studio CEVAS

DISPENSE

La valutazione dei Piani sociali di Zona

di Liliana LEONE[1]

Materiale protetto da licenza **(CC)** Creative Commons Attribuzione - Non commerciale 2.5 Italia License

E' consentita la divulgazione tramite fotocopie e diffusione su supporti elettronici con citazione completa della fonte. La versione completa è in corso di pubblicazione ed è vietata ogni utilizzazione a fini editoriali e commerciali.

VERSIONE Gennaio 2011

Scaricabile da http://www.cevas.it sezione 'learning'

Con approfondimenti in:

http://www.cevas.it/wordpress/costruire-e-valutare-progetti

[1] Direttore di Studio CEVAS (Consulenza e Valutazione nel Sociale)
Professore a contratto Università di Roma "La Sapienza"- Facoltà di Sociologia
Corso di laurea specialistica Propolis Insegnamento:"La valutazione dei piani sociali".
Indirizzo: CEVAS -Via Calpurnio Fiamma 9 – 00175 Roma
Tel +39 0676900111 Cell +39 3494210845
Sito: www.cevas.it/casi E mail leone@cevas.it

INDICE

Introduzione 3

1. Approcci di programmazione nel sociale e sviluppo dei Piani di Zona L.328/00 3

1.1. Gli approcci alla programmazione 4

1.2 Pianirficazione strategica e nuove modalità di programmazione di politichesi Welfare 7

2. Nuovo assetto in materia di servizi socio-assistenziali a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione 12

3. Lo strumento del Piano di zona 14

4. Differenze tra oggetti di valutazione: Piano, programma, progetto, servizio 18

5. Committenze ed esperienze di valutazione 19

6. Distinzioni tra monitoraggio e valutazione di un Piano di zona 21

7. Principali criteri di valutazione e le fasi della valutazione dei piani di zona 22

8. L'analisi delle performance 28

9. Come costruire dei quesiti di valutazione di un Piano di zona 31

10. Prospettive per migliorare la valutazione di programmi e piani nel sociale 39

11. La Theory Based Evaluation (TBE) per la valutazione di Piani e Programmi 40

12. Suggerimenti per realizzare valutazioni migliori 43

12.1 Standard per la Valutazione di Programmi 44

13. Scheda di autoverifica della comprensione del testo 48

13.1 Schede di assessment di progetti e di Piani di zona 50

14. Come viene prevista e realizzata la valutazione all'interno di alcuni Piani di zona e Piani per la salute 54

15. Bibliografia 54

Introduzione

Queste "dispense" sono state elaborate nell'ambito di lezioni e seminari da me tenuti dal 2001 al 2009 nel Corso di laurea specialistica, progettazione e gestione delle politiche sociali (Propolis) -Università di Roma "La Sapienza" – Facoltà di Sociologia, nei workshop dei Congressi dell'AIV e della attività di formazione, consulenza e valutazione sviluppata dallo studio CEVAS. Si tratta di materiale non completamente strutturato e soggetto a continue revisioni avente una finalità prevalentemente didattica. Per collocare il tema della valutazione delle politiche sociali, ed in particolare della valutazione dei Piani di zona previsti dalla legge quadro n.328/00, saranno brevemente riassunte le principali tappe dei cambiamenti dell'assetto istituzionale intervenuti negli ultimi anni.
Il presente documento è in formato "ipertesto" e permette di scaricare una serie di "risorse" aggiuntive inserite nel corso degli anni come download nel sito CEVAS. Si tratta di un ipertesto: dove trovate delle scritte blu sottolineate potete posarvi sopra il mouse e "cliccare", se siete collegati a internet vi si aprirà una finestra e potrete scaricare documentazione aggiuntiva per approfondimenti sul tema trattato nella specifica sezione. Le sezioni con risorse aggiuntive, in formate ipertesto, sono poste lungo il testo all'interno di riquadri colorati di giallo contrassegnati dal simbolo "".

1. Approcci di programmazione nel sociale e sviluppo dei Piani di Zona L.328/00

In Italia le esperienze di programmazione nel settore delle politiche sociali, pur seguendo fasi di sviluppo della pianificazione sociale simili a quelle di altri Paesi occidentali sono state di scarsa portata, fortemente delegate alle istituzioni locali e complessivamente deboli (Siza, 33, 2002). La programmazione nel settore dei servizi sociali e sociosanitari a livello nazionale ha fatto fatica ad imporsi e si è rilevata – ad oggi – una stagione di breve durata.
Alla fine degli anni'70 abbiamo una prima fase in cui la programmazione dei servizi sociali si caratterizza per approccio di tipo sinottico ed assume un ruolo di rilievo: tale fase corrisponde al DPR 616/77 che fonda il passaggio dall'assistenza al sistema dei servizi con nuove competenze in materia sociale in capo alle Regioni ed ai Comuni; a importante passaggio seguirono leggi di riordino dei sevizi socio-assistenziali.
La stagione migliore per la pianificazione delle politiche sociali, ad eccezione di settoriali iniziative talvolta promosse non da un Ministero o Dipartimento delle politiche sociali (es: Ministero degli Interni l.216/…), si è realizzata tra la fine degli anni '90 ed il primo biennio successivo. Ricordo alla fine degli anni '90 la l.285/97 nel settore delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, la L.45/99 nel settore delle tossicodipendenze, la sperimentazione del RMI Reddito minimo di inserimento e in particolare nel 2000 la prima legge quadro sui servizi sociali (l.328/00).
Le politiche sociali evolvono con configurazioni di *welfare mix* e per la prima volta in Italia si programma tramite l'elaborazione a livello locale di Piani triennali-biennali: questi diventano talvolta i nuovi "oggetti" dell'analisi valutativa. Cosa questo significhi davvero è da definire ed è oggetto di riflessione in questo stesso paper, tuttavia, si parla, si ragiona molto e si scrive di valutazione di Piani.

Nel prossimo paragrafo presento sintetici riquadri in cui sono descritte le caratteristiche salienti di un piano e del processo di pianificazione e i principali approcci di programmazione senza delle quali non è possibile comprendere le specificità e le caratteristiche innovative dello strumento di pianificazione introdotto dalla l.328/00, né, di conseguenza, è possibile intuirne le specificità anche dal punto di vista di vista valutativo.

Rimando il lettore interessato ad approfondire il tema agli autori posti in nota ed alla sezione "Progettazione" del sito CEVAS http://www.cevas.it sezione 'Learning' in cui troverete link ragionati e download di slides e strumenti sulla pianificazione partecipata o di saggi dedicati all'evoluzione degli approcci di programmazione.

1.1. Gli approcci alla programmazione

Approccio della razionalità assoluta (olimpica, sinottica)

"*la decisione consiste nell'adottare mezzi che permettano di raggiungere fini dati nel modo migliore possibile (più efficace, meno costoso) e si risolve perciò in un processo di massimizzazione. La razionalità viene quindi intesa come razionalità orientata allo scopo o razionalità sostanziale*" (Bobbio 1996: 15).

Presupposti su cui si basa il modello di programmazione razional-sinottico

a) Un decisore individuale o collettivo deve identificare un problema di policy sul quale c'è consenso tra i più rilevanti stakeholder;

b) definire e ordinare in modo consistente tutti i goals ed obiettivi il cui conseguimento dovrebbe rappresentare la soluzione al problema;

c) identificare tutte le policies alternative che possono contribuire al raggiungimento degli scopi e obiettivi;

d) prevedere tutte le conseguenze che deriveranno dalla selezione di ogni alternativa

e) comparare ogni alternativa in rapporto alle sue conseguenze sul conseguimento di ogni scopo od obiettivo

f) scegliere l'alternativa che massimizza il conseguimento degli obiettivi.

Critiche al modello razional-sinottico

Modello impraticabile per l'impossibilità di ottenere le seguenti condizioni:

- la separazione tra mezzi e fini e la predeterminazione dei primi rispetto ai secondi
- un decisore unico o comunque "capace di esprimere preferenze ordinate e non contraddittorie"

- la possibilità di analizzare (ex ante) tutte le alternative e le loro conseguenze
- che siano disponibili il tempo e le risorse necessari per esaminare tutte le alternative (da Bobbio 18, 1996).
- presupposizione che siano disponibili modelli esplicativi del mondo sociale fondati su leggi di tipo causale, di una disponibilità illimitata di informazioni e anche teorie capaci di impiegarle a scopi predittivi.

Tuttavia:

- viene tuttora considerato, nella pratica quotidiana, un modello di riferimento cui i decisori dovrebbero attenersi; un modello, cioè, dotato di valore regolativo o normativo, piuttosto che esplicativo
- il modello ispira metodi di policy design tuttora in uso, quali l'analisi costi-benefici, nonché molti esercizi di valutazione ex ante
- "il modello razionale può essere assunto (e di fatto viene assunto molto spesso) in funzione descrittiva, ossia per spiegare a posteriori l'adozione di determinate scelte politico-amministrative, che vengono così interpretate come il risultato di processi intenzionali o razionali". (tratto da M.Palumbo 2001 AIV)

Il modello della razionalità processuale

Si fonda sulla critica del modello della razionalità assoluta:
"mezzi e fini non sono separabili in modo netto; tantomeno i fini sono definiti con precisione prima di prendere in considerazione i mezzi. Al contrario, esiste un continuo aggiustamento tra mezzi e fini, legato anche al fatto che nessun attore dispone del tempo e delle risorse (anche cognitive) per prendere in considerazione tutte le alternative possibili, il che lo porta a scegliere la prima delle alternative vagliate che soddisfi a sufficienza i criteri su cui si basa la scelta (principio della razionalità limitata). Il modo in cui viene raffigurato un problema influenza notevolmente il tipo di soluzioni che possono essere adottate; dunque i frames cognitivi influenzano quelli decisionali secondo modalità ben diverse da quelle postulate dai sostenitori del modello della razionalità assoluta). Da ultimo, i caratteri propri della complessità sociale e la consistente incidenza di percorsi causali circolari sopra evidenziati rendono sempre provvisoria e suscettibile di modifiche qualunque soluzione adottata." (Palumbo 2001)

La razionalità da sostanziale (capace cioè di dettare le soluzioni per ogni problema) diviene procedurale: razionali non sono più le decisioni, ma il processo di assunzione delle decisioni, che si configura come "anche un processo di apprendimento, che si realizza con continui aggiustamenti tra mezzi e fini" (Bobbio, 26, 1996)

Il modello incrementale

Ogni decisione viene assunta comparando la soluzione proposta alla situazione attuale e non sulla base di un disegno razionale (sia pure nel senso della razionalità limitata). Situazione vicina a quella della programmazione negoziata e, in generale, a quella della partnership decisionale, in contesti decisionali sono sempre più frammentati e sempre meno governabili in modo centralizzato.

In particolare, l'incrementalismo sconnesso (disjointed-incremental theory) afferma che un decisore individuale o collettivo:

- considera solo gli obiettivi che differiscono in modo incrementale (ossia, per piccole quantità) dallo status quo
- limita il numero di conseguenze previste per ogni alternativa
- realizza mutui adeguamenti, da un lato, negli scopi e negli obiettivi e, dall'altro, tra un'alternativa e un'altra
- riformula continuamente il problema, quindi gli scopi, gli obiettivi e le alternative, mentre assume nuove informazioni
- analizza e valuta le alternative in una sequenza di passi, sicché le scelte sono continuamente aggiustate nel tempo, piuttosto che compierle in un solo punto precedente all'azione
- condivide le responsabilità dell'analisi e valutazione con molti gruppi nella società, cosicché il processo di produzione delle scelte relative alle *policies* è frammentato o sconnesso (cfr. Lindblom e Braybrooke 1963).

Programmazione per progetti

Rappresenta uno degli sviluppi applicativi della programmazione decentrata o policentrica, *"prevede che gli organi centrali definiscano le priorità, le strategie e gli obiettivi dei vari comparti lasciando ai livelli periferici la formulazione di progetti, l'individuazione di strumenti specifici e di risorse. Formulata centralmente una prima proposta di piano generale i soggetti legittimati preparano progetti specifici"* (Siza 1997).

In questa logica "*governare significa piuttosto creare le condizioni perché la cooperazione tra più soggetti (istituzionali e non) possa svolgersi in modo proficuo e perché, attraverso l'interazione, possa svilupparsi un processo di apprendimento collettivo*" .

<u>Vantaggi e limiti di approcci fortemente decentrati:</u>

- Maggior capacità attivazione risorse locali formali e informali e minor rischio inversione mezzi-fini.
- Maggior vicinanza con "portatori interessi locali" e con istanze e bisogni territoriali.
- Insoddisfacenti interazioni e mancanza di coordinamento tra strategie definite centralmente (il Piano territoriale o cittadino e le linee guida regionali) e decisioni di minor ampiezza affidate al livello periferico.
- Ambiti territoriali deboli sotto il profilo della ricchezza del sistema d'offerta e delle capacità programmatorie rischiano di riprodurre situazioni di scarsa equità (v. accedono ai servizi solo determinati territori, non rapportano priorità e obiettivi in relazione a carenze strutturali che emergono invece da un confronto inter provinciale) se non adeguatamente stimolati da amministrazioni provinciali o dalla stessa Regione.
- Il superamento della dicotomia fra piano e valutazione di progetti spesso non si è realizzato: la programmazione per progetti è stata frequentemente un metodo di valutazione delle istanze e delle domande di intervento pubblico promosse a livello locale da soggetti del privato sociale

Risorse varie sulla pianificazione

http://www.cevas.it sezione 'Learning'

Nella sezione del sito denominata "CEVAS/Progettazione" potrete trovare altre risorse sul tema della progettazione nel sociale (es: manuali).

1.2 Pianificazione strategica e nuove modalità di programmazione di politichesi Welfare

Le politiche di *Welfare* si intrecciano sempre più con nuovi processi e strumenti di programmazione e pianificazione strategica dei territori. La pianificazione strategica intende superare un approccio semplicemente reattivo e contingente alla lettura dei problemi della collettività evitando analisi basate su astratte semplificazioni della realtà e visioni troppo deterministiche; essa si basa sull'attivazione di processi di cooperazione tra attori locali volti a formulare delle strategie a medio-lungo termine sufficientemente condivise per lo sviluppo dei territori. Il compito della pianificazione strategica diventa quello di mobilitare una pluralità di attori tramite processi partecipativi attivando la cooperazione e l'integrazione fra istituzioni, fra istituzioni e interessi economici, tra politica e tecnica, tra diversi settori e politiche e tra diversi livelli di governo.

Cos'è la Pianificazione strategica

La pianificazione strategica è una disciplina che nasce nel settore privato e che man mano ha contaminato numerose amministrazioni pubbliche che "*sostanzialmente consiste nell'esaminare la situazione presente e gli sviluppi futuri di un'organizzazione o di una comunità, nello stabilirne gli obiettivi, nello sviluppare una strategia per conseguirli e nel misurare i risultati.*" (Osborne Gaebler, 1995, 291). I diversi processi di pianificazione strategica sfruttano espedienti diversi, ma tutti seguono una serie di passi fondamentali (…). Differentemente dal settore privato, nell'ambito della pubblica amministrazione è necessario un elemento aggiuntivo: il consenso.

Uno dei vantaggi del consenso attorno a visioni strategiche consiste nel fatto di poter indirizzare energie potenziali ancora non evidenziate verso obiettivi di sviluppo condivisi. Così affermano David Osborne e Ted Gaebler: "*La pianificazione strategica non è qualcosa che si fa occasionalmente, per definire un piano, ma è un processo regolare. L'elemento importante non è il piano, bensì il pianificare. Creando un certo consenso attorno a una visione del futuro, un'organizzazione o una comunità da a tutti i suoi membri un'idea della linea che vuole seguire. Questo consente a tutti – non solo ai leader- di capire qual è la strada che devono prendere, aiutandoli a cogliere opportunità inaspettate e ad affrontare problemi inaspettati senza attendere degli ordini dall'alto*". (Ibidem, p.292)

La pianificazione strategica come modello di *governance* territoriale

La pianificazione strategica secondo molti autori (Tanese, 2006) costituirebbe una delle più rilevanti innovazioni nella *governance* urbana e territoriale emerse negli ultimi vent'anni.

"In ambito urbano, possiamo definire con l'Ocse la *governance* come "il processo attraverso il quale i cittadini risolvono collettivamente i loro problemi e affrontano le necessità della società, usando il governo come strumento"1Tuttavia, afferma sempre l'Ocse, nella maggior parte delle grandi aree urbane dei paesi avanzati le strutture di *governance* appaiono oggi non adatte ai nuovi compiti, che sono quelli di assicurare al tempo stesso prosperità economica, coesione sociale, sostenibilità ambientale e partecipazione dei cittadini. I problemi da affrontare riguardano la frammentazione delle istituzioni pubbliche locali, la mancata corrispondenza fra ambiti territoriali in termini amministrativi e funzionali, i limiti delle risorse finanziarie disponibili e la mancanza di processi decisionali trasparenti, responsabili e *accountable* nei confronti dei cittadini." (Tanese, 2006, 15)

E' in particolare nel settore dell'urbanistica che, a partire dagli anni '90, *"si consolidano nuove pratiche di pianificazione e soprattutto nuovi strumenti: Programmi integrati di recupero, Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio, Piani urbani per la mobilità, Contratti di quartiere, Piani dei tempi della città, Piani strategici. Questi diversi strumenti, sperimentati prevalentemente a livello di città di medie dimensioni (es:Torino, Firenze, Pesaro, Trieste, Lecce, La Spezia), hanno rappresentato un momento importante per la riqualificazione di ambiti urbani interessati da fenomeni di degrado sociale ed economico (Formez 2006). Negli ultimi anni la pianificazione strategica territoriale si afferma in numerose città, associate nella Rete delle città strategiche (Rcs),*[2] *che per affrontare le sfide della globalizzazione avviano nuove forme di governo del territorio e sviluppano dei piani strategici (Martinelli 2005)*" (Leone 2007). E' a tale esperienza che possiamo volger lo sguardo per tratte indicazione e apprendimenti utilizzabili anche nel settore delle politiche di Welfare.

Il piano strategico sembra fornire una risposta efficace alla esigenza "*di svolgere in modo adeguato la propria missione istituzionale, che è quella di progettare ed attuare le politiche pubbliche*", perché consente di superare un approccio semplicemente reattivo e contingente alla lettura dei problemi della collettività e grazie al coinvolgimento dei diversi attori evita astratte semplificazioni della realtà in visioni troppo deterministiche e/o dirigiste (AAVV, 2006). Il Piano Strategico viene inteso innanzitutto come un processo di *governance* che avvia processi concertati di trasformazione territoriale e individua una visione di futuro delle città condivisa**.** Il compito della pianificazione strategica diventa quello di mobilitare una pluralità di soggetti tramite processi di partecipazione attivando la cooperazione e l'integrazione fra istituzioni, fra istituzioni e interessi economici, tra politica e tecnica, tra diversi settori e politiche e tra diversi livelli di governo. Sia la pianificazione strategica che la pianificazione a lungo termine interessano i tempi medio lunghi tuttavia, la prima richiede all'organizzazione di esaminare se stessa e l'ambiente in cui si sta operando ed aiuta a focalizzare l'attenzione su questioni cruciali e sfide future. Nel settore della pubblica amministrazione[3] e in quello del Nonprofit sono stati sviluppati numerosi contributi volti a promuovere pratiche di pianificazione strategica.[4]

---

[2] Sito della Rete delle città strategiche http://www.recs.it/it/index.php

[3] Si vedano a tal proposito le 'Dispense del Corso di Pianificazione Strategica' elaborate nell'ambito del Progetto Integrato Formazione Ambiente (convenzione Formez - Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio a cura del *Centro di Studi e Piani Economici*.) http://131.175.172.6/isa/Comunita/PianificazioneStrategica/index_pianificazione.htm

[4] Jan W. Lyddon, Ph.D. (1999), STRATEGIC PLANNING IN SMALLER NONPROFIT ORGANIZATIONS A Practical Guide for the Process, Western Michigan University http://www.wmich.edu/nonprofit/Guide/guide7.htm
Henry Cothran and Rodney Clouser Strategic Planning for Communities, Non-profit Organizations and Public Agencies, http://edis.ifas.ufl.edu/FE648 EDIS document FE648, Food and Resource Economics Department, Florida Cooperative Extension Service, Institute of Food and Agricultural Sciences, University of Florida, Gainesville, FL. Published July 2006.

In un articolo del 2007 (Leone 2007) si indicano a titolo esemplificativo quattro casi in cui all'interno della Pianificazione strategica territoriale si sviluppano sinergie esplicite con il Piano sociale di zona. Rimando il lettore a tale articolo per ulteriori approfondimenti.

COSA E' LA PIANIFICAZIONE STRATEGICA

- *una **deliberata attività** di organizzazione spaziale, sociale ed economica*
- *finalizzata a sviluppare una **strategia ottimale di azioni future***
- *per realizzare un insieme desiderato di obiettivi*
- *per **risolvere problemi specifici** in contesti complessi accompagnata dal potere e dall'intenzione di destinare risorse specifiche ed agire come indispensabile per attuare le strategie scelte.* (M.Carta 2007)[5]

La Pianificazione Strategica è "una disciplina che addestra all'impiego di metodi mirati a migliorare la razionalità delle decisioni (o delle azioni) nella gestione sistematica ed integrata degli affari pubblici".
Essa rappresenta un modo nuovo di concepire la gestione degli affari nella Pubblica Amministrazione, basato sulla razionalità delle decisioni. Una decisione è razionale quando è coerente con i suoi obiettivi e compatibile con le possibilità e i vincoli esistenti e/o con i mezzi a sua disposizione.
Essa costituisce il fulcro di quella "riforma" che è alla base di una "nuova gestione pubblica" ("new public management"), che vede l'introduzione nella Pubblica Amministrazione di una programmazione (o pianificazione) "strategica" fondata sulla realizzazione di qualsiasi intervento secondo "programmi".

Le principali fasi della Pianificazione Strategica
Il processo di Pianificazione Strategiaca è caratterizzato da alcune fasi fondamentali:
- identificazione dei soggetti, dei mandati, dei destinatari e degli stakeholders (portatori di interesse) del processo di pianificazione e gestione;
- la strutturazione di programma e l'identificazione connessa degli indicatori di programma;
- la temporalizzazione del processo e l'introduzione connessa dei processi di valutazione inerenti ad esso;
- l'ingegnerizzazione dei piani e dei programmi, la specificazione delle azioni e la gestione dei progetti;
- l'analisi dei costi operativi e lo studio del loro finanziamento; la costruzione di un bilancio di programma;
- il monitoraggio dei piani e dei programmi, la loro revisione e il feed-back del processo.

Tratto dal Sito di Formambiente Società Consortile arl (17/10/2007)
http://www.formambiente.org/isa/Comunita/PianificazioneStrategica/Pianificazione_strategica.htm
Sito FORMEZ http://ambiente.formez.it/pianificazione_strategica.html

Alliance Online. 1998. Strategic Planning FAQs. Alliance for Nonprofit Management, Washington, D.C. Retrieved June 28, 1999, online from http://www.allianceonline.org/strategic_planning.html
Alliance Online. 1998. What Are the Basic Steps in a Strategic Planning Process? Alliance for Nonprofit Management, Washington, D.C. Retrieved June 30, 1999, online from http://www.allianceonline.org/clearinghouse/spfaq3.html
Barry, Bryan, W. 1997. Strategic Planning Workbook for Nonprofit Organizations (Revised and Updated). Saint Paul, MN: Amherst H. Wilder Foundation.
NSBA. 1998. Strategic Planning Tools. National School Boards' Association, Washington, D.C. Retrieved June 15, 2005, online from http://www.nsba.org/sbot/toolkit/cav.html
Lyddon J.W., Strategic Planning in Smaller Nonprofit Organizations, A Practical Guide for the Process, Western Michigan University, Aprile 1999. http://www.wmich.edu/nonprofit/Guide/guide7.htm
[5] Rielaborazione di una dispensa tratta da: Corso di Pianificazione Territoriale Prof. Arch. Maurizio Carta (Ottobre 2007)

COSA NON E' LA PIANIFICAZIONE

La pianificazione non è un'attività puramente individuale. La pianificazione, pur essendo condotta da professionisti (singoli o in gruppo), non è orientata ai bisogni dei singoli, né alla somma di singoli bisogni. La pianificazione, invece, agisce nel campo dell'interesse collettivo, ed è finalizzata ad influenzare le azioni collettive delle istituzioni pubbliche, delle organizzazioni, dei soggetti economici e dei gruppi che compongono la comunità, oltre che per disciplinare i comportamenti privati. Deve invece essere in grado di agire nell'interesse collettivo come sintesi – anche conflittuale – degli interessi del maggior numero di soggetti in gioco, sia che costituiscano maggioranze di potere (economico, sociale, informazionale), sia che costituiscano minoranze di potere ma espressione di bisogni sociali emergenti;

La **proiezione nel futuro** è una componente connotante della pianificazione. … la pianificazione si occupa dei problemi del presente proiettati verso azioni future, le quali contengono un significativo elemento di incertezza. Di conseguenza il processo di pianificazione deve includere sia la **previsione** che il **controllo** dei risultati.

I problemi che affliggono il territorio non sono unici e molti di essi possono essere trattati utilizzando in maniera comparativa le soluzioni già esistenti, o applicando le norme ed i regolamenti, o attraverso le metodologie del *problem solving*. Ma questo attiene più all'amministrazione del territorio che alla "pianificazione", la quale non può essere mai essere ridotta ad una operazione consuetudinaria, dovendo sempre invece affrontare ogni problema in termini di **conoscenza, interpretazione, valutazione ed azione**.

La distinzione tra "pensiero utopico" e pianificazione è tanto importante quanto il senso della loro relazione: la pianificazione, come l'utopia, descrive un desiderabile stato degli affari futuri, ma differentemente dall'utopia, **specifica i mezzi per raggiungerlo**. Pensare a strategie per la trasformazione sociale senza prefiggersi di attuarle, senza **individuare i mezzi** o senza possedere il **potere di portarle avanti**, non è un atto di pianificazione.

La pianificazione **non si esaurisce nella redazione materiale di un piano** (…) ma continua e trova la sua legittimazione nelle **azioni che produce sullo spazio, sull'economia e sulla società**. Il legame tra pianificazione ed azione è riconosciuto come fondativo e la pianificazione, quindi, deve includere l'impegno e il potere per portare avanti strategie, azioni, progetti o programmi pianificati fino alla loro definitiva conclusione. (M Carta 2007)

Livelli e strumenti di programmazione e pianificazione 'strategica'

Osserviamo una molteplicità dei processi e degli strumenti di programmazione che attualmente concorrono a delineare il quadro entro cui si sviluppano le politiche di *Welfare* e delineano specifiche modalità di interazione tra i diversi livelli di governo. Partendo dal macro al micro ricordiamo alcuni aspetti inerenti la programmazione delle politiche di coesione nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale (QSN), la programmazione regionale e la stesura di Piani sociosanitari a livello provinciale e di ambito. Tra gli strumenti ricordiamo il QSN- Quadro Strategico Nazionale che governerà nel periodo 2007-2013 le risorse dei Fondi strutturali e del FAS Fondo Aree Sottoutilizzate, i documenti preparatori quali il Documento Strategico Mezzogiorno, i Documenti Strategici Regionali, i Programmi Operativi regionali dei Fondi strutturali (in particolare FESR e FSE), i Piani sociosanitari regionali e i diversi strumenti di pianificazione a livello locale: Piani di zona l.328/00, i Piani e i profili di salute, i Piani di vulnerabilità sociale, i Piani strategici delle città, i Piani per la mobilità urbana.

A tutti i livelli emerge il forte protagonismo delle Regioni e delle Autonomie locali e al contempo l'elemento di innovazione insito in percorsi di programmazione integrata di diverse politiche. Coerentemente con la riforma del Titolo V della Costituzione si osserva che "oggi le politiche mettono maggiormente in tensione il livello regionale e locale".

Dalle politiche settoriali alle politiche integrate

Sul piano dei contenuti un elemento di innovazione è dato dal fatto che nell'ultimo ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali 2007-2013 gli obiettivi dell'inclusione sociale rientrano per la prima volta a pieno titolo tra quelli delle politiche regionali di sviluppo. La competitività e l'attrattività dei diversi territori dipende anche dalle politiche relative all'inclusione sociale e alla sicurezza, dall'offerta e dall'accessibilità di servizi ritenuti essenziali e non solo da fattori in senso stretto economici. Le condizioni di vita dei cittadini l'accessibilità ai servizi 'essenziali' (Il livello di istruzione, l'accesso ai servizi alla persona e la qualità dei servizi idrici e dei servizi di smaltimento dei rifiuti), oltre che i parametri classici del PIL e dei tassi di occupazione, diventano oggi un metro di riferimento per programmare e misurare lo sviluppo. Si invertono i poli del dibattito e si introduce una nuova retorica: dove i cittadini vivono bene vivono bene anche le imprese.[6]

E' in questo quadro di riferimento che si inserisce l'accordo sui servizi essenziali previsti nello stesso Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (Par III.4)[7]. A fronte di una persistente debolezza dei servizi collettivi in ambiti ritenuti essenziali per la qualità della vita dei cittadini e per la convenienza ad investire delle imprese e in considerazione del fatto che tale inefficienza risulta assai più grave nel Mezzogiorno, per il prossimo periodo di programmazione 2007-2013 si è deciso di fissare degli obiettivi di servizio in termini di target vincolanti. Le Regioni del Mezzogiorno (n.8) e il Ministero della pubblicazione istruzione di saranno beneficiarie di 3 mld di euro delle risorse per la politica regionale aggiuntiva 2007-2013 (risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate) tali risorse sono condizionate al raggiungimento dei valori obiettivo (target) di 11 indicatori che misurano la disponibilità e qualità dei servizi offerti in 4 ambiti: istruzione, servizi per l'infanzia e di cura per gli anziani, sistema di gestione dei rifiuti, servizio idrico[8]. Per tutte le Regioni si è scelto un target unico, per garantire in tutti i territori il raggiungimento di una soglia minima di diffusione dei servizi e quindi equità di opportunità di accesso ai servizi da parte dei cittadini." (Tratto da Sito www.dps.mef.it) A titolo esemplificativo, nell'area dei servizi per la prima infanzia la percentuale dei Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi o servizi integrativi e innovativi)sul totale dei Comuni delle Regioni dovrà passare entro il 2013 dall'attuale 21% al 35%, triplicando inoltre il grado di copertura dei bambini da 0-3 anni (dal 4% al 12%). Il valore atteso dello standard riflette lo standard attualmente registrato a livello nazionale. La logica che presiede la determinazione degli 'obiettivi dei servizi essenziali' non è tuttavia assimilabile a quelli che si vorrebbe fossero i LEP Livelli Essenziali di Prestazione come da art.117 lett.m del Titolo V Costituzione nell'area dei servizi socio-assitenziali in particolare per quanto attiene:

---

[6] Si fa riferimento in particolare ad uno dei quattro macro-obiettivi alla base della strategia denominato "Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale dei territori" ed in particolare alla priorità riguardante Inclusione sociale e i servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale. Quest'ultima priorità prevede interventi di miglioramento dell'organizzazione e disponibilità e qualità dei servizi sociali oltre ad interventi volti a contrastare i fenomeni criminali soprattutto in regioni del Mezzogiorno.

[7] Il QSN 2007-2013 individua quattro tipologie di servizi essenziali e fissa un meccanismo premiale per incentivare le Amministrazioni regionali a raggiungere entro il 2013 target quantificati, stabiliti attraverso un processo decisionale condiviso. Per approfondimenti consultare http://www.dps.mef.gov.it/obiettivi%5Fservizio/

8 Di seguito si riportano gli obiettivi dell'accordo sui servizi essenziali tralasciando gli undici indicatori:
Obiettivo I Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione
Obiettivo II Aumentare i servizi per l'infanzia e di cura per gli anziani, alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.
Obiettivo III Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani
Obiettivo IV Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al servizio idrico integrato

l'espressione di standard intesi in termini di target di servizi offerti e risultati per i cittadini, equità nell'accesso su tutto il territorio nazionale (lo standard di riferimento è comune anche se il sistema premiale degli obiettivi di servizio interessa solo le 8 Regioni del Mezzogiorno), logica della solidarietà perequativa, costruzione di meccanismi di *governance* basati sulla collaborazione tra Stato e Regioni. La differenza tra i due strumenti è però rilevante e consiste essenzialmente nella impossibilità di rendere esigibili in termini di diritti soggettivi i servizi collettivi oggetto dell'accordo sui servizi essenziali, nella mancata previsione di una copertura finanziaria (si tratta solo di un sistema premiale) e nel fatto che tale esperienza è confinata alle sole Regioni del Mezzogiorno.

2. Nuovo assetto in materia di servizi socio-assistenziali a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione

Si trasforma l'assetto istituzionale: pausa di arresto nell'attuazione della legge quadro

Con la riforma del Titolo V Cost (L.Cost.3/2001, 2003) Art 117 si sono modificate in senso federalista le responsabilità di governo delle politiche sociali e delle politiche sociosanitarie. La materia dell'assistenza, come noto, è diventata di competenza esclusiva delle Regioni mentre quella della sanità è materia concorrente. Con la riforma del titolo V della Costituzione, infatti, le competenza nella gestione diretta dei servizi sociali sono affidati in via esclusiva alle Regioni per quel che riguarda la produzione di norme, agli enti locali per la concreta gestione dei servizi. In capo allo Stato permangono delle competenze in materia di definizione degli standard di soddisfacimento dei diritti sociali e civili (attraverso il sistema dei livelli essenziali delle prestazioni).

Il quadro istituzionale già in precedenza fortemente frastagliato si fa ancora più frammentato a seguito dei cambiamenti apporti al Titolo V Cost. anche perché sono fortemente carenti strumenti di governo a livello centrale, di osservazione e di raccordo delle situazioni regionali che rendano adeguatamente conto di molteplici realtà.

Con la riforma del Titolo V viene a cadere la possibilità per lo Stato di emanare leggi nel settore dell'assistenza (v. tentativo fatto dopo il 2001 di emanare una legge sui nidi poi bocciato dalla Corte Costituzionale) ma anche di realizzare il Piano sociale nazionale (PSN), così come previsto dalla legge quadro. Lo Stato non puo' più formulare indirizzi e strategie o indicare finalità in questa "materia", dovrebbe invece indicare i LEP, cioè i Livelli essenziali di prestazioni: la Costituzione parla di "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (nella letteratura di settore precedente alla riforma del Titolo V Cost. si parla di LIVEAS). Il Titolo V della Costituzione, così come riformato nel 2001, attribuisce allo Stato la competenza di definire i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, comma 2, lett. m).

In un recente lavoro di ricerca commissionato dal Ministero del lavoro e delle Politiche sociali sulla determinazione dei Livelli essenziali delle Prestazioni socio assistenziali si indicavano in ordine di rilevanza, gli scopi primari degli stessi:

⇒ *"Diminuire le differenze territoriali e colmare i deficit infrastrutturali;*

- ⇒ *Evitare il rischio di eccessiva frammentazione del sistema di welfare che potrebbe derivare dall'assetto federalistico introdotto dalla riforma del Titolo V della Cost.;*
- ⇒ *Garantire equità nell'accesso ai servizi da parte dei cittadini, a prescindere dal luogo di residenza, e la tutela dei principi di uguaglianza e solidarietà;*
- ⇒ *Affermare i diritti di cittadinanza;*
- ⇒ *Conformare gli orientamenti nazionali all'Agenda sociale europea"* (Leone, Iurleo, 2004)

Si affermava inoltre che: *"La funzione prioritaria riconosciuta ai LEP sarebbe connessa al riequilibrio del sistema di offerta a tutela dei diritti: tutti gli intervistati sono d'accordo nel ritenere che nel disciplinare i LEP, occorre prevedere modalità e criteri specifici per definire i programmi straordinari di intervento volti a colmare i deficit infrastrutturali"* (Leone, Iurleo, 2004)

In relazione alla questione dei Livelli essenziali citata spesso nei PdZ e nei Piani sociali regionali, occorre tener conto che la declinazione di tale nozione in Livelli essenziali di assistenza sociale e/o LIVEAS, presente nella stessa Legge 328/00 e nel piano sociale nazionale, rappresenta un'ipotesi antecedente al cambiamento del Titolo V° Costituzione. Il nuovo Titolo V cost. attribuisce le materie non individuate come competenza esclusiva dello stato o come materia concorrente stato-Regioni (tra tali materie rientra ciò che concerne il sistema dei servizi sociali e socioassistenziali) a materia esclusiva delle regioni.
A seguito di tali mutamenti e del nuovo assetto di stato federalista allo stato permane la competenza di determinazione dei Livelli essenziali intesi come competenza trasversale e non necessariamente connessi a singole materie.

I tagli subiti dal FNPS, i mancati incrementi dello stesso, le difficoltà economiche degli EELL, assieme ad un minor interesse espresso dal Governo di centrodestra tra il 2001 e il 2005 per l'attuazione della L.328/00, hanno contribuito a ridurre la rilevanza, in termini di portata, grado di legittimazione e innovatività, delle attività di pianificazione previste dai Piani sociali regionali e dai Piani di zona.
Indico ora quali sono le principali implicazioni e ricadute di tali trasformazioni rispetto le pratiche di valutazione e in particolare rispetto i seguenti fuochi di osservazione: gli interventi e i programmi oggetto di valutazione, i committenti e i principali *stakeholder*, le criticità, utilizzi e prospettive.

3. Lo strumento del Piano di zona

Il Piano di zona nella l.328/00

Anche nelle politiche sociali, come in precedenza nelle politiche urbanistiche e di sviluppo locale si impone lo strumento del Piano che ha proprie specificità e si differenzia notevolmente dai programmi come i programmi comunitari (es: Programma di Iniziativa Comunitaria EQUAL, URBAN, Programma Daphne, Gioventù….).

Con la legge quadro si avvia il passaggio nel settore società dalla *supply planning* alla *community planning" (*Siza, 33). In altri termini, dalla pianificazione basata sull'offerta (un elenco di servizi, attività, output rivolti a categorie di utenza predefinite) disponibile in un dato territorio e trainata da quest'ultima (ciascuno continua a proporre in modo autoconservativo i propri progetti-servizi), si passa ad una pianificazione costruita a livello di comunità locale e basata su una rilettura e ri- codifica di bisogni, risorse e soluzioni.

Il passaggio si compie in modo frammentato e marginale a causa di una battuta di arresto causata da cambiamenti delle priorità del governo e di cambiamenti dell'assetto istituzionale connessi alla riforma della Costituzione.

Questo passaggio rimane largamente incompiuto in diverse realtà italiane; spesso infatti, l'elaborazione del Piano di zona è coincisa con una operazione export di incollaggio e rifinitura assemblaggio di progettualità preesistenti.

Tale operazione da un lato è parsa vantaggiosa perché ha comportato una riduzione dei tempi ed uno scarso impegno di risorse professionali per attività di analisi e codifica dei bisogni, conoscenza del territorio, analisi dei sistemi di offerta e definizione di priorità; dall'altro ha ridotto le potenzialità innovative dello strumento favorendo il mantenimento dello status quo. Diversi operatori e dirigenti sociali lamentano il fatto che il loro Piano di zona era stato concepito come elenco di schede progettuali proposte in genere dal privato sociale, assemblate i breve tempo sulla base di ciò che era già disponibile, con una introduzione del tutto scissa in cui si descrivevano le caratteristiche demografiche e socioeconomiche della popolazione.

Il Piano di zona (di cui all'art. 19 della L.328/00) rappresenta lo strumento di programmazione del sistema dei servizi sociali a livello di ambito territoriale (n.b. livello di intervento locale che in alcuni casi coincide con il distretto sanitario); scopo dello strumento "Piano" è quello di promuovere lo sviluppo integrato dei servizi sociali e sociosanitari, di "mettere a sistema e coordinare" il sistema d'offerta complessivo tramite l'utilizzo delle risorse ordinarie e straordinarie (v. leggi di settore, finanziamenti comunitari etc..) .

Il piano rappresenta lo strumento di programmazione locale adatto per sua natura a sviluppare il coordinamento e l'integrazione delle molteplici politiche territoriali (es. sociali, sanitarie, urbanistiche, del lavoro, istruzione e cultura..) e tra più enti locali; esso è finalizzato allo sviluppo di sinergie tra competenze in capo a diverse amministrazioni pubbliche (Es. Accordi di programma e protocolli di intesa tra Comuni, ASL, Provincia, Tribunale dei minori, scuola..), a diversi servizi e uffici interni alle amministrazioni comunali e gestite in collaborazione con una pluralità di attori sociali pubblici e del privato sociale (organizzazioni non profit, sindacati,..).

Sebbene un Piano possa disporre di risorse aggiuntive specifiche, nel caso dei Piani di zona l.328/00 attribuite dal FNPS e da contributi aggiuntivi regionali, esso non si limita a predefinire obiettivi e modalità di realizzazione degli interventi in relazione a tali risorse.

La prima regola per lo sviluppo di un "buon Piano di zona" è quella di concepirlo come strumento di messa a sistema e riorganizzazione dell'offerta complessiva nel settore delle politiche sociali finanziata tramite risorse ordinarie (innanzitutto i costi del personale interno) e straordinarie. Il Piano di zona non riguarda, quindi, esclusivamente i servizi e i progetti finanziati dal FNPS (Fondo Nazionale Politiche Sociali) né i servizi sociali finanziati periodicamente (ogni anno od ogni 2-3 anni) da risorse aggiuntive.

Il Piano di zona non può coincidere con un assemblaggio di precedenti progetti finanziati con risorse aggiuntive (es: gli ex progetti finanziati tramite fondo L.285/97 su infanzia e adolescenza o tramite leggi regionali). Il FNPS Fondo nazionale Politiche Sociali nei Piani di zona rappresenta, infatti, solo una quota marginale delle risorse: a seconda delle realtà e delle Regioni gran parte dei contributi derivano da fondi propri dei comuni, della Regione, di privati (es: ticket orario, rette). E' noto, infatti, che il FNPS - tra l'altro pre esistente alla l.328/00- rappresenta solo una quota marginale delle risorse governabili da un Piano di zona. Come evidenziato nel 2005 da un'indagine realizzata sulla spesa sociale "…*i trasferimenti con finalità sociali (…) provenienti da Stato e Regioni, corrispondano ad una quota minoritaria, pur se crescente, della spesa comunale: si passa dal 15 al 18% tra 1999 e 2003*." (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 63, 2005).[9] Anche negli anni successivi la spesa sociale ha continuato ad essere in gran parte cofinanziata da risorse proprie comunali.

Il sistema delle politiche sociali va inteso in senso lato includendo, ad esempio, le politiche per la casa (es: ufficio casa di alcuni Comuni) oltre che i servizi domiciliari o semiresidenziali o residenziali a regime, i sussidi economici, i progetti attivati con leggi di settore. Ripensare alle politiche sociali in fase di pianificazione ed elaborazione di un Piano di zona significa sviluppare interazioni, scambiare reciproche visoni sui problemi oggetto di intervento, con servizi e dipartimenti, segmenti delle amministrazioni pubbliche, che si occupano di: lavoro e formazione professionale, trasporti e viabilità, cultura e istruzione, sicurezza urbana, oltre che evidentemente di salute, servizi sociosanitari e sanità.

Caratteristiche del Piano di zona

- ⇒ Strumento in cui dovrebbe prevalere una logica del *problem setting* oltre a quella del *problem solving*
- ⇒ Strumento di programmazione a livello locale e microlocale a cui concorrono una pluralità di attori locali
- ⇒ Nella L.328/00 il Piano di zona viene inteso come strumento per mettere a sistema e rafforzare il complesso dei servizi socioassistenziali e sociosanitari e non solo per mettere a bando nuovi progetti
- ⇒ Strumento di programmazione in cui si individuano ed esplicitano delle strategie rispetto tutte le diverse aree di intervento delle politiche sociali e rispetto possibili sinergie tra settori storicamente frammentati o poco integrati (es: politiche attive del lavoro e inserimento sociale e lavorativo di fasce deboli realizzato da ASL e comune)

[9] Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali, DG FNPS, 2005

⇒ Necessita quindi un giudizio di coerenza tra proposte assunte nel piano e sistema di offerta garantito con finanziamenti a regime e con finanziamenti dedicati a valere, ad esempio su leggi di settore.

⇒ Occorre non confondere il finanziamento del Fondo nazionale Politiche Sociali FNPS con il totale delle risorse disponibili e regolate da un PdZ. Il FNPS in molti ambiti territoriali copre meno di un quarto del budget previsto per l'attuazione del PdZ .

Gli attori che concorrono, nell'ambito delle proprie competenze, a formulare, realizzare e valutare le politiche sociali:

- il Comune e sue articolazioni che hanno in genere la responsabilità del piano di zona
- la Provincia, le Aziende sanitarie locali, le scuole, gli uffici di Giustizia
- le imprese e i soggetti del Terzo Settore (ONLUS, cooperative sociali, volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato)
- le Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB), entrano nella rete dei servizi
- le organizzazioni sindacali e le associazioni di tutela degli utenti
- gli enti delle chiese e confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese e che operano nel settore dei servizi sociali
- in forma associativa o come singoli i cittadini e gli utenti
- Il mondo della ricerca e della formazione
- il mondo delle attività produttive, le imprese

Processi di integrazione nelle politiche sociali e lo strumento del Piano sociale di zona

Il Piano sociale di zona è, come si diceva in precedenza, lo strumento deputato alla costruzione del sistema locale ' integrato' di servizi e interventi sociali. Lavinia Bifulco e Ota de Leonardis interrogandosi sui cambiamenti che si profilano all'orizzonte nel campo delle politiche pubbliche affermano che "*i processi di integrazione tra le politiche sulle materie sociali costituiscono senz'altro un punto di osservazione rilevante. Spinta dall'Europa, e associata alla localizzazione, l'integrazione si configura come una strategia per perseguire obiettivi comuni a diverse politiche - per esempio generare o rigenerare "coesione sociale"; politiche che riguardano la salute, l'occupazione, l'abitare, la protezione sociale, lo sviluppo locale provano a combinarsi tra loro e, volta a volta, a convegere su interventi congiunti su un territorio comune. Queste convergenze e combinazioni tra materie diverse inducono, oltre che a ridefinire le materie stesse e le competenze relative, a creare forme di cooperazione, accordo, e appunto integrazione tra attori diversi. Questo accade sia sul terreno operativo delle pratiche, delle agenzie e degli interventi, sia su quello gestionale delle scelte tecnico-amministrative, sia sul terreno istituzionale, delle responsabilità politico-amministrative*." (Biflulco, De Leonardis, 2006)

Alcune ricerche condotte in questi anni attorno alla riforma dell'assistenza in Italia, Legge 328/2000, in alcune Regioni (Lombardia Friuli e Campania) evidenziano la rilevanza dei processi di integrazione tra politiche: tra politiche socioassistenzialie sanitarie in primis ma anche tra quest'ultime e le politiche abitative, di riqualificazione urbana, di sviluppo locale; emergono e si affermano in alcune esperienze eccellenti degli orientamenti a "far sistema" a livello locale producendo effetti di integrazione.

Diversi autori (Donolo 2005, Martelli 2007) mettono in evidenza, oltre alle potenzialità trasformative, anche i rischi connessi al 'ritualismo' con cui le amministrazioni locali si avvicinano ai nuovi strumenti della pianificazione

territoriale sociale e non- Piani di zona, Pianificazione strategica, Piani locali di sviluppo…- intendendola e agendola come un ulteriore adempimento.

Il moltiplicarsi di tavoli, protocolli, patti che caratterizzano i processi di programmazione locale a livello sociale e sociosanitario (n.b. si pensi ai tavoli di zona sulla prevenzione e sulle fasce a rischio di esclusione, a tavoli di coordinamento a livello ASL sulla L.45/99, a tavoli a livello provinciale su promozione delle politiche giovanili …) "*rischia, di richiamare da vicino la lezione neoistituzionalista delle «organizzazioni come mito e cerimonia», suggerendo l'esistenza, più che di comunità di pratica, di «pratiche ritualistiche di comunità », promotrici di cataloghi di buone intenzioni inefficaci e/o formali e incapaci di rigenerare circuiti della rappresentanza che appaiono oggi un po' atrofizzati. Tale rischio si annida anche all'interno del piano di zona.*"

L'analisi del bisogno e/o del sistema d'offerta: gli osservatori nella l.328/00

Gli osservatori attivati da Amministrazioni provinciali e regionali nel settore delle politiche sociali (solo raramente grandi Comuni) non si occupano di "valutazione" dei servizi o delle politiche ma mettono a disposizione in modo sistematico dati e informazioni attinenti le caratteristiche demografiche-sociali-economiche dei territori, i bisogni dei cittadini e/o le caratteristiche qualitative e quantitative del sistema di offerta.

Dall'analisi delle attività delle Regioni in materia sociale emerge il tema del patrimonio informativo ai fini del riconoscimento dei bisogni del territorio, dell'identificazione delle priorità, della costruzione degli obiettivi di intervento e della misurabilità dei risultati. Da una rilevazione condotta dal gruppo di lavoro Politiche Sociali del Centro Interregionale per il Sistema Informatico e il Sistema Statistico (CISIS, 2004), *"emerge come la maggior parte delle Regioni abbiano intrapreso iniziative in tema di sistemi informativi sociali, che in alcuni casi raggiungono interessanti livelli di funzionamento. (…) In generale però si evidenzia un certo sbilanciamento dell'attività di conoscenza sulla dimensione dell'offerta di servizi, a discapito dell'analisi dei bisogni. Meno della metà delle Regioni analizzate offrono nei loro documenti un'analisi puntuale della situazione sociodemografica dalla quale ricavare il quadro dei bisogni prioritari, (…). Per quanto riguarda l'istituzione di veri e propri organismi con funzioni di conoscenza, misurazione e valutazione, è possibile osservare come l'indicazione dell'art. 21 della Legge n. 328/2000 si rifletta abbondantemente nei Piani regionali, quantomeno come indicazione programmatica. (…) È da notare, qualora non si rilevi l'operatività di un osservatorio sociale, la possibile presenza di osservatori tematici, come nel caso della Lombardia (area disabilità) della Liguria (volontariato) e del Piemonte (infanzia e adolescenza).*"
(MLPS DG FNPS, Report di monitoraggio sulle politiche sociali, 2005)

Gli osservatori sociali, attivati sia a livello regionale sia provinciale in relazione alla l.328/00, sono sbilanciati quindi in questa fase prevalentemente sul monitoraggio del sistema d'offerta e solo in alcuni casi prevedono sistematiche attività di analisi dei fabbisogni.

4. Differenze tra oggetti di valutazione: Piano, programma, progetto, servizio

La valutazione, come illustra Nicoletta Stame (Stame 1998), nasce come valutazione dei programmi (caratterizzati fondamentalmente dalla logica obiettivo-mezzi-risultato) e poi si adatta anche a valutare i servizi; anche a seguito di tale "adattamento" si sviluppano i diversi approcci e diverse correnti della valutazione (Stame 2001). I principali "oggetti di valutazione" sono quindi:

- Le politiche (es. le politiche regionali contro prostituzione e tratta che includono misure diverse, programmi e piani o relativi a diversi settori: sicurezza urbana, piani di zona 328/00, programmi sanitari, politiche per l'immigrazione…)
- I programmi o singole misure legislative introdotte in forma sperimentale (la sperimentazione del RMI Reddito minimo di inserimento, I PIC Programmi di Iniziativa Comunitaria come Equal, il Programma gioventù promosso dalla Commissione Europea, la sperimentazione del Voucher a livello regionale previsto nel Piano socio sanitario regionale…)
- I piani (Piani territoriali strategici delle città, Piani di sviluppo locale, Piani sociali di zona L.328/00,Piani per l'infanzia e l'adolescenza L.285/97, Piani per tossicodipendenze L.45/99…)
- I progetti (che talvolta rappresentano sottounità dei programmi o dei piani e talvolta rappresentano iniziative sperimentali sconnesse da programmi più vasti)
- I servizi alla persona (es: i servizi di assistenza domiciliare o i servizi residenziali come le RSA residenze sanitarie assistite o le case famiglia per minori, i servizi per l'inserimento lavorativo..).

Osserviamo ora nelle prossime Tabelle le specificità dei diversi "oggetti di valutazione": un piano, un programma, un progetto, un servizio…tenendo in considerazione quanto detto a proposito delle specificità dello strumento Piano di zona.

Tab. 1 Differenze tra oggetti della valutazione

	PIANO	PROGRAMMA	SERVIZIO
Esempi	- I piani di zona L.328/00 -Il piano infanzia e adolescenza 285/97 -I Piani territoriali L.45/99 nella Regione Lombardia - Piani strategici delle città	APQ Accordo di programma Quadro tra Regione e Minis. Economia Reddito Minimo di Inserimento Programma Gioventù-Commissione Europea	- servizi di assistenza domiciliare - servizio semiresidenziale per disabili - sussidi
Formulazione	Bisogni- Strategia- finalità/ obiettivi- Mezzi	Obiettivi-mezzi-risultati	Bisogno -azione- soddisfazione del bisogno
Durata	A tempo	A tempo	Ordinario
Scopo	Massimizzare buon uso delle risorse in un determinato settore	Un cambiamento	Un miglioramento nella condizione di bisogno
obiettivo	- Sviluppo di strategie congiunte - Una gerarchia di obiettivi integrati - Messa in rete servizi	Un cambiamento, che può essere formulato come: - ottenere una cosa che non c'era - migliorare un dato quantitativo	Un miglioramento nella erogazione del servizio Stabilire degli standard di meta (best practice, benchmark, propria storia) di soglia: requisiti minimi
Finanziam	Spesa ordinaria ed anche	Spesa straordinaria, fondi	

	PIANO	PROGRAMMA	SERVIZIO
Esempi	- I piani di zona L.328/00 -Il piano infanzia e adolescenza 285/97 -I Piani territoriali L.45/99 nella Regione Lombardia - Piani strategici delle città	APQ Accordo di programma Quadro tra Regione e Minis. Economia Reddito Minimo di Inserimento Programma Gioventù-Commissione Europea	- servizi di assistenza domiciliare - servizio semiresidenziale per disabili - sussidi
ento	fondi dedicati e risorse straordinarie, cofinanziamento privati	dedicati Cofinanziamento privati	Spesa ordinaria
Decisori rilevanti	Comune, ASL, altre istituzioni presenti sul territorio (es: Istituzioni scolastiche, Prefettura, Tribunale Minori..), organismi del privato sociale presenti a livello di "ambito territoriale", sindacati..	Organismo che, ad esempio, a livello UE, nazionale o regionale, promuove il programma ed eroga il finanziamento	Organismo gestore (pubblico, privato o del privato sociale) Eventuale istituzione pubblica (es: Comune) responsabile del servizio
Beneficiari	La popolazione in generale in determinati contesti e/o fasce di popolazione (es: i minori)	Un target specifico Chi decide di aderire	Chi ha i requisiti per riceverlo

Modificazione di uno schema di N.Stame Lezione del 2003

Programmi e servizi hanno una diversa logica e si differenziano rispetto:

⇒ tipo di risultati attesi

⇒ Tempi

⇒ Finanziamenti

I servizi alla persona sono caratterizzati da:

- continuità dell'azione dell'amministrazione;
- procedure di erogazione del servizio abbastanza standardizzate.

5. Committenze ed esperienze di valutazione

"Vi è un deficit sociale di valutazione, che ha una origine culturale ed una organizzativa. E nel contempo si svolgono attività cui si attribuisce questo nome, ma che devono ancora trovare le strade per passare da una generica aspettativa di efficienza ad una concreta verifica di coerenza dei processi e dei risultati." Così scriveva nel 1996 Nicoletta Stame[10], riferendosi allo stato della valutazione in Italia.

Riferendomi invece alle Politiche Sociali in un Workshop del congresso AIV Associazione Italiana di Valutazione del 2000 affermavo: "Nel nostro Paese piuttosto che programmi di ampio respiro con indirizzi specifici, troviamo una molteplicità di azioni, misure e leggi, decreti, circolari ed una dominanza culturale, all'interno della Pubblica

[10] Stame N., (1996) La valutazione in Italia: esperienze e prospettive, *Rivista Italiana di Valutazione*

Amministrazione, del diritto Amministrativo. La valutazione in tale modello di riferimento culturale viene a coincidere con il grado di aderenza alla "norma", con il controllo e la verifica di standard e procedure predefinite." (Leone, 2001)

Osserviamo alcune peculiarità della domanda di committenza che sono in parte spiegate dalle culture organizzative: stiamo trattando di burocrazie professionali e di "sistemi a legami deboli" (i servizi territoriali).

Consideriamo quindi due tipi di committenza quella: data dal vertice e quella rappresentata dagli operatori dei servizi. Chi opera in questo settore è un professionista o un "para professional" (V. Mintzberg, Federico Butera o Franca Olivetti Manoukian) e tende a concepire il risultato del proprio lavoro in relazione a un processo di lavoro in cui egli stesso determina fortemente le fasi di analisi del bisogno, individuazione di obiettivi e mezzi, realizzazione e verifica. La verifica è concepita in relazione al segmento di intervento presieduto ed è oggetto di confronto tra pari e talvolta ad attività di supervisione professionale; questo spiega perché la valutazione viene inizialmente intesa maggiormente come controllo dell'operato personale e vissuta come intrusione. Si aggiunga il fatto che il confronto culturale è in genere identificato con l'aggiornamento professionale, cioè con aggiornamenti che riguardano la singola professione e non l'unità organizzativa e gli outcomes di servizio. Questi brevi cenni dovrebbero in parte chiarire le ragioni di fondo per cui in questo settore le pratiche di valutazione hanno assunto certe caratteristiche poco presenti in altri ambiti di policy (es: politiche del lavoro) e sono maggiormente centrate sui processi (n.b. le buone prassi, gli standard di qualità determinati tramite accordo "tra pari") a scapito dei risultati.

Sebbene in questi ultimi anni diverse valide esperienze si sono sviluppate, tuttavia, la debolezza programmatoria e l'incertezza sulle sorti dei nuovi strumenti continuano a riflettersi sulle committenze relative alla valutazione delle politiche sociali che sono caratterizzate da:

- relativamente al sistema dei servizi sociali forte connotazione localistica (v. assenza di valutazioni trasversali con comparazione di modelli di intervento tra diverse regioni);
- il sapere valutativo viene inteso quale strumento a servizio di processi di apprendimento delle organizzazioni coinvolte laddove trasferisce ai professionisti le competenze tecniche della "valutazione". Si veda la forte enfasi sullo sviluppo di"strumenti" trasferibili agli operatori e l'eccessivo utilizzo di iniziative formative a scapito da attività di ricerca valutativa vera e propria;
- di converso non si riducono le risorse a disposizione di attività valutative ma vengono utilizzate "a pioggia";
- crescita forte di autovalutazioni in parte autocommissionate ma con utilizzo di fondi pubblici;
- in una prima fase in mancanza di modelli di riferimento ed esperienze di confronto forte delega al sapere valutativo e scarsa elaborazione della domanda. In una seconda fase il committente è più esigente, si affida di meno e mostra senso critico.

Criticità

Queste sono alcune criticità emerse dalla precedente analisi:

- il quadro istituzionale già in precedenza fortemente frastagliato si fa ancora più frammentato anche perché mancano strumenti di governo, osservazione e di raccordo delle situazioni regionali che rendano adeguatamente conto di tali realtà;[11]

[11] Registriamo invece diversi contributi che restituiscono analisi e studi sulle trasformazioni in corso nei nostri sistemi di welfare tra cui: l'analisi della spesa socio assistenziale realizzata dal MLPS e l'Istat (MLPS 2005), il testo sulle politiche del welfare lombardo

- le pratiche di valutazione mantengono quasi sempre una caratteristica di parzialità e residualità negli obiettivi della stessa (n.b.raramente ridisegno di policy, spesso accompagnamento di percorsi di implementazione), negli strumenti e nei modi con cui vengono sviluppate;
- la confusione indotta da continui slittamenti tra assistenza tecnica, monitoraggi e valutazione;
- le tracce del lavoro svolto rimangano spesso esclusivo patrimonio di alcuni soggetti direttamente coinvolti e ciò rende più debole il confronto sugli esiti delle politiche sia nella comunità dei valutatori sia tra i policy maker;
- sebbene l'interesse nei confronti della valutazione delle politiche sociali abbia registrato notevoli attenzioni permane una scarsa diffusione, rielaborazione e utilizzazione dei risultati emersi dalle ricerche valutative;
- Sussistono problemi connessi alla scarsità delle principali risorse: soldi, tempo e in parte anche legittimazione. In una situazione di scarsità di risorse e al contempo di forte pressione all'innovazione i *policy maker* non potrebbero investire significative energie in ricerche valutative disegnate in modo tale da offrire eventuali risposte a distanza di anni.

6. Distinzioni tra monitoraggio e valutazione di un Piano di zona

Il **monitoraggio** riguarda una raccolta di dati stabiliti in anticipo dal manegement del programma, raccolti nel corso dell'implementazione da addetti interni. La **valutazione**, invece, raccoglie diversi tipi di dati a seconda dell'approccio: positivista, della qualità, costruttivista (indicatori si stato, di standard, classificazione significati). La raccolta avviene con metodi diversi da parte di ricercatori esterni coadiuvati più o meno da interni con maggiore o minore partecipazione di stakeholders e beneficiari. E' importante "*Non confondere l'adempimento in cui consiste riempire una scheda di monitoraggio composta da tanti items (altrettanti indicatori) con l'apprendimento che si ricava da una ricerca valutativa che si ripromette di indagare sugli esiti di un programma." (N.Stame '99)*

I termini monitoraggio e valutazione vengono così indicati nel Glossario OCSE-OECD:[12]

- **Monitoraggio.** Funzione continua che utilizza la raccolta sistematica dei dati relativi a indicatori stabiliti per fornire, in corso d'opera, all'ente esecutore e alle principali parti interessate di un intervento di sviluppo, indicazioni sullo stato di avanzamento, sul conseguimento degli obiettivi e sull'utilizzazione dei fondi allocati.
- **Valutazione** L'apprezzamento sistematico e oggettivo su formulazione, realizzazione ed esiti di un progetto, programma o politica di sviluppo che si effettua in corso d'opera o dopo il completamento delle attività previste. Essa si propone di esprimere un giudizio sulla rilevanza e il raggiungimento degli obiettivi, su efficienza, efficacia, impatto e sostenibilità. Una valutazione dovrebbe fornire informazioni credibili e utili

(Gori, 2005), un'analisi del Formez sulla riforma del welfare locale (2003), un monografico dedicato al Welfare locale (Rivista delle politiche Sociali 2, 2005).

[12] OECD- Glossario dei principali termini utilizzati negli ambiti valutazione e gestione basata sui risultati. Dowload (23-09-07) http://www.oecd.org/dataoecd/14/31/17484948.pdf

Il *Glossario dei principali termini usati in valutazione e gestione basata sui risultati* in materia di attività di cooperazione allo sviluppo è la versione italiana dell'omonimo documento Ocse/Dac, redatto da un gruppo tecnico ristretto del "Working Party on Aid Evaluation" coordinato dalla Banca mondiale e dal Segretariato Ocse, pubblicato nel 2002 in tre lingue (inglese, francese e spagnolo) nella collana *Evaluation and Aid Effectiveness*.La traduzione italiana del documento è stata curata dall'Unità di valutazione della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (Dgcs) del Ministero degli Affari Esteri in collaborazione con un gruppo tecnico ristretto messo cortesemente a disposizione dall'Associazione italiana di valutazione (Aiv).

e consentire ai beneficiari e ai donatori l'integrazione degli insegnamenti appresi nei loro processi decisionali. Per valutazione si intende anche il processo di determinazione del valore e dell'importanza dei possibili effetti indotti da un'attività, politica o programma. Trattasi della formulazione di un giudizio, nel modo più sistematico e oggettivo possibile, su un intervento di sviluppo pianificato, in fase di realizzazione o già completato.

Nota: in alcuni casi, la valutazione comporta la definizione di standard appropriati, un esame delle prestazioni rese in rapporto a detti standard, un giudizio sui risultati ottenuti rispetto a quelli originariamente attesi e l'identificazione degli insegnamenti più rilevanti scaturiti dall'esperienza.

Riferendosi alle finalità del monitoraggio dei programmi di investimento così si esprime ad esempio, la Regione Lazio[13]. "Un efficiente monitoraggio, tanto finanziario che fisico e procedurale, è indispensabile per qualunque azione di sorveglianza e di valutazione, per alimentare meccanismi premiali e può anche fornire un utile supporto al "controllo strategico". La Regione ha dunque necessità di disporre di una serie di informazioni affidabili sulla programmazione degli interventi e sullo stato di avanzamento degli stessi che, anche al fine di assumere le pertinenti decisioni, in linea generale permettano di conoscere:

- la quantità delle risorse disponibili, anche rispetto ai vincoli temporali e programmatici che ne regolamentano l'utilizzo;
- quali progetti sono finanziati e la tempistica di realizzazione;
- i dati finanziari, procedurali e fisici necessari alle attività di sorveglianza, controllo e valutazione;
- se esistano e quali siano le criticità che rallentano o ostacolano la realizzazione dei programmi e dei relativi progetti". (Regione Lazio, 2007)

Per realizzare la valutazione di un Piano non è sufficiente chiedere agli stessi attuatori di autocompilare una scheda di monitoraggio in cui si chiede qual è il grado di raggiungimento dell'obiettivo e dei risultati previsti. In tal modo si inducono i gestori a dare giudizi compiacenti – in una logica di adempimento al compito- che tendono sempre a confermare quanto previsto confondendo funzioni di rendicontazione e controllo con funzione di valutazione. Per avere dati maggiormente attendibili sarebbe preferibile prevedere un rilevatore esterno all'organismo gestore appositamente formato e in grado di dare un proprio giudizio sintetico sulla base di una serie di indicatori anche di tipo indiziario che riguardano i possibili risultati con cui comparare i diversi interventi previsti in un Piano o in parti di esso. In un Piano il **monitoraggio riguarda tutti i servizi e i progetti mentre la valutazione richiede la messa fuoco di specifici quesiti di valutazione:** la valutazione è molto onerosa in termini d tempo e risorse e non si valuta "tutto a tutto campo".

7. Principali criteri di valutazione e le fasi della valutazione dei piani di zona

La valutazione ex ante dei piani di zona

In senso stretto la valutazione ex ante non dovrebbe essere confusa con l'assessment dei progetti che si verifica a seguiti di un Bando pubblico quando per concedere dei finanziamenti si giudicano dei progetti per decidere

[13] Regione Lazio, Nucleo Di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, "6 Temi per la Governance degli Investimenti della Regione Lazio, Giugno 2007.
http://www.regione.lazio.it/binary/web/nuvv_contenitore/6_temi_governance_investimenti_def.1185262244.pdf

se sono ammissibili (ì rispondono ai criteri di ammissibilità previsti nel bando) e se rispondono a priorità e indicazioni poste nello stesso Piano di zona o in schede progettuali ad esso allegate. La cosiddetta "pesatura o valutazione dei progetti" da finanziare in un bando seguito ad un Piano di zona non implica un giudizio sulla bontà del PdZ stesso e quindi sarebbe preferibile non confonderla con la valutazione ex ante.
Attività di valutazione ex ante dei PdZ viene svolta dalle Regioni e in parte da amministrazioni provinciali che hanno il compito di coordinare e poi presentare alla Regione i diversi piani di zona o dalle ASL (è il caso della Regione Lombardia).

Valutazione in itinere ed ex post

La valutazione in itinere di un PdZ parte dalla identificazione di specifici quesiti di valutazione che possono riguardare gli esiti-benedivi per i cittadini (gli effetti) o i processo organizzativi per presiedono e permettono l'implementazione del PdZ (es: non va identificata con il monitoraggio). Scopo della valutazione è quello di fornire utili indicazioni per orientare l'implementazione stessa degli interventi in fase di attuazione o in seguito nella riporgettazione.

Importante:
E' importante non studiare in astratto in modo puramente mnemonico e riflettere a partire dall'esperienza concreta.
Durante le lezioni abbiamo presentato il caso della valutazione dei Piani di zona dei Municipi del Comune di Roma e dell'educativa di strada nel Piano cittadino Infanzia adolescenza l.285/97 in 10 municipi romani. Trovate il modo di leggere almeno un paio di rapporti di monitoraggio valutazione dei Piani di zona o di parti di essi facendo una ricerca mirata su internet. In alternativa leggete con attenzione dei Report di valutazione di programmi socio-educativi, sociosanitari, di prevenzione della devianza o del maltrattamento, di inserimento socio-lavorativo o analoghi, attingendo ai materiali presenti sul Web in lingua straniera.
Utilizzate le schede allegate alle Dispense per esprimere i vostri giudizi sull'adeguatezza delle valutazioni da voi lette.

I criteri di valutazione

Quando si esprime un quesito o un giudizio valutativo abbiamo facciamo dobbiamo fare riferimento in modo esplicito al 'parametro' che stiamo utilizzando; questi diversi parametri vengono chiamati 'criteri di valutazione'.
In senso stretto i criteri che utilizziamo per giudicare ex ante e in itinere– prima e durante la loro attuazione- la "bontà dei piani-programmi o progetti " sono:

Equità intesa come capacità di rispondere in modo equo alle esigenze dei diversi sottogruppi sociali e dei diversi portatori di interesse (n.b. riferito ai cittadini, a diverse fasce di età, a differenze etniche e socioeconomiche) ed anche come allocazione e distribuzione dei servizi al fini di una corretta accessibilità degli stessi (v. esistenza di aree montare o a bassa densità urbana svantaggiate, differenze tra quartieri u di n a medesima circoscrizione…).

Anche in un sistema dei servizi sociali improntato ad una logica di tipo universalista, va favorito attivamente l'accesso ai servizi delle fasce svantaggiate perché, notoriamente, coloro che hanno un maggior livello di istruzione e socioeconomico sono maggiormente in grado di accedere ai servizi, di acquisire le informazioni necessarie e di contrattare con le amministrazioni i propri diritti.

Efficacia "La misura in cui gli obiettivi di un intervento di sviluppo, tenuto conto della loro importanza relativa, sono stati raggiunti o si prevede che possano essere raggiunti. Nota: termine utilizzato anche come misura aggregata (o come giudizio) del merito o del valore di un'attività, ovvero la misura in cui un intervento ha raggiunto, o si prevede possa raggiungere, i propri principali obiettivi in maniera efficiente e sostenibile e con un impatto positivo in termini di sviluppo istituzionale" (Glossario OCSE)

Efficienza **"**La misura dell'economicità con cui le risorse (fondi, competenze tecniche, tempo, ecc.) sono convertite in risultati." (Glossario OCSE)

Rilevanza intesa come capacità del piano di rispondere a problematiche sociali dell'ambito territoriale più importanti anche se non evidenti per coloro che lo hanno stilato. **"**Il grado in cui gli obiettivi di un intervento di sviluppo sono coerenti con le esigenze dei beneficiari, i bisogni di un paese, le priorità globali e le politiche dei partner e dei donatori. Nota: in retrospettiva, la questione della rilevanza spesso consiste nello stabilire se gli obiettivi di un intervento o la sua struttura siano ancora appropriati in considerazione dei cambiamenti avvenuti nel contesto." (Glossario OCSE)

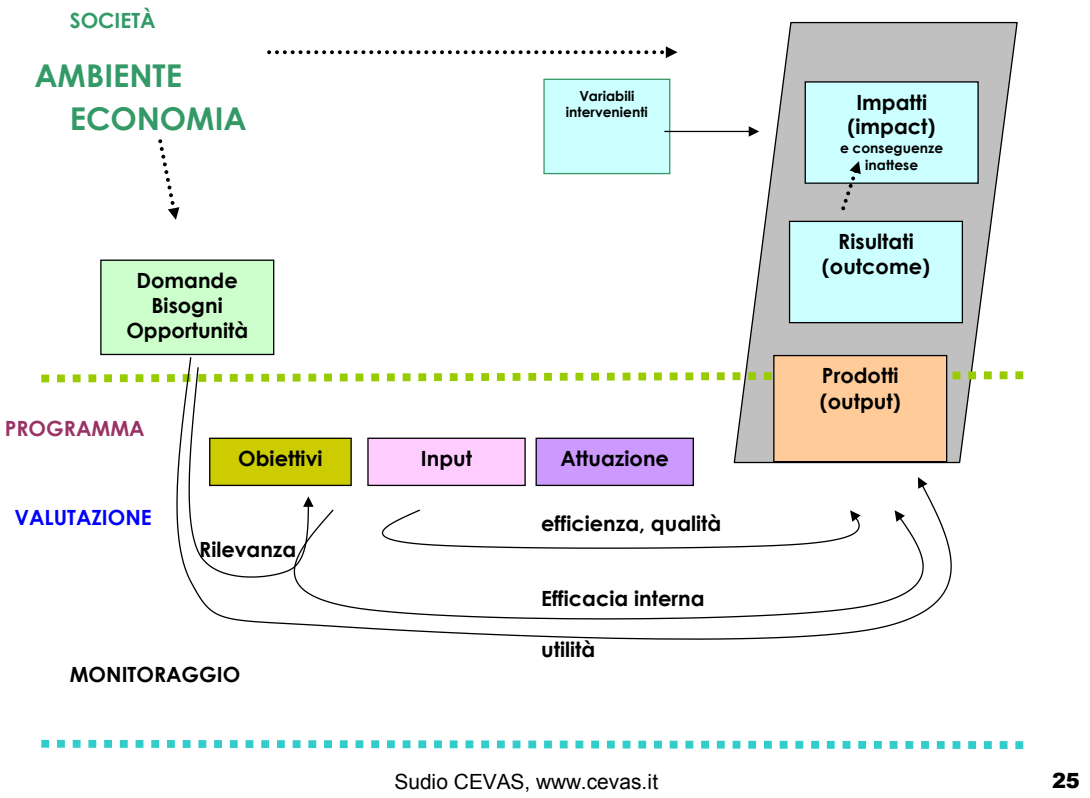
Adeguatezza nella formulazione intesa come corretta, chiara, completa e aggiornata elaborazione delle diverse parti del Piano: da quella concernente la descrizione del sistema d'offerta a quella relativa al profilo dei servizi., alla descrizione del profilo demografico e socio economico,all'analisi delle differenze interne ai diversi territori, l'individuazione di priorità e strategie, l'enucleazione di alcuni obiettivi…etc…

Coerenza interna tra analisi dei problemi, proposte e strategie individuate, sistema d'offerta preesistente, andamenti demografici, soluzioni relative a meccanismi di coordinamento intra e interistituzionali, coerenza tra budget disponibile e risorse prevedibili per l'implementazione di quanto previsto

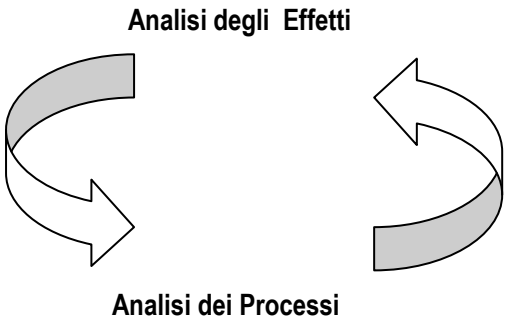
Pertinenza Si riferisce alla correttezza delle metodologie proposte in relazione al livello di conoscenze sviluppare dalla comunità scientifica e al tipo di problematiche da risolvere.

Altri criteri importanti possono essere l'efficienza dei modelli proposti, il grado di innovatività, l'aderenza e rispondenza con linee regionali, il grado di sinergia tra settori e assessorati diversi dell'amministrazione cittadina.

Tab. Criteri di valutazione (Tratto da: MEANS, CE)



Scopo della valutazione è talvolta quello di verificare l'impatto delle politiche realizzate tramite il piano nel suo complesso o in relazione ad aree di intervento più mirate (es: politiche per gli anziani…) e di giudicarne gli effetti attesi e inattesi. Durante le lezioni a tal proposito è stata citata la valutazione delle politiche per la prostituzione e la tratta "Programma Oltre la Strada" realizzate dalla Regione Emilia Romagna. Occorre ricordarsi che non si valuta tutto ma occorre mettere a fuoco quesiti rilevanti. Anche a valutazione dei processi di attuazione è indispensabile perché permette di capire come mai alcuni esiti si sono prodotti.



La sola analisi dei processi di implementazione, se non coniugata ad una analisi degli esiti, e analizzata alla luce dei benefici per i cittadini, i destinatari degli interventi, restituisce delle visioni assai miopi e parziali dei programmi e dei piani. Un buon giudizio, ad esempio, sulla qualità del partenariato e sui processi di coinvolgimento

dei diversi partner in fase attuativa non necessariamente si accompagnerà ad un intervento efficace: occorre quindi parallelamente valutare gli effetti!

Abbiamo in precedenza osservato il grafico Means che indicava i criteri principali di valutazione e metteva in relazione elementi attinenti al processo di erogazione o realizzazione di un programma/servizio con elementi attinenti il contesto sociale. Tornando a tale schema osserviamo che mentre le nozioni di Input-Output e Risultato attengono in senso stretto al processo di realizzazione di un determinato intervento (notate le voci che riguardano la fascia orizzontale centrale del grafico), le questioni attinenti agli effetti, gli impatti o anche l'utilità e la rilevanza riguardano in modo più consistente la relazione tra macro contesto sociale – la fascia orizzontale posta in alto- e processi di attuazione del 'Programma-servizio-progetto'. Detto in altri termini per giudicare se un progetto o un Piano sono rilevanti occorre confrontare gli obiettivi posti alla base di tali strumenti e i bisogni e priorità presenti nella popolazione beneficiaria.

Un progetto di insegnamento del tedesco come seconda lingua per minori potrebbe, infatti, rilevarsi ben fatto ed efficace ma non 'rilevante' perché non rispondente a bisogni più importanti come: apprendimento delle competenze base in matematica e italiano, competenze lingua inglese, riduzione della dispersione scolastica nello stesso target.

Esiste inoltre una importante distinzione tra risultato ed effetto: mentre il primo riguarda i vantaggi immediati diretti per il cittadino-utente-beneficiario il secondo riguarda i vantaggi prodotti in relazione agli obiettivi. Facciamo un esempio concreto che viene meglio schematizzato nella tabella successiva su indicatori di performance di tre servizi ipotetici: un consultorio familiare, un servizio ADI di Assistenza Domiciliare Integrata per anziani (cioè sociale e sanitari) e un Centro diurno per tossicodipendenti poliassuntori.

Gli output riguarderanno sempre le attività realizzate dagli operatori, si riferiscono a volumi di attività. Nel caso di un programma di prevenzione delle gravidanze indesiderate e procreazione responsabile erogato dai consultori familiari un out-put quindi potrebbe consistere nel numero di dispositivi intrauterini, lo IUD, inseriti (es: per un determinata unità temporale e in relazione ad un target di copertura della popolazione potenzialmente beneficiaria in un distretto). Immaginiamo che vi sia un ginecologo che si da molto da fare e che vi sia un volume alto di interventi di questo tipo in rapporto agli altri consultori della ASL o della Regione. Mettiamoci ora dalla parte della donna, del cittadino; il risultato in senso stretto per la donna è dato dal fatto di aver ottenuto delle informazioni a seguito del Pap test e dal fatto che ha raggiunto il suo scopo immediato: utilizzare un contraccettivo per prevenire le gravidanze indesiderate (v.IUD od altro). L'efficacia della contraccezione tuttavia non coincide con il risultato immediato per una serie di motivi: la donna potrebbe avere delle resistenze e dimenticare di assumere la terapia ormonale, lo IUD potrebbe essere stato inserito male aumentando i rischi di una gravidanza indesiderata e cosivvia.

Occorre quindi distinguere il risultato inteso come vantaggio immediato diretto dagli esiti veri e propri che potrebbero anche registrarsi a distanza di alcuni mesi. Il caso della formazione professionale è paradigmatico: il fatto di vare ottenuto un buona qualificazione dopo un percorso di formazione professionale per giovani disoccupati (il Risultato e cioè in questo caso l'attestato con qualifica e punteggio medio alto) non implica che a distanza di 12 mesi vi sia u tasso so assunzione adeguato (v. % occupazione a 6 o 12 mesi è un indicatore di efficacia). Il centro di formazione professionale potrebbe continuare a sformare esperti CAD perché ha docenti che sanno fare solo

quello o perché la Regione con risorse del FSE Fondo Sociale Europeo emette bandi per tali figure a prescinder dal fatto che vi sia da parte del mercato una reale richiesta di tale qualifica professionale.

Tab. Analisi delle performance di alcuni servizi sociosanitari e indicatori

Indicatori	Consultorio Familiare	ADI- Servizio Assistenza Domiciliare Integrata Anziani	Centro Diurno per Tossicodipendenti Poliassuntori
INPUT	N° ore per singolo professionista Costo mensile personale	N° ore medicina specialistica, infermiere, assistente domiciliare	Costo mensile servizio
OUTPUT Volume di unità prodotte	N° nuove cartelle aperte rispetto anno precedente N° visite ginecologiche mensili N° colloqui di coppia assistente sociale. ginecologo N° IUD inseriti	N° ore ADI totale erogate/ N° utenti seguiti N° colloqui informativi N° visite domiciliari specialistiche N° ore mediamente erogate a domicilio N° voucher annuali	N° ore mensili di erogazione servizio N° contatti mensili N° interventi disbrigo pratiche/prima assistenza… N° utilizzi servizio doccia, lavanderia etc. N° depliant informativi distribuiti
RISULTATO Vantaggio immediato diretto per beneficiario	N° pap test effettuati % copertura target in attività di screening N° donne che utilizzano contraccettivi (prescrizione terapia ormonale, dispositivi meccanici..)	% della popolazione ultra 65enne che ha utilizzato il servizio N° utenti con de-ospedalizzazione protetta	N° utenti accolti annualmente N° giorni di fruizione del servizio per cc. utente
EFFICENZA	Costo unitario per tipologia prestazione complessa	Costo unitario per tipologia prestazione Costo unitario per utente seguito	Coperto unitario ora apertura servizio
EFFICACIA	% diagnosi precoci tumore mammario Riduzione % IVG in donne seguite dal Consultorio familiare	Riduzione ospedalizzazioni incongrue Riduzione istituzionalizzazioni	N° invii ad altre strutture di cura e trattamento andati a buon fine Riduzione MST, HIV, epatite.. in popolazione che accede al servizio

Ricordate che gli effetti (efficacia e risultati) devono riguardare i benefici per i destinatari degli interventi e non coloro che li realizzano quindi per distinguere adeguatamente obiettivi da mezzi e out put da effetti spesso basta mettersi 'dalla parte dei cittadini' e chiederci:

- Se fossi un utilizzatore del sistema di trasporto locale che tipo di risultati ed effetti vorrei osservare, cosa vorrei sapere dai media? Mi interesserebbe sapere la % di corse degli autobus per pendolari e studenti che parte e arriva in orario o il livello di gradimento misurato dall'Agenzia municipalizzata?
- Se fossi il genitore di un ragazzo che si deve iscrivere alle scuole superiori vorrei sapere la percentuale di promossi di un dato Liceo e la relativa facilità di promozione o piuttosto i risultati ottenuti dagli studenti su test standardizzati (es: competenze linguistiche, abilità matematiche-logiche) e il livello di dispersione scolastica registrato nei primi 2 anni, i dati sul proseguimento degli studenti e il successo nell'iscrizione a facoltà universitari dopo aver ottenuto il diploma?
- Se il Comune in cui risiedo avesse da 1 avviato il servizio di raccolta differenziata dei rifiuti urbani vorrei sapere quanti sacchetti e bidoni per l'umido' sono stati forniti alle famiglie, quante brochure sono state spedite, quanti

convegni e momenti di diffusione pubblica delle informazioni sono stati realizzati dall'Amministrazione o la percentuale della frazione umida organica effettivamente raccolta e trasformata?

- Se fossi un insegnante e avessi alcuni alunni con gravi problemi di ritardo nelle competenze/ skills sociali, comunicative e problemi di ritardo dell'apprendimento, ipotizzando la presenza di servizi per il tempo libero dei minori finanziati nella mia città vorrei sapere quante riunioni di coordinamento hanno fatto e quanto si integrano tra tutti i servizi, quante attività e spazi di accoglienza offrono o mi interesserebbe maggiormente sapere in che misura negli anni precedenti sono migliorate le competenze e le diverse life skills dei ragazzi con livelli diversi di problematiche?
- Se fossi un anziano, utente –cliente del servizio sanitario nazionale e con problemi di autosufficienza, per giudicare la bontà dei servizi di assistenza domiciliare integrata preferirei sapere quanti interventi, visite domiciliari,analisi hanno realizzato in un anno le diverse figure professionali e la media per utente o, in relazione a diverse fasce di utenti con caratteristiche simili alla mia, quanto sono diminuiti a distanza di un determinato periodo i ricrorsi a forme di istituzionalizzazione e i ricoveri in ospedale per problemi acuti?

ESERCITAZIONE:
Proseguite ora con altri esempi tratti dalla vostra esperienza facendo attenzione a distinguete gli 'effetti' di un servizio programma o progetto dai risultati intermedi e dagli output.

8. L'analisi delle performance

Nell'ambito dei servizi alla persona, erogati dall'amministrazione direttamente o tramite contracting out e affidamento a terzi, l'approccio che include i modelli di valutazione basati sulla valutazione delle performance e della qualità, risulta essere il più utilizzato. In tal caso il parametro rispetto al quale si costruiscono ed esprimono i giudizi di valutazione non dipende dagli obiettivi del programma-servizio ma da standard costruiti in diversi modi. (Leone, 2001)
I servizi (v. servizi più significativi inseriti nei Piani di zona) e i progetti possono essere valutati tramite l'analisi delle performance che serve a:
1) segnalare anomalie nel funzionamento di un'organizzazione (confronto con standard minimi);
2) stimolare l'organizzazione al miglioramento, confrontandosi con livelli alti di performance raggiunti da altri (confronto con best practices);
3) verificare il progresso compiuto nel risolvere i problemi (confronto con i livelli di partenza);
4) verificare quanto si è realizzato (confronto con quanto è stato programmato).

Cosa non va fatto….

⇒ Costruzione di batterie di indicatori intese come una lista di quantità osservabili che concernono l'attività dell'organizzazione o del servizio: utenti serviti, risorse impiegate, prestazioni offerte, tempi di risposta, domande presentate, domande accettate.

⇒ Partire dai dati disponibili o da quelli che possono facilmente essere raccolti, invece che interrogarsi realmente su quali sono i requisiti informativi rilevanti per il processo decisionale.

⇒ Assegnare a ciascun indicatore così costruito un'etichetta per renderlo credibile (es:efficacia.)

Modi in cui vengono usati gli indicatori

⇒ Quello utilizzato per misurare qualche elemento di un programma (es. un obiettivo, un risultato, un effetto).

⇒ Quello del "movimento degli indicatori"; si definiscono degli standard che possono essere sia mete da raggiungere sia soglie minime sotto le quali non scendere. Essi servono da confronto per ogni situazione da valutare. Questo uso riguarda indicatori di qualità della vita, della salute, del reddito pro capite, ecc.

E' importante tener presente che:

⇒ sono solo misure di particolari dati e non sono gli unici dati esistenti ma sono un tipo entro una tipologia che comprende anche quelli raccolti tramite analisi qualitative, documenti, giudizio di esperti, ecc.

⇒ potrebbero essere soggetti a distorsioni indotte (es. stravolgimento o abbassamento degli indicatori di meta);

⇒ rischiano di far trascurare la complessità delle politiche;

⇒ potrebbero essere inadeguati rispetto alla filosofia del programma;

⇒ pretesa di impostare valutazioni ex post sul confronto tra indicatori di contesto prima e dopo, senza tener conto di quelli di programma.

Caratteristiche che devono avere gli indicatori:

⇒ validità: capacità di rappresentare effettivamente il concetto indicato in modo accettabile;

⇒ attendibilità: capacità di cogliere effettivamente gli stati delle proprietà che il ricercatore si era prefissato di rilevare;

⇒ sensibilità: capacità di discriminare tra le diverse forme che può assumere un fenomeno;

⇒ adeguatezza: capacità di rispondere ai bisogni conoscitivi del valutatore;

⇒ comparabilità: capacità di confrontare lo stesso fenomeno in aree territoriali diverse o tempi diversi;

⇒ tempestività: capacità di poterne disporre in tempi adeguati per modificare un programma.

Per un approfondimento sull'utilizzo degli indicatori nella valutazione delle politiche sociali è disponibile un saggio di Nicoletta Stame.

Nicoletta Stame, "Indicatori e valutazione (con l'applicazione all'inclusione sociale)" in: Leone L. (a cura di) (2001), *Valutare le politiche di inclusione sociale*, Stampa Vides internazionale –Roma (Questo saggio è disponibile in formato PDF , dimensione: 155 Kb, unitamente a note e bibliografia, dimensione: 221 Kb). http://www.cevas.it sezione Ricerche e Valutazioni

Nel saggio viene affrontata la questione dell'utilizzo degli indicatori nell'ambito della valutazione delle politiche sociali e discusse le differenze con il settore della ricerca sociale. Si afferma che gli indicatori non si usano in ogni valutazione ma soltanto in alcuni approcci e non risultano essere affatto, come credono molti di quelli che si avvicinano per la prima volta a questi temi, un metodo universale e sinonimo di valutazione. Nel testo si pone l'accento su: - cosa sono gli indicatori; - l' uso degli stessi nella valutazione, a seconda dei diversi approcci utilizzati; - gli indicatori più idonei nella valutazione delle politiche per l'inclusione sociale.

L'elemento più critico concernente la valutazione delle performance nella PA riguarda il fatto che mentre sistematicamente si sviluppano procedure per misurare in modo analitico gli output vi è una scarsa attenzione ai risultati e quasi mai si misurano gli effetti delle politiche e di programmi finanziati. A tal proposito c'è una amplissima e interessante letteratura che ci permetterebbe di approfondire la questione pur tuttavia in questa sede limitiamoci a chiarire alcuni concetti fondamentali ed a utilizzare in modo corretto alcuni termini.

Non è, infatti, infrequente notare forme di etichettamento adulterato in cui gli out put dei progetti – cioè il grado di produttività del servizio, il volume di attività direttamente prodotte dall'apparato – vengono confusi con i risultati o gli esiti stessi dei servizi. Questo slittamento semantico e logico induce una serie di distorsioni tra cui:

- investimento di risorse economiche e temporali in attività assai meticolose ma spesso assai poco utili
- innescare un meccanismo che induce a premiare chi produce a parità di tempo e risorse economiche una maggiore quantità di output,m cioè di prestazioni, a prescindere dall'adeguatezza delle stesse, dalla pertinenza (ma servono in quello specifico caso), dai risultati che si ottengono;
- indurre delle distorsioni nel modo in cui le attività vengono
- disincentivare un'attenzione ai risultati finali per il cittadino-utente (v. non importa se sta meglio, se ha imparato qualcosa, se si sono ridotte determinate infezioni, se si è ridotta la violenza …);
- un incremento tendenziale dei costi del servizio (v. il noto meccanismo di induzione della domanda..)
- una sostituzione del concetto di risultato o di efficacia di determinate politiche con quella del gradimento di fatto non correlato con indicatori di efficacia;
- sfiducia nei moduli nell'utilità dei sistemi di monitoraggio
- incoraggiare modalità scorrette di compilazione degli strumenti di rilevazione.

Questo è dovuto al fatto che misurare i risultati è sicuramente più difficile che misurare gli out put. Osborne e Gaebler (418-425), gli autori di 'Dirigere e Governare' edito Grazanti nel 1995, indicano una serie di principi fondamentali per ideare sistemi di misurazione degli organismi amministrativi e osservano che esiste una differenza sostanziale tra:

1. la misurazione del processo amministrativo e quella dei risultati;
2. la misurazione dell'efficienza e quella dell'efficacia;
3. tra risultato di un programma quelli più ampi di una politica.

Gli autori grazie a numerosi esemplificazioni e casi concreti tratti dalla letteratura suggeriscono[14] di:

- effettuare sia un'analisi di tipo quantitativo, sia una di tipo qualitativo
- stare attenti ai trucchi
- aspettarsi forti resistenze
- coinvolgere fornitori e i dipendenti nel processo dio definizione delle misure adeguate
- sottoporre le misure a revisioni e modifiche su base annuale
- non utilizzare né troppe misure, né troppo poche
- stare attenti agli incentivi controproducenti
- destinare la funzione di misurazione ad un organismo imparziale e indipendente dal punto di vista politico.

Tool Book: manuali sulla valutazione

Imparare a valutare

http://www.cevas.it sezione 'Learning'

In questa sezione proponiamo una rassegna ragionata di alcuni Tool Box e Tool Book sulla valutazione di programmi, progetti e servizi nel settore sociale ed educativo. Si tratta di materiali reperibili nella rete gratuitamente come: ipertesti, manuali operativi (Handbook e Tool book), checklist per la verifica dell'apprendimento, slide per presentazioni e altre risorse (es. software per analisi dati), sviluppati in genere da NGO, Università, enti e fondazioni statunitensi. Sono rivolti prevalentemente a responsabili di progetto, decisori, valutatori che operano nel pubblico e in organismi non profit.

9. Come costruire dei quesiti di valutazione di un Piano di zona

La costruzione e definizione dei quesiti di valutazione rappresenta un passaggio assai importante all'interno di un disegno di ricerca valutativa. Per valutare un piano, un programma o progetto occorre fare sempre delle scelte e selezionare con accuratezza cosa osservare e perché e cosa, viceversa, tralasciare: non si valuta tutto ma occorre individuare delle priorità e orientare l'indagine sulla base di alcuni quesiti contrattati con la 'committenza'.
Si noti sin da ora che abbiamo parlato di 'processo di definizione della domanda valutativa' e non di sola 'domanda' e che ci stiamo riferendo ad una 'committenza' e non ad un committente.

Se stiamo considerando ricerche valutative richieste da pubbliche amministrazione tramite bandi pubblici o ristretti (es: Commissione Europea, Regioni, Comuni o loro consorzi, Presidenza del Consiglio dei Ministri…) parte dei quesiti valutativi dovrebbero essere esposti nello stesso bando. Anche in questo caso la documentazione ufficiale allegata al bando rappresenta la base perla formulazione della proposta contenuta nel progetto ricerca valutativa ma non esauriscono nel modo più assoluto la questione della corretta ed esaustiva definizione dei quesiti valutativi. Per quanto in alcuni casi la valutazione venga interpretata come obbligo puramente amministrativo e non esiste alcun *committment* iniziale nel predisporsi verso questo ulteriore adempimento, occorre sempre fare una

[14] Per appofindimenti rimando al testo di Osborne e Gaebler prevsuto in bibliografia a e in particolare all'Appendice B. L'arte di misurare le performance

operazione di ricostruzione e attivazione di una committenza sostanziale e di una domanda valutativa. Alternativamente si può valutare l'opportunità di tralasciare tale richiesta e scoraggiare la valutazione.

La costruzione condivisa tra i diversi attori di quesiti di valutazione a diversi livelli (Piano-singola area di intervento- singolo progetto) consente di problematizzare la questione: di che informazioni e conoscenze abbiamo bisogno ? E per capire meglio cosa, per rispondere a cosa?

Affermare la centralità della analisi della domanda nei processi di valutazione permette di sviluppare un setting in cui le conoscenze che emergeranno (dalla valutazione e dal continuo confronto tra i diversi attori connesso al farsi e tradursi in opera dei programmi) saranno investite di significato. E' come se i risultati della valutazione dovessero diventare una "posta in gioco" un oggetto di attenzione e perché ciò avvenga gli attori rilevanti devono investire di significato tale ricerca di conoscenza coinvolgendosi nel processo di valutazione attraverso l'esplicitazione di ipotesi, interessi e domande conoscitive. Affinché la valutazione produca parallelamente un contesto "favorevole" e conoscenze che possano essere considerate come indicazioni utili, occorre che sia un atto negoziale, anzi che faciliti, come sostiene K. Weiss (…) questo negoziato tra le parti, evitando però di esserne oggetto. In tal caso la valutazione rischierebbe di rispondere a "falsi quesiti" (posti semplicemente per avvalorare scelte compiute ma senza la volontà di capire cosa ha funzionato, cosa no e per quale motivo) oppure ad "errati quesiti".

Perché i risultati delle valutazioni e le conoscenze acquisite, dunque, possano essere utilizzate non basta porsi il problema di cosa vogliono sapere i committenti e gli attori coinvolti, ma occorre chiedersi nel caso di "falsi o errati" quesiti se effettivamente verranno prodotte conoscenze e giudizi adeguati al miglioramento dei progetti e delle politiche valutate. Mentre nel caso di quesiti di valutazione ritenuti adeguati, il valutatore deve domandarsi se sarà in grado di rispondere ad essi tramite quale disegno di valutazione e scelte metodologiche e organizzative (v. anche tempi e risorse) e come potrà agevolare la restituzione e la diffusione dei risultati.

Sebbene la richiesta formale di valutazione possa provenire da uno o più funzionari o dirigenti della pubblica amministrazione – o anche Amministratori pubblici di organismi del terzo settore come fondazioni, consorzi, cooperative sociali, associazioni, sindacati- la committenza non dovrebbe mai limitarsi a tale primo contatto ma occorre relazionarsi progressivamente con una pluralità di stakeholders. In relazione alle specificità della politica oggetto di valutazione, del programma/piano o progetto dovremo cercare dio 'allargare ' la committenza interagendo sin dalle prime fasi gli stakeholder sostanziali. Per tale ragione il processo di definizione delle domande di valutazione si sviluppa nell'arco di un periodo non ridotto e può richiedere più momenti di definizione e ridefinizione dei quesiti valutativi e del disegno di valutazione ad esso connesso. Il Valutatore durante il percorso di definizione o affinamento dei quesiti di valutazione realizza un processo riflessivo che prende in considerazione i seguenti aspetti:

1) Cosa hanno bisogno di capire i principali stakeholder e cosa vorrebbero capire grazie alla valutazione
2) Cosa non conoscono e avrebbero bisogno di conoscere per migliorare il disegno o la gestione delle politiche
3) Conoscenze scientifiche pregresse: esistono altre ricerche e altri studi sia a livello locale che in altri contesti che ci possono fornire già delle raccomandazioni, indicazioni e conoscenze – ad esempio rispetto l'efficacia di

determinati modelli di intervento- da capitalizzare per cui non dobbiamo sprecare risorse nel corso della ricerca valutativa.

4) Probabilità che verranno utilizzati determinati risultati forniti dalla valutazione. Capire a quale livello della committenza occorre dare rilevanza e in che misura i decisori sono interessati ai risultati della valutazione (v. legittimità istituzionale dell'Ufficio di Piano)
5) Capire se si sono fatte emerge a sufficienza le diverse "domande" e le diverse "teorie del programma" (. V. approccio di valutazione denominato Theory Based Evaluation)
6) Interrogarsi sui soggetti che rimangono esclusi dal programma e chiedersi se esistono problemi di equità di cui il valutatore deve farsi portavoce anche nella definizione dei quesiti valutativi (es: problematica delle liste di attesa o della domanda espressa che non coincide con il bisogno)
7) Definire con precisione quali sono le risorse in termini di budget della valutazione, competenze e motivazione e tempi degli operatori coinvolti su cui si può contare nell'implementazione di un processi di valutazione.
8) Analizzare dove vengono investite maggiormente le risorse del programma, su quali settori e per rispondere a quali problemi.
9) Predisporre un disegno di valutazione con un chiaro piano dei tempi capendo in anticipo quando andranno prese alcune decisioni importanti che desideriamo siano influenzate dai risultati della valutazione stessa.
10) Chiedersi se si è in grado di realizzare una valutazione rispondente agli obiettivi posti e se sia il caso di farsi affiancare da ricercatori con altre competenze. Dichiarare in anticipo se esistono quesiti valutativi a cui non siamo in grado di rispondere.

Osserviamo nella tabella seguente possibili quesiti valutativi espressi in relazione a diversi criteri di valutazione (v.efficacia, pertinenza, equità etc.).

Criteri di valutazione	**Possibili domande di valutazione**
efficacia	*Si riducono le ospedalizzazioni incongrue e le istituzionalizzazioni nella popolazione anziana? Migliora la qualità della vita a domicilio? I career sono sostenuti nel loro lavoro di cura?Quali fattori di contesto, quali meccanismi sono influenti rispetto a possibili esiti?*
Equità	*Servo i beneficiari giusti? Chi sono i gruppi esclusi che avrebbero invece diritto e bisogno?*
Adeguatezza/ Pertinenza	*Gli interventi di prevenzione della devianza (delle dipendenze, del bullismo…) in che misura si basano sui approcci ritenuti efficaci dalla letteratura scientifica e utilizzano raccomandazioni emerse da linee guida internazionali, revisioni sistematiche etc.?*
Utilità	*Il corso di lingua francese per minori Rom è risultato efficace e il 70% degli stessi ha raggiunto ai test di verifica un punteggio pari o superiore a 7/10. E' stato più 'utile' o sarebbe stato per quei*

	ragazzi preferibile proporre corsi per migliorare le competenze linguistiche di lingua italiana?
Rilevanza	*Le priorità poste in un dato Piano di zona, corrispondono a questioni e bisogni davvero significativi per quale popolazione? O si tratta di obiettivi marginali?*
Efficienza	*A parità di prestazioni rese quali sono i centri diurni meno costosi?*
Impatto	*Quali esiti inattesi si sviluppano per gli utenti, i familiari coinvolti, altri gruppi sociali (v. altre persone in lista di attesa, operatori……)?*
Processi	*La capacità di cooperazione tra soggetti si è accresciuta?* *Grazie ai processi di preparazione e attuazione del Piano, sono state mobilitate risorse (v.conoscitive, relazionali, …) rilevanti precedentemente nascoste a livello locale?* *Si è sviluppata una visone dei fenomeni oggetto di intervento maggiormente condivisa e/o arricchita da contributi, analisi approfondite e prospettive diverse?* *Si è sviluppata nel corso dell'azione una maggiore integrazione tra interventi e attori che operano in diversi settori e ambiti di policy?*

Osserviamo di seguito come possono venir formulate delle domande valutative in diversi ambiti di policy.

Alcune grandi città italiane (dette città riservatarie) ancora nel 2008 fruivano di finanziamenti statali 'finalizzati' provenienti da una legge di settore nel settore sociale, la legge 285/1997 per l'infanzia e l'adolescenza. La Relazione Annuale al Parlamento su tale legge avrebbe dovuto contenere dei contenuti valutativi; alcuni possibili quesiti su cui sviluppare una analisi sul campo sarebbero:

- *"Gli interventi realizzati tramite i fondi l.285/97 in che misura rispondono alle problematiche più rilevanti dei minori?"*
- *"Che sinergie si sviluppano in fase di programmazione e implementazione con le altre politiche che interessano i minori (v. socioassistenziale, istruzione e cultura, salute…) e con i piani sociali di zona l.328/00?"*

Nel 2007 è stata realizzata la valutazione finale del programma di Iniziativa Comunitaria GIOVENTU' del periodo 2000-2006 per conto del Dipartimento politiche giovanili e sport- POGAS della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Cevas, 2007). In quell'occasione (Tab.1) i quesiti di valutazione che fungevano da guida per la ricerca valutativa erano stati quelli esposti in tabella. Nella colonna di sinistra vengono poste le macro aree di indagine (es: analisi degli effetti sui beneficiari piuttosto che sulla comunità locale) e i principali criteri di valutazione come impatto, utilità, sostenibilità etc., a cui corrispondono – sulla colonna di destra - uno o più quesiti valutativi.

Tab. 1 I quesiti di valutazione

AREE DI INDAGINE	QUESITI DI VALUTAZIONE
Impatto sui giovani beneficiari del programma	In relazione agli obiettivi generali e specifici del Programma Gioventù, in che misura le diverse Azioni hanno generato gli impatti attesi sulla popolazione giovanile? In che misura hanno generato impatti inattesi sulla popolazione giovanile sia positivi che negativi?

Impatti sulle associazioni-organizzazioni giovanili	In relazione agli obiettivi generali e specifici del Programma Gioventù, in che misura le diverse Azioni hanno generato gli impatti attesi sulle organizzazioni, sui giovani animatori e sulle reti tra organizzazioni? I gruppi informali si sono rafforzati grazie al programma?
Effetti e impatti sulle comunità locali	In che modo i progetti hanno avuto delle ricadute a livello di comunità locale? Si registrano possibili effetti negativi imprevisti? A seguito dei progetti altri giovani della comunità locale hanno avuto dei benefici?
Impatto sulle politiche e sulle istituzioni	In che misura il programma ha prodotto una ricaduta sulle politiche, la legislazione e le istituzioni che trattano questioni di politica giovanile? Come e quanto i progetti hanno prodotto un miglioramento delle politiche locali rivolte ai giovani? In che misura i progetti hanno ricevuto un sostegno delle istituzioni locali? Le amministrazioni regionali e provinciali in che misura sono coinvolte nella gestione del programma?
Sostenibilità	In che misura e in che modo effetti positivi del programma è probabile che permangano anche a seguito del termine dello stesso o di singole sue azioni?
Complementarietà e sinergie	Che tipo di complementarietà si è sviluppata in relazione ad altre politiche e programmi promossi a livello nazionale ed europeo?
Accessibilità, equità	Esistono forme di discriminazione nell'accesso al programma connesse alla territorialità, a condizioni di svantaggio socioeconomico, etnia, di disabilita psicofisica o altre? I giovani sono adeguatamente informati sul programma? I meccanismi di informazione possono essere responsabili della minor o maggior adesione al programma in diverse Regioni? La documentazione presente sul sito e nel manuale è sufficientemente "friendly"? Le informazioni forniti dall'Agenzia nazionale ai gruppi giovanili e alle organizzazioni potenzialmente interessate sono risultate comprensibili?
Utilità	In che misura gli effetti del programma rispondono ai reali bisogni e problemi della popolazione a cui si indirizzava il programma?
Gestione efficiente della Agenzia nazionale	In che misura il budget del programma e le risorse umane dell'ANG impegnate nella sua implementazione sono state congruenti con gli outputs e i risultati ottenuti?

Nel 2005 è stato realizzato un approfondimento rapporto di valutazione intermedia della Regione Lazio concernente la questione della sostenibilità ambientale del programma finanziato dai fondi strutturali area Obiettivo 2 nel periodo 2000-2006[15]. L'approfondimento prevedeva l'analisi di aspetti concernenti la tutela e la valorizzazione delle aree naturali (Misure: "Tutela e gestione degli ecosistemi naturali" e "Qualificazione e valorizzazione dei sistemi parchi"). Le domande di valutazione, formulate nel suddetto documento erano:

- *Gli interventi finanziati hanno favorito la costituzione e la valorizzazione delle reti ambientali e territoriali?*
- *Gli interventi finanziati sono stati in grado di favorire la tutela, la qualificazione e la valorizzazione delle aree interessate?*
- *Gli effetti conseguiti presentano buone probabilità di sostenibilità nel tempo?*
- *Quali potrebbero essere le ulteriori azioni da implementare per favorire le politiche settoriali di tutela, qualificazione e valorizzazione del sistema ambientale regionale?*

[15] Regione Lazio Docup Ob. 2 Anni 2000-06, Aggiornamento Rapporto di valutazione intermedia al 31 dicembre 2005 RTI (Ecoter-Cles-Resco), Roma, 30 novembre 2005, B. RAPPORTO TEMATICO SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE: ENERGIA RINNOVABILE E NATURA- www.docup.lazio.it/PDF/gestione_attuazione/RVI_05/B_Ambiente.pdf

Per rispondere a tali quesiti il 'Valutatore' aveva previsto un disegno di ricerca valutativa articolato in tre attività di approfondimento: la 1° riguarda l'analisi di alcuni dei *piani di gestione* per verificare la qualità dei lavori svolti e la loro coerenza con quanto richiesto dalle linee guida nazionali e regionali di riferimento. La 2° attività consistente in un'indagine tramite invio di questionario agli enti locali beneficiari finali. Infine, il 3° approfondimento prevedeva "*la realizzazione di casi di studio per verificare l'efficacia e l'efficienza (ovvero, la rilevanza delle aree valorizzate, la sostenibilità nel tempo degli effetti conseguiti, i tempi e le eventuali criticità attuative) dei progetti finanziati nel quadro della rete delle aree protette regionali."*

La valutazione può riguardare sia il Piano nel suo insieme sia singoli progetti in esso previsti sia segmenti o aree di intervento. Inoltre diverse sono le diverse dimensioni valutabili in un Piano; se emerge un interesse connesso alla comprensione dei processi di *governance* attivati e mobilitati durante il processo di pianificazione verrà data particolare rilevanza alla rilevazione e valutazione dei processi attivati.

"A un primo livello le attività di monitoraggio e valutazione possono essere portate sul processo stesso di pianificazione strategica. In questa ottica il piano viene inteso come work in progress e, pertanto, valutato rispetto alla sua capacità di creare una visione condivisa del contesto di riferimento, mobilitare risorse, potenziare la partecipazione e la creazione di azioni collaborative tra soggetti locali e creare consenso sulle priorità individuate; con la consapevolezza che il peso e le priorità delle azioni proposte dal piano possono cambiare in corso d'opera. Il monitoraggio e la valutazione precisati in questo modo sul processo della pianificazione strategica, rafforzano l'apprendimento in quanto permettendo di identificare miglioramenti nel percorso, affinché siano impostati approcci più efficaci alla costituzione di una base forte per il lavoro collaborativo." (Tanese et Al, 2006, 173).

La questione dell'integrazione tra settori e materie attinenti storicamente a diversi apparati amministrativi è particolarmente rilevante per i Piani di zona. Nel caso del comune di Pesaro osserviamo che questa dimensione non solo viene assunta come rilevante ma rappresenta anche una delle azioni dello stesso Piano strategico della città *(v.* Azione 22 - Integrazione, azioni e politiche di rete). *Nell*'intento di promuovere una nuova cultura del welfare locale, si promuovono azioni definite 'di sistema' volte a rafforzare l'integrazione tra i diversi attori del cosiddetto welfare mix; qui l'integrazione assume una valenza molteplice inclusa quella di integrazione trasversale del welfare locale rispetto alle altre policy locali. Si ipotizza infatti un collegamento con altre aree come*:* Attrazione d'impresa; Società dell'informazione e nuove tecnologie dell'ICT; Cultura; Territorio.

Il monitoraggio e la valutazione dei risultati conseguiti è altrettanto importante e permette di dare un giudizio più accurato circa l'utilità stessa dei processi attivati. La valutazione di processo avulsa da considerazioni circa esiti e risultati per i cittadini è, infatti, fuorviante perché non possiamo giudicare i processi di *networking* come validi in sè a prescindere dagli esiti che producono, né possiamo dare per scontato che la collaborazione tra organismi assuma i connotati di accordi e condivisione di fini in vista di benefici collettivi.

Sempre nello stesso testo frutto del lavoro congiunto di un gruppo nutrito di esperti coinvolti nel Programma Cantieri del Dipartimento Funzione Pubblica e dell'esperienza della Recs Rete città strategiche, si afferma che in genere la valutazione dell'efficacia dei piani strategici è concepita in termini di raggiungimento dei seguenti elementi principali:

- *"i risultati capaci di descrivere e qualificare i processi di cambiamento in atto come effetto del piano strategico;*
- *la realizzazione delle azioni previste dal piano;*
- *il sistema della governance, il capitale di relazioni e la capacità di cooperazione tra soggetti.*

Inoltre, un piano strategico può conseguire risultati sia rispetto ai problemi comuni che anche relazioni tra attori. (…) Dunque, è bene ricordare che un piano può avere successo anche se si realizzano solo in minima parte le sue proposte progettuali e sono invece alti i benefici al sistema di relazioni, la densificazione dei network e le interazioni tra attori. Così come la realizzazione delle azioni del piano può essere collegata a un'evoluzione naturale dei processi decisionali tra attori, piuttosto che al piano stesso. Nella realtà i due effetti sono combinati, ed è più probabile che il piano ottenga risultati sulle questioni di processo, se riesce a legittimarsi e portare a
buon fine prodotti, ipotesi, progetti o attività." (Ibidem, 175)

Le seguenti considerazioni sono tratte da un capitolo sulla valutazione del Piano strategico di Torino[16] e illustrano alcuni quesiti valutativi centrati sui processi di *governance* del Piano. In premessa si osserva che la nozione di governance viene utilizzato in termini prettamente analitici senza connotazione valoriale, come sinonimo di *public policy making*, "come modello capace di rappresentare le forme attraverso cui vengono sollevati e possibilmente risolti i problemi collettivi dell'area". Secondo tale concezione una trasformazione della governance può consistere:

- *"in un mutamento degli attori che partecipano a tali processi (siano essi attori pubblici o privati, soggetti locali o sovralocali, eccetera);*
- *in un mutamento dei luoghi dove le decisioni sono elaborate e/o formalmente assunte, e cioè delle arene nelle quali avvengono i dibattiti sulle priorità da affrontare, vengono articolate le proposte di soluzione dei problemi, vengono raggiunti i necessari compromessi; in un mutamento delle modalità di interazione fra gli attori in presenza, con ciò intendendo ad esempio il passaggio da forme gerarchico/autoritative a forme concertativo/negoziali.*

In buona sostanza la domanda alla quale cercheremo di rispondere è se il processo di costruzione e di messa in opera del Piano Strategico è stato un elemento significativo per l'evoluzione delle forme di policy making, modificando la dinamica interistituzionale e/o la relazione tra soggetti pubblici e attori economici e sociali. Tale diagnosi, ovviamente, non può essere fine a se stessa, ma deve tendere a mettere in luce i successi conseguiti nella messa in opera di meccanismi più efficaci per la produzione di beni collettivi, le insufficienze che tuttora si manifestano e le azioni che appare opportuno progettare per rimediare alle carenze che i principali protagonisti identificano relativamente al tema della governance dell'area." (Dente Melloni)

Gli autori non prevedono un modello ottimale sulla cui base comparare i processi decisionali eventualmente osservati grazie a qualche forma di campionamento sistematico ma optano per un approccio che definiscono 'volutamente soft', che mette a confronto i risultati conseguiti dal Piano condotto da Torino internazionale e rilevati grazie al monitoraggio ed alo stati di avanzamento delle azioni in esso previste con giudizi e proposte estratti dalla

[16] Il piano strategico di Torino è stato sottoposto nel corso del 2004 a una fase di revisione, che ha consentito di valutare le ricadute del percorso di pianificazione intrapreso nel 1999.La revisione del piano strategico è stata condotta dall'Associazione Torino Internazionale e la valutazione del piano è stata considerata una tappa del percorso di pianificazione strategica, condotta grazie all'interazione con gli attori coinvolti,con i referenti delle azioni, con il comitato scientifico e il comitato di coordinamento del piano. L'indagine sulla trasformazionedella *governance*, è stata svolta da Bruno Dente e Erica Melloni, dell'Istituto di Ricerca Sociale di Milano, per conto dell'Associazione Torino Internazionale. http://www.torino-internazionale.org/HomePage/Layout/Template/Home/

documentazione prodotto dal Piano e da una ampia serie di interviste. Di seguito presento un esempio di declinazione di quesiti di valutazione tratto da una ricerca valutativa realizzata nell'ambito del Piano per le tossicodipendenze della ASL Città di Milano Legge 45/99 (Leone, 2003). Dall'analisi del riquadro sottostante emerge il fatto che i quesiti di valutazione di un piano possono esser declinati in relazione al livello a cui ci stiamo riferendo:

- il Piano complessivo e le strategie ad esso sottese,
- un singolo segmento, settore Area del Piano,
- od infine, un singolo intervento, progetto, azione.

Tab. Esempi di quesiti posti a livello di Piano, di Area e di progetto

Caso A
Quesiti a livello di Piano
➢ *Quali sono stati punti deboli e punti forti del primo Piano L.45/99 del 1999? I progetti approvati, in quale misura rispondono alle priorità ed ai bisogni sociali evidenziati dagli stakeholder?*
➢ *Il lavoro svolto come CT ha favorito interventi integrati a livello territoriale ed ha evitato sovrapposizioni e sprechi?*
➢ *In relazione all'ammontare complessivo dei finanziamenti nell'area delle Td qual è il peso del Piano, fa massa e con altri finanziamenti specifici e aspecifici?*
Quesiti a livello di ogni singola Area
➢ *L'attivazione di un partenariato in fase di formulazione del progetto comporta dei vantaggi e delle ricadute sull'operatività stessa dei progetti dell'Area Prevenzione? A quale funzione assolve il partenariato? 17*
➢ *I meccanismi di invio e i percorsiattuali di reinserimento sociale e lavorativo assolvono in modo adeguato al funzionamento della rete di reinserimento?*
Quesiti a livello di un singolo progetto-caso di successo (dell'Area del trattamento)
➢ *Sono aumentate le capacità diagnostiche degli operatori ei Servizi per le tossicodipendenze?Le pratiche di accoglienza dei diversi servizi sono ora più omogenee?Quali sono i fattori che hanno favorito l'introduzione delle pratiche diagnostiche?*
➢ *Alla formulazione della diagnosi conseguono indicazioni al trattamento coerenti con essa? Cambiano le indicazioni al trattamento o rimangono simili a quelle realizzate in assenza di diagnosi?*

Tratto da:Leone L. (2003), La valutazione dei piani gestiti da partnership locali nell'area sociale e sociosanitaria. Quali ricadute a livello di apprendimento istituzionale ed interorganizzativo? In: L.Leone, G.Vecchi (a cura di), *VALUTAZIONE 2002 Pratiche di valutazione in Italia, consolidamenti, ripensamenti e nuovi ambiti di riflessione*, Franco Angeli, collana AIV Associazione Italiana di Valutazione, MI, 2003

In conclusione:

Gli scopi della valutazione sono inizialmente degli enunciati generici e il valutatore farà come un giornalista che intende fare un articolo (v. utilizzo del metodo indiziario e inchiesta):

[17] Ricordiamo che era posto come criterio di selezione e che venivano assegnati punteggi maggiori a chi dimostrava di aver attivato un partenariato (sia da punteggio della regione che da punteggio assegnato dal CT).

a) Esamina documenti e letteratura di settore,

b) Intervista informatori chiave esperti sull'oggetto di valutazione.

- A volte si fa in modo superficiale ma è un passo che merita grande attenzione: è la base di una 'V' su misura! Una serie di domande ponderate costituiscono la struttura per la 'V', favoriscono una pianificazione appropriata e sono la base per la discussione con gli stakeholders
- Le dichiarazioni iniziali del committente poste o meno nel bando sono il punto di partenza ma sono spesso generiche e vanno esplorate e rifinite
- In relazione anche a domande che emergono da analisi indipendente del p. è necessario cogliere utilizzi e questioni rilevanti per committenti in modo da garantire il loro coinvolgimento.
- Occorre selezionare un n° praticabile di domande valutative
- Devono essere specifiche per il programma-progetto-piano e non astratte (es: E' efficace il progetto? Non va bene…)

10. Prospettive per migliorare la valutazione di programmi e piani nel sociale

Suggerimenti per l'implementazione di un sistema di monitoraggio

Un sistema di monitoraggio serve essenzialmente a rendere conto di come si stanno impiegando le risorse e viene gestito dal managment interno all'organizzazione. Queste sono le caratteristiche essenziali che dovrebbe possedere tale sistema:

- essere snello, non richiedere risorse temporali ingenti e concentrarsi su un set di informazioni-indicatori essenziali per i gestori locali dei progetti e per l'Ufficio di Piano da implementare gradualmente in modo da prevenire reazioni di rigetto da parte dei gestori dei progetti e sviluppare una base dati omogenea;
- il sistema di monitoraggio dovrebbe poter essere gestito in modo autonomo anche dalla Amministrazione senza delegare completamente a società terze o consulenti la gestione e l'implementazione dello stesso (es: estrapolazione, consultazione e interpretazione di dati tratti dal data base).
- mettere da subito in evidenza gli aspetti connessi ai vantaggi di un tale sistema per i diversi attori coinvolti: serve a fare memoria e rendere conto prima di tutto alla propria organizzazione del lavoro che si svolge;
- dovrebbe riguardare nel rispetto delle caratteristiche dei diversi settori di intervento (tratta, carcere, minori, solidarietà familiare, immigrazione, asilo, salute mentale, senza dimora, ambiente) informazioni attinenti gli out-put / prestazioni fornite (n.b. intendiamo le attività realizzate e offerte dai diversi servizi), i tempi di realizzazione, l'utilizzo di risorse umane ed economiche, i target raggiunti e loro caratteristiche ed in parte alcuni risultati. Occorrerà non accorpare tulle informazioni mettendo insieme 'mele e pere' ma distinguere ad esempio, il target

raggiunto, i beneficiari in relazione alle caratteristiche dei progetti-servizi (es: mensa per senza fissa dimora o accoglienza notturna, servizio di consulenza nel carcere, interventi rivolti a gruppi di giovani e non a singoli etc…). Trattandosi di una molteplicità di tipologie di servizi e progetti, occorrerà trovare il giusto equilibrio tra differenziazione e specificità del monitoraggio e accorpamento-sintesi delle informazioni.

- Svolgere una funzione di accountability. Si lascia il termine inglese perché tale termine non denota la semplice dimensione di rendicontazione economica la sostanziale necessità di fare capire ai cittadini – rendere conto- come sono stati spesi i soldi pubblici. Si tratta di un processo di trasparenza e rafforzamento della democrazia e non solo di una funzione di tipo amministrativo contabile;

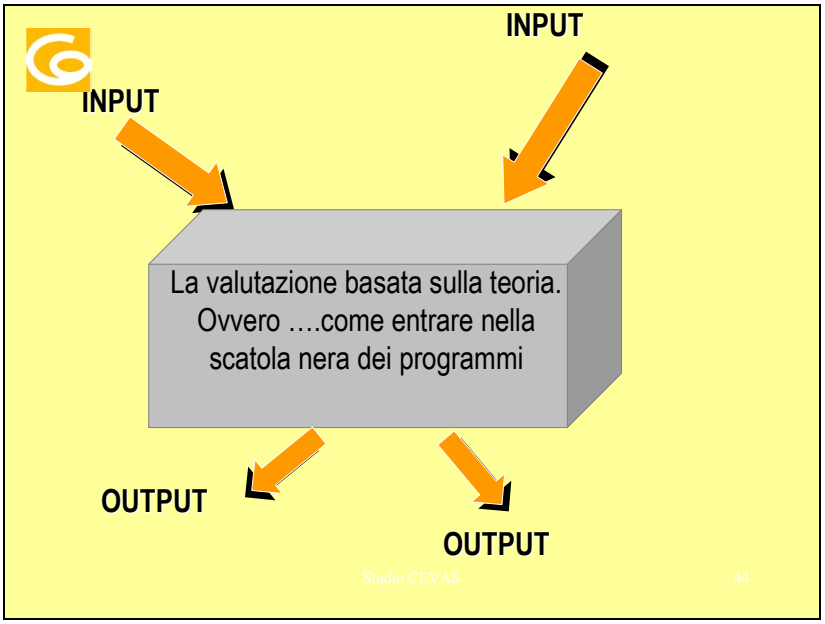
deve essere immaginato come sistema di rilevazione periodico (es.: semestrale) che viene modificato e migliorato nel corso dell'azione, altrimenti se ci si limita a raccogliere le informazioni a fine progetto non avendo curata la loro sistematica rilevazione durante il corso dell'azione é lecito immaginarsi che vengano forniti dati poco attendibili. Esiste una accertata tendenza a distorcere alcune informazioni in modo che siano consone alle performance attese; occorre quindi adoperarsi al fine di evitare meccanismi di 'adempimento' al compito a scapito dei fini del progetto/servizio e dare maggiore rilevanza a indicatori connessi anche ai risultati per i cittadini beneficiari.

11. La Theory Based Evaluation (TBE) per la valutazione di Piani e Programmi

La costruzione dei quesiti per la valutazione dei Piani sociali di zona a partire dalla Theory based evaluation (C. Weiss).....ovvero come entrare nelle scatole dei programmi!

La TBE offre diversi vantaggi tra cui quello di aiutare il valutatore ad individuare non solo il "cosa" *(what*) accade come esito del programma ma il come ed il perché (how and why). La TBE testa i nessi tra cosa si assume che le attività del programma dovrebbero servire e cosa attualmente sta avvenendo a ciascun piccolo step lungo il percorso. La TBE consta di due ricostruzioni logiche: la ricostruzione della teoria dell'implementazione del programma e la ricostruzione della teoria del programma più complessiva che implica anche la comprensione dei meccanismi causali del cambiamento sociale, le motivazioni e i meccanismi sottostanti al cambiamento di individui gruppi od organizzazioni. Si tratta di comprendere e verificare i meccanismi tramite cui il programma influenza i successivi comportamenti dei partecipanti. La tabella seguente mostra una possibile teoria sottostante a interventi di formazione professionale. La TBE potrebbe esaminare se i partecipanti all'intervento formativo sviluppano gli apprendimenti e gli *skill* che gli sono stati insegnate, se sviluppare skill conduce a cercare un lavoro, se la ricerca del lavoro conduce all'occupazione.

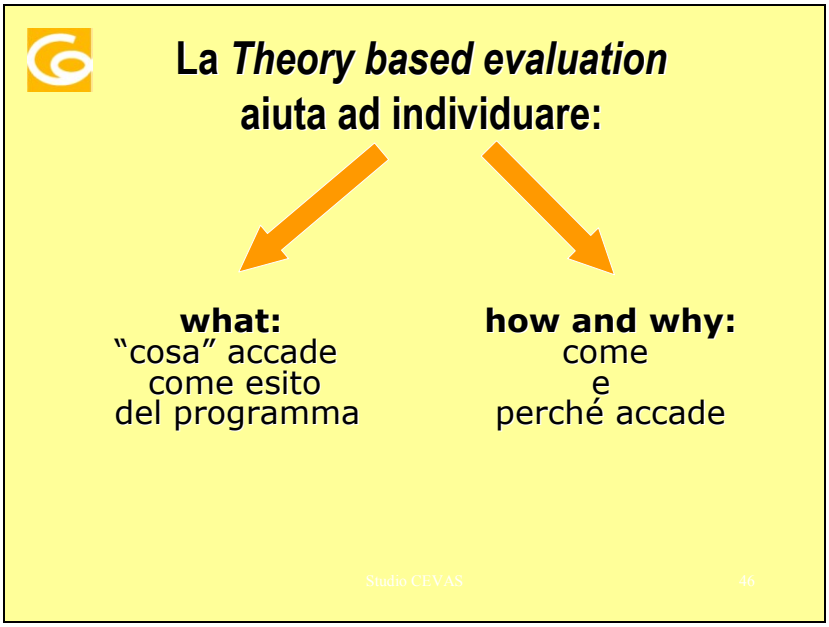
N.B. A lezione è stato consegnato un documento con esempi di applicazione della TBE, tratti da una traduzione di un articolo di Carol Weiss (Weiss 2000). Come identificare **quesiti di valutazione** a partire dalla **ricostruzione della teoria del programma**: appunti di una lezione sulla Theory Based Evaluation con applicazione al settore della prevenzione (preleva il file in formato PDF, dimensioni: 187 Kb) www.cevas.it sezione 'Learning'



Occorre fare 2 operazioni:

⇒ Distinguere tra teoria dell' implementazione e teoria del programma. La prima si focalizza su cosa succede nell'attuazione del programma concepito come un susseguirsi di fasi e azioni per capire se sono state fedeli a quanto previsto. La seconda cerca di spiegare quale meccanismo colleghi input ad effetti. Il cambiamento è prodotto dalla risposta che queste attività generano nei beneficiari e nell'ambiente.

⇒ Lavorare per individuare i meccanismi che possono favorire il cambiamento voluto, per trarre indicazioni da per programmi futuri.



Come costruire la teoria del programma insieme agli stakeholder

1. Chiedere ai progettisti, al responsabile e agli attuatori come credono che si implementerà il programma
2. Nell'eventualità che tali soggetti abbiano assunzioni diverse sugli steps tramite cui gli input si trasformeranno negli outcome desiderati, indire una riunione per avviare un confronto tra loro
3. Nel caso lo staff non raggiunga il consenso e si evidenzino marcate differenze nelle assunzioni di fondo sarà possibile con la valutazione seguire le catene di assunzioni di diverse teorie per vedere quale risulta essere maggiormente supportata dai dati.

Criteri per la selezione delle teorie

- ⇒ le convinzioni delle persone coinvolte nel programma e in primo luogo dei progettisti e di coloro che lo gestiscono quotidianamente come responsabili ed operatori.
- ⇒ Un secondo criterio è la plausibilità. Il valutatore deve considerare davvero cosa si sta facendo ed un modo è quello di "seguire il denaro". Dove viene speso il budget, per quali azioni? Che risorse stanno fornendo per quale tipo di assistenza?Il valutatore deve considerare il programma in azione e non come era stato originariamente progettato.
- ⇒ Un terzo criterio è la mancanza di conoscenze nel campo specifico del programma. Molti programmi continuano ad avere insuccessi: il valutatore potrebbe cercare di evidenziare quando e come, le condizioni del programma, tale teoria risulta supportata o disconfermata dall'evidenza e quali sono gli elementi del contesto, dell'organizzazione interna e di rinforzo che fanno la differenza
- ⇒ Un quarto criterio è dato dalla centralità di una data teoria nel programma. Alcune teorie e assunzioni risultano aver un ruolo centrale per l'operatività del programma a prescindere da qualsiasi altra cosa accada

Quali nessi studiare all'interno di una Teoria

- ⇒ I criteri per selezionare quali sono i nessi che conviene studiare sono simili ai criteri precedenti suggeriti per selezionare la teoria. Occorre individuare i nessi che appaiono più critici per il successo del programma.
- ⇒ Il secondo criterio è dato dal grado di incertezza su tali nessi. Se nessuno conosce se l'assunzione è con probabilità supportata empiricamente o se precedenti studi hanno prodotto risultati contrastanti su tale oggetto, tali nessi andrebbero studiati sistematicamente.

12. Suggerimenti per realizzare valutazioni migliori

In un contesto caratterizzato da scarsità di risorse messe in gioco per la valutazione d'efficacia delle politiche sociali (economiche ma anche di mobilitazione di interessi) il rischio è quello di cadere nella ritualità e di disperdere energie e saperi. Ora le domande che ci si pone in termini di prospettive future sono:

- Come è possibile capitalizzare e far tesoro dei risultati di altri studi valutativi (n.b. non solo italiani) e orientare meglio le pratiche valutative?
- Come favorire l'utilizzo dei risultati delle valutazioni all'interno dei processi di costruzione e implementazione delle politiche?
- Come comunicare meglio con i policy maker e intervenire anche in fase di disegno dei programmi?

Di seguito si elencano possibili rimedi che sebbene siano posti – per motivi di sintesi espressiva- con toni 'prescrittivi' in realtà richiedono soluzione fortemente creative per essere messi in atto.

Le pratiche orientate alla circolazione della conoscenza tra valutatori/ Pubbliche amministrazioni/ utilizzatori

⇒ Rafforzare il confronto per ambiti di policy vasti su risultati delle valutazioni mettendo a disposizione i dati (v. accordi più trasparenti con committenza)

⇒ Rafforzare l'utilizzazione piuttosto che la proliferazione delle esperienze di valutazione-Diffondere tra diversi pubblici e con diverse forme i risultati e le raccomandazioni degli studi realizzati in un dato settore (non solo italiani!!!)

⇒ Stimolare i committenti pubblici nell'ambito di incarichi per assistenza o gestione di grandi programmi in modo tale che si prevedano la diffusione e pubblicazione dei report di valutazione.

Gli approcci di valutazione

⇒ Utilizzare maggiormente le evidenze di efficacia offerte dalla letteratura (es. in fase di disegno valutativo e sviluppo delle ipotesi) anche se le valutazioni sono realizzate all'estero

⇒ In prospettiva si potrebbero sviluppare metavalutazioni.

La mia convinzione è che alcuni approcci di valutazione più di altri potrebbero risultare vantaggiosi nel nostro contesto perché meno sensibili rispetto elementi di debolezza rilevati in precedenza e maggiormente congruenti con processi di lavoro che caratterizzano il settore.

In questa riflessione mi riferisco principalmente alla valutazione di programmi, a progetti pilota di più ampie dimensione a sperimentazioni regionali o zonali e non all'erogazione di servizi socio assistenziali caratterizzati da

procedimenti più standardizzati. La questione, infatti, della valutazione di servizi accreditati è stata oggetto di una riflessione apposta di un mio articolo del 2002 su ALSS a cui rimando.[18]

Si aprono a mio avviso stimolanti prospettive connesse all'utilizzo di approcci valutativi "orientati alla teoria", della *realistic evaluation* e della sintesi realista. Ricordo a proposito anche un recente lavoro di Mauro Palumbo (RPS 2005) che proponeva un bilancio della valutazione delle politiche sociali a livello nazionale e sottolineando alcune peculiarità nel campo dei servizi sociali intravedeva un possibile ampio spazio di contributo della *theory based evaluation.*

La valutazione basata sulla teoria, la Realistic Evaluation e la Sintesi realista: perché….

- ⇒ Per indirizzare e orientare quesiti di valutazione sulla base delle conoscenze in possesso e delle ipotesi connesse alle configurazioni CMO
- ⇒ Per esplorare il nesso tra oucomes e "circostanze": non necessariamente il nesso è lineare (Es: diverso meccanismo per "users" v/s non users, o per giovani adulti v/s adolescenti, o gruppi esclusi v/s inclusi…)
- ⇒ per capitalizzare processi conoscenza scientifica in una logica di indagine ricorsiva e processi cumulativi di conoscenza
- ⇒ Il costrutto della "famiglia di meccanismi" per ragionare in termini di teorie di riferimento trasversali a settori di policy per loro natura connessi al modo con cui la burocrazia disegna i propri sistemi di funzionamento e meccanismi di finanziamento piuttosto che alle teorie del cambiamento social sottostanti ai programmi (es: mentoring, prevenzione criminalità giovanile…)
- ⇒ Per una Evidence Based Policy che riduce i difetti delle review sistematiche (v.EBM) = per orientare il disegno dei programmi
- ⇒ Per giudicare la qualità dei progetti con criteri non derivati da meri accordo tra pari-gestori

12.1 Standard per la Valutazione di Programmi

Per giudicare l'adeguatezza di un rapporto di valutazione relativo a Piani di zona e Programmi nel settore delle politiche sociali ed educative si consiglia di utilizzare standard accreditati a livello internazionale.

Il Joint Committee on Standards for Educational Evaluation fu fondato nel 1975 per sviluppare standard per la valutazione nel settore educativo.Originariamente facevano parte del Comitato l'American Educational Research Association, la American Psychological Association, e il National Council on Measurement in Education. Oran e ganno parte diversi altri organismi tra cui l'AEA l'America Association of Evaluation. Il Joint Committee ha sviluppato diversi tipi di standard per la valutazione di programmi. Di seguito riportiamo il riferimento sitografico agli originali in lingua inglese

[18] Leone L. (2002), L'utilizzo di metodi misti per lo sviluppo di un sistema di valutazione delle performance nei servizi sociali alla persona . Analisi di un caso: la riforma dei servizi tramite accreditamento in una città metropolitana Autonomie Locali e Servizi Sociali ALSS 3/2002, pp.443-461 – Ed.Il Mulino, Bologna

e un riadattamento della traduzione in italiano realizzata da EpiCentro nell'ambito del precedente manuale 'Framework for Program Evaluation in Public Health', pubblicato su MMWR 1999.

Program Evaluation standards: how to assess evaluations of educational programs. 2nd ed.Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1994

Testo in Inglese Scaricabile da: http://www.eval.org/EvaluationDocuments/standards.html

Testo Italiano completo Scaricabile dal sito di EpiCentro http://www.epicentro.iss.it/ebp/valutazione/val-standard.pdf

Gli Standard per la Valutazione di Programmi Educativi della Joint Commission USA

Standard 1: Utilità

Gli standard di utilità garantiscono che siano soddisfatti i bisogni informativi dei destinatari della valutazione. I seguenti standard di utilità assicurano che una valutazione andrà incontro alle esigenze di coloro che devono utilizzare i risultati, cioè gli utenti o destinatari:

I) Identificazione dei destinatari. Le persone coinvolte in- o influenzate dalla valutazione dovrebbero essere identificate, le loro esigenze definite e la valutazione rivolta ad esse.

II) Credibilità del valutatore. Le persone che conducono la valutazione dovrebbero essere affidabili e competenti nel campo per raggiungere il massimo di credibilità ed accettazione.

III) Scelta dell'informazione. L'informazione da raccogliere dovrebbe esser in grado di dare risposta a questioni pertinenti riguardo il programma ed costituire una risposta alle esigenze e interessi degli utenti o di altri destinatari specificati.

IV) Identificazione dei Valori. La prospettiva, le procedure, ed il 'rationale' impiegato per interpretare i risultati dovrebbero essere descritti con cura, in modo tale che la base per i giudizi di valori appaia chiaramente.

V) Chiarezza del report. I rapporti di valutazione dovrebbero descrivere chiaramente il programma da valutare, incluso il contesto e le finalità, le procedure, ed i risultati della valutazione, in modo che l'informazione essenziale possa essere facilmente compresa.

VI) Tempestività e distribuzione del rapporto. Risultati intermedi importanti e rapporto di valutazione dovrebbero essere distribuiti ai destinatari in tempo utile da consentire a costoro di farne uso.

VII) Valutazione d'impatto. La pianificazione e la conduzione delle valutazioni e la produzione dei rapporti dovrebbero avvenire in modo che tutto il processo possa essere seguito dai destinatari per aumentare la probabilità che i risultati potranno essere utilizzati.

Standard 2: Attuabilità

Gli standard di attuabilità garantiscono che la valutazione sia possibile e concreta. I seguenti standard di fattibilità assicurano che la valutazione sarà realistica, prudente, diplomatica, ed economica:

I) Procedure pratiche. Le procedure valutative dovrebbero essere pratiche e l'informazione necessaria dovrebbe essere ottenuta col minimo possibile di complicazioni organizzative.

II) Fattibilità politica. Durante la pianificazione e la conduzione della valutazione, è necessario considerare attentamente le diverse posizioni dei vari gruppi di interesse in modo da ottenere la loro cooperazione e da evitare o attenuare possibili tentativi da parte di qualche gruppo di screditare la valutazione o distorcere o applicare male i risultati.

III) Costo-efficacia. La valutazione dovrebbe essere efficiente, produrre informazioni importanti per giustificare le risorse impegnate in essa.

Standard 3: Correttezza

Gli standard di correttezza garantiscono che la valutazione sia etica (cioè, condotta tenendo conto dei diritti e degli interessi di coloro che sono coinvolti e in qualche modo implicati). I seguenti standard di correttezza assicurano che la conduzione della valutazione sia legalmente ed eticamente corretta riguardo al benessere di coloro che sono coinvolti nella valutazione e di coloro che saranno coinvolti a seguito dei risultati della valutazione stessa:

I) Orientamento al servizio. La valutazione dovrebbe esser progettata in modo da assistere le organizzazioni a rispondere più efficacemente ai bisogni degli utenti.

II) Accordi Formali. Tutti gli attori principali coinvolti in una valutazione dovrebbero trovarsi d'accordo nel sottoscrivere i loro obblighi (che cosa bisogna fare, come, da chi, e quando), così che ciascuno possa rispettare le condizioni dell'accordo o rinegoziare l'accordo.

III) Diritti dei soggetti umani. La valutazione dovrebbe essere progettata e condotta in modo da rispettare e proteggere i diritti ed il benessere dei soggetti umani.

IV) Rapporti umani. I valutatori dovrebbero interagire rispettando le altre persone che partecipano alla valutazione,in modo che i partecipanti non siano danneggiati.

V) Valutazione completa ed imparziale. La valutazione dovrebbe essere completa ed imparziale nell'esaminare e registrare i punti di forza ed i punti di debolezza del programma così che le parti ben funzionanti possano essere ulteriormente rafforzate e i problemi individuati e capiti.

VI) Divulgazione dei risultati. I principali partecipanti ad una valutazione dovrebbero garantire che tutte le persone su cui, in qualche modo, la valutazione influirà (e ogni altro che abbia un diritto legalmente riconosciuto) possano effettuare un completo esame dei risultati, compresi i loro limiti.

VII) Conflitto di interessi. Il conflitto di interessi dovrebbe essere trattato in modo aperto e leale sì da non compromettere il processo ed i risultati della valutazione.

Standard 4: Accuratezza

Gli standard di accuratezza garantiscono che la valutazione produca risultati che siano considerati corretti. I seguenti standard di accuratezza assicurano che la valutazione fornirà informazione tecnicamente adeguata riguardo le caratteristiche del programma che determinano il suo valore.

I) Documentazione. Il programma da valutare dovrebbe essere chiaramente ed accuratamente documentato.

II) Analisi del contesto.Il contesto in cui è attivo il programma dovrebbe essere analizzato sufficientemente a fondo, sì da identificare le probabili influenze sul programma.

III) Descrizione di scopi e procedure. Scopi e procedure dovrebbero essere descritte dettagliatamente in modo che il lettore possa farsi un proprio giudizio.

IV) Fonti di informazioni difendibili. Le fonti informative dovrebbero essere riportate dettagliatamente, in modo da valutarne l'attendibilità.

V) Informazione valida. Le procedure di rilevazione dell'informazione dovrebbero messe a punto in modo da consentire una valida interpretazione per gli usi previsti.

VI) Informazione riproducibile. Le procedure di rilevazione dovrebbero essere messe a punto in modo da assicurare che l'informazione raccolta sarà sufficientemente riproducibile per gli usi previsti.

VII) Informazione sistematica. L'informazione raccolta, elaborata e pubblicata dovrebbe essere verificata in modo sistematico e ogni errore dovrebbe essere corretto.

VIII) Analisi di dati quantitativi. I dati quantitativi dovrebbero essere analizzati in modo appropriato e sistematico in modo da avere risposte efficaci ai quesiti della valutazione.

IX) Analisi di dati qualitativi. I dati qualitativi dovrebbero essere analizzati in modo appropriato e sistematico in modo da avere risposte efficaci ai quesiti della valutazione.

X) Giustificazione delle conclusioni. Le conclusioni dovrebbero essere giustificate in modo esplicito per consentire ai destinatari di farsi un proprio giudizio.

XI) Reporting imparziale. Bisognerebbe stare in guardia, nel reporting, da distorsioni causate da sentimenti personali o punti di vista pregiudiziali di persone coinvolte nella valutazione, in modo da riflettere fedelmente i risultati. .

XII) Metavalutazione. Bisognerebbe che la valutazione a sua volta giudicata, in base a questi o altri standard pertinenti in modo da portarla avanti in modo appropriato e, alla fine, consentire ai destinatari di rendersi conto dei punti di forza e dei punti di debolezza della valutazione stessa.

13. Scheda di autoverifica della comprensione del testo

In questa sezione introduco un semplice strumento di autoverifica che potrete utilizzare man mano durante al lettura del documento per verificare la comprensione dei concetti proposti. Durante le lezioni-seminari potrete con la docente confrontare insieme al resto del gruppo le vostre risposte e verificare la loro correttezza o le diverse interpretazioni.

1. Quali sono i principali approcci alla programmazione nel settore sociale, e rispetto questi, come si colloca la legge 328/00?
2. Perché la riforma del Titolo V ha avito un impatto sull'attuazione della Legge 328/00?
3. Esistono altri tipi di piani oltre i piani di zona previsti dalla l.328/00?
4. Quali sono le caratteristiche salienti di un piano sociale di zona?
5. Che differenze vi sono tra un piano di zona e un documento che raccoglie un insieme di progetti da ammettere a finanziamento?
6. Quali sono le specificità, e le principali differenze, tra Programma, Servizio, Piano?
7. Quali sono, a vostro avviso, le probabili implicazioni rispetto la valutazione?
8. Che cos'è il monitoraggio a cosa serve? Cosa lo differenzia dalla valutazione?
9. Possiamo dire che il monitoraggio qualitativo è sinonimo di valutazione Se Si o se No, perché?
10. Che differenze ci sono nella valutazione tra giudizi di 'rilevanza, di efficacia, di coerenza o pertinenza'? Potrebbe fare degli esempi concreti riferiti a un programma, un progetto o un Piano?
11. E' possibile utilizzare come criterio di valutazione di un Piano quello della "rilevanza"? Cosa significherebbe secondo voi giudicare la rilevanza di un piano di zona di vostra conoscenza?
12. Facendo riferimento a servizi di vostra conoscenza fate degli esempi concreti di : input, output, risultati ed effetti.
13. Quali accortezze occorre avere per sviluppare sistemi di valutazione delle performance?
14. Perché Osborne e Gaebler in Dirigere e Governare (Libro di testo per gli esami Osborne e Gaebler, Garzanti,1995) affermano che se non viene premiato il successo lo sarà con tutta probabilità l'insuccesso?

15. Identificate 10 indicatori di risultate riportati nel testo di Osborne e Gaebler utilizzati da Amministrazioni Pubbliche americane orientate al risultato.

16. Dite ora che differenza c'è tra valutazione della qualità e del gradimento comunemente utilizzata neri servizi in Italia ed esperienze riportate nel testo. Portate ora alcuni esempi tratti dalla vita quotidiana di cittadini e operatori relativi ai risultati misurabili di alcuni servizi pubblici.

17. Che cosa è la pianificazione strategica e perché può offrire suggerimenti per chi si occupa di pianificazione nell'ambito delle politiche sociosanitarie?

18. Potete individuare e scrivere almeno 5 quesiti valutativi riguardanti un piano di zona? Ora rileggeteli attentamente e cercate di capire se si tratta di semplice richiesta di informazioni (es: sapere % di utenza raggiunta) o di quesiti di valutazione formulati in modo corretto

19. Siete d'accordo o in disaccordo con la seguente affermazione? "Per esprimere giudizi accurati in merito ad un Piano occorre sempre valutare ogni suo aspetto e componente"

20. Siete d'accordo o in disaccordo con la seguente affermazione? "Il concetto di out put è l'analogo del concetto di effetto in italiano". Perché?

21. Cosa si intende per "teoria dell'implementazione" quando si parla di approcci di valutazione "theory based", cioè basati sulla teoria?

22. Immaginate di dover valutare un programma. Se esistessero più interpretazioni tra i principali attuatori del perché quel dato programma dovrebbe funzionare per certe persone in un dato modo, cosa fareste? Cosa consiglia di fare Carol Weiss?

23. A cosa servono gli standard per la valutazione dei programmi della Joint Commission? Si potrebbero utilizzare per giudicare la bontà delle valutazioni dei Piani sociali di zona? Cosa si intende per 'Accuratezza' di una valutazione?

13.1 Schede di assessment di progetti e di Piani di zona

Di seguito si propongono due schede elaborate durante le lezioni con gli studenti di diverse annualità finalizzate a esprimere giudizi (*assessment*) circa l'adeguata formulazione di Progetti o di Piani di zona.

Utilizzatele per esercitarvi e imparare a leggere e decodificare i progetti scritti e i Piani di zona. Ripetete l'esercizio con vostri colleghi e verificate il grado di accordo circa i giudizi espressi da ciascuno separatamente: se emergono disaccordi discutetene. Ricordatevi che questa semplice operazione, che consiste nella lettura e nel giudizio su adeguata formulazione di un progetto, può servire a decidere se ammettere a finanziamento determinati progetti ma non deve essere confusa con attività in senso proprio di ricerca valutativa.

CORSO Propolis Valutazione dei Piani di Zona, Anno 2008/2009, Prof. Liliana Leone

SCHEDA ASSESMENT PROGETTI

Consegna Esercitazione

Obiettivi formativi: Saper riconoscere adeguatezza progettuale, coerenza interna, pertinenza metodologica..

Trovate un 'bel progetto' anche non realizzato ma ben scritto in un settore adiacente le politiche sociali: settore sociosanitario e socio assistenziale (area minori, disabilità, anziani, senza fissa dimora, nuove povertà), interventi di rigenerazione e riqualificazione urbana, prevenzione del disagio devianza, politiche per la sicurezza urbana. Leggetelo con attenzione, immaginate di essere dei consulenti che devono dare propria opinione un 'finanziatore' (es: una Fondazione) e compilate la scheda successiva dando il vostro giudizio ai diversi Items (apponete una 'X')

Infine, scrivete una pagina in cui motivate i vostri giudizi sia negativi, sia positivi e dite se lo ritenete finanziabile e quali correttivi vorreste fossero apportati o suggerireste.

Approfondimenti sul testo: Leone Prezza, Costruire e Valutare i progetti nel sociale, Franco Angeli

- Prima di questa esercitazione leggete il Capitolo 4 del libro di Testo adottato per gli esami: Leone L, Prezza M. (1999), Costruire e valutare i progetti nel sociale, Franco Angeli (Capitolo 4. La stesura di un progetto) - Scaricate da questo link i file .pdf e ppt e leggete la presentazione del testo per riprendere i temi trattati a lezione http://www.cevas.it/wordpress/costruire-e-valutare-progetti

(SLIDES in formato PDF, 196 Kb)

Il testo è stato adottato nel corso di laurea del Consorzio NETTUNO Laurea a distanza in Discipline della Ricerca psioclogico-Sociale Modelli e strategie dell'intervento psicologico sociale

Materiale didattico collegato alle videolezioni

Preleva Slides delle videolezioni Download delle slides (812 KB)

Titolo progetto……
Settore……..
Importo…….

SCHEDA DI VERIFICA PROGETTI **Criteri di verifica**	**Per nulla**	**Poco**	**Abbastanza**	**Molto**	**Moltissimo**
a. Chiarezza nella identificazione del problema. Si capisce quale è il problema, quali ne sono le cause ipotizzate. Si esplicita per chi è un problema					
b. Analisi dei bisogni basata su dati aggiornati e completi					
c. Chiara identificazione del target. Le caratteristiche del target sono ben definite dal punto di vista quantitativo e qualitativo					
d. Viene esplicitata la metodologia che si intende utilizzare. C'è un riferimento al modello teorico che si intende utilizzare o alla letteratura di settore; si fa riferimento a strategie di intervento					
e. Adeguata formulazione degli obiettivi generali (non confusi con attività)					
f. Adeguata formulazione di obiettivi specifici (riferimento a target, tempi, indicatori)					
g. Coerenza interna tra problemi, obiettivi, mezzi risorse umane e strumenti, tempi e costi.					
h. Realizzabilità degli obiettivi in relazione la tempo					
i. Completezza e adeguato coinvolgimento del partenariato					
j. Adeguata previsione di un sistema di monitoraggio e di valutazione					

Bibliografia di riferimento per questo compito utilizzata durante la lezione e da utilizzare per l'esame:
Leone L, Prezza M. (1999), Costruire e valutare i progetti nel sociale, Franco Angeli (Capitolo 4. La stesura di un progetto)

DIMENSIONI PER LA VALUTAZIONE DEI PIANI SOCIALI

Docente: Liliana Leone, Aprile 2005

Il presente elaborato è stato sviluppato insieme agli studenti durante le lezioni del 5-6 e 18 aprile.

AREA I: Processi decisionali e assetto organizzativo- istituzionale	Giudizio e Fonte 1 - 2 - 3 - 4-				Strumenti
1. Rappresentatività degli attori che concorrono all'elaborazione del piano - Presenza significativa in fase programmatoria degli attori istituzionali (v.previsti da l.328/00) - Attori non istituzionali significativi rispetto al territorio					Int
2. Grado di legittimità della struttura responsabile del Piano (v collocazione dell'Ufficio di piano, sua collocazione e autonomia e definizione funzioni e mission…)					Int Org
3. Presenza di adeguata formalizzazione di accordi con altri attori istituzionali (v. accordi di programma, conferenze servizi e proitoclli di intese ben definiti…)					Int Doc
AREA I: Analisi del contesto e bisogni					
4. Buona descrizione delle caratteristiche del territorio -completezza e adeguatezza analisi (attendibilità delle diverse fonti, completezza analisi rispetto tematiche—aree e comparazione con territori limitrofi e macro (es.Liv provinciale e regionale), -presenza di statistiche aggiornate					PdZ
5. presenza di analisi sufficientemente completa dei fenomeni, dei problemi e loro rilevanza e interconnessione - adeguata descrizione del profilo di comunità e della struttura della popolazione: dinamiche socioeconomiche, aspetti demografici e contesto urbanistico in relazione a diverse aree sub territoriali e diverse fasce di popolazione (età, nazionalità, condizione di svantaggio). Sistema dei trasporti, fenomeni di pendolarismo… -analisi flussi demografici e implicazioni rispetto previsioni di servizi - identificazione chiara di problemi rilevanti e anche di risorse, soluzioni e competenze specifiche esistenti nei territori					PdZ
6. Adeguata e completa descrizione del sistema d'offerta: quantità, utenza servita e dislocazione nelle diverse aree territoriali - Descrizione sistema dei servizi pubblici e privati: strutture per la prima infanzia, associazionismo, servizi sportivi e culturali, ..					PdZ Int
7. Analisi della domanda: liste di attese, criteri di accesso e di gestione delle liste di attesa e loro rapporto rispetto l'offerta Es: grado di copertura della domanda di servizi semiresidenziali per disabili					Doc + Int
AREA I: Esiti dei processi di programmazione					
8. Chiara individuazione di priorità e strategie di interventi -presenza di indirizzi per l'innovazione dei servizi a medio e lungo termine					PdZ
9. Grado di rilevanza del piano capacità degli obiettivi posti alla base del piano di rispondere a bisogni della popolazione					PdZ + Int
10. Adeguata previsione costruzione di meccanismi di integrazione tra diversi attori					PdZ

istituzionali e diversi servizi (anche interni all'amministrazione comunale)					+ Int
11. Equità nell'allocazione delle risorse del Piano					PdZ+ Doc
12. Messa a sistema di risorse ordinarie e straordinarie:L.328/00,L.285/97 ecc					PdZ+ Doc
13. Sostenibilità economica delle strategie e degli obiettivi posti alla base del piano					PdZ +Doc +Int
14. Adeguata previsione di strategie di informazione e comunicazione					PdZ Int
15. Adeguata previsione di sistemi di valutazione, monitoraggio e controllo					PdZ Int
AREA II: Dal Piano alla realtà…l'implementazione nei servizi ordinari e straordinari (a progetto) e ricadute a livello di sistema integrato dei servizi					
16. Ricadute positive del Piano rispetto l'assetto ordinario dei servizi nei diversi settori					Int
17. Ricadute in termini di maggiore equità rispetto a definizione chiara di criteri di accesso a servizi, accessibilità per soggetti marginali o fasce di popolazione in precedenza meno "visibili" (EQUITA')					Int + Doc
18. Risultati positivi in termini di contenimento e razionalizzazione della spesa					Int + Doc
19. Risultati positivi in termini di flessibilità dei servizi					Int + Doc
20. Risultati positivi in termini di riduzione di monopoli e adeguate procedure per l'esternalizzazione					Int + Doc
21. Allargamento effettivo delle possibilità di scelta dei cittadini					Int + Doc
22. Attivazione di canali continuativi di scambio con ASL rispetto programmazione dei servizi (es dismissioni ospedaliere anziani cronici non autosuff)					Int + Doc
23. Sperimentazione di modelli organizzativi innovativi su aree problematiche					Int + Doc
24. Risultati positivi in termini di attivazione di processi di consultazione e partecipazione dei cittadini a processi decisionali es. consulte che svolgono attività rilevante e oggetto di dibattito nei consigli municipali..					Int + Doc
25. Maggior capacità di integrazione -interna all'amministrazione municipale; -con istituzioni e attori esterni all'amministrazione					Int
26. Maggior capacità di informazione, comunicazione e orientamento dei cittadini in fase di accesso al sistema integrato dei servizi - diffusione carta dei servizi, siti internet istituzionale interattivi, N° Verdi, attivazione "porta sociale", sportello polivalente etc…					Int+ Doc

Legenda: Int = Interviste; Doc= documentazione; PdZ= Piano di Zona l.328/00

14. Come viene prevista e realizzata la valutazione all'interno di alcuni Piani di zona e Piani per la salute

L'utilizzo di pratiche e saperi valutativi sembra essere negli ultimi anni oggetto di forti attenzioni tuttavia la produzione compiuta di lavori e pubblicazioni appare limitata; purtroppo spesso la produzione consiste solo in stampe istituzionali poco reperibili e paper grigi o rapporti ad uso esclusivo dei committenti pubblici. Gli incarichi di valutazione in molti casi prevedono o talora consistono in interventi formativi rivolti agli operatori pubblici e del privato sociale che gestisce in convenzione i servizi: le competenze valutative paradossalmente prolificano in una babele di orientamenti e linguaggi ed un scarsa consapevolezza e analisi delle domande valutative.

Le valutazioni dei piani di zona sono ai loro esordi e talvolta vengono confuse o limitate ad attività di consulenza in fase di *assessment* - a livello regionale o provinciale- e riguardano l'analisi degli stessi processi programmatori (es: metodi di bilancio sociale applicati ai PdZ). Negli ultimi anni sono state oggetto di valutazione, oltre a numerosissimi piccoli progetti, diverse sperimentazioni promosse e governate dalle Regioni. Si tratta in genere programmi pilota, di grandi o ridotte dimensioni, volti a sperimentare nuovi modelli di servizi e interventi in aree ben delimitate. Nel Sud Italia molta programmazione delle politiche sociali e molte esperienze di valutazione vengono invece ancorate agli strumenti vecchi e nuovi dei fondi strutturali. (Foresti 2005)

Di seguito riporto alcuni riferimenti sitografici di Rapporti di monitoraggio o valutazione di Piani di zona; si tratta solo di alcuni esempi tratti tra molti altri altrettanto interessanti. Si noti che i lavori si soffermano sulla descrizione degli ouput, sul monitoraggio economico-finanziario e su valutazioni di processo (es: integrazione e governance) senza affrontare la questione della valutazione degli esiti o degli impatti.

- **La valutazione dei piani di zona: il caso del veneto.** [Laurea triennale Zoccarato, Martina 2007] Full text Documento PDF 512Kb http://tesi.cab.unipd.it/4608/
- **Rapporto di valutazione del processo di costruzione dei piani di zona in Emilia-Romagna**, Aprile 2003, a cura della Direzione Generale Sanità e Politiche Sociali della Regione Emilia-Romagna - Servizio Pianificazione e Sviluppo dei Servizi Sociali e Socio-sanitari (Preleva Il rapporto di valutazione 333 Kb) http://www.emiliaromagnasociale.it/wcm/emiliaromagnasociale/home/documentazione/pdz/Materiali/Report/Rapporto_aprile2003.pdf
-

15. Bibliografia

Libri di testo

Gaebler D, Osborne T (1995), *Dirigere e governare,* Garzanti

Leone L., Prezza M. (1999), *Costruire e valutare i progetti nel sociale,* Franco Angeli, Milano

Bibliografia aggiuntiva

1. *AAVV,* La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori. *Manuale realizzato in collaborazione con il Programma Cantieri- Dipartimento Funzione Pubblica, Rebbettino, 2006*

2. Balducci (1998), *Costruire il futuro,* Il Mulino
3. Bifulco L, De Leonardis O., Integrazione tra le politiche come opportunità politica, Materiali Dispense Università Cattolica di Milano, http://www.sociologia.unimib.it/wcms/file/materiali/4067.pdf
4. Bryson, J. M. (1995), *Strategic planning for public and nonprofit organizations.* San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
5. Carrera (2005), Città e pratiche di integrazione dell'offerta sociale, RPS Rivista Italiana delle Politiche Sociali, 2, 253-267.
6. Dente B., Melloni E. (2005), Cap.1 Il Piano Strategico come strumento di *governance* locale, In: Associazione Torino Internazionale, Scenari Per Il Sistema Locale, Valutazione sul Piano Strategico di Torino e sulle prospettive di sviluppo dell'area metropolitana, http://www.torino-internazionale.org/Page/t04/view_html?idp=2728
7. Ciucci F., Ruggeri F., V*alutazione come strategia di promozione sociale.Lo studio di un caso esemplare: Piano di zona dell'Alta Val di Cecina*1 *Versione preparata per il* VII Congresso Nazionale dell'Associazione Italiana di Valutazione- Milano 25, 26 e 27 Marzo 2004 http://www.valutazioneitaliana.it/documenti/milano/ciucci.pdf
8. Donolo, C. (2002), "Politiche integrate come contesto dell'apprendimento istituzionale", in F. Battistelli (a cura di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, Milano, FrancoAngeli, 91-108.
9. Donolo C. (2005), "Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di *policies*", in *Stato e Mercato*, 33-65.
10. Leone L., Pianificazione strategica territoriale, Piani di zona L.328/00 e criteri di valutazione, *Servizi Sociali,* 5/2007, Maggioli Editore
11. Leone L. (2001) *Valutazione dei servizi sociali alla persona: stralci di un dibattito in corso,* in Nicoletta Stame (a cura di), Valutazione 2002. Lo sviluppo della valutazione in Italia, Angeli, Milano, pp.129-174.
12. Leone L. (2003), *Valutazione dei Piani gestiti da partnership locali nell'area sociale e sociosanitaria. Quali ricadute a livello di apprendimento istituzionale e interorganizzativo?*, in: Leone L., Vecchi G., Valutazione 2002. Pratiche di valutazione in Italia: Consolidamenti, ripensamenti e nuovi ambiti di riflessione, Collana AIV, 2003, Franco Angeli, Milano
13. Leone L, *Dalla valutazione di piano alla valutazione di progetti nella l. 285/97*", Prospettive Sociali e Sanitarie", IRS Istituto per la Ricerca Sociale, anno XXXI 1-15 novembre 2001. Viene descritto il caso di valutazione dell'Educativa Territoriale nel Piano L.285/97 del Comune di Roma. http://www.cevas.it/casi/valutazione_educativa_territoriale/index.htm
14. Leone L., Iurleo A. (2004) *Il processo di definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni sociali,* Report d ricerca commissionato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali –DG FNPS del 27 aprile 2004
15. *Martelli A. (2007)* 3.2.4. Programmazione locale e piani di zona, *Verso una nuova governance locale delle politiche sociali? ALSS Il Mulino 1, 97-108.*
16. Meny Y., Thoenig J.C. (1996), *Le politiche pubbliche,* Trad it. Il Mulino
17. Palumbo M. (2005), *La valutazione sociale. Un excursus tra teoria e percorsi attuativi incerti*, La Rivista delle Politiche Sociali, 2, 2005 Roma, Ediesse
18. Perulli P. (2006), Governare strategicamente, RPS *Rivista Politiche Sociali*, 219-233.
19. Siza R. (2002), *Progettare nel sociale,* Franco Angeli, Milano

20. Siza R. (2000), *Piani e progetti nella programmazione sociale,* In: Pianeta infanzia, Quaderni del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e adolescenza, n.15, Firenze
21. Stame N. (1988), *L'esperienza della valutazione,* SEAM, Roma
22. Tanese A., Di Filippo E., Renne R. (a cura di) (2006), *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori.* Analisi e strumenti per l'innovazione, Dipartimento FunzionePubblica, Rubbettino Ed.

Direzione generale per la gestione del Fondo Nazionale per le politiche sociali e monitoraggio della spesa sociale, Rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali – Premesse -I Parte (settembre 2005) (file pdf - 1.115 KB)Rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali - T*rasferimenti monetari per invalidità, pensioni sociali, integrazioni al minimo, pensioni di guerra e ai superstiti,* II Parte (marzo 2006) (file .pdf 657 kb)