è anche per questo che sono definite «quantitative» [...]) Questo indubbio vantaggio delle tecniche standardizzate comporta peraltro lo svantaggio di non consentire un sufficiente approfondimento. È a questa dimensione che fa riferimento l'aggettivo «qualitativo»<sup>134</sup> attribuito alle tecniche non standard: esse permettono di ottenere informazioni ricche, profonde e particolarmente articolate”.<sup>135</sup>

Tabella 7 Standard e non standard: differenze a livello tecnico-procedurale

<b>Livello di ricerca</b>	<b>Standard</b>	<b>Non standard</b>
Disegno della ricerca	<b>Processo di concettualizzazione lineare e formalizzato</b> (dai concetti agli indicatori)	<b>Processo di concettualizzazione lineare e non formalizzato</b> o esplicito (al fine di incorporare gli eventi inaspettati da cui sorgono domande-rilevanza degli indizi)
Costruzione della base empirica	<b>Impiego sistematico della definizione operativa</b> dei “modi” della matrice dei dati (dalle proprietà alle variabili)	<b>Non ispezione della base empirica</b>
Costruzione della base empirica (specifica della definizione operativa)	<b>Scelta unità di rilevazione:</b> campionamento (spesso) rappresentativo  <b>Scelta strumenti di rilevazione:</b> strutturati	<b>Scelta unità di rilevazione:</b> campionamento non esistente e non rappresentativo  <b>Scelta strumenti di rilevazione:</b> non o scarsamente strutturati
Organizzazione dei dati	<b>Impiego della matrice dei dati</b>	<b>Assenza della matrice dei dati</b>
Analisi dei dati	<b>Impiego della statistica</b> e procedure formalizzate di analisi dei dati (trasparenza delle procedure)	<b>Carattere informale delle procedure di analisi</b> (opacità delle procedure)
Esposizione dei risultati	<b>Stile di scrittura «descrittivo»</b> (uso della terza persona, impersonale, retorica volta a costruire distanza, credibilità fondata su distacco...)	<b>Stile di scrittura «processuale» o «riflessivo»</b> (uso prima persona, retorica volta a costruire vicinanza, credibilità fondata sull'«io c'ero»)

Fonte: A. Vargiu, *Metodologia e tecniche per la ricerca sociale. Concetti e strumenti di base*, FrancoAngeli, Milano, 2007

<sup>134</sup> Sulla “ricerca qualitativa” si veda anche L. Richards e J. Morse, *Fare ricerca qualitativa*, FrancoAngeli, Milano, 2009.

<sup>135</sup> A. Vargiu, *Metodologia e tecniche per la ricerca sociale. Concetti e strumenti di base*, FrancoAngeli, Milano, 2007, pag. 214-215.

## 5.1 Il lavoro sul campo

Le attività di ricerca che si sono portate avanti in questo lavoro hanno avuto come principio ispiratore quello di concentrarsi su un unico caso studio, che avesse un ambito di ricerca ben circoscritto e un contesto di riferimento preciso. Le motivazioni che hanno portato ad una decisione di questo tipo sono da ricondursi alla volontà di indagare in profondità le varie e differenti dimensioni che le pratiche e il vissuto degli operatori dell'ufficio di piano del Plus Anglona, Coros, Figulinas, producono all'interno del loro lavoro quotidiano, rispetto al tema centrale per la Pubblica Amministrazione della valutazione.

Per fare questo si è disposto un atteggiamento di ricerca che si ispirasse a metodi non standard, che ci sono sembrati i più idonei non solo a descrivere il rapporto tra le operatività legate all'implementazione di eventuali pratiche o politiche di valutazione, ma a mettere in luce anche una dimensione personale, emotiva e intima, provando a intercettare le tensioni, le aspettative e le frustrazioni legate ai vissuti.

Abbiamo approcciato alla ricerca "un passo alla volta", ritornando spesso indietro sulle analisi già effettuate, mettendo in atto una strategia di indagine che potremmo definire non lineare ma circolare, nella quale ogni osservazione veniva approfondita e contestualizzata rispetto alle altre dimensioni messe in evidenza precedentemente, per poi andare avanti e successivamente ritornare sugli aspetti analizzati alla luce di ulteriori elementi emersi.

Il nostro lavoro si è dunque costruito attorno a tre assi di rilevamento principali: uno studio documentale sui principali documenti del Plus Anglona, Coros, Figulinas, che in maniera diretta o indiretta facessero riferimento al tema della valutazione: non solo la parte normativa, ma anche la produzione di atti di programmazione, monitoraggio, valutazione e rendicontazione elaborati dallo stesso ufficio di piano. Questo ha costituito lo sfondo entro cui muovere i successivi passi della nostra ricerca soddisfacendo il bisogno di attingere a fonti primarie, facendo uso di alcune fra le tecniche maggiormente diffuse nella ricerca sociale: l'intervista in profondità e il focus group.

## 5.2 L'utilizzo delle interviste in profondità<sup>136</sup>

Per l'utilizzo di questa tecnica abbiamo attinto particolarmente dal contributo di Daniel Bertaux e di Rita Bichi che portano all'attenzione del ricercatore l'opportunità di fare uso di una particolare famiglia di interviste che qui chiameremo *in profondità*.

Bertaux, nel suo contributo sui «Racconti di vita», ci propone una visione della ricerca che fa riferimento all'etnosociologia<sup>137</sup>: «L'espressione «prospettiva etnosociologica» indica un tipo di ricerca che utilizza lo «studio sul campo»<sup>138</sup>, in cui lo studioso o «il sociologo deve tentare di passare dal particolare al generale scoprendo, all'interno del campo osservato, le forme sociali – rapporti sociali, logiche d'azione, logiche sociali, processi ricorrenti – che possono essere presenti in una molteplicità di contesti simili»<sup>139</sup>.

Una ricerca etnosociologica prova ad indagare un determinato contesto con la tensione ad intendere questi come uno spaccato della società, nel senso che l'osservazione e l'individuazione dei diversi aspetti e caratteristiche peculiari si presuppone possano essere riscontrabili in altri differenti ambiti e costituire rispetto a questi, un elemento di comparazione.

La visione sopra indicata circoscrive il proprio campo di ricerca nel «mondo sociale»: «un mondo sociale si costituisce intorno ad una attività

---

<sup>136</sup> Sulle interviste, sulle sue definizioni si veda anche R. Fideli e A. Marradi, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, vol. V. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana, 1996, pp. 71-82 che danno questa definizione di intervista: «L'intervista è lo strumento di raccolta delle informazioni più diffuso nelle scienze sociali: secondo alcune stime addirittura il 90% delle ricerche sociali si avvale di informazioni raccolte mediante interviste L'intervista è diventata anche un importante oggetto di studio: negli anni '60 e '70 sono comparse oltre 1.200 pubblicazioni sul tema in particolare fra gli studiosi che hanno raccolto l'eredità dell'interazionismo simbolico si è manifestata la consapevolezza che l'intervista costituisce non solo lo strumento-principe delle scienze sociali, ma un oggetto di analisi degno in se stesso di attenzione e di approfondimento critico» e sui vari tipi affermano: «In genere si classificano le interviste sulla base di due criteri: 1) la presenza o meno di un contatto diretto (visivo) tra intervistatore e intervistato, 2) il "grado di libertà" concesso ai due attori In base al primo criterio si distinguono le interviste personali (faccia a faccia) da quelle telefoniche; in base al secondo si individuano tre forme principali di intervista (non strutturata, parzialmente strutturata, strutturata), collocabili lungo un continuum che procede da un minimo a un massimo di strutturazione sia degli stimoli (domande), sia delle reazioni (risposte)».

<sup>137</sup> Si veda anche A. Dal Lago, R. De Biasi, *Un certo sguardo. Introduzione all'etnografia sociale*, Laterza, Roma-Bari 2002

<sup>138</sup> Daniel Bertaux, *Racconti di vita. La prospettiva etnosociologica*, (a cura di Rita Bichi), FrancoAngeli, Milano, 1999, pag. 35.

<sup>139</sup> *Ibidem*

specifica [...]. Nel macrocosmo che costituisce la società globale, i mondi sociali costituiscono in qualche modo dei mesocosmi, ciascuno composto da numerosi microcosmi. [...] L'ipotesi centrale della prospettiva etnosociologica è che le logiche che reggono l'insieme di un mondo sociale o mesocosmo siano ugualmente all'opera in ciascuno dei microcosmi che lo compongono: osservandone in profondità uno solo [...] si possono cogliere almeno alcune delle logiche sociali del mesocosmo del quale fanno parte".<sup>140</sup>

Per provare a comprendere le dinamiche sociali che si sviluppano all'interno di un determinato contesto dunque, secondo questo approccio, il lavoro di ricerca dovrebbe essere orientato prevalentemente alla qualità dell'analisi piuttosto che privilegiare aspetti di carattere quantitativo che probabilmente lascerebbero inesplorate sfumature che solo un lavoro in profondità riuscirebbe a valorizzare.

Per fare fronte ad una visione costruita su queste basi Bertaux suggerisce l'utilizzo del racconto di vita, inteso come strumento che "in quanto racconta la storia di una vita, è strutturato intorno ad una successione temporale di *avvenimenti e situazioni* che ne costituiscono la colonna vertebrale. Il termine «avvenimento» va inteso in un senso molto generale che include sia ciò che è successo o avvenuto al soggetto sia le sue azioni, che prendono effettivamente lo statuto di avvenimenti per le persone che gli sono vicine".<sup>141</sup> Il racconto di vita permette di confrontarsi con le esperienze dell'intervistato messe sullo sfondo dello scorrere della sua vita. Il ricercatore ne può dunque giovare perché "se è ancora all'inizio della ricerca, nella sua fase *esplorativa*, i primi racconti di vita gli serviranno a «picchettare» il terreno; se la rilevazione è più avanzata, e comincia a identificare (o a credere di identificare) qualche fenomeno o processo interessante, cercherà di orientare in questo senso la testimonianza del soggetto: i racconti di vita sono raccolti con una intenzione *analitica*. Se, infine, il ricercatore pensa di essere arrivato al punto di saturazione del suo modello ma decide di raccogliere il racconto di un soggetto la cui esperienza sembra *a priori* contenere, incarnare e esemplificare molti dei rapporti e dei processi sociali studiati (con l'intenzione di

---

<sup>140</sup>D. Bertaux, *op. cit.*, pag. 37.

<sup>141</sup>D. Bertaux, *op. cit.*, pag. 53.

pubblicarne larghi estratti), si tratta ancora di un'altra cosa: di attribuire a *questo* racconto di vita una funzione *espressiva*"<sup>142</sup>.

Le funzioni sopra descritte fanno pensare al racconto di vita come un possibile punto di riferimento per un lavoro sul campo che tenti di armonizzare "le logiche sociali" che si possono riscontrare in un ambito particolare con il lato esperienziale del soggetto che racconta la propria vita o una parte di questa.

Pur attingendo espressamente alle riflessioni proposte da Bertaux in campo metodologico e, principalmente, nell'approfondimento della parte relativa alle tecniche, nel nostro lavoro il "racconto di vita" assume essenzialmente le caratteristiche di una intervista in profondità.

Per esplorare le fondamenta su cui affonda la nostra scelta metodologica partiremo dall'assunto che "le interviste, nella ricerca sociale, vengono utilizzate per la raccolta di prima mano di informazioni (situazioni, testimonianze, comportamenti, atteggiamenti, opinioni) che riguardano il fenomeno che il sociologo intende studiare".<sup>143</sup> L'intervista è quindi una delle componenti (tra l'altro tra le più utilizzate) che si trova all'interno della cassetta degli attrezzi di ogni ricercatore.

Ma cosa intendiamo quando parliamo di intervista? Comunemente il termine rimanda ad una idea di intervista come ad una struttura nella quale ad una domanda segue una risposta. Una visione questa asimmetrica, nel quale chi intervista soffre di un ruolo di mero "estrapolatore di informazioni". La definizione cui si è fatto riferimento in questo lavoro riprende l'idea presentata da Corbetta: "*una conversazione a) provocata dall'intervistatore, b) rivolta a soggetti scelti sulla base di un piano di rilevazione e c) in numero consistente, d) avente finalità di tipo conoscitivo, e) guidata dall'intervistatore, f) sulla base di uno schema flessibile e non standardizzato di interrogazione*".<sup>144</sup>

All'interno della definizione di "intervista" possiamo ricondurre quindi una serie estremamente significativa di possibili declinazioni: intervista focalizzata, qualitativa, ermeneutica, discorsiva, narrativa, non-strutturata, non-direttiva, direttiva, standard, non-standard. Queste categorizzazioni evidenziano

---

<sup>142</sup> Ivi, pagg. 64-65.

<sup>143</sup> R. Bichi, *L'intervista biografica. Una proposta metodologica*, V&P, Milano, 2002, pag. 18.

<sup>144</sup> P. Corbetta, *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna, 1999, pag. 405.

alcune particolari caratteristiche proprie di ogni singola modalità di intervista, a seconda del punto di vista da cui le si osserva.

Per tentare di circoscrivere il campo e semplificare il quadro di riferimento, in questo lavoro faremo nostra la tripartizione proposta da Rita Bichi che propone le interviste suddivise in tre possibili declinazioni: il questionario, l'intervista semistrutturata e l'intervista biografica.

Il questionario è lo strumento che presenta più di tutti una standardizzazione e una direttività maggiore: “inserito in un disegno della ricerca costruito *ex ante*, lavora dentro una relazione strutturata tra il quadro teorico di partenza e il percorso di ricerca. I concetti che formano il suo contenuto vengono operazionalizzati, attraverso procedure di classificazione, ordinamento, conteggio o misurazione e le informazioni raccolte entrano in un *frame* di lettura specifico: la matrice dei dati”.<sup>145</sup> Viene utilizzato soprattutto nelle survey e più in generale nelle indagini che possono essere ricondotte ai metodi standard o quantitativi.

La seconda opzione descrive la così detta intervista semistrutturata intesa come “il tipo di intervista in cui viene posta una serie di domande, sempre le stesse e nello stesso ordine per tutti, lasciando libero l'intervistatore di rispondere come crede. È, in pratica, un'intervista che prevede un insieme fisso e ordinato di domande aperte”.<sup>146</sup> Con questo strumento si intende proporre un tipo di intervista che seppur presenta una traccia di intervista strutturata la conduzione permette di porre le domande non seguendo in maniera pedissequa “la scaletta”, ma lascia la possibilità di una interazione più flessibile, dando al ricercatore l'opportunità di posticipare alcuni quesiti, invertire le domande, ritornare sopra alcune questioni emerse che meritano un approfondimento maggiore o un successivo chiarimento. In tal senso il grado di standardizzazione non è profondo così come tracciato dal questionario.

La terza soluzione avanzata richiama una ulteriore “etichetta che può distinguere un terzo tipo di intervista dopo il questionario e l'intervista semistrutturata è 'l'intervista biografica'. Quando un'intervista è condotta non attraverso domande puntuali, ma rilanci che portino alla luce il mondo dell'intervistato, nel rispetto cioè del suo universo di senso, allora

---

<sup>145</sup> R. Bichi, op. cit., pag. 22.

<sup>146</sup> R. Bichi, *ivi*, pag. 23.

standardizzazione e direttività tendono – pur non scomparendo mai – a decrescere, anche se la strutturazione può essere molto forte per quando riguarda la traccia di intervista, che non funziona però attivamente e dunque non influenza, se non secondariamente, la direttività stessa<sup>147</sup>.

In particolare il nostro lavoro si è concentrato sull'osservazione di di due livelli della vita lavorativa degli operatori del Plus dell'Ufficio di Piano: da un lato le pratiche, dall'altro i vissuti.

Abbiamo voluto esplorare la percezione sui temi della valutazione intrecciando alcune dimensioni. Per la sfera delle pratiche la riflessione si è concentrata su quali fossero i livelli impegnati nella valutazione, se quello politico, o quello amministrativo o quello operativo e se questi entrassero in conflitto o se attivassero collaborazioni sinergiche. Abbiamo dato peso inoltre a quale fosse l'oggetto della valutazione, utilizzando le diversificazioni che ritroviamo in letteratura: le politiche, i programmi, gli interventi casi e in quale fase questi venissero valutati: ex ante, in itinere, ex post.

Un altro aspetto messo in evidenza ha riguardato l'idea del concetto di valutazione, se effettivamente la loro percezione e le loro definizioni si riscontrassero anche nelle definizioni presenti in letteratura o se il loro senso fosse costruito sulla base delle fonti normative che devono rispettare. In base a questo poi è stato fatto un collegamento sulla dimensione dei vissuti: qual è la funzione che si attribuisce alla valutazione: *learning*, *accountability*, rispetto della normativa vigente, controllo. Infine si è voluto osservare il tempo che viene dedicato alla valutazione, il peso nell'economia generale del loro lavoro e l'attenzione che viene prestata durante lo svolgimento delle regolari mansioni.

---

<sup>147</sup> R. Bichi, *op. cit.*, pag. 29. Per un maggiore approfondimento sulle tecniche di interviste del questionario, della intervista semistrukturata e dell'intervista biografica proposte da Rita Bichi, si rimanda al cap. 1 par. 3 e 4 e 5 dell'opera citata.

### 5.3 L'utilizzo del Focus group

Il lavoro sul campo è stato arricchito dalla necessità dell'uso di un secondo strumento che mettesse in rilievo alcuni aspetti che avevano l'esigenza di un approfondimento ulteriore. La scelta di un secondo approfondimento è stata dettata dalla necessità di scavare maggiormente sull'idea di valutazione (e conseguentemente sulle pratiche e sul vissuto) che gli operatori dell'ufficio di piano del PLUS Anglona, Coros, Figulinas percepiscono nello svolgimento delle loro azioni quotidiane.

Abbiamo avuto la necessità di mettere in evidenza alcuni aspetti che pur essendo emersi durante le interviste non erano stati sufficientemente approfonditi oppure fattori non intercettati nella prima fase ma che volevamo esplorare. Innanzitutto abbiamo ri-osservato il problema strutturale della mancanza di risorse. L'argomento è stato vissuto da tutti con la stessa intensità. La percezione di non avere i mezzi per svolgere nemmeno il proprio lavoro quotidiano collocava la valutazione in una condizione di marginalità.

In secondo luogo si aveva la necessità di comprendere quale fosse il rapporto con la dimensione del rispetto della norma. Nella prima fase infatti questo fattore non era stato esplorato e il focus group ha invece trovato una chiave di lettura funzionale a far emergere anche questo elemento.

Un secondo fattore che non aveva trovato sufficiente

Per questo secondo livello di profondità è stato preferito uno strumento che avesse la capacità di raggiungere il maggior numero di persone in un tempo ragionevole ma soprattutto che potesse esplorare ed analizzare le dinamiche interne all'organizzazione del lavoro interessato rispetto al tema centrale della valutazione, provando a capire se e come una percezione individuale potesse incrociarsi con un senso collettivo.

Si tratta di una tecnica che viene utilizzata spesso anche nella ricerca valutativa “per descrivere la natura e le dimensioni principali di un'unica questione, o di un limitato numero di problemi o concetti comunque correlati. [...] Scopo del focus group è far emergere le principali dimensioni del problema, enuclearne le principali direzioni, componenti e ragioni. Non importa se le



riflessioni emergono in maniera un po' sovradimensionata; quello che importa veramente è che emergano tutte.”<sup>148</sup> L'importanza dell'introduzione di questa tecnica sta proprio nella sua capacità di esplorare gli spetti principali del problema oggetto di attenzione intrecciandolo con le variabili connesse ad esso in maniera diretta o indiretta, dando la possibilità a queste di venire evidenziate in maniera esaustiva.

Lo strumento soffre spesso di una ampliamento di significato riconducendo al focus grup una varietà di tecniche che non possono essere propriamente definite tali. Per tale ragione occorre chiarire oltremodo come lo abbiamo inteso in questo lavoro. Ci riferiamo in particolare alla definizione proposta da Sabrina Corrao: “*una tecnica di rilevazione per la ricerca sociale, basata sulla discussione tra un piccolo gruppo di persone, alla presenza di uno o più moderatori, focalizzata su un argomento che si vuole indagare in profondità*”<sup>149</sup>.

Chiariamo da subito il fatto che si tratta di una tecnica che viene utilizzata come strumento di rilevazione: la Corrao la colloca all'interno della ricerca sociale, ma precedentemente abbiamo potuto apprezzare come questa sia riconducibile anche alla così detta ricerca valutativa, con o senza una finalità di valutazione. Il secondo elemento apprezzabile da tale definizione è sul numero di partecipanti: non si tratta dunque di un'intervista nella quale il ricercatore interagisce con un unico interlocutore, ma si costruisce attorno alla presenza di diversi soggetti che, oltre ad avere come punto di riferimento il ricercatore, hanno al possibilità di dialogare con il resto del gruppo. Questa caratteristica appare assai significativa per l'opportunità di far emergere aspetti, variabili, dimensioni, motivazioni che probabilmente in una struttura “uno-a-uno” potrebbero non assumere il giusto valore.

Altro particolare, che all'interno della nostra ricerca ha svolto un ruolo discriminante nella sua scelta, è stato quello della funzionalità di esaminare un problema “in profondità”. Con questo non si vuole tacciare le altre tecniche di rilevare le questioni legate ad un problema solo in superficie, ma evidenziare come il focus group si estremamente adatto a scavare con efficacia dentro talune

---

<sup>148</sup> C. Bezzi, *Il nuovo disegno della ricerca valutativa*, FrancoAngeli, Milano, 2010, pag. 175.

<sup>149</sup> S. Corrao, *Il focus group*, FrancoAngeli, Milano, 2010, pag. 25.

dimensioni che un'intervista singola può trovare maggiori ostacoli nel raggiungimento di un sì detto livello.

Per poter meglio apprezzare le sfumature messe in luce dalla definizione della Corrao è opportuno collocare il percorso di sviluppo e diffusione di questa tecnica all'interno del suo processo di genesi, evidenziando come le origini del focus group vengono ricondotte a Robert K. Merton (seppure questi non si riconosca come ideatore) che tra i primi sperimentò un tipo di intervista indirizzata non ad un singolo ma ad un gruppo o ad una serie di gruppi. Questa permetteva non solo di catturare informazioni sugli effetti finali di un fatto o di un avvenimento ma anche i motivi che li determinavano<sup>150</sup>.

Una tecnica quindi che mette a disposizione del ricercatore la possibilità di cogliere alcuni dettagli di un determinato contesto che in una serie di interviste singole potrebbero non essere colti appieno o addirittura andare perduti.

Negli ultimi anni l'utilizzo del focus group ha avuto una significativa rilevanza: in alcuni casi probabilmente vi è stato addirittura un abuso facendo passare l'uso dello strumento come l'unico modo per risolvere le questioni metodologiche che l'oggetto della ricerca presentava allo studioso.

In realtà in questo lavoro è stato scelto questa tecnica tenendo bene presente la riflessione di Cipolla che sostiene che nessuna è “solo ed esclusivamente bella o buona o, al contrario, brutta e cattiva”<sup>151</sup>.

Pertanto la valutazione sull'utilizzo delle tecniche, e in particolare di questa, è stata fatta sulla base delle necessità di indagine, di conoscenza e attingendo alle esperienze presenti in altre diverse sperimentazioni. Rispetto a ciò infatti abbiamo fatto nostre alcune riflessioni presenti in letteratura che ci indicano quali possono essere le occasioni che invitano a scegliere come strumento di indagine proprio il focus group:

- “*si è interessati ad un fenomeno nuovo, su cui si hanno poche conoscenze: la discussione fra persone coinvolte in tale fenomeno, infatti, può fornire in breve tempo un'ampia gamma di elementi informativi.*”

---

<sup>150</sup> Sulle origini del focus group si veda, tra gli altri, S. Corrao, *Il focus group*, FrancoAngeli, Milano, 2010.

<sup>151</sup> C. Cipolla, *Epistemologia della tolleranza*, FrancoAngeli, Milano, 1997, pag. 280.

- *si vuole conoscere la prospettiva di un determinato target sull'oggetto di studio*: come esso lo concettualizza e lo categorizza, il linguaggio e i simboli che usa.
- *si ha la necessità di studiare e capire problemi sociali complessi*: talvolta le persone non riescono ad esprimere ciò che pensano e provano, le motivazioni che li spingono ad agire in un modo piuttosto che in un altro, anche perché possono non esserne completamente consapevoli. Però, sentendo parlare altre persone e attraverso il confronto ed il contrasto con ,oro, queste motivazioni possono diventare più chiare e, quindi, essere espresse con minori difficoltà.
- *si è verificata una frattura comunicativa*: nei casi in cui si è creato un *gap* all'interno di un'organizzazione lavorativa, o tra fornitori e utenti di un servizio, comunque in qualsiasi altra situazione in cui c'è necessità di comprendere il punto di vista dell'altro. Sentire il target parlare spontaneamente del problema permette di individuarne i punti cruciali e di colmare la distanza tra i rispettivi modi di vedere<sup>152</sup>.

---

<sup>152</sup> S. Corrao, *Il focus group*, FrancoAngeli, Milano, 2010, pagg. 93-94.

## **6. LO STUDIO DI CASO DEL PLUS ANGLONA, COROS, FIGULINAS.**

### **6.1 Premessa**

La scelta di focalizzare la nostra attenzione sugli operatori dell'ufficio di piano di un Plus, e in particolare in quello dell'ambito del Plus Anglona, Coros, Figulinas, nasce da alcune considerazioni di carattere generale.

Innanzitutto perché i Plus hanno vissuto, e vivono tuttora, una certa aspettativa, soprattutto da parte degli operatori locali, circa il miglioramento delle politiche sociali territoriali. La grande innovazione portata a compimento con l'attuazione della legge 23/2005 ha innescato un processo di grande attesa nei confronti di questo nuovo strumento che sarebbe dovuto essere il motore propulsivo di una riforma che attivasse processi di integrazione dei servizi sociali, sia in termini sovra-comunali che socio-sanitari.

Un luogo di programmazione, di elaborazione di analisi, di valutazione dello stato dell'arte del territorio. Un riferimento sicuramente per gli utenti, ma anche per i soggetti istituzionali e sociali. Se dunque consideriamo la valutazione non solo come una delle tante attività che i Plus devono gestire, ma come uno strumento essenziale per il miglioramento delle politiche, esplorarne le pratiche e i vissuti di chi opera all'interno dell'ufficio di piano si pone in una prospettiva di conoscenza molto più ampia e delinea alcuni elementi sulla portata delle azioni di programmazione, progettazione e gestione implementate.

Un secondo ordine di ragioni attiene alla specifica esperienza del Plus in oggetto. Si tratta di un esempio che nel panorama istituzionale sardo si qualifica tra i più dinamici sia da un punto di vista interno e prettamente amministrativo, nell'espletamento ordinario delle sue funzioni, sia dal punto di vista esterno, nell'attivazione di collaborazioni, reti e partenariati locali e transnazionali.

Le competenze ritagliate nella vita istituzionale e sociale del territorio lo configura quindi come un soggetto che interpreta il ruolo del Plus come luogo della partecipazione e dello sviluppo di dinamiche virtuose.

Un luogo quindi per pensare e ri-pensarsi con una visione del proprio ruolo come strumento attivo di cambiamento e non come mera funzione passiva e burocratica.

## **6.2 La domanda di ricerca**

Lo studio di caso del Plus Anglona Coros Figulinas si è articolato attorno ad una triplice azione di indagine ed approfondimento.

Da principio si è analizzato il quadro documentale prodotto dal Plus nel corso degli anni, soffermandosi principalmente sul così detto documento di Piano e sul bilancio sociale, che costituiscono i principali riferimenti in termini di analisi del contesto, descrizione delle progettualità, valutazione degli interventi.

Successivamente lo studio ha concentrato l'attenzione sulla sfera delle pratiche e dei vissuti degli operatori dell'Ufficio di Piano attraverso delle interviste in profondità e un focus group. Questi hanno permesso di mettere in evidenza e scendere in profondità rispetto agli atteggiamenti e ai comportamenti degli intervistati sul tema della valutazione.

Le interviste sono state effettuate ai quattro operatori dell'ufficio di piano del Plus Anglona, Coros, Figulinas, due strutturati con un impiego part-time in distacco dal Comune capofila, il Comune di Osilo, e due assunte con un contratto temporaneo. I primi svolgono l'uno la funzione di coordinatore, il

secondo ricopre l'incarico di assistente sociale. Le seconde figure si occupano principalmente della supervisione dei progetti e del supporto amministrativo.

La partecipazione part-time delle figure strutturate e la precarietà contrattuale dei restanti operatori saranno uno degli elementi che nella prospettiva della carenza di personale dell'ufficio, costituirà uno dei fili conduttori delle riflessioni degli intervistati.

La ricerca sul campo è stata pensata attorno alla necessità di capire l'idea, l'opinione, l'atteggiamento, i comportamenti, le pratiche, ma anche le frustrazioni degli operatori riguardo la valutazione.

I quesiti posti nel nostro disegno della ricerca ruotavano intorno alla loro concezione della valutazione, se coincidesse con quelle diffusa maggiormente in letteratura, quale utilità loro assegnassero relativamente alle funzioni di *learning*, *accountability* o di adempimento ad un dispositivo legislativo o se loro, altrimenti, attribuissero validità differenti. Abbiamo tentato di capire se nelle loro esplicitazioni si potessero riscontrare alcune ambiguità semantiche, se sovrapponevano il concetto di monitoraggio con quello di valutazione, se intendessero la valutazione come verifica o misurazione, se confondessero questa con l'accreditamento o con il riscontro delle performance, se avessero della valutazione un'idea di miglioramento o di controllo reciproco.

Il lavoro ha provato ad esplorare se, come e quando gli operatori dell'ufficio di piano avessero fatto esperienze rispetto a pratiche valutative, e come queste avessero trovato declinazione e si fossero sviluppate.

La domanda di ricerca si è concentrata su quali fossero i vissuti e le pratiche nel lavoro dell'equipe multiprofessionale dell'Ufficio di Piano del Plus Anglona Coros Figulinas sul tema della valutazione.

### 6.3 Il documento del Piano Locale Unitario dei Servizi.

Il principale documento a disposizione dell'Ufficio di Piano programmazione è il Piano Locale Unitario dei Servizi dell'ambito Anglona Coros Figulinas.

Costituisce la fonte di pianificazione primaria nella quale si danno le informazioni più importanti sul piano statistico, si illustra la struttura operativa, si elencano le progettualità e si danno le linee guida per la futura programmazione.

In particolare si descrive il Plus come “uno strumento di programmazione integrata con cui i diversi soggetti sociali di ogni distretto (Comuni, ASL, Provincia, Istituzioni scolastiche, Cooperazione sociale, soggetti sociali solidali, ecc.) mettono a disposizione le proprie competenze ed esperienze al fine di definire assieme obiettivi, strategie e interventi per la prevenzione, tutela, cura e sviluppo della persona e della comunità”<sup>153</sup>.

I Plus nascono dalla considerazione che i bisogni di una persona e di una comunità non possono essere considerati frammentati e disuniti ma debbono essere considerati in una logica unitaria e composita.

Per far fronte a questo obiettivo e conseguentemente per il raggiungimento del benessere personale e collettivo della popolazione, gli strumenti che concorrono al perseguimento di questi obiettivi non possono essere strutturati in maniera disorganica e disorganizzata.

La necessità quindi di un coordinamento, in un'ottica di economizzazione delle risorse e razionalizzazione della spesa, porta alla costituzione di uno strumento che integri le sfere fin qui descritte.

Dalla illustrazione sopra riportata si delineano alcuni elementi caratterizzanti che ritroveremo costantemente anche nel nostro lavoro di ricerca sul campo.

Da un lato l'integrazione dei servizi socio-sanitari e di quelli sociali sovra-comunali, dall'altro l'attenzione al mettere al centro la persona sia come destinatario delle attività di protezione, cura e promozione umana, dall'altro nelle sue strutture organizzative intese come quella pluralità di soggetti che fanno

---

<sup>153</sup> Piano Locale di Unitario dei Servizi dell'ambito Anglona Coros Figulinas triennio 2012/2014, pag. 3.

riferimento al privato sociale e che costituiscono un interlocutore sia in una logica di gestione dei servizi che in una prospettiva di programmazione e valutazione degli interventi.

Un allargamento della platea interessata che non interseca solo gli attori istituzionali storicamente preposti all'organizzazione e alla gestione dei servizi, ma una inclusione di organizzazioni della società civile che porta dentro l'elaborazione e l'implementazione delle politiche sociali punti di vista ed esperienze nuove.

Lo strumento operativo che il legislatore regionale individua per il *management* del sistema integrato dei servizi sociali è l'Ufficio di Piano, che nell'ambito dell'Ente capofila svolge le funzioni di: “rappresentare le condizioni complessive della popolazione dell'ambito, proporre obiettivi di salute e benessere, proporre iniziative di coinvolgimento e rafforzamento della comunità locale, evidenziare possibili squilibri territoriali, identificare l'offerta dei servizi, progettare una pianificazione integrata degli interventi<sup>154</sup>”

Il Plus Anglona Coros Figulinas in particolare è costituito da ventitre Comuni con ente capofila il Comune di Osilo.

Si tratta di un territorio vasto che comprende una popolazione di circa cinquantamila persone. L'ambito di riferimento si situa nel Nord Sardegna all'interno della provincia di Sassari nel contesto del distretto socio-sanitario n. 1.

Il Plus si trova attualmente nella fase conclusiva del triennio di programmazione. e l'ufficio di piano ha redatto quello che attualmente è la più recente e completa documentazione di programmazione, il Piano Locale Unitario dei Servizi, appunto, del triennio 2012-2014.

Si tratta di un documento che riporta da un lato la valutazione delle attività precedenti e dall'altro sulla base di questa riprogramma le azioni future.

Il Piano è suddiviso in quattro principali aree tematiche: Aree Anziani - Aree Minori, Giovani, Famiglia – Area Disabilità e inclusione sociale – Azioni trasversali a tutte le aree.

Ogni area trova al proprio interno un sottoinsieme di progetti o servizi declinati, anche se non in maniera uniforme, in termini di obiettivi, risultati,

---

<sup>154</sup> Piano Locale di Unitario dei Servizi dell'ambito Anglona Coros Figulinas triennio 2012/2014, pag. 4.



attività, destinatari, contesto d'intervento, metodologia d'intervento, strumenti di valutazione, dotazione finanziaria.

In particolare, relativamente agli strumenti per la valutazione si registra un diffuso utilizzo del questionario. In questo senso se prendiamo in considerazione l'aspetto numerico dei beneficiari possiamo riscontrare una effettiva utilità nella tecnica utilizzata. Non è esplicitato però l'uso e la finalità del questionario e sembra poco evidente anche il progetto valutativo che sta alle spalle della somministrazione dello strumento. Vogliamo registrare questo aspetto seppur consapevoli del fatto che il documento di Piano non costituisce di per sé uno strumento che ha come finalità la valutazione.

Tabella 8

<p><b>Metodologia di valutazione dei processi e dei risultati finali:</b> rilevazione numero richieste d'accesso al servizio; rilevazione numero interventi attivati; organizzazione tavoli di coordinamento per la verifica del buon andamento delle attività programmate; ottimizzazione delle informazioni erogate per l'accesso ai servizi.</p> <p><b>Strumenti della valutazione della qualità percepita</b> Somministrazione questionari (job satisfaction) agli operatori coinvolti nell'erogazione del servizio per la valutazione del servizio; Somministrazione questionari (customer satisfaction) all'utenza per la valutazione della soddisfazione rispetto alle prestazioni erogate; Somministrazione questionari sulla percezione del servizio per gli amministratori degli enti interessati ed operatori degli uffici di servizio sociale; La somministrazione di questi questionari consentirà il confronto incrociato e, di conseguenza, la rilevazione di eventuali discrepanze tra la percezione del servizio offerto all'utente e la percezione dei soggetti erogatori dello stesso.</p>
---

Fonte: Documento Plus 2012/2014. Elaborazione estratto scheda progetto "nuovo appalto servizio di educativa territoriale"

Tabella 9

<p><b>Strumenti della valutazione:</b> somministrazione questionari di valutazione del servizio per gli operatori; somministrazione questionari di valutazione del servizio utenza; somministrazione questionari di valutazione del servizio amministratori enti interessati ed operatori degli uffici di servizio sociale; rilevazione del numero delle segnalazioni negative in merito all'espletamento del servizio; rilevazione del numero delle convenzioni effettuate con i soggetti del terzo settore per eventuali collaborazioni nella gestione del servizio</p>
---

Fonte: Documento Plus 2012/2014. Elaborazione estratto scheda progetto "nella rete, da un nodo all'altro"

;

All'interno della descrizione dei singoli progetti si osserva però un preciso riferimento al concetto di valutazione con una specifica relativa ad un progetto innovativo denominato "Monitoraggio e Valutazione".

Il progetto, che assume carattere trasversale e tutti gli altri, individua il proprio obiettivo principale: "l'ipotesi fondamentale su cui si fonda il progetto è che nel controllo continuo delle attività progettuali durante la fase di realizzazione (Monitoraggio) e del grado di raggiungimento degli obiettivi (Valutazione) consentirà di riflesso di mettere in luce l'efficacia e l'efficienza dello stesso strumento Plus".<sup>155</sup>

La valutazione sembrerebbe qui declinarsi in una logica che rimanda all'approccio del Quadro Logico del ciclo del progetto dove dati determinati risultati e controllando che si realizzino le attività svolte si può apprezzare o meno il grado di raggiungimento degli obiettivi.

La descrizione del progetto è dettagliata nell'individuare una ricca pluralità di soggetti che beneficiano di tale azione, quali l'utenza e i familiari di riferimento, la cittadinanza, le amministrazioni comunali, gli uffici e servizi sociali, le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, le scuole e qualsiasi altro soggetto impegnato nell'erogazione e nella fruizione dei progetti.

Una eterogeneità di attori così come effettivamente è nello spirito della legge che regola i Plus. Un sistema di consultazione e partecipazione che coinvolge soggetti istituzionali e soggetti sociali.

Il progetto duplica poi i livelli di azione: da un lato quelle previste per il monitoraggio, dall'altro quelle per la valutazione.

In particolare per il monitoraggio comprende la raccolta e l'analisi delle informazioni e la predisposizione di report periodico di monitoraggio. L'azione di valutazione invece si divide in due momenti: la valutazione in itinere e quella finale. La valutazione in itinere accentua le sue funzioni nella misura in cui riesce ad intervenire e modificare elementi critici che possano comprometterne il buon esito e in seconda istanza ottenere informazioni utili per interventi futuri. La valutazione finale dovrà sintetizzare gli elementi che riguardano la realizzazione

---

<sup>155</sup> Piano Locale di Unitario dei Servizi dell'ambito Anglona Coros Figulinas triennio 2012/2014, pag. 70.

del progetto che possano illustrare i risultati ed evidenziare se l'esperienza acquisita possa essere trasferita in altri contesti. In questo il report finale di valutazione costituisce l'elemento essenziale per la futura programmazione.

In dotazione alle azioni di monitoraggio e valutazione saranno forniti alcuni strumenti: per il primo un software all'interno del quale saranno inserite le informazioni utili al monitoraggio; per la valutazione si farà riferimento ai questionari e ai verbali dei tavoli di coordinamento.

In questo approccio sembra potersi definire un vero e proprio progetto di monitoraggio e valutazione, che assume un carattere trasversale rispetto alle altre azioni, ma che acquisisce autonomia e autorevolezza in funzione anche di una propria dotazione finanziaria. L'attenzione rivolta alla valutazione con riferimento anche all'allocatione di risorse anticipa una attenzione e una considerazione positiva delle pratiche ad essa collegate. In senso strettamente legato alla parte della valutazione sul piano metodologico non si riporta il nesso tra tecniche utilizzate e obiettivi da raggiungere mentre per quanto riguarda il monitoraggio ampia fiducia si affida all'utilizzo di un software per l'archiviazione e la catalogazione dei dati.

Al monitoraggio si affida il compito di produrre una analisi delle informazioni raccolte funzione che non gli è attribuita se intendiamo il monitoraggio come quella attività di verifica dell'andamento delle attività e della loro relativa realizzazione. Al contrario si indica come strumento di valutazione i verbali delle riunioni dei tavoli di coordinamento periodici. In senso stretto generalmente i verbali costituiscono uno strumento di accertamento legato all'implementazione di una attività, anche se qui, probabilmente avendo un approccio tassonomico si possono mettere in campo analisi del testo che possano ritornare utili in una identificazione di elementi utili alla migliore comprensione dei programmi e dei progetti, pur non trattandosi di documenti complessi che sarebbero la piattaforma ideale per un'analisi tassonomica.

Tabella 10

### **AZIONE DI MONITORAGGIO**

Il monitoraggio si svolge periodicamente, inizia nel momento in cui incomincia la fase di realizzazione e termina contestualmente alla chiusura di tutte le attività, comprese quelle di rendicontazione.

Ha una duplice finalità informativa e conoscitiva:

1. fornisce le informazioni necessarie per il controllo periodico e sistematico dell'iniziativa, così da garantire tempestivamente, se necessario, opportuni interventi correttivi;
2. costituisce la fonte di informazione principale per la valutazione in itinere, finale e per quella ex post, infatti i diversi RPM ( Report Periodico di Monitoraggio) della stessa iniziativa, che si sono succeduti periodicamente durante la fase di Realizzazione, contengono le informazioni salienti necessarie a individuare il processo attuativo.

Il monitoraggio comporta lo svolgimento di due azioni principali:

- 1) Raccolta e analisi delle informazioni (si tratta di un processo continuo che avviene contestualmente all'avvio di ogni iniziativa e procede con l'avanzamento dell'intervento accumulando in maniera progressiva le informazioni necessarie.
- 2) Predisposizione del report periodico di monitoraggio.

### **AZIONE DI VALUTAZIONE**

La valutazione in itinere rappresenta un valido strumento di aiuto nell'ambito delle sue funzioni decisionali,

per due fondamentali motivi:

- 1) Il primo consiste nella possibilità che si intervenga e modifichi (o revochi nei casi più estremi) l'intervento in corso d'opera qualora si evidenzino elementi critici (riferiti sia al contesto sia all'intervento) che potrebbero comprometterne il buon esito.
- 2) Il secondo fattore di interesse derivante dalla valutazione in itinere è rappresentato dalle informazioni che possono essere acquisite in vista di futuri interventi. Queste possono, ad esempio,

riguardare:

La valutazione finale dovrà sintetizzare tutti gli elementi inerenti la realizzazione del progetto che siano in grado di:

- illustrare i risultati conseguiti
- evidenziare se l'esperienza acquisita dalla realizzazione del progetto possa trasferirsi ad altre situazioni analoghe (retroazione)

Il Rapporto di valutazione finale assume un'importanza cruciale in quanto da esso è possibile trarre:

- un quadro conoscitivo degli esiti conseguiti dall'iniziativa, di fondamentale importanza per informare

i vari interlocutori esterni sulle attività svolte

- alcuni parametri standard di riferimento quali il calcolo dei costi e tempi medi unitari che possono

essere utilizzati come parametro per la progettazione di interventi futuri

la sintesi delle esperienze acquisite attraverso l'iniziativa: le conclusioni rappresentano input principali

per riavviare la futura programmazione dei servizi di cui al PLUS

### **STRUMENTI**

Riguardo al monitoraggio :

ciascun operatore sociale dei Comuni dell'ambito sarà dotato di un apposito software ( e ovviamente della necessaria assistenza ad un suo utilizzo efficace), all'interno del quale saranno inserite tutte le informazioni utili al monitoraggio.

L'aspettativa è che gli elevati costi per l'acquisto e la gestione dei software saranno nel tempo "ammortizzati" dalla economicità e praticità del suo utilizzo che consentiranno di:

- abbattere le attese relative all'invio da parte dei comuni delle informazioni richieste
- uniformare le modalità di raccolta dei dati
- uniformare i tempi di rilevazione
- minimizzare il carico di lavoro altrimenti richiesto agli operatori sociali

Per la valutazione:

- questionari di valutazione organizzati per fase progettuale e per target di destinatari
- questionari di valutazione per i soggetti della rete
- verbali redatti in occasione dei tavoli di coordinamento periodici

Fonte: Documento Plus 2012/2014. Elaborazione estratto progetto “ monitoraggio e valutazione”

L'elemento che si presenta dall'analisi del documento ripropone una distonia che spesso viene evidenziata anche in letteratura tra la concezione di valutazione e quella di monitoraggio. L'utilizzo dell'uno o dell'altro riguarda gli obiettivi che si intendono raggiungere e i bisogni a cui si deve sopperire.

Si può riscontrare un approccio alla visione delle progettualità descritte in chiave positivista. La filosofia che alimenta infatti i progetti sembra quella legata al ciclo del progetto e al Quadro Logico che immaginano il raggiungimento degli obiettivi del progetto come il susseguirsi di una serie attività in un iter rigido e consequenziale.

#### **6.4 La percezione della valutazione nel sistema dei servizi**

Alcune degli elementi posti in evidenza nell'analisi documentale

Sebbene nei provvedimenti legislativi che riguardano l'organizzazione dei Plus e nei documenti analizzati il tema della valutazione occupi uno spazio considerevole gli operatori dell'Ufficio di Piano da quello che si evince dall'analisi delle interviste effettuate la considerazione che viene fatta sulla sua reale applicazione è di un sostanziale ritardo:

“come dire è un po' il ...per quanto mi riguarda, il tallone d'Achille, questo della valutazione, non è un caso che da un po' di tempo a questa parte, insomma ci stiamo ragionando e ripetendo... perché, fra tante cose, credo valide ed importanti che facciamo, forse è uno degli aspetti che finora abbiamo trascurato di più” .

[intervistato 1]

Gli intervistati mettono in rilievo come secondo loro la proposizione di pratiche di valutazione sia un aspetto lacunoso nella loro programmazione e si rammaricano del fatto che invece meriterebbe maggiore cura:

“più di una volta l’impressione è che la valutazione sia più nelle cose, nella percezione delle cose, nelle scelte che facciamo piuttosto che in un percorso coerente, definito, scandito, di modalità, di tempi, di strumenti, cioè di fatto tranne che per alcuni progetti, che come dicevo l’altra volta, questa cosa non è mai stata fatta, ed è una delle oggettive lacune, secondo me, del nostro Plus, poi non so se altri la facciano con regolarità se la facciano...non lo so però almeno per l’idea che ho io, che abbiamo noi di quello che dovrebbe essere il plus, questa è obiettivamente una parte che ancora non abbiamo curato per ciò che invece avrebbe meritato”

[intervistato 1]

Si mette in evidenza però una capacità se non di autovalutazione, quantomeno di analisi e autocritica nei confronti di una parte lacunosa del sistema di lavori del Plus. Il processo che si mette in atto è quella di una riflessività sul loro operato, o su di una parte di questo.

In particolare si intravedono, già in queste poche parole, alcuni elementi che caratterizzano il lavoro di ricerca: da un lato una considerazione della valutazione come strumento estremamente importante per lo svolgimento delle proprie mansioni, dall’altro però la marginalità che questa ricopre nell’economia generale delle singole attività. Da questo punto di vista ci sembra interessante il richiamo che colloca la valutazione in secondo piano rispetto alle “tante cose, credo valide ed importanti che facciamo”.

Rimane chiara però la necessità di *fare valutazione* perché imprescindibile in un processo di comprensione della realtà e di programmazione delle politiche future:

“Però siamo consapevoli insomma della necessità, dell’imprescindibilità del fatto di andare a applicare dei modelli di monitoraggio e di valutazione e via dicendo”.

[intervistato 1]

Il Plus infatti è uno strumento all'interno del quale insistono differenti funzioni: programmazione, progettazione, gestione, erogazione di servizi, monitoraggio delle attività e appunto valutazione degli interventi.

Questa dimensione plurifunzionale trova conforto anche nella parole dell'intervistato numero tre che evidenzia la debolezza nei processi di valutazione e la incompletezza e quindi inadeguatezza nelle pratiche (che seppur poche in termini quantitativi) vengono attuate:

se parliamo di un ufficio di piano che organizza, pianifica, gestisce, i servizi in base a quanto programmato nel Plus siamo deboli, nel senso che lo facciamo per alcuni progetti non per tutti ehhh, non abbiamo mai intervistato gli stakeholder

[intervistato 3]

Anche qui si fa spazio una visione positivista, in generale della programmazione nei Plus, in particolare della funzione della valutazione: la coerenza tra la programmazione e i risultati raggiunti e la non condivisione delle pratiche con i portatori di interesse invitano a collocare queste riflessioni in tale approccio.

La valutazione poi entra in relazione con le altre sfere di competenza del Plus: la programmazione, la pianificazione, l'attività di gestione legata ai servizi di base. Una visione di supporto al management, che presa la decisione attua un programma, ottiene dei risultati e la valutazione stabilisce il grado di raggiungimento degli obiettivi.

Una molteplicità di azioni che si intersecano con la valutazione ma che in qualche modo con questa entrano in competizione sia in termini di attenzione prestata che di tempo dedicato. Una competizione che, tra l'altro, vede nella maggioranza dei casi la valutazione soccombere.

La valutazione assume un valore, che potremmo dire, rimane sulla carta dell'impianto strategico generale del Plus; tuttavia nel pensiero e nella concezione di rendere più efficace o efficiente il servizio reso ricopre una valenza sostanziale sembra in un'ottica di "misurazione" dei risultati ottenuti:

“secondo me rispetto poi alla riprogrammazione, rispetto alla ehhh all’efficacia, ai risultati di progetto ecc., ci manca questo passaggio insomma della valutazione di ciò che facciamo per capire se effettivamente poi, in qualche modo raggiungiamo”

[intervistato 1]

Qui si intravede, tra l’altro, una idea di valutazione come strumento di *learning*, una finalità legata soprattutto al miglioramento delle politiche e degli interventi messi in campo. Ritorna spessissimo questa concezione delle pratiche di valutazione come mezzo di apprendimento per migliorarsi e per migliorare i propri interventi:

“fare il punto per vedere dove siamo, e cosa potremmo fare per migliorare, ci servirebbe poi appunto per eventualmente ritrarre percorsi, e dire, vabbé qua forse le cose non stanno funzionando molto bene, riproviamo”.

[intervistato 1]

L’intervistato in questo accenna all’idea di “percorso” discostandosi da un visione lineare e facendo riferimento alla valutazione secondo un approccio procedurale nel quale ci si ferma a riflettere sulle cose, le si analizza si tenta di capire *cosa* non è andato bene e cosa invece ha funzionato e *perché*, per poi andare avanti e ritornare sui propri passi: “qua le cose non stanno funzionando molto bene, riproviamo”. Si registra un distacco dalle considerazioni che precedentemente richiamavano un approccio determinista per avvicinarsi ad un approccio che tenga conto e mescoli approcci differenti.

Emerge una certa tensione che lo strumento non riveste importanza solo per la risposta ad un mero adempimento burocratico o al rispetto di una cogenza di legge, ma si propone l’attuazione di percorsi valutativi come momento di ricalibratura e di ri-pensamento delle proprie attività.

C’è però un ulteriore elemento che ci sembra opportuno sottolineare emerso durante alcune interviste. Un elemento che può essere inteso come complementare alle considerazioni precedenti: una valutazione quindi che non ricopre una valenza puramente strumentale alle pratiche lavorative o al miglioramento formale della propria attività ma una riflessione più profonda



legata alla dimensione del sistema e che è messa al servizio delle politiche di welfare attivate nel territorio di riferimento.

Una tensione che non si traduce esclusivamente nel raggiungimento di performance pre-stabilite ma che tradisce una propensione ad un atteggiamento rivolto al contesto di riferimento in termini di miglioramento delle condizioni di vita dei destinatari:

“miglioramento della condizione di vita dei nostri utenti, da un certo punto di vista, dall’altro al miglioramento complessivo del nostro essere nel territorio”

[intervistato 1].

L’interesse collettivo cui fanno riferimento le definizioni (come quella della Stame, ma anche di Bezzi o di Palumbo) che abbiamo utilizzato in questo lavoro assumono una loro dimensione anche nella percezione dell’utilità della valutazione.

Sebbene in alcune interviste emerga con una certa chiarezza l’idea di funzione di miglioramento del contesto generale della valutazione, in alcuni casi registriamo come questa venga associata ai concetti di *performances* e *premiabilità*:

“abbiamo pensato di con un’azienda di sviluppare un piano di valutazione delle performance immaginando anche il discorso di premiabilità [...]però poi ho una valutazione delle performance individuali di ciascuno dai responsabili alle figure non operative, perché i responsabili, tra l’altro i settori sono cinque, sei, per cui i responsabili che devono valutarsi rispetto a quello che hanno dato e rispetto al raggiungimento degli obiettivi dati e poi le figure operative che in questo caso sarebbero i ragazzi delle serre, rispetto a come loro si sono visti e questa valutazione va incrociata con i responsabili”<sup>156</sup>

[intervistato 3]

L’accostamento con l’attuazione, la verifica e il controllo del piano delle performance ci rimanda ad una certa tendenza a collegare una visione aziendale alla valutazione. Lo spirito che anima l’evoluzione del new public management

---

<sup>156</sup> Quello che viene esposto è il riferimento ad un progetto di inclusione sociale per fasce della popolazione con disagi nella quale si costituiva una cooperativa sociale. Per il nostro lavoro è interessante il diretto collegamento che l’intervistato fa tra valutazione e verifica e controllo piano delle performance

come complesso di pensieri e riflessioni verso visione manageriale in questo caso è declinato anche rispetto ai temi della valutazione.

La premialità poi è un concetto che ritroviamo nel decreto Brunetta quando si stabiliscono degli incentivi economici al raggiungimento delle performance stabilite in fase redigente il Piano delle performance.

Una tensione di questa natura la ritroviamo anche nella parole di un altro intervistato che si richiama direttamente alle pratiche di certificazione:

“qualche anno fa eravamo partiti, o ero partito, con l’idea ho detto “adesso ci impegniamo tutti...facciamo...e arriviamo a farci certificare”, cioè ad avere il...perché si possono certificare i servizi, il certificato di qualità, e quindi andare a cercare tutto ciò che occorre fare in funzione di questa cosa, perché questo evidentemente ci avrebbe consentito di fare un importante salto di qualità”

[intervistato 1]

L’uso della certificazione come garanzia delle proprie performance è appunto uno strumento assai diffuso nel mondo delle aziende. Le varie certificazioni però costituiscono essenzialmente il controllo del raggiungimento di alcuni standard attraverso lo svolgersi regolare di procedure stabilite a priori. Al loro interno manca quindi quell’idea di *processo* che alimenta l’individuazione degli elementi che hanno funzionato, *come* hanno funzionato e *perché* sulla base di una attenta riflessione delle dinamiche e delle variabili intercorse nello svolgimento di un determinato programma.

Anche il richiamo alla qualità apre a differenti suggestioni. È evidente che tutti auspichiamo a “servizi di qualità”; il punto è capire che cosa si intende e quali siano i suoi elementi caratterizzanti. Spesso infatti si traduce la qualità con una serie di livelli standardizzati, validi in qualunque contesto che non permettono una approfondita valutazione sulla *bontà* del programma o del servizio.

Un ulteriore elemento significativo emerso dalle interviste è contiguo alla sovente confusione tra il termine monitoraggio e valutazione.

Nel nostro particolare caso però abbiamo riscontrato più che una sovrapposizione dei due campi una visione del monitoraggio e dei possibili

strumenti tecnologici ad esso legati, una fiducia nell'utilizzo di questi mezzi, sulla loro capacità di sciogliere buona parte dei nodi critici legati alla valutazione.

Emerge con evidenza la consapevolezza che la buona riuscita di un programma, di un progetto o di un intervento sia necessaria legata ad una fase di monitoraggio che accompagni l'intero iter. Rispetto a questo in alcune interviste spesso si registra una particolare propensione a considerare questo aspetto di fondamentale:

“Una cosa importante che è un mio pallino già da anni (ride) che ho tentato di trasmettere al coordinatore, forse stavolta ci stiamo arrivando è l'applicazione della tecnologia, in particolar modo l'applicazione di un software, l'utilizzo di un software per la rilevazione quotidiana e degli operatori dei comuni, ma insomma anche del plus, tant'è che ne parlavamo l'altro giorno e dicevamo della difficoltà degli operatori dei comuni e io dicevo “si prima siamo noi, l'ufficio di piano, che diamo l'esempio, iniziamo ad utilizzarlo noi, ehh poi gli altri appunto seguiranno” mhhh quindi l'utilizzazione di un software di modo che, iniziando magari da alcuni interventi e non diffondendolo immediatamente, giusto per l'appunto come dicevo prima, creare quella cultura gradualmente anche negli operatori dell'utilizzo del software quindi della raccolta dati”.

[intervistato 2]

L'uso di uno strumento tecnologico, seppure sofisticato, preciso ed utile rimane sempre sullo sfondo di quel mosaico di riflessioni epistemologiche e metodologiche, che dovrebbero anticipare qualsiasi piano operativo, appunto nel quale il software sopra richiamato dovrebbe essere giusto un tassello fra tanti.

La ricerca dei dati e delle informazioni è senza dubbio importante; d'altronde la valutazione si configura anche come un'attività di comparazione tra uno stato iniziale e uno stato finale verificatosi alla fine della realizzazione del nostro programma e del raggiungimento o meno degli obiettivi prefissati o rimodulati nel corso d'opera.

Quindi è stato interessante notare ed approfondire come in questi passaggi il valore dello strumento in se e non la riflessione che starebbe dietro il suo utilizzo prendesse corpo con particolare sostanza. La sensazione è che spesso

questo possa essere utilizzato come veicolo per traghettare la propria azione verso il mare sicuro della oggettività.

Il tema della “oggettività delle azioni” è abbastanza ricorrente. Da un lato questo si traduce con l’esigenza di programmare e attuare politiche sulla base di una reale conoscenza (quantomeno in una dimensione macro e quantitativa) del contesto in vi queste dovrebbero insistere. Dall’altro si denota una sorta di fiducia cieca nella “scientificità del metodo” quale parafulmine rispetto ad eventuali difformità tra i risultati annunciati e quelli ottenuti. Come abbiamo visto, ad esempio in Marradi, l’utilizzo del metodo scientifico non può essere considerato come la soluzione magica che risolve tutte le questioni e pone a riparo da eventuali e possibili errori.

Senza un approccio “scientifico” non si può organizzare e gestire una valutazione (lo abbiamo visto in quello che viene definito il disegno della valutazione citando Bezzi ma facendo riferimento anche a De Ambrogio) ma la discrezionalità del valutatore e i limiti che questo porta con se devono sempre essere tenuti nella debita considerazione.

Premesso questo però c’è una consapevolezza che le pratiche di raccolta delle informazioni che in questo momento sono diffuse tra gli operatori dell’ufficio di piano non costituiscono una piattaforma totalmente affidabile o comunque non più completamente soddisfacente:

“stiamo lavorando per creare una sorta di sistema di monitoraggio per poi arrivare appunto ad una valutazione che sia insomma basata su dei dati oggettivi. Questo perché? Perché ci siamo resi conto nella fretta, come dicevo prima, nella foga di dare risposte, avviare per forza determinati progetti, qualitativamente cioè per andare a dare nell’attualità questi progetti, e per la loro riprogrammazione ehh non si può prescindere dalla valutazione del lavoro fatto, dalla valutazione basata elementi oggettivi, che spesso magari in passato soprattutto ci siamo trovati a non avere perché non erano stati raccolti.”

[intervistato 2]

“spesso ci fermiamo a un’idea più o meno vaga di quello che succede, che grosso modo riteniamo che le cose non vadano tanto male, altrimenti (ride) tutti sarebbero venuti sotto i nostri uffici (ride) , ehh però aldilà di questo, quella cosa che

deve essere più scientifica più mirata obiettivamente non l'abbiamo fatta se non in alcuni progetti”

[intervistato 1]

“in molti servizi noi abbiamo tantissime cooperative, parlo di Sad e Set, dove magari c'è un consorzio dietro, per cui non abbiamo mai chiesto loro niente, cioè loro ci danno un servizio noi li paghiamo è ovvio che ci sono incontri di coordinamento, però ufficialmente proprio sul tema specifico, monitoraggio e valutazione del servizio, come qualità erogata, qualità percepita, outcome, ricaduta sul territorio rispetto a quelle che sono gli investimenti non sono di tipo economici non lo abbiamo mai fatto. E poi intervistare il volontariato, intervistare le altre imprese sociali, intervistare il territorio con tutte le risorse che esso contiene e riporta, non lo abbiamo mai fatto. E, secondo me, è un aspetto che invece non solo va colto ma a cui bisogna dare molta molta rilevanza”.

[intervistato 3]

Si intuisce una differente e più articolata visione della valutazione che include come attori protagonisti anche gli stakeholders, in linea con la legge 23/2005 che pone al centro dell'elaborazione delle politiche sociali anche gli attori sociali e non solo quelli istituzionali.

La percezione, l'idea più o meno vaga o la mancanza di un feedback da parte del territorio se non attraverso delle procedure informali, vengono vissute però come un elemento di estrema criticità nell'economia generale della valutazione e nella reale possibilità di applicarla con metodo e continuità.

Un punto di debolezza che non ha però limitato il lavoro dell'ufficio di piano nella costruzione del bilancio sociale.

Il bilancio sociale è strumento sempre più frequentato nella dimensione valutativa dei servizi sociali. In Sardegna, in particolare, trova una sua collocazione e dignità non solo operativa ma anche normativa, avendo il legislatore inserito la pubblicazione del bilancio sociale, elaborato con la partecipazione dei soggetti coinvolti nella conferenza di programmazione, come momento di valutazione con particolare rimando allo stato di realizzazione locale del sistema integrato, all'andamento della spesa sociale e agli esiti dei progetti sperimentali eventualmente attivati.

Dall'analisi delle nostre interviste emerge come uno dei momenti più significativi dell'attività del Plus e in particolare quelle che hanno avuto stretta correlazione con le tematiche della valutazione. Ritorna tantissimo come esempio di buona prassi, di lavoro congiunto tra gli operatori, come finestra aperta sul contesto di riferimento. Sicuramente c'è stata una motivazione legata ad un adempimento legislativo, ma abbiamo potuto percepire un sincero entusiasmo, e forse una certo nostalgico ricordo di quell'esperienza:

“l'abbiamo fatto in termini di queste sono le cose, mette bene in evidenza i punti di criticità, i punti di forza, le risorse impegnate, sia economiche che professionali. Ehhhh, niente, è andato molto bene, è piaciuto molto, anche per l'impostazione e anche per lo spessore, la profondità con cui abbiamo presentato i servizi”

[intervistato 2]

Allora si fa sempre così, si vede cosa c'è in campo, il benchmarking non guasta, per cui abbiamo visto come erano gli altri e abbiamo detto questo modello ci piace, questo no. Quello di Ozieri ci è stato molto utile perché è schematico e va per colonne, tre colonne per, chiamiamole così per servizio/progetto a me piaceva perché era schematico, però personalmente, la mia è una critica costruttiva, l'ho trovato poco approfondito, per cui siamo partiti da lì a qual tempo Sassari non lo aveva ancora fatto e io ho seguito dei corsi su come si redige un bilancio sociale per cui la filosofia del bilancio per me era fondamentale, altrimenti è un resoconto economico con due parole sopra

[intervistato 2]

abbiamo fatto nel bilancio sociale una presentazione di tutti i servizi, poi abbiamo fatto una scheda di ciascun servizio, con i relativi punti di forza e punti di debolezza e poi c'erano risorse impegnate, soldi e persone, poi alla fine c'era un rendiconto economico, [...] per cui lo articolava in maniera estremamente più dettagliata, però leggendo il bilancio uno diceva, beh fammi vedere come è andata questa cosa e uno si faceva un'idea sia di cosa com'era stato sviluppato il servizio, sia degli esiti che aveva e i risultati attesi, risultati raggiunti e quello che appunto determinava la successiva programmazione nel successivo Plus.

[intervistato 2]

Il bilancio sociale appare dunque come un momento in cui si è creato un vero fermento all'interno dell'ufficio di piano, fermento ovviamente inteso all'interno del tema della valutazione. Il percorso che si è utilizzato per la sua realizzazione soffre però di quella manchevolezza di approccio scientifico che è stata anticipata sopra e che effettivamente trova riscontro nell'analisi del processo di costruzione dello strumento:

“Poi, come abbiamo proceduto per il bilancio, ti ripeto [...], queste erano delle osservazioni, che ci faceva la cooperativa, che appunto gestiva quei servizi e le risposte che abbiamo raccolto nelle varie conferenze dei servizi.”

[intervistato 2]

Una valutazione fatta sulla base delle considerazioni che venivano fornite dai soggetti che prestavano il servizio e dal ritorno della conferenza dei servizi, ma che non si basavano sul quel sistema di fasi proprio del disegno della valutazione.

Generalmente però il bilancio sociale non è considerato una modalità di

Un altro elemento che come già anticipato sopra è stato particolarmente sentito nello svolgimento delle interviste è stato quello relativo alle composizione organica dello staff. La questione delle risorse umane o dell'assenza di queste ritorna quasi come fosse un elemento strutturale e congenito, sul quale ormai sembra quasi esserci una sorta di abitudine, se non assuefazione.

In realtà il peso di questa condizione emerge con il carico di tutte le sue conseguenze proprio quando vittima della necessaria selezione delle priorità la valutazione subisce i danni più evidenti:

“non per fare la solita rivendicazione sindacale, però per lavorare in quel modo, avresti dovuto avere una dotazione organica probabilmente almeno doppia di quella che hai, cioè in modo che ciascuno abbia il suo compito preciso , quello faccia...quello rende conto...con report con tutto quello che occorre fare, e allora riesci ad avere una gestione più attenta”.

[intervistato 1]

“l'emergenza quotidiana, io credo che derivi: uno dal...sicuramente dalla carenza di personale che viene dedicata ai servizi sociali, che spesso e volentieri sottovalutati a livello di risorse materiali, economico finanziarie e risorse di personale nei piccoli comuni, nonostante siano in genere il secondo centro di costo a livello di importanza, parlo di bilancio comunale ehho dopo l'ufficio tecnico. Io parlo della nostra realtà: comuni mediamente che vanno dai sotto i 1000 abitanti piuttosto che i 5000. Sovente troviamo uffici tecnici che hanno i loro quattro o cinque geometri piuttosto che...noi abbiamo una realtà nell'ufficio sociale, che va dall'handicap agli anziani piuttosto che al tribunale dei minori piuttosto che di tutto di più, perché poi all'operatore

sociale di un piccolo comune capita di occuparsi della blue tongue, del cimitero, che sono cose che ehhh...quindi devi avere intanto una preparazione vastissima e conoscere una marea di leggi di settore piuttosto che...perché vai dai nefropatici ai talassemici e via dicendo...quindi magari una maggiore attenzione...perché poi il politico vuole molte risposte, però non ne consegue una dotazione di personale congruo per fare tutto questo.”

[intervistato 2]

La continua emergenza, l'assenza di personale e la mancanza del tempo per espletare in maniera correttamente efficace tutte le proprie mansioni costituiscono lo sfondo sul quale gli operatori dell'ufficio di piano disegnano la propria frustrazione nel non poter ottemperare completamente al complesso ed articolato sistema di attività che devono implementare.

Una frustrazione acuita da alcune scelte politiche ed istituzionali che non valorizzano la delicata dimensione sociale che un Plus deve vivere se inteso come avamposto di un welfare territoriale che vuole presentarsi ai cittadini con un sistema dei servizi sociali e sanitari integrati.

In questo senso si sottolinea un ultimo aspetto che viene messo in evidenza dall'interazione degli intervistati attraverso la *chiaccherata* del focus group. Un giudizio negativo nei confronti dei dispositivi normativi che regolano i processi di valutazione all'interno della Pubblica Amministrazione, che vede come ultimo esempio, di un percorso non sempre condiviso da chi poi quelle pratiche le deve implementare o ne è destinatario:

“R: mh mhh sul rapporto invece alle prescrizioni di legge come la vivete la valutazione? Perché esiste anche una parte relativa alla valutazione vostra come operatori, come la vivete?”

I1: male (ride)

R: male! (ride)

I1: male...no male nel senso che ad esempio per quinto mi riguarda e poi abbiamo anche una situazione tutto sommato anche abbastanza particolare, per cui parlando dell'ufficio di piano io dovrei fare la valutazione delle figure strutturate e finora...bè Mirko ha iniziato da pochi mesi ma sarebbe l'unica figura su cui potrei fare la valutazione, le altre non rientrano nella valutazione di legge, così come io dovrei essere valutato dalla amministrazione, però bontà sua l'amministrazione non ci danno nemmeno l'indennità del risultato da tre anni e non ha a sua volta previsto a monte gli obiettivi, perché devono assimilare gli obiettivi a ciascuna struttura per poi valutare alla fine se gli



obiettivi sono stati raggiunti o meno e quindi anche lì siamo largamente carenti, sai da l punto di vista sostanziale e sia da quello economico, diciamo che ad esempio noi non sappiamo che fine faranno quei fondi che erano stati destinati ad indennità dei risultato”

[focus group intervistato 1]

“nel momento in cui si è stabilita questa difetta fra politica e gestione, in qualche modo si sono voluti responsabilizzare maggiormente gli incaricati alla gestione quindi con un assetto e un meccanismo che consentisse in maniera così più o meno piramidale di valutare ai diversi livelli per cui appunto dicevo, io sono tenuto a valutare i collaborati, ma anche lì siamo stati largamente inadeguati. Tutto sommato è carente di strumenti, anche lì bisognava informare i collaboratori di quali erano i loro obiettivi da poterli valutare, cosa che non è stata fatta, per cui la valutazione la facciamo ma è quasi un pro forma insomma, devi dare dei punteggi alla fine dell’anno in una scheda”

[focus group intervistato 1]

In quest’ultimo passaggio si fa riferimento alla legge Bassanini di riordino della Pubblica Amministrazione e delle relative competenze dei suoi livelli. Si registra una distanza profonda tra la legislazione nazionale e la possibilità reale di poter applicare i dispositivi in essa contenuti. Gli intervistati mettono in evidenza oggettive difficoltà di recepimento di prescrizioni che appaiono complicate da poter ottemperare in una condizione di deficit di personale, di aumento di burocrazia, spesso senza che questa abbia poi una reale ricaduta virtuosa nel contesto in cui viene proposta nel quadro di un acutizzarsi della crisi e del disagio economico e sociale della popolazione.

Gli operatori che sono l’avamposto delle istituzioni e che vivono in simbiosi con le emergenze sociali del territorio, ritengono dunque la valutazione uno strumento valido, necessario ed addirittura imprescindibile nell’esecuzione delle proprie attività pur riconoscendone limiti e difficoltà nel metterlo in pratica.

## NOTE CONCLUSIVE

Il lavoro portato avanti durante l'elaborazione di questa tesi ha rilevato molti degli aspetti che durante la fase dello studio teorico e durante la fase degli approfondimenti concettuali sono stati messi in evidenza.

Le domande della ricerca vertevano sulla necessità di capire quali erano i vissuti e le pratiche percepite che gli operatori dell'Ufficio di Piano del Plus Anglona Coros Figulinas sul tema della valutazione nello svolgimento del loro lavoro.

La ricerca è stata portata avanti attraverso l'utilizzo di un metodo che si richiama alla tradizione delle famiglie non standard o qualitative.

Questo approccio ha permesso di realizzare una serie di attività volte a comprendere *in profondità* le dinamiche e le percezioni che si sviluppavano.

In una prima fase è stata effettuata una analisi documentale che ha interessato i principali documenti prodotti dall'Ufficio di Piano. In particolare ci siamo soffermati sulla documentazione più recente legata al documento del Piano Locale Unitario dei Servizi.

In questo abbiamo potuto apprezzare un utilizzo estremamente diffuso del termine valutazione. Lo abbiamo incontrato sia nella descrizione delle singole progettualità portate avanti dall'Ufficio di Piano, sia in una specifica sezione dove si inseriva il progetto di "Monitoraggio e Valutazione" trasversale a tutta la programmazione del Plus.

Nella produzione documentale si riscontra un continuo richiamo alla valutazione evidenziando quindi una considerazione alta dell'utilità delle pratiche ad essa collegate. Si evince quasi una riconoscenza del livello sociale della valutazione come strumento imprescindibile per la programmazione, progettazione e realizzazioni di intervento.

Ranci Ortigosa parla approfonditamente di questo affidarsi alla valutazione come strumento valido per la costruzione delle politiche sociali soprattutto se queste nascono in un contesto dove prevale il circuito decisionale, implementativo e valutativo.

Nell'analisi documentale abbiamo riscontrato un utilizzo molto ampio di uno strumento tecnico come il questionario.

Il questionario trova legittimità in moltissime occasioni e viene elencato in una vasta pluralità di declinazioni e funzionalità: il questionario per misurare il grado di soddisfazione dell'utente, sulla percezione del servizio, sulla percezione del lavoro svolto dagli operatori, somministrato poi ad una platea di destinatari che vanno dai destinatari degli interventi, agli operatori sociali, ai soggetti istituzionali.

L'impressione è che spesso ci si affidi totalmente alla tecnica e che l'applicazione di questa preservi totalmente da errori o manchevolezze. La letteratura, si pensi a Marradi, ma nello specifico campo della valutazione professionale anche a Bezzi, mettono in guardia da questo aspetto proprio perché è straordinariamente ricorrente incontrare esempi in cui si confonde la tecnica con i metodi o con la metodologia. Questa possibilità può venir meno se si hanno chiari e distinti i campi semantici ma anche le funzionalità operative dei metodi e delle tecniche di una ricerca sia essa sociale, o come in questo declinazione, valutativa.

Il tema della predominanza della tecnica la ritroviamo evidenziata anche sotto un'altra prospettiva. La necessità manifestata di utilizzare strumentazione tecnologica (in questo caso il riferimento è ad un software di gestione dei dati) assume un'enfasi che tradisce l'idea secondo la quale utilizzando dei mezzi si possa in qualche modo veder soddisfatta buona parte del lavoro che si dovrebbe fare per una valutazione.

La tecnologia è sicuramente un aiuto importante, ma rimane sempre accessoria rispetto alle necessità di riflettere un strategia di intervento allorché ci si pone dinanzi alla realizzazione di pratiche di valutazione.

Quindi spesso registriamo la consapevolezza di una mancanza di un disegno definito e chiaro che strutturi e formalizzi il percorso che si intende percorrere.

La ricerca rilevato che la raccolta dei dati e delle informazioni avviene attraverso la raccolta di informazioni mediante un sistema informale e non formalizzato. Si basa essenzialmente su una percezione personale dell'efficacia delle politiche. Pertanto se dovessimo utilizzare quale punto di riferimento le fasi del disegno della valutazione così come proposto da Bezzi o De Ambrogio non riscontreremmo di nessuna delle pratiche che all'interno dell'Ufficio di Piano vengono definite come valutazione.

Non c'è infatti una riflessione epistemologica, una costruzione metodologia e una scelta operativa, ma si affida il rilevamento dai dati da interlocuzioni con gli attori sociali o istituzionali. In questo senso l'utilizzo della tecnologia o lo strumento del questionario sarebbero di particolare importanza se comunque rimanessero nel campo delle operatività e non sostituissero l'approccio metodico e la scelta metodologica.

Emerge d'altro canto la consapevolezza e la necessità di cambiamento di questo sistema informale, per approdare ad un più robusto e "scientificamente valido" approccio. La sensazione che emerge da questo punto di vista è che si affidi alla valutazione una funzione di oggettività intesa come infallibilità.

Abbiamo visto che la valutazione non può essere una modalità applicata che se applicata risolve automaticamente i problemi di attendibilità, precisione e validità. Come sostiene Scriven, la discrezionalità del valutatore, il sistema dei valori di riferimento, sia del quadro generale che della singola, persona influiscono il processo di valutazione.

Pertanto l'esclusiva messa in atto di pratiche di valutazione, come fossero sistemi meccanici, anche se ispirate ad un disegno ben costruito non significa automaticamente che la nostra sarà una buona valutazione e che i nodi critici saranno sciolti.

La ricerca poi ha messo in evidenza anche alcuni punti nei quali riscontriamo concetti differenti si sovrappongono. Sia nelle interviste, sia nel focus group, ma anche nell'analisi documentale si rileva una certa ambiguità semantica. Sovente si confondono valutazione e monitoraggio dando a quest'ultimo funzioni di analisi che non competono ad una attività che determina lo stato di avanzamento dei lavori o la realizzazione di una attività.

Nella analisi complessiva emerge un certa visione della valutazione influenzata da elementi caratterizzanti alcuni approcci specifici, in particolare quello positivista. La valutazione spesso è associata ai concetti di performance, controllo e verifica.

Questo atteggiamento potrebbe denotare una certa influenza nel linguaggio dal lessico normativo soprattutto quelli che regolano i sistemi di valutazione della Pubblica Amministrazione: il riferimento diretto è al “decreto Brunetta”, ma questo elemento di linearità e di considerazione della valutazione al servizio del *management* ritorna con insistenza in diversi punti.

Da queste osservazioni però non possiamo trarre la conclusione che tutti i componenti dell'Ufficio di Piano facciano una scelta consapevole di adesione ad un approccio positivista. Possiamo solo dire che è rintracciabile il riferimento a pratiche e pensieri strutturati su quei presupposti.

Di contro infatti emergono riflessioni che propongono un approccio alla valutazione che si arricchisce grazie al ricorso di diversi elementi di differenti approcci che contribuiscono ad una visione mista e composita.

Infine la ricerca evidenzia lo scollamento tra il dispositivo normativo e, nel caso specifico il decreto Brunetta, e la realtà. Le prescrizioni del quadro normativo stridono con una organizzazioni del servizio che soffre una mancanza di risorse economiche e umane e che fa fronte alle emergenze quotidiane con difficoltà sempre maggiori.

# ALLEGATO

## Traccia d'intervista

Consegna di partenza: vorrei parlare con lei su come intenda e pratici la valutazione nel suo lavoro all'interno del PLUS, sulla sua esperienza con la valutazione, su come la percepisce, su come la vive.

<b>Dimensione delle pratiche</b>	<b>Dimensione dei vissuti</b>
<p>1) Livelli impegnati</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Livello politico</li><li>• Livello amministrativo</li><li>• Livello operativo</li></ul> <p>2) Oggetto della valutazione</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Politiche</li><li>• Programmi</li><li>• Progetti</li><li>• Interventi</li><li>• Casi</li></ul> <p>3) Fasi della progettazione</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Iniziale</li><li>• In itinere</li><li>• Intermedia</li><li>• Finale</li></ul> <p>4) Definizione della valutazione</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Giudizio</li><li>• Monitoraggio</li><li>• Misurazione</li><li>• Accreditamento</li><li>• Qualità</li></ul>	<p>1) Peso all'interno dell'organizzazione del lavoro</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Tempo</li><li>• Attenzione</li><li>• Diponibilità</li><li>• Luogo</li></ul> <p>2) Quale significato</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Rendicontazione</li><li>• Learning/apprendimento</li><li>• Rispetto della normativa vigente</li><li>• Controllo/sanzionatorio</li></ul> <p>3) Valutazione come ricerca</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Oggettività</li><li>• Scientificità</li></ul>



## Bibliografia

- Altieri L., *Valutazione e partecipazione*, FrancoAngeli, Milano, 2009
- Acocella I., *I focus group: teoria e tecnica*, FrancoAngeli, Milano, 2008
- Balboni E., Baroni B., Mattioni A., Pastori G., *Il sistema integrato dei servizi. Commento alla legge n. 328/2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Giuffrè Editore, Milano, 2007.
- Battaglia, S. Utet, 2002.
- Daniel Bertaoux, *Racconti di vita. La prospettiva etnosociologica*, (a cura di Rita Bichi), FrancoAngeli, Milano, 1999.
- Bezzi C., *Cosa è la valutazione. Un'introduzione ai concetti, le parole chiave e i problemi metodologici*, Franco Angeli, Milano, 2006.
- Bezzi C., *Il nuovo disegno della ricerca valutativa*, FrancoAngeli, Milano, 2010.
- Bezzi C., Baldini I., *Il brainstorming. Pratica e teorie*, FrancoAngeli, Milano, 2013
- Bezzi, *La linea d'ombra C.*, FrancoAngeli, Milano, 2011
- Bezzi, *Fare ricerca con i gruppi C.*, FrancoAngeli, Milano 2013
- Bichi, R. *L'intervista biografica. Una proposta metodologica*, V&P, Milano, 2002.



- Blumer, H. *Symbolic Interactionism: perspective and Methods*, 1969 in *Metodologia delle scienze sociali*, il Mulino, Bologna, 2007.
- Boccacio M., *Introduzione alla valutazione delle decisioni pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2010
- Borzaga C. e Fazzi L., *Manuale di politica sociale*, FrancoAngeli, Milano, 2005.
- Boudon, R. *Metodologia della ricerca sociologica*, il Mulino, Bologna, 1970.
- Bourdieu, JC. Chamboredon, JC. Passeron, *Le métier de sociologue. Préalables épistemologique*, Mouton, Paris, 1969.
- Campanini A. e Facchini C., “Una grande incompiuta”. *Lo sguardo degli operatori sociali sulla 328*, in *Dal vecchio al nuovo welfare. Percorsi di una morfogenesi*, FrancoAngeli, Milano, 2012.
- Campbell D., *Riforme come esperimenti*, in N. Stame (a cura di), *Classici della Valutazione*, FrancoAngeli, Milano, 2007.
- Campelli E., *Il metodo e il suo contrario*, FrancoAngeli, Milano, 1997, in A. Vargiu, *Metodologia e tecniche per la ricerca sociale. Concetti e strumenti di base*, FrancoAngeli, Milano, 2007.
- Cannavò L., Frudà L., *Ricerca sociale. Dal progetto dell'indagine alla costruzione degli indici* Carocci, Roma, 2007
- Cartocci R., *Concetti e indicatori: il contributo della nuova retorica*, in «Sociologia e ricerca sociale», V, 13, 1984, pag. 76, in A. Vargiu, *Metodologia e tecniche per la ricerca sociale. Concetti e strumenti di base*, FrancoAngeli, Milano, 2007.
- Cataldi S., *Come si analizzano i focus group*, FrancoAngeli, Milano, 2009
- Cipolla C., *Epistemologia della tolleranza*, FrancoAngeli, Milano, 1997.

- Cipolla C. e De Lillo A. (a cura di), *Il sociologo e le sirene. La sfida dei metodi qualitativi*, Milano, Franco Angeli, 1996
- Cipolla C., *Teoria della metodologia sociologica. Una metodologia integrata per la ricerca sociale* FrancoAngeli, Milano, 1996
- Cinotti R., Cipolla C., *La qualità condivisa tra servizi sanitari e cittadini: Metodi e strumenti*, FrancoAngeli, 2007
- Ciucci F., *Valutazione delle politiche e dei servizi sociali. Partecipazione, metodo, qualità*, Franco Angeli, Milano, 2008.
- Ciucci F., *L'intervista nella valutazione e nella ricerca sociale. Parole di chi non ha voce*, FrancoAngeli, Milano, 2012
- Civenti G., *Approcci alla valutazione e funzioni professionali*, in U. De Ambrogio, T. Bertotti,
- Colizzi I. *Dal vecchio al nuovo welfare. Percorsi di una morfogenesi*, FrancoAngeli, Milano, 2012
- Colozzi I., *Dal vecchio al nuovo welfare. Due proposte per favorire la transizione*, in I. Colozzi (a cura di), *Dal vecchio al nuovo welfare. Percorsi di una morfogenesi*, FrancoAngeli, Milano, 2012.
- Colozzi I. (a cura di), *La sussidiarietà. Cos'è e come funziona*. Carocci, Roma, 2005.
- Colozzi I., *Le nuove politiche sociali*, Carocci, Roma, 2002.
- Corbetta P., *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna, 1999.
- Corrao S., *Il focus group*, FrancoAngeli, Milano, 2010.

- Costa G. (a cura di), *La solidarietà frammentata*, Bruno Mondadori editore, Milano, 2009.
- Cronbach Lee J., *Le nostre novantacinque tesi*, in N. Stame (a cura di), *Classici della Valutazione*, FrancoAngeli, Milano, 2007.
- De Ambrogio U., a cura di, *Valutare gli interventi e le politiche sociali*, Carocci, Roma, 2003.
- Dal Lago A., R. De Biasi, *Un certo sguardo. Introduzione all'etnografia sociale*, Laterza, Roma-Bari, 2002
- Dente B., *La politica di valutazione nelle politiche pubbliche*, in "Rassegna Italiana di Valutazione, 19 luglio-settembre, in U. De Ambrogio, a cura di, *Valutare gli interventi e le politiche sociali*, Carocci, Roma, 2003.
- Donati P., *Fondamenti di politica sociale. Teorie e modelli*, Carocci, Roma, 2006
- Donati P., *Fondamenti di politica sociale. Teorie e modelli*, Carocci, Roma, 2006.
- Esping-Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990.
- Ferrera M., *Le politiche sociali*, il Mulino, Bologna, 2006.
- Ferrera M., *Modelli di solidarietà. Politica sociale e riforme sociali*, il Mulino, Bologna, 1993.
- Fideli R. e Marradi A., in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, vol. V. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana, 1996.
- Flora P. e Alber J., *Sviluppo di welfare states e processi di modernizzazione e democratizzazione nell'Europa occidentale*, in P. Flora e A.J. Heidenheimer (a cura di), *Lo sviluppo dei welfare states in Europa e in America*, il Mulino, Bologna, 1983.

- Flora P. e Heidenheimer A.J. (a cura di), *Lo sviluppo dei welfare states in Europa e in America*, il Mulino, Bologna, 1983.
- Gabrielli A., *Il grande italiano 2008*, Milano, Hoepli, 2007.
- Guidicini P., *Questionari, interviste, storie di vita*, FrancoAngeli, Milano, 2004
- Hill M., *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna, 1999.
- Hood C., *The new public management in '80s: variations on a theme*, in *Accounting, Organizations and Society*, 1995.
- Kaplan A., *The conduct of Inquiry. Methodology for Behavioral Science*, Chandler, San Francisco, 1964, in A. Marradi, *ivi*.
- Kriz J., *Facts and artefacts in Social Science. An Epistemological and Methodological Analysis of Empirical Social Science Reserarch Techniques*, MacGraw Hill, New York, 1988
- La Spina A., E. Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna, 2011.
- Lacuyer B., *Histoire et sociologie de la recherche social empirique: problemes de theorie et methode*, in « *Epistemologie Sociologie* », 6 (II semestre), in A. Marradi, *Metodologia delle scienze sociali*, il Mulino, Bologna, 2007.
- Maretti M., *Welfare locali. Studio comparativo sulla programmazione dei servizi sociali nelle regioni italiane*, Franco Angeli, Milano, 2008.
- Marra M., *Il mercato nella pubblica amministrazione. Coordinamento, valutazione, responsabilità*, Carocci, Roma, 2007.
- Marradi A., *Due famiglie un insieme*, in C. Cipolla e A. De Lillo (a cura di), *Il sociologo e le sirene. La sfida dei metodi qualitativi*, Milano, Franco Angeli, 1996.

- Marradi A., *Misurazione e scale: qualche riflessione e una proposta*, Quaderni di Sociologia XXIX, 4, 1981.
- Marradi A., *Metodologia delle scienze sociali*, il Mulino, Bologna, 2007.
- Martini A., M. Sisti, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna, 2009.
- Masoni V., *La pratica della valutazione*, FrancoAngeli, Milano, 2013
- Merlini F., *L'assistente sociale e la valutazione*, Carocci, Roma, 2008.
- Montesperelli P., *L'intervista ermeneutica*, FrancoAngeli, Milano, 1998
- Moro G. e Bertin G., *I sistemi regionali di welfare in Italia*, in Colozzi I., *Dal vecchio al nuovo welfare. Percorsi di una morfogenesi*, FrancoAngeli, Milano, 2012.
- Moro G., *La valutazione delle politiche pubbliche*, Carocci, Roma, 2005.
- Palumbo M., *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Franco Angeli, Milano, 2001,2002.
- Palumbo M., E. Garbarino, *Ricerca sociale: metodo e tecniche*, FrancoAngeli, Milano, 2006.
- Patton M. Q., *Utilization-focused Evaluation*, Newbury Park, CA, Sage, in F. Ciucci, *Valutazione nelle politiche e nei servizi sociali*, FrancoAngeli, Milano, 2008.
- Piga M. L., *Regolazione sociale e promozione di solidarietà. Processi di cambiamento nelle politiche sociali*, FrancoAngeli, Milano, 2012.
- Ranci Ortigosa E., *Introduzione*, in Ugo De Ambrogio, a cura di, *Valutare gli interventi e le politiche sociali*, Carocci, Roma, 2003.

- Ranci Ortigosa E., *Valore e significato dei Piani di Zona*, in A. Battistella, U. De Ambrogio, E. Ranci Ortigosa (a cura di), *Il Piano di Zona. Costruzione, gestione, valutazione*, Carocci, Roma, 2004.
- Ricolfi L., *La ricerca qualitativa*, Carocci, Roma, 2001
- Rinaldi F., *Il monitoraggio per la valutazione*, FrancoAngeli, Milano, 2012
- Rossi P., Freeman H. E. e Lipsey M. W., *Evaluation. A systemic approach*, Sage, Thousands Oaks, CA, in F. Ciucci, *Valutazione nelle politiche e nei servizi sociali*, FrancoAngeli, Milano, 2008.
- Scriven N. Micheal, *Logica della valutazione e pratica della valutazione*, in N. Stame (a cura di), *Classici della Valutazione*, FrancoAngeli, Milano, 2007
- Robert E. Stake, *La valutazione di programmi, con particolare riferimento alla valutazione sensibile*, in N. Stame (a cura di), *Classici della Valutazione*, FrancoAngeli, Milano, 2007.
- Stame N., *L'esperienza della valutazione*, Seam, Roma, 1998.
- Urbani G. (a cura di), *Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione e individuo*, Franco Angeli, Milano, 2010.
- Theodorson G. e Theodorson A., *A Modern Dictionary of Sociology*, Methuen, Londra, in A. Marradi, *Metodologia delle scienze sociali*, il Mulino, Bologna, 2007
- Tomei, G. *Valutazione partecipata della qualità. Il cittadino-utente nel giudizio sugli interventi di politica e servizio sociale*, FrancoAngeli, Milano, 2011
- Torrigiani C., *Valutare per apprendere. Capitale sociale e teoria del programma*, Franco Angeli, Milano, 2010

Vargiu A., *La ricerca sociologica tra valutazione e impegno civico. Saggi sulla crisi e l'università nelle società delle conoscenze*, FrancoAngeli, Milano, 2012.

Vargiu A., *Metodologia e tecniche per la ricerca sociale. Concetti e strumenti di base*, FrancoAngeli, Milano, 2007.

Weiss C., *Evaluation*, Prentice-Hall, Upper Saddle River, in F. Ciucci, *Valutazione nelle politiche e nei servizi sociali*, FrancoAngeli, Milano, 2008.