

Editoriale

Questo numero della rivista viene chiuso nell'ultimo scorcio del 2021 mentre tutto il mondo fa fatica a lasciarsi alle spalle la pandemia da Covid 19 che ha segnato profondamente la vita sociale, economica e politica degli ultimi due anni e, in Italia, con un qualche affanno, muove i suoi primi passi il Piano nazionale di ripresa e resilienza: la grande policy che dovrebbe aiutare il Paese a superare le difficoltà indotte dalla pandemia e a realizzare alcune riforme strutturali delle quali si parla da anni.

Sono entrambi temi che interrogano profondamente il variegato mondo della valutazione con le sue finalità, i suoi metodi, la sua volontà di incidere efficacemente sul miglioramento delle politiche.

La valutazione dell'efficacia dei sistemi sanitari, la relazione fra tutela della salute e fattori contestuali, i metodi con cui si verifica l'incidenza dei farmaci nella prevenzione e nella guarigione delle malattie sono fra i temi più trattati nella storia della valutazione. E, molto probabilmente, nei prossimi anni, una volta superata o quantomeno contenuta la pandemia (così ci auguriamo), si moltiplicheranno gli studi valutativi sulle modalità con cui i sistemi sanitari di tutto il mondo hanno saputo contrastare il suo diffondersi.

Allo stesso tempo in Italia, ma anche in tutti i Paesi dell'Unione Europea, dopo decenni di riduzione degli investimenti pubblici e di sospetto sulla loro efficacia, si avvia un piano di spesa pubblica che, con una certa enfasi, è stato addirittura paragonato al Piano Marshall (con la differenza, non da poco, che in quel caso lontano i fondi venivano da un donatore esterno). Come spesso accade all'inizio di una nuova pianificazione, l'attenzione è ora posta sull'elaborazione dei progetti, sulla quantità delle somme investite, sulle modalità con cui tale programma sarà implementato e sulla sua *governance*. Anche in questo caso, il mondo della valutazione, da decenni impegnato nell'analisi dei Fondi strutturali e dei Fondi nazionali, credo sappia bene che molto presto si dovrà parlare di temi forse meno mirabolanti, ma altrettanto (se non di più) necessari: innanzitutto la necessità che vi sia una valutazione non solo di tipo econometrico. Poi: chi sono i beneficiari e i destinatari dei vari progetti, come si potranno misurare gli outcome e gli impatti, a quali livelli si potranno/dovranno realizzare gli studi valutativi, quali saranno i metodi più utili, chi saranno gli attori di tali valutazioni.

In entrambi gli ambiti di valutazione (la lotta alla pandemia, il PNNR), ci si dovrà confrontare, lo spero, anche con temi forse scomodi ma necessari: il

grande tema della sostenibilità ambientale, gli effetti redistributivi degli interventi, la giustizia sociale.

Gli articoli contenuti in questo numero della RIV ripercorrono esperienze valutative antecedenti al periodo su cui finora mi sono soffermato, ma contengono degli spunti che, senza forzare le intenzioni degli autori, ritengo possano essere utili per le riflessioni che dovremo fare nei prossimi mesi. Mi limito solo a elencarli: il ruolo cruciale che, anche nell'attuazione di politiche complesse, viene svolto dagli operatori "dell'ultimo miglio" con la loro discrezionalità e le loro teorie; l'interazione necessaria fra politiche di tutela ambientale e nuovi modelli di sviluppo; la possibilità che fattori contestuali e vecchi approcci burocratici possano, nei fatti, limitare l'efficacia di programmi animati dalle migliori intenzioni; infine, e spero di non apparire un inguaribile sognatore, l'idea che per comprendere gli effetti di un programma bisognerebbe anche saper riconoscere la presenza, nei suoi decisori e attuatori, di valori come l'amore per la propria terra, la solidarietà verso il prossimo, il senso della giustizia sociale.

Propongo ora una breve presentazione degli articoli.

Il saggio di Veronica Lo Presti e Maria Dentale analizza criticamente il processo di implementazione di due politiche di contrasto alla povertà utilizzando un approccio valutativo ispirato alla *street level evaluation* (SLE). Nella ricostruzione dell'attuazione di tali misure è centrale il concetto di discrezionalità decisionale, in quanto strumento operativo principale adoperato dagli assistenti sociali nelle complesse dinamiche relazionali con i potenziali beneficiari delle politiche. L'approccio SLE consente alle valutatrici di esplorare la politica così come viene realizzata dagli operatori che lavorano in prima linea immergendosi nel livello delle pratiche e delle loro condizioni, con un interesse precipuo per la dimensione cognitivo/esperienziale insita nei processi di implementazione. La valutazione pone così in risalto l'interazione tra discrezionalità decisionale degli operatori sociali e la complessità del contesto organizzativo entro cui sono collocate le misure di contrasto alla povertà. Particolarmente interessante è l'individuazione di tre profili decisionali da parte degli *street level bureaucrats* a cui corrisponde altrettante modalità di esercizio della discrezionalità. Allo stile procedimentale corrisponde una discrezionalità che procede alla standardizzazione degli interventi anche quando le differenze emergenti richiederebbero una maggiore attenzione alla personalizzazione dell'intervento. Nello stile decisionale prestazionale, la discrezionalità si sostanzia nella scelta di essere esecutori passivi della policy e di assumere, di conseguenza, decisioni che hanno un effetto più di compensazione dei bisogni che di attivazione degli utenti. Infine, nello stile decisionale attivante, la discrezionalità degli operatori consiste nella scelta di

collegare le richieste di bisogno a risposte creative e innovative, diverse da quelle formalizzate e istituzionali.

L'articolo di Enrico Orizio e Katia Montalbetti ipotizza che in Italia la valutazione di impatto sia un concetto ombrello che non riconosce la pluralità delle accezioni presenti nel dibattito internazionale. Attraverso un'analisi documentale, le diverse definizioni vengono organizzate intorno a tre nuclei tematici: l'*impact evaluation* che affida alla valutazione il compito di fornire evidenze sul funzionamento delle politiche pubbliche enfatizzando la ricerca delle relazioni causali; l'*impact assessment* che ha origine nella valutazione di impatto ambientale e si concentra sulla previsione dei cambiamenti connessi all'oggetto di analisi, nell'ottica dell'aiuto alla decisione; infine, l'*impact measurement* che pone l'accento sulla rilevazione degli *outcomes* sociali di breve e lungo termine direttamente attribuibili alle attività delle imprese sociali. L'individuazione di questi tre gruppi di definizioni è, a parere degli autori, un aiuto ai valutatori in modo che possano scegliere consapevolmente in quale direzione orientarsi in funzione dell'oggetto di analisi.

Nel suo saggio dedicato al ruolo svolto dal "sentimento" nei progetti di cooperazione allo sviluppo, Valeria Saggiomo evidenzia gli effetti inattesi della valutazione di un programma di supporto alle associazioni della diaspora somala in Danimarca. I risultati della valutazione, che ambiva a identificare il valore aggiunto della diaspora come attore di sviluppo, hanno portato alla luce un elemento inatteso: il sentimento di attaccamento alla propria terra di origine e il desiderio di contribuire al suo progresso avevano sospinto le associazioni verso il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo dei loro progetti più della capacità tecnica di realizzazione e dell'efficienza nella gestione delle risorse. In particolare, i progetti di partenariati caratterizzati da un sentimento forte di amore che lega la diaspora con il territorio di origine sembrano essere in grado di raggiungere i loro obiettivi, di generare effetti positivi oltre gli obiettivi del progetto e di accrescere la probabilità che tali effetti perdurino nel tempo.

L'articolo di Arianna Calderamo sintetizza i principali risultati di un programma che mira a generare processi di sviluppo locale innestati su azioni di ripristino ecologico promuovendo, in particolare, la tutela dell'orso bruno marsicano. Il programma è stato implementato nelle aree degli Appennini centrali dall'emanazione locale di una fondazione olandese in collaborazione con una organizzazione non governativa italiana. La ricerca valutativa ha cercato di rispondere a due domande apparentemente contraddittorie: da un lato, la coerenza tra teoria ufficiale del programma e le azioni pratiche implementate; dall'altro, la capacità del programma di incidere sullo sviluppo

locale adottando un approccio di *Positive Thinking* in base al quale si è osservato ciò che nello specifico contesto locale rappresenta un successo spiegando i motivi per cui avviene, piuttosto che guardare esclusivamente agli obiettivi predeterminati e agli effetti attesi del programma. L'interesse principale dell'articolo rinviene, a mio parere, proprio dal tentativo di coniugare, facendo ricorso ai *mixed methods*, analisi di coerenza e scoperta degli effetti inattesi. A questo si aggiunge la scoperta dell'importanza del rapporto tra la ricerca delle scienze naturali e quella delle scienze sociali, ritenuto fondamentale per analizzare gli impatti di programmi simili e per proporre azioni di miglioramento che promuovano ulteriormente lo sviluppo sostenibile.

Nicola Rosato, nel suo articolo dedicato al ruolo degli Organismi indipendenti di valutazione (OIV) della performance delle aziende sanitarie pubbliche, ripercorre l'evoluzione dei sistemi di valutazione dei risultati della pubblica amministrazione ed esamina le criticità, soprattutto di contesto, che condizionano il ruolo degli OIV nel Servizio sanitario nazionale suggerendo alcuni correttivi. La legislazione definisce gli OIV come organismi di controllo interno delle pubbliche amministrazioni e affida loro funzioni complesse e articolate; inoltre, negli anni, si sono accresciute le garanzie di indipendenza di tali organi rispetto a chi li nomina. Tuttavia, agli OIV non è sempre riconosciuto il giusto rango e la loro qualificazione come organismo interno di controllo genera frequenti criticità gestionali. Gli OIV sono spesso chiamati ad esercitare il loro ruolo in un contesto in cui sopravvivono le logiche burocratiche che, ad esempio, consentono la prassi diffusa di redigere come documenti separati la relazione sui risultati di performance e la relazione sulla gestione. A parere dell'autore, l'OIV dovrebbe essere assimilato al Comitato per il controllo interno delle società quotate in borsa il cui compito è assistere il vertice aziendale (nelle ASL, la Direzione generale) nell'adempimento delle sue responsabilità in materia di adeguatezza del sistema di controllo interno.

L'ultimo articolo di questo numero, scritto da Claudio Torrigiani, Valeria Pandolfini, Paola Giannoni e Sebastiano Benasso, è dedicato alla valutazione dei Percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento (PCTO) realizzati nelle Scuole secondarie superiori italiane. In particolare, vengono presentati i risultati di una ricerca di sfondo, che ha coinvolto sia gli stakeholder operanti nella scuola e nelle istituzioni pubbliche che quelli operanti nelle aziende e nelle loro organizzazioni di categoria, utile a orientare la costruzione degli strumenti standardizzati di rilevazione da sottoporre a un vasto campione di studenti, tutor e dirigenti scolastici. Questa fase della valutazione si è focalizzata sulle teorie del programma dei diversi stakeholder e, in

un'ottica realista, sui fattori contestuali che possono condizionare l'implementazione del programma e la produzione dei suoi *outcome*. Le evidenze emerse dalle interviste mostrano quanto siano importanti i fattori contestuali (ad esempio la differenza fra licei e istituti tecnici) e come docenti, tutor, dirigenti scolastici e imprese abbiano idee differenti circa gli obiettivi e l'utilità del programma. Ciò influenza anche il funzionamento organizzativo dei PCT, che non è omogeneo, mostra una differenziazione in base al tipo di istituto scolastico, manca di una regia di sistema e quindi produce conseguenze problematiche soprattutto sull'integrazione dei PCTO con il curriculum scolastico e sull'interazione scuola-azienda.

Giuseppe Moro