



METODI ED ESPERIENZE DI VALUTAZIONE NEL SOCIALE



a cura di

Ugo De Ambrogio e Giorgio Sordelli

i Quid
ALBUM

INDICE

1 *Premessa*

U. De Ambrogio, G. Sordelli

QUADRO GENERALE

5 *Valutare gli interventi e le politiche sociali*

E. Ranci Ortigosa

PSS n. 8/2003

11 *Il social planning e la tensione alla valutazione*

N. Gigliotti

PSS n. 10-11/2006

14 *La valutazione del lavoro sociale per fronteggiare le tendenze "neoassistenzialistiche"*

U. De Ambrogio

PSS n. 12/2006

METODI

19 *Valutazione partecipata nei servizi*

C. Bezzi

PSS n. 6/2001

26 *I dilemmi del valutatore, n. 12/2001*

U. De Ambrogio

PSS n. 12/2001

30 *La valutazione del lavoro sociale*

G. Civenti

PSS n. 1/2004

35 *La valutazione partecipata delle qualità come processo relazionale generativo*

U. De Ambrogio

PSS n. 14/2004

39 *Gli indicatori di progetto nei servizi*

M. Colleoni

PSS n. 13/2005

44 *Un'esperienza di valutazione dei servizi*

A. Genova

PSS n. 10/2007

48 *La costruzione di un sistema di monitoraggio e valutazione in Emilia-Romagna*

M. Raciti

PSS n. 15-16/2009

ESPERIENZE

55 *La valutazione ex ante per la selezione dei progetti l. 285/97*

K. Avanzini, R. Amadesi, A. Mosca, U. De Ambrogio

PSS n. 19-20/2001

61 *La valutazione delle comunità per minori in un'ottica partecipata*

V. Ghetti

PSS n. 14/2004

65 *La valutazione dei progetti per gli immigrati*

C. Dessi, U. De Ambrogio

PSS n. 21/2004

70 *La valutazione dell'efficacia dell'offerta formativa rivolta ai disabili*

D. Oliva

PSS n. 9/2007

74 *La valutazione a sostegno della programmazione. L'esempio della Sardegna*

K. Avanzini, P. De Muru

PSS n. 15-16/2009

78 *Accoglienza e integrazione nell'Unione delle Terre d'argine: la valutazione del Progetto Intercultura*

C. Dessi, C. Guidetti, P. Riva

PSS n. 20/2009

84 *Apprendere dai progetti sociali. Valutazione, analisi, democrazia deliberativa*

M. Pedone, F. Dovigo

PSS n. 4-5/2011

89 *Un sistema di valutazione per gli operatori dell'inserimento lavorativo in Lombardia*

S. Bevilacqua, S. Cerlini, D. De Santis, D. Quinto

PSS n. 5/2012

i Quid album 1

Supplemento al n. 3/2014 di
Prospettive Sociali e Sanitarie

Direttore responsabile:
Emanuele Ranci Ortigosa

ISTITUTO PER LA RICERCA SOCIALE
Via XX Settembre 24, 20123 Milano

Registrazione presso il Tribunale di
Milano n. 83 del 5-3-1973.

È vietata la riproduzione dei testi,
anche parziale, senza autorizzazione.

WWW.PROSPETTIVESOCIALIESANITARIE.IT

LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE SOCIALI E DEI PROCESSI PROGETTUALI

Quindici anni di riflessioni, metodi ed esperienze

L'idea di realizzare questo *Quid* ALBUM, raccogliendo in modo ragionato alcuni significativi contributi che *PSS* ha pubblicato negli ultimi quindici anni, deriva dal fatto che nel nostro Paese si parla diffusamente di valutazione di interventi, progetti e politiche sociali da circa un ventennio e oggi la maggior parte delle esperienze di promozione e finanziamento di azioni progettuali sono accompagnate sistematicamente da indicazioni per la stesura di progetti corredate dalla richiesta di realizzare un disegno di valutazione.

In molti casi, con molta confusione concettuale, viene almeno richiesto di identificare gli indicatori, di processo e di risultato, sui quali si baserà la valutazione.

Queste prassi si sono fatte strada a partire dalla metà degli anni '90, mentre prima non erano quasi per nulla adottate.

L'idea di lavorare in un'ottica progettuale e programmatica (e pertanto, implicitamente anche valutativa), fa però per la prima volta capolino nel settore sociale alla fine degli anni '70: infatti è in questi anni che in un pionieristico lavoro dell'IRS, *Servizi sociali: realtà e riforma*, si afferma che "i progetti diventano al tempo stesso il modo di fare e di attuare un programma [...] sono gli elementi di traino con i quali costruire il sistema alternativo dei servizi" (Bassanini, Lucioni, Pietroboni, Ranci Ortigosa, 1977).

Sono però ancora necessari alcuni anni perché tale intuizione si trasformi in effettiva prassi, al punto da contemplare la valutazione come processo cruciale per definire gli esiti di progetti e programmi. Le prime esperienze di valutazione vera e propria di interventi e politiche sociali¹ si possono far risalire ai primi anni '90, quando inizia a consolidarsi a livello professionale l'innovazione (o moda, come qualcuno provocatoriamente ipotizzava) di "lavorare per progetti" (Scortegagna, 1992).

In quel contesto veniva assunta l'idea di progetto sociale, coerente con l'etimologia del termine: dal latino *pro-icere*, gettare avanti.²

Il progetto sociale viene pertanto inteso: "non solo come cruciale strumento per la realizzazione di azioni innovative, ma anche come opportunità di costruire un "pensiero anticipatore", previsivo di situazioni possibili per situazioni complesse e determinate" (Tonon Giraldo, 2005). In questo quadro fa logicamente capolino anche l'idea che i risultati del lavoro "per progetti" debbano essere "verificati e monitorati" (in

quegli anni il termine "valutazione" in questo settore era ancora assai poco usato).

Di fatto, è nella seconda metà degli anni '90 che l'idea di valutare prende corpo in tutta la sua potenzialità valoriale; emerge infatti l'esigenza di costruire significato intorno ai propri interventi e conseguentemente, motivazione e riconoscimento fra gli operatori, come è ben esemplificato in un articolo di Dela Ranci Agnoletto del 1996 intitolato "Ottica preventiva e valutazione degli interventi"; emerge inoltre la necessità di dare ai decisori elementi di giudizio per promuovere lo sviluppo delle politiche sociali "anticipate" dai progetti.

Parallelamente, come è noto, al di là del settore sociale la seconda metà degli anni '90 è quella in cui si sviluppa più in generale una cultura della valutazione delle politiche pubbliche anche nel nostro Paese; è in questo periodo infatti che compaiono molti articoli sulla valutazione, in particolare all'interno del quadro di riferimento dell'analisi delle politiche pubbliche, che porteranno, nel '97, alla nascita dell'AIV e della RIV (*Rassegna Italiana di Valutazione*).³

In quegli stessi anni, nello specifico settore sociale, le cosiddette leggi di settore (285/97 su infanzia ed adolescenza, 45/99 su dipendenze, l. 40/99 su immigrazione, ecc.) e i finanziamenti ad esse legati, rappresentano gli atti che danno una fondamentale spinta nella direzione di una valutazione continua e sistematica dei progetti sperimentali e promozionali legandoli a specifici piani di intervento (regionali, locali o a livello di Provincia o ASL) che sono soggetti a finanziamento. È un momento di svolta perché il lavoro per progetti e la valutazione che ne è parte integrante vengono valorizzati e inseriti all'interno della programmazione delle politiche sociali.

La l. 285/97 è quella che maggiormente cura

Note

* udeambrogio@irsonline.it

** giorgio@sordelli.net

1 Per valutazione vera e propria dei progetti ci riferiamo a percorsi di valutazione riconoscibili dalla comunità scientifica come appunto "Valutazione", ovvero comprendenti percorsi di ricerca con un certo rigore metodologico e comunicabili a terzi (decisori, beneficiari, *stakeholder*) in modo documentato.

2 Coerentemente con tale etimologia una buona definizione di progettazione sociale è infatti quella proposta da Lanzara (1985): "Attività di produzione di "mondi possibili", di invenzione e realizzazione di artefatti materiali e simbolici, attività di trasformazione che comporta la definizione di problemi e l'individuazione di opzioni alternative, prese di decisione vincolanti, criteri di valutazione, scelte valoriali.

3 www.valutazioneitaliana.it; www.archive.today/9hGD

Ugo De Ambrogio*
Presidente dell'Istituto per la Ricerca Sociale, docente di Progettazione sociale, Università di Milano Bicocca

Giorgio Sordelli**
Libero professionista, consulente e formatore per enti del terzo settore, docente di Progettazione sociale, Facoltà di Scienze politiche di Milano e Facoltà di Scienze giuridiche di Firenze

l'aspetto metodologico della progettazione e valutazione, più che con il dettato legislativo, che è un po' generico e "pretenzioso" (cfr. l'art. 9 della l. 285/97), con i due manuali attuativi della legge che fanno chiarezza su che cosa significhi progettare, monitorare, verificare e valutare.

Parallelamente, sul fronte della valutazione di politiche sperimentali, è di questi anni la valutazione, condotta da un pool di istituti di ricerca (IRS, Fondazione Zancan, Censis) della sperimentazione nazionale del reddito minimo di inserimento, che rappresenta una prima esperienza cruciale (seppur abortita, perché mai pubblicata integralmente dal Ministero committente) nella direzione di valutare programmi importanti, e di usare la valutazione per fornire suggerimenti per la possibile messa a regime di iniziative sperimentali.

Analogamente, con lo svilupparsi di forme di politiche sociali sempre più proiettate verso una gestione esternalizzata dei servizi, emerge l'esigenza, da parte dell'ente locale che ha la titolarità delle politiche sociali territoriali, di valutare la qualità dei progetti gestiti dal privato sociale; si sviluppano così nuove funzioni valutative su questo fronte, coniugando esigenze di rendicontazione dei costi ad analisi della qualità degli interventi che considerano anche il punto di vista dei cittadini utenti e di altri *stakeholder* significativi (anche attraverso carte dei servizi, bilanci sociali, ecc.).

Con il nuovo secolo, dopo la l. 328/00 il Piano di zona si costituisce come strumento di programmazione degli interventi sociali di un territorio. In questo nuovo quadro programmatico, i principali attori della programmazione sociale, e conseguentemente "committenti" della costruzione e valutazione dei programmi e progetti, divengono, per il territorio, i Comuni associati, che coordinano il sistema di servizi integrati e interventi sociali di ciascun territorio e che affiancano il livello di governo superiore (Regione) nell'assolvimento delle funzioni valutative.

Costruire i progetti e poi valutarne i risultati e i processi è dunque cruciale per lo sviluppo delle politiche previste nei piani sociali di zona: è funzione essenziale di governo del sistema integrato dei servizi sociali di un territorio.

Oggi la progettazione sociale e la valutazione (che ne è parte integrante) passano non solo da Regioni e Piani di zona, ormai diffusi nella quasi totalità delle regioni italiane, ma anche da altri strumenti di programmazione che li affiancano e li integrano (contratti di quartiere, patti territoriali, bandi europei, bandi di Regioni, bandi di fondazioni, ecc.). Tali strumenti insistono sulla valutazione come funzione fondamentale per mantenere nella programmazione delle politiche sociali quell'ottica strategica che fin dagli albori del lavoro per progetti è stata ritenuta cruciale per evitare i rischi (sempre presenti nel nostro campo) di limitare l'intervento ad una logica di semplice tamponamento delle urgenze per certi versi "suicida".

Come a tutti i professionisti che a vari livelli operano nel nostro settore è infatti noto, mantenere nel corso di questi anni un'ottica valuta-

tiva in senso proprio e pertanto progettuale e strategica è stato un faticoso processo di crescita particolarmente irto di ostacoli.

Oggi infatti, di fronte alla fluidità e incertezza del contesto di crisi non solo socio economica ma anche istituzionale che investe il settore delle politiche pubbliche, e sociali in particolare, sempre più soggette a tagli, gli attori della programmazione sociale e della valutazione, che ne è parte integrante, si trovano spesso a dimenticare il percorso di crescita culturale che si è sviluppato nell'ultimo ventennio e a rinunciare a percorsi progettuali virtuosi o a considerarli come adempimento burocratico e passaggio strumentale e obbligato per accedere a risorse.

In questo quadro chi ha una visione strategica delle politiche sociali sa che diviene oltremodo cruciale, proprio per fronteggiare i rischi che la crisi propone, la capacità di programmare servizi e politiche sociali secondo un'ottica valutativa. Ciò significa infatti riconoscere e valorizzare risultati conseguiti, punti di forza e criticità degli interventi e pertanto orientare correttamente le risorse disponibili e resistere a pressioni rivolte a tagliare indiscriminatamente.

Da qui l'esigenza di sviluppare e rinforzare fra gli addetti ai lavori le competenze e prassi di valutazione dei progetti, proprio per incrementare le capacità di vedere i risultati di tali complesse esperienze e valorizzarle e migliorarle nell'ottica anche di una loro maggiore visibilità per possibili riproposizioni ed estensioni.

Va detto che negli ultimi anni la capacità di valutazione nel campo sociale ha fatto sensibili passi avanti. Capita oggi di avere a che fare con valutazioni multilivello che tengono conto dei giudizi di promotori, committenti, gestori, destinatari e altri *stakeholder* dei progetti; nelle impostazioni valutative si affronta, e in alcuni casi si supera, l'illusione di trovare indicatori sintetici e "magici" (che da soli spieghino tutto) oppure ci si scontra e si tenta di superare l'altrettanto illusoria ossessione degli indicatori enciclopedici, secondo la quale per valutare correttamente bisogna rilevare tutto ciò che accade intorno a un progetto, senza predefinire criteri selettivi di giudizio. Inoltre, in alcune buone prassi recenti va prendendo corpo un'idea di valutazione come processo di comunicazione virtuoso e perciò attento anche alle modalità comunicative, evitando di incappare nella trappola della valutazione come processo sanzionatorio di attribuzione di un potere forte su soggetti più deboli (De Ambrogio, 2004).

Il *Quid* ALBUM di seguito presentato si propone di raccogliere e "mettere in ordine" parte del ricco bagaglio di esperienze che, attraverso *PSS*, in questi anni abbiamo raccolto e condiviso, per mantenere una memoria dei percorsi fatti nella prospettiva dei loro sviluppi. È diviso in tre sezioni:

Quadro generale, che illustra alcune riflessioni che nel corso del tempo gli autori di *PSS* hanno presentato in ordine ai significati e al valore della valutazione degli interventi e delle politiche sociali; si tratta di contributi che riteniamo abbiano ancora valore, in un momento di crisi nel quale presidiare le fun-

zioni valutative appare un requisito essenziale per fronteggiare in modo consapevole tendenze di disinvestimento nel welfare.

Metodi, che presenta articoli significativi per la metodologia valutativa e per gli strumenti di analisi utilizzati, efficaci e attuali anche per esperienze diverse da quelle illustrate.

Esperienze, che presenta lavori interessanti in particolare per i contenuti trattati, che denotano l'utilità dei processi valutativi nel produrre comambiamenti e miglioramenti dei programmi e delle politiche analizzate.

In conclusione, ci preme sottolineare alcuni suggerimenti che oggi sono a nostro avviso essenziali per consolidare e sviluppare funzioni valutative efficaci e utili come spinta propulsiva di sviluppo del welfare.

Il primo suggerimento, in particolare in un momento di crisi quale quello che stiamo attraversando, è di investire in valutazione. Valutare servizi, progetti e politiche sociali ha bisogno di tempo, investimenti stabili, reiterazione nella raccolta dati, sistematicità. La valutazione richiede da questo punto di vista un posto stabile nella definizione delle politiche o nelle strategie erogative, con risorse dedicate. Pena la parzialità dei risultati, la loro superficialità, la loro scarsa ricaduta sui processi decisionali.

Un secondo suggerimento è di investire in riflessioni e prassi sui processi di valutazione collaborativa e partecipata. Fermo restando le differenze di ruolo e funzione, principalmente tra soggetti decisori ed erogatori, soggetti gestori e destinatari diretti ed indiretti, è fondamentale promuovere strategie, modelli di lavoro e strumenti che consentano di far interagire e mettere in sinergia i diversi punti di vista su azioni e risultati.

Un terzo suggerimento è quello di investire sul confronto fra oggetti analoghi e nelle stesse aree di intervento. Esiste, infatti, un forte disallineamento tra le diverse esperienze, anche nei medesimi ambiti: ognuna segue priorità, metodi, approcci propri. In particolare per quanto riguarda il confronto fra Regioni, su aree tematiche omogenee, potrebbe invece aiutarle a posizionarsi, a identificare aree di criticità e di eccellenza. Nel contesto di livelli essenziali e uniformi di assistenza, la definizione di criteri omogenei che guidino le valutazioni regionali è pertanto oggi un'operazione più che auspicabile.

Un quarto suggerimento, infine, è di ancorare le valutazioni alle decisioni programmatiche, facendo in modo che le esperienze valutative affianchino e sostengano la programmazione, fornendo informazioni e giudizi utili a decidere come sviluppare i programmi e le politiche sociali.

In definitiva ci preme ricordare che oggi in questo settore, quanto e più che in altri, i potenziali promotori di valutazione si trovano spesso ad un bivio, nel quale decidere se rilanciare, pur nel mutato contesto, processi di valutazione orientati allo sviluppo e miglioramento del sistema, oppure rinunciarvi, perché le ridotte risorse e la perdurante incertezza non consentirebbero effettivi sviluppi e pertanto il valutare viene percepito come un'azione frustrante e

poco produttiva.

Chi, come noi, da diversi anni conduce attività di accompagnamento alla valutazione di interventi e politiche sociali e di valutazione vera e propria, si trova pertanto in questa fase ad affrontare una profonda sofferenza: da un lato gli attori (in particolare quelli meno consapevoli) tendono a ridurre gli investimenti verso la direzione valutativa, considerando tali funzioni opzionali e dunque, in fase di risparmio, come le prime da tagliare; dall'altro constatiamo che aumentano le esigenze di valutazione, perché è la crisi stessa che provoca perdita di senso, ostacoli, conflitti, atteggiamenti depressivi, tutte tendenze che una valutazione attenta può contribuire a contenere e superare.

A fronte di un processo lento ma continuo, che negli ultimi anni nel settore ha prodotto esperienze, conoscenze e buone prassi valutative, il rischio che il nostro sistema di servizi sociali sta attraversando in questo momento storico è stato ben illustrato recentemente da Remo Siza, il quale afferma che: "Il rischio è che al sistema di interventi e servizi alla persona sia attribuita esclusivamente una funzione assistenziale, sostenuta da risorse scarse, una funzione marginale, di gestione passiva delle condizioni più drammatiche in termini di povertà, di non autosufficienza, o di disabilità grave, che affianca e integra le politiche del lavoro, ma con una differente logica, senza alcuna illusione sulla possibilità di recuperare e integrare realmente queste aree di popolazione. In questo modo, il welfare [...] si costruisce per scivolamento verso l'assistenzialismo, [lasciando] alle politiche sociali solo lo spazio per una gestione passiva del disagio" (Siza, 2012).

Crediamo infatti che per promuovere un welfare efficace e sostenibile sia importante operare mantenendo alta la tensione valutativa. Occorre insistere in questa direzione perché viceversa l'abbandono di un'ottica valutativa comporterebbe il rinunciare di fatto ad assumere una visione strategica, oggi ancora più importante di ieri perché le risorse sono calate e vanno pertanto razionalizzate e integrate. Un'eventuale rinuncia alla valutazione significherebbe, in altre parole, lasciare il sistema di interventi e servizi sociali alla deriva, rinunciando di fatto a una funzione consapevole di governo di tale sistema.

Bibliografia

- Bassanini M., Lucioni C., Pietroboni F., Ranci Ortigosa E., *Servizi sociali: realtà e riforma*, il Mulino, Bologna, 1977
- De Ambrogio U., "La valutazione partecipata della qualità come processo relazionale generativo", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 14, 2004, p. 5
- Ranci Agnoletto D., "Ottica preventiva e valutazione degli interventi", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 2, 1996, p. 1
- Scortegagna R., "Lavorare per progetti: moda o novità", *Animazione Sociale*, 1, 1992, p. 75
- Siza R. "Il progressivo scivolamento delle politiche sociali verso l'assistenza", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 3, 2012, p. 1
- Tonon Giraldo S., "Progetto", in Dal Pra Ponticelli M. (a cura di), *Dizionario di Servizio Sociale*, Carocci Faber, Roma, 2005