



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA ISTITUZIONI TERRITORIO

Via Voltapaletto, 11 - 44100 Ferrara

Quaderno n. 22/2007

November 2007

La valutazione dei servizi alla persona
Cenni metodologici e risultati preliminari

Erika Borin

Enrico Bracci

Quaderni deit

Editor: Giovanni Ponti (ponti@economia.unife.it)

Managing Editor: Marisa Sciutti (sciutti@economia.unife.it)

Editorial Board: Giovanni Masino
Simonetta Renga

<http://newdeit.economia.unife.it/quaderno.phtml>

LA VALUTAZIONE DEI SERVIZI ALLA PERSONA CENNI METODOLOGICI E RISULTATI PRELIMINARI¹

ERIKA BORIN

ENRICO BRACCI²

Abstract

Title: Social Services' Evaluation Methodological notes and some preliminary results. The evaluation of public programs and interventions has a long and rooted tradition, especially in the North-American and Anglo-Saxon contexts. Paradigms, methodologies and methods are well studied in the literature. Despite the accumulated knowledge little is known about the diffusion in the context of the Italian social services, but most of all the way in which the evaluation is operationalised. Indeed, the term evaluation may involve a very wide, and most of the time unknown, set of options, and sometimes what is called evaluation, in reality it is not. The aim of the paper is to present a summary of the paradigms and methodologies through which an evaluation can be carried out, stressing the difference between qualitative and quantitative analysis. Moreover, the paper presents some results derived from a research on the evaluation methodologies and methods used in the context of the Health Plans in the Emilia Romagna Region.

Keywords: social services, evaluation, health promotion plans

JEL Classification: M48; M21

¹ Sebbene il lavoro sia frutto di lavoro e riflessioni congiunti è possibile attribuire le parti del lavoro nel seguente modo: Enrico Bracci par. 1, 3,8,11 – Erika Borin 2,4,5,6,7,9,10.

² Corresponding author Dipartimento di Economia, Istituzioni e Territorio – Università di Ferrara - Via Voltapaletto, 11 – 44100 Ferrara - Email: bracci@economia.unife.it

1. Introduzione

La valutazione è parte integrante di qualsiasi programma o servizio di intervento, in modo particolare nel contesto della pubblica amministrazione (Mussari, 1999; Rebora, 1999). Infatti, in tali contesti la complessità dei bisogni spesso non consentono di conoscere aprioristicamente l'efficacia dell'intervento, si da richiamare la necessità di una valutazione ex-post in grado di verificare le diverse dimensioni del risultato (Efficienza, efficacia, equità, qualità, ecc.). Inoltre, la presenza di una molteplicità di bisogni, in un contesto di risorse scarse, e di possibilità di intervento diversificate conducono a situazioni di scelta tra alternative. I policy-maker e gli operatori che sono chiamati ad assumere decisioni e ad attuarle dovrebbero essere supportati da adeguati strumenti di valutazione preventiva, concomitante e successiva.

Fare valutazione non è peraltro attività priva di difficoltà metodologiche e tecniche, e richiede essa stessa risorse in grado di renderla effettiva ed essa stessa efficace. La diffusione, quanto meno nel linguaggio anche normativo, della valutazione è evidente. Si pensi, a titolo di esempio, la previsione di una valutazione all'interno degli interventi integrati dei Piani Sociali di Zona, o dei Piani per la Salute, nel caso specifico della Regione Emilia-Romagna. Nella pratica non è chiaro quale sia il livello di diffusione della valutazione degli interventi nell'ambito dei servizi alla persona, ma soprattutto le modalità applicative associate al termine valutazione.

Il presente lavoro si pone l'obiettivo di offrire una sintesi dei paradigmi di valutazione esistenti, delle metodologie disponibili e del percorso logico da seguirsi. Si presenteranno, inoltre, i risultati sintetici di una indagine sulla diffusione della valutazione e sulla sua percezione all'interno dei Piani per la Salute della Regione Emilia-Romagna. I risultati, sebbene incoraggianti, evidenziano una forte sensibilità nei confronti del tema, ma al tempo stesso la limitatezza delle risorse (tempo, personale, danaro) che impediscono alla valutazione di dotarsi di tutti quei connotati metodologici e tecnici, si da renderla compiuta.

2. Sul concetto di valutazione

Dalla fine degli anni '30 Tyler percepisce il bisogno di valutare la scuola al fine del miglioramento della qualità. Egli viene definito il padre dell' *educational evaluation*, e negli anni successivi, concepisce la valutazione come "*quel processo che stabilisce se e fino a qual punto gli obiettivi perseguiti sono stati raggiunti mediante le attività utilizzate e l'organizzazione predisposta*" (Tyler, 1950).

Dalla fine degli anni '50 agli inizi degli anni '70, periodo definito in letteratura scientifica come *fase dello sviluppo* (Madaus, Scriven, Stufflebeam, 1983; Madaus, Stufflebeam, 2000), si assiste ad un succedersi di modelli e di approcci valutativi che differiscono dal modello proposto da Tyler, tra i quali è utile ricordare il modello denominato "*disegno sperimentale classico fisheriano*" (Fisher, 1935)³. L'approccio presentato da Fisher prevede il confronto tra due gruppi paralleli, il più confrontabili possibile, composti da soggetti scelti casualmente, dove nel gruppo sperimentale viene

³ Per un approfondimento del modello fisheriano si consiglia il testo Fisher R.A., *The design of experiments*, Oliver & Boyd, London 1935 (trad. it. *La programmazione degli esperimenti*, Nistri-Lisci, Pisa, 1954)

applicato un progetto innovativo mentre nel gruppo di controllo non vi è nessuna modifica delle condizioni esistenti.

Campbell e Stanley (1963) sviluppano e sistematizzano l'approccio fisheriano, allargando la struttura dell'esperimento e distinguendo sedici casi suddivisi in tre classi: disegni presperimentali, sperimentali e quasi sperimentali.⁴

A partire dagli anni '60 si sono sviluppati diversi modelli valutativi, che sono tuttora in uso e che si possono ricondurre a tre "approcci" principali. Ognuno di essi adotta una propria prospettiva ontologica ed epistemologica, così da renderli alternativi tra loro nell'assolvere la funzione della valutazione.

Ciò che differisce da un approccio all'altro è "l'elemento di paragone"(Stame 2001), in base al quale si distinguono tre approcci:

- il "positivista-sperimentale": l'elemento di confronto è rappresentato dagli obiettivi di programma, e la valutazione consiste nel verificare se e in che modo essi siano stati raggiunti grazie al programma;
- il "pragmatista-della qualità": ci si confronta con degli standard di qualità, e la valutazione consiste nel dare un parere su quanto ci si avvicini a quegli standard;
- il "costruttivista-del processo sociale": ci si rapporta con ciò che viene considerato un "successo" dagli stakeholders, e la valutazione consiste nello spiegare perché in quella determinata situazione quel risultato sia da considerare tale.

Il primo approccio, "**positivista-sperimentale**", è nato negli USA negli anni '60, con il contributo di importanti studiosi come Hyman (1967), Suchman (1967), Campbell (1999), Rossi e Freeman (1999). Esso è stato pensato per programmi volti ad affrontare problemi di tipo sociale che abbiano una certa gravità e ricorrenza (come per esempio la disoccupazione, la criminalità, etc.), secondo una logica che ritiene che i programmi siano articolati in obiettivi da raggiungere, strumenti con i quali raggiungerli, e risultati attesi, e che si trovino all'interno di un ciclo politico che prevede decisione, implementazione, valutazione e nuova decisione.

Valutare in questo approccio significa accertare e misurare il raggiungimento degli obiettivi con i quali procedere al confronto con il risultato ottenuto. Poiché il programma politico auspica ad un cambiamento desiderato, la valutazione tende a determinare se tale cambiamento si è verificato, e con quale grado ciò dipende dal programma e non da altra concausa. Lo scopo della valutazione è verificare l'efficacia del programma nel conseguire l'obiettivo che dovrebbe risolvere un problema, e quindi l'applicabilità di un tale intervento in altre situazioni simili. Per perseguire lo scopo suddetto, si ritiene che il metodo sperimentale sia il più adatto (Campbell 1969) con il quale si confronta un gruppo sperimentale sottoposto al programma con un gruppo controllo che non riceve il programma: in questo modo le differenze osservate tra i due gruppi dovrebbero indicare le responsabilità del programma nell'ottenere il risultato desiderato. Le tecniche di ricerca utilizzate per questo modello sono di tipo quantitativo:

⁴ Alla rubrica dei disegni pre-sperimentali appartengono tre schemi (il cosiddetto disegno a un colpo solo, quello del gruppo in cui si applica il pretest e post-test con la comparazione tra situazione iniziale e finale del medesimo gruppo, e quello chiamato della comparazione statica tra gruppi); alla rubrica dei disegni sperimentali a pieno titolo appartengono il disegno del gruppo di controllo con gruppi randomizzati, il disegno a quattro gruppi di Solomon e quello a due gruppi casuali senza pretest. Tra i disegni quasi sperimentali, caratterizzati dalla possibilità di una misurazione precisa e di un confronto ma nel contempo dalla mancanza di randomizzare i soggetti e di controllare alcune variabili dell'esperimento, Campbell e Stanley ne distinguono dieci.

dal questionario ai modelli econometrici, cioè tutte quelle che consentono entrambi i tipi di confronto. L'applicazione dell'approccio positivista-sperimentale presenta delle difficoltà, sia per quanto riguarda il reperimento dei dati sulla situazione pre-intervento o del controllo degli effetti di altre possibili cause, sia per l'analisi di un gruppo al di fuori del suo contesto.

Il limite principale di questo approccio è che esso può dimostrare che qualcosa si modifica dopo che è stato introdotto un input, o perché è presente una variabile, ma non è in grado di dire perché ciò avviene. Inoltre si osserva solo ciò che si è predisposti ad osservare, non si è attrezzati per scoprire e capire gli effetti inattesi. Infine, ma non di minore importanza, i risultati si possono conoscere solo alla fine del programma, mentre i decisori vorrebbero sapere subito come stanno andando le cose, quindi non è possibile una valutazione in itinere ma solo ex post. Nonostante tutti i limiti illustrati, l'approccio appena descritto continua ad essere ritenuto quello più adatto nel settore pubblico, tanto nei programmi di investimento quanto nei programmi sociali.

L'approccio "pragmatista – della qualità" concepisce la valutazione come un giudizio di un programma in base ad un'idea di valore, che può essere un concetto di merito definito da attori interni al programma e/o dai valutatori, o uno standard definito all'esterno del programma.

Scriven (1992) sostiene che il valutatore non deve essere influenzato dagli obiettivi del programma, mettendo il programma e gli obiettivi al di sopra di tutto ci si fornirebbe un alibi per una richiesta imparzialità della valutazione da parte del valutatore. Quest'ultimo deve dare un giudizio sul programma in base alle proprie competenze e ai valori, che sono "oggettivi" e propri della situazione e del programma.

In base a quanto sostenuto da Scriven, il giudizio di valore si scompone in due aspetti: *merit*, o valore intrinseco di un'attività, e offerto secondo lo standard di "qualità" dell'attività posta in essere; *worth*, o valore estrinseco e quindi che incontra i bisogni dei destinatari, nel contesto in cui si svolge. Questi giudizi vanno utilizzati nella "logica del valutare", che, per l'autore, è composta dalle fasi di: programmare, attribuire un punteggio, ordinare più programmi in una graduatoria, sintetizzare i risultati in un giudizio finale di valore. In questo secondo approccio l'elemento di confronto non è più ciò che un singolo programma può voler raggiungere in una data situazione, ma il target al quale tutti i programmi simili dovrebbero mirare su una determinata scala di merito per essere considerati di buona qualità.

Questo modello è la base dei sistemi di "*performance review*" che si adattano alle politiche del *New Public Management* (Gore 1993; Pollitt 1995). Si tratta di uno strumento nelle mani del management pubblico, che vuole sapere quanto sta producendo il suo servizio e nelle mani dell'amministrazione centrale, che vuole confrontare servizi simili offerti da strutture diverse. E nel sistema dell'*outsourcing* è visto come mezzo per confrontare le prestazioni esterne rispetto ai requisiti richiesti dall'amministrazione pubblica.

L'approccio "costruttivista – del processo sociale", infine, si riferisce ad una serie di modelli teorici,⁵ i quali hanno in comune un'attenzione al contributo dei vari soggetti coinvolti e come un programma diventa mentre viene attuato, molto più che a come è stato disegnato. L'idea di fondo è stata avanzata da Cronbach (1980) e Stake (1980), in

⁵ Modello di "quarta generazione di valutazione" di Guba e Lincoln (1992), l'empowerment evaluation di Fetterman (1996), la "valutazione orientata all'utilizzatore" di Patton (1986) e contributi che vengono dalla *policy analysis*, che tendono a mettere in luce il processo attraverso il quale si attuano i programmi, ciò che succede di atteso e inatteso.

base alla quale la valutazione deve tener conto del fatto che ogni volta che un programma viene attuato esso muta a contatto con il contesto: i problemi sentiti dai diversi *stakeholders* saranno diversi, e le conclusioni ottenute per un programma non potranno essere generalizzate ad altre situazioni in cui vengono attuati programmi simili.

E' fondamentale il coinvolgimento delle parti in un'ottica di valutazione partecipata, in modo tale che il processo sia seguito nelle sue varie fasi da valutatori che interagiscono con gli *stakeholders*, e che in presenza di interessi e di conflitti i valutatori possano assumere ruoli che in letteratura prendono il nome di "arbitri" o "facilitatori" (Stame, 2001). D'altro canto, il valutatore sarà in grado, grazie alla sua esperienza, di confrontare il caso in esame con altri casi simili.

Quest'approccio è finalizzato ad un uso "conoscitivo" della valutazione, sia nel senso della comprensione della situazione attraverso le diverse interpretazioni che ne danno gli attori, la definizione dei problemi, l'esplicitazione di ciò che si può conseguire con i programmi, sia nel senso del miglioramento delle capacità dei beneficiari di utilizzare il programma per gestire in maniera migliore le proprie attività, che per favorire un processo di apprendimento.

Non esiste una valutazione ottimale, così come non esiste una condizione ottimale ad un problema, visto che allo stesso problema potrebbero esser date risposte differenti da diversi approcci di valutazione. Ciononostante si può comunque ricavare un concetto comune di valutazione, in particolare applicata al settore pubblico: essa si può realizzare in diversi modi, impiegando metodi diversi, ma in tutti i casi rappresenta un momento di confronto critico e dialettico con i risultati dell'azione amministrativa; la valutazione esamina in chiave retrospettiva la validità, il merito, il valore dei programmi e attività pubblici, ma la sua valenza fondamentale è quella di risorsa per le decisioni future e quindi per l'evoluzione stessa delle istituzioni (Vedung, 1997; Paddock, 1998).

3. La valutazione nella pubblica amministrazione

In Italia a partire dagli anni '90 si è sviluppato l'interesse e l'attenzione per le problematiche della valutazione applicata alla Pubblica Amministrazione (PA). Di fronte all'emergenza finanziaria data da disavanzi consistenti di quegli anni, è stato chiesto alla PA di spendere meno e di spendere meglio, non avendo la possibilità di aumentare le entrate tramite una maggiore tassazione dei cittadini. Questa richiesta da parte del governo centrale ha rappresentato uno stimolo per promuovere un'analisi sulle modalità di acquisizione dei fattori produttivi, al fine di minimizzare il costo di acquisto e, nella migliore delle ipotesi, di migliorare il processo produttivo cercando di raggiungere un alto livello di efficienza nell'uso delle risorse disponibili⁶.

A livello normativo, per i motivi suddetti, è stato necessario nell'ultimo decennio emanare diversi provvedimenti che inserissero anche nella Pubblica Amministrazione la responsabilità per quanto veniva posto in essere, per promuovere un comportamento *accountable* da parte di tutti coloro che erano coinvolti nel sistema.

La prima riforma avvenuta nel 1993, con il decreto legislativo n. 29 riguardante la *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego*, in tema di valutazione della performance dei

⁶ Si ricorda che era necessario chiedere dei sacrifici ai cittadini ed alle imprese italiane per consentire all'Italia di entrare nell'adozione della moneta unica europea, rispettando i parametri di Maastricht, tra i quali era previsto il rapporto deficit/Pil massimo del 3%.

dirigenti, ha stabilito l'istituzione in tutti gli enti pubblici dei nuclei di valutazione o del servizio di controllo interno. Nel 1994, per rendere più trasparente l'attività della PA e per rendere più partecipe il cittadino e in generale tutti gli *stakeholders*, una direttiva del governo del 1994 ha previsto l'adozione della carta dei servizi da parte di tutti gli enti pubblici.

Uno dei cambiamenti più significativi che ha interessato la PA è avvenuto con la legge delega n. 59/97 che ha per oggetto la *“Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa”*, la quale si è occupata del trasferimento di funzioni e poteri dal centro alla periferia, tramite l'emanazione di successivi decreti legislativi, in base al criterio della sussidiarietà verticale. Questo trasferimento è stato successivamente rafforzato con la modifica del Titolo V della Costituzione tramite la legge costituzionale n. 3/2001. Per quanto riguarda l'argomento di cui ci stiamo occupando, la legge delega 59/97 ha sancito il potenziamento dei sistemi di valutazione dei risultati e la costituzione di banche dati in materia di valutazione a livello centrale collegati al sistema periferico.

Spostando l'attenzione sui servizi alla persona, la norma di riferimento per la programmazione, il controllo, e la valutazione dei programmi è la legge quadro n. 328/2000 che riguarda la *realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*. La legge 328/2000 prevede la definizione del Piano di Zona da parte degli enti locali associati d'intesa con le aziende locali sanitarie, per programmare le attività a livello territoriale di loro competenza. Il PdZ rappresenta lo strumento principe di programmazione delle politiche sociali territoriali e la sua realizzazione introduce cambiamenti significativi nella tradizionale prassi di programmazione delle politiche sociali. Si evince, leggendo il testo della legge quadro, la necessità di integrazione sociosanitaria affinché ci sia una programmazione coordinata e concertata con tutti gli attori che operano nel territorio di riferimento, creando sinergie al fine di ottimizzare le risorse a disposizione. L'aumento del numero di soggetti coinvolti nella pianificazione rende molto complessa l'azione di programmazione, sollecitando l'ente pubblico a uscire da una logica di *government* esclusivo dei processi, per entrare in una logica di *governance*, con un suo ruolo di regista fra i tanti attori del nuovo tavolo di programmazione (Battistella, De Ambrogio, Ranci Ortigosa, 2004).

La DGR 329/2002, con la quale la Regione Emilia Romagna ha recepito la legge 328/2000, afferma che *“la valutazione del Piano di Zona ha lo scopo fondamentale di verificare nel tempo la realizzazione delle azioni previste dal piano e dei risultati che il piano si prefigge, nelle diverse aree di bisogno e nei diversi campi di intervento.... il fine ultimo della valutazione è quello di rafforzare l'azione. Esso pertanto mira a mostrare quanto un intervento funziona, migliorare il modo in cui funziona, ridurre i disservizi e le diseconomie, ridurre gli interventi che mostrano scarsa efficacia, sviluppare quelli che viceversa esprimono migliore capacità di risposta, prevedere nuove modalità di intervento.”* La Regione Emilia Romagna intende la valutazione come un processo continuo, che segue l'azione per tutta la sua durata, ed anche dopo. Se l'obiettivo è quello di incentivare a decidere azioni di miglioramento, non ha senso pensare alla valutazione come ad una fase di un'attività, piuttosto considerarla come una fase del processo di progettazione.

L'abbondante produzione normativa degli anni novanta appena descritta soddisfa le condizioni minime per l'utilizzo di tecniche di valutazione. Però occorre ribadire il concetto che il presupposto fondamentale per un efficace implementazione del processo

di valutazione risiede nell'affermazione progressiva di un orientamento culturale che porti alla definitiva interiorizzazione nella Pubblica Amministrazione dei principi, dell'importanza e della finalità del processo valutativo.

4. Il ruolo della valutazione

La valutazione è un'azione concreta, operativa che entra direttamente nel processo e serve per migliorare l'attività di un'organizzazione. Valutare non vuol dire esprimere un giudizio arbitrario, bensì un giudizio basato sulla raccolta e l'interpretazione di informazioni, e si configura pertanto come un processo di ricerca. Il progetto MEANS⁷ afferma che *“la valutazione gioca un ruolo cruciale, sia come segnale di cosa deve essere fatto o no, sia come strumento capace di giustificare l'esistenza dell'azione pubblica agli occhi dei cittadini”* (C.E. 1999, I:18).

Quando ci si riferisce al processo valutativo si rimanda l'attenzione a quel processo di individuazione e definizione del valore e del merito (*worth and value*), alla validità delle cose, e, nel caso dei servizi alla persona, dei programmi e delle attività delle amministrazioni pubbliche (Vedung, 1997). Non si tratta solamente di “misurare”, operazione che presuppone la disponibilità di elementi oggettivi ed elimina ogni fattore di incertezza e soggettività; valutare implica un giudizio, collegato a una fase di analisi e di ricerca, che si basa non solo su misure (Rebora, 1999).

Ciò che contraddistingue la valutazione da un giudizio o un parere è tutta quell'attività di raccolta di informazioni utili, credibili, affidabili e la successiva interpretazione delle stesse. Trattandosi di un'attività di ricerca, la valutazione viene sottoposta a una serie di regole tipiche di ogni comunità scientifica:

- le procedure per la raccolta delle informazioni sono esplicite, chiare, riproducibili;
- le informazioni raccolte sono pertinenti, affidabili, il più possibile complete, e il valutatore può fornire argomenti a sostegno di ciò;
- l'interpretazione è coerente e plausibile.

Esistono diverse accezioni con le quali viene utilizzato il termine valutazione, ognuna delle quali soddisfa un bisogno informativo diverso. Nella pubblica amministrazione esistono cinque tipi diversi di fabbisogno informativo, dove la raccolta di informazioni persegue i seguenti scopi⁸:

- *compliance* per far rispettare le regole
- *management control* per tenere sotto controllo l'organizzazione
- *accountability* per render conto dei risultati ottenuti
- *learning* per capire se e come gli interventi funzionano
- *policy and program design* per orientare le scelte tra le alternative di *policy*.

La valutazione aiuta il processo decisionale, fornisce informazioni utili al decisore, semplificando la complessità decisionale e suggerendo la scelta più adeguata.

Essa ha come scopo il miglior raggiungimento degli obiettivi che il programma, il servizio, il processo valutato si è posto e può essere fatta in momenti diversi (mentre è in piena attività il servizio che si intende valutare, prima di realizzarne uno nuovo, ecc.), su sollecitazione di persone diverse o con obiettivi diversi.

⁷ Si tratta di un acronimo di Methods of Evaluating Structural Policies.

⁸ Martini A., Cais G., (2000), Controllo (di gestione) e valutazione (delle politiche): un (ennesimo ma non ultimo) tentativo di sistemazione concettuale, in Mauro Palumbo, a cura di, 2000, pag. 404-420

La valutazione raccoglie informazioni, le interpreta ed esprime pareri; questi pareri possono anche avere implicazioni critiche, naturalmente, ma l'obiettivo non è mai giudicare le persone, men che meno gli operatori. Si tratta di fornire elementi e indicazioni molto importanti per il decisore, che ha il compito di tradurre le indicazioni della valutazione in riflessioni più generali che diverranno poi una decisione concreta.

La valutazione ha sempre un costo: anche se fosse eseguita gratuitamente dagli stessi operatori di un servizio, questi impiegherebbero tempo, energie, e comunque graverebbero sulla complessiva organizzazione del loro servizio. Essendo un'attività che sottrae risorse bisogna sempre analizzare bene se conviene farla, valutando se i suoi costi sono giustificati dal miglioramento che si otterrà⁹. Weiss sostiene che *“la valutazione come ricerca applicata è sottoposta al principio dell'utilità. Se è destinata a non avere nessun effetto sulle decisioni, è un esercizio di futilità. Probabilmente non è meritevole condurre la valutazione in quattro tipi di circostanze:*

- *quando non ci sono domande riguardo il programma. Il programma va avanti e decisioni sul suo futuro non emergono o sono già state prese;*
- *quando il programma non ha un orientamento chiaro;*
- *quando chi dovrebbe sapere non è d'accordo su cosa il programma sta cercando di conseguire;*
- *quando non c'è abbastanza denaro o personale sufficientemente qualificato per condurre la valutazione.”* (Weiss, 1972)

Per quanto riguarda la valutazione dei servizi alla persona, è utile fare alcune precisazioni date dalle caratteristiche dei servizi stessi, che rendono la valutazione della qualità, dell'efficacia, delle *performance* piuttosto complicata.

In primo luogo i servizi alla persona presentano un'alta componente di *intangibilità*, ovvero forniscono prestazioni non materiali e quindi difficilmente misurabili.

La valutazione in questi casi non può prescindere da una piena assunzione, da parte del valutatore, dei diversi punti di vista (operatori, decisori, beneficiari), della mutabilità di tali punti di vista, della loro contingenza legata a fattori sociali, cognitivi individuali, di contesto, etc.

Il secondo concetto da porre al centro dell'attenzione è quello di *negoziabilità*; esso fa riferimento alla possibilità di realizzare la transizione con un margine di flessibilità. L'erogatore opera con flessibilità rispetto a quanto programmato, e il fruitore richiede con flessibilità rispetto alle aspettative e ai bisogni che intende soddisfare.

È l'interazione diretta e continua fra operatore e utente che genera, ogni volta, una situazione unica alla quale adeguarsi con flessibilità; il contesto anche organizzativo non è mai perfetto, e buona parte delle energie viene impiegata per sopperire a tali imprevisti; infine bisogna tener presente che c'è la componente “umana” degli operatori i quali nel tempo possono cambiare atteggiamento e modo di erogare il servizio. Tutto questo fa sì che sia inevitabile uno scostamento fra il modello organizzativo di servizio progettato dall'erogatore, e il servizio effettivamente prestato.

Il beneficiario del servizio è soggetto ad un processo analogo: ha un'idea astratta del servizio, se non ne ha mai fruito, oppure ne ha un'idea basata su ricordi personali; il servizio reale probabilmente è un'altra cosa, e in ogni caso l'utente non conosce il vero servizio, nella sua completezza, ma percepisce solo aspetti, parti, elementi per lui salienti. Inoltre qualunque sia il servizio erogato, e quello percepito dall'utente, raramente i due coincidono; fra servizio erogato e servizio percepito c'è una distanza

⁹ Bezzi C., (2003), *Il disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli, Milano

più o meno grande che influisce sul gradimento o meno da parte del cliente. La valutazione dei servizi alla persona deve prendere in considerazione tre variabili:

- la distanza tra servizio programmato e servizio effettivamente erogato: ciò che riguarda l'efficienza e l'efficacia interna;
- la distanza fra servizio atteso dall'utente e servizio realmente percepito: questo è in relazione al controllo delle informazioni acquisite dagli utenti, per il valutatore, e con un problema di comunicazione esterna per il gestore del servizio;
- la distanza tra servizio effettivamente erogato e servizio percepito: ciò concerne con l'efficacia esterna.

Il legame che si crea fra chi eroga il servizio e chi lo riceve è ciò che si chiama *negoziabilità*, poiché esiste un margine di possibile negoziato dove si mettono in discussione i diversi punti di vista. Il risultato di questa negoziazione è una sorta di assestamento reciproco, per cui gli operatori cercano di andare incontro alle richieste e gli utenti rimodellano tali richieste in maniera più realistica.

Le caratteristiche salienti dei servizi che rendono complicato tutto il processo di valutazione, possono essere così sintetizzate:

- intangibilità: tale condizione provoca una grande difficoltà nell'utilizzo di tecniche di ricerche basate sulla raccolta e analisi di dati altamente formalizzati;
- negoziabilità: rimanda al fatto che gli standard possono subire modifiche alla luce del contesto di lavoro;
- coinvolgimento e responsabilità: per la particolarità dei servizi, gli operatori svolgono un lavoro con un grande coinvolgimento emotivo, che comporta grande responsabilità;
- i beneficiari ultimi della valutazione: nella valutazione dei servizi alla persona l'obiettivo principale è il miglioramento dei programmi, progetti, processi sociali, che comporta, come conseguenza, un maggiore beneficio per gli utenti;
- limitazione delle risorse: i servizi alla persona si trovano sempre in una situazione di risorse economiche limitate.

5. I tempi della valutazione

La valutazione si può fare in qualsiasi momento con lo scopo di prendere una decisione in merito ad un programma e ad un servizio. In generale si individuano tre momenti canonici del processo valutativo: *prima* di decidere definitivamente se avviare un nuovo programma o servizio, per valutare a preventivo alternative in termini di costo efficacia; *durante* il suo svolgimento, per correggere eventuali errori di percorso; a *conclusione* per apprendere dall'esperienza fatta e per dare trasparenza a ciò che si è realizzato.

La valutazione *ex ante* serve per analizzare l'adeguatezza delle scelte, capire se i costi hanno un senso rispetto ai benefici attesi. L'obiettivo è conoscere anticipatamente gli effetti della decisione che si intende intraprendere. Purtroppo il responso non sarà certo e determinato, visto che il futuro non è determinabile con certezza. Però è possibile fare delle approssimazioni, delle ipotesi ragionevoli. Più il problema valutativo è complesso, più sarà difficile costruire modelli previsionali; inoltre, più si avrà a che fare con problematiche sociali, più i modelli saranno approssimativi.

Anche se la valutazione *ex ante* esprime giudizi e pareri, come tutti i tipi di valutazione, si può considerare un tipo di valutazione diversa, in quanto, solitamente, contribuisce a costruire il programma o servizio. Non ha senso effettuare uno studio preliminare, se poi questo non viene utilizzato per impostare le scelte di programmazione e

progettazione del problema valutativo. Per questo, tale tipo di valutazione è riconducibile a funzioni organizzative e programmatiche, piuttosto che a funzioni di controllo, decisione e apprendimento come i successivi tipi di valutazione.

La valutazione *in itinere* è utile ad indagare se si sta mantenendo la “giusta rotta” o se la situazione è cambiata rispetto al contesto iniziale, sì da richiedere una modifica di una parte del programma o del servizio. Questo secondo tipo di valutazione supporta gli amministratori, ai gestori ed agli operatori in modo tale da adattare l’operato all’evoluzione dell’ambiente di riferimento.

All’interno della valutazione *in itinere* si distingue la valutazione propriamente detta e la valutazione intermedia. La prima è un procedimento continuo che intende seguire tutto il programma o una parte di esso con un’attività più di consulenza che di ricerca. La seconda, invece, il valutatore, più o meno a metà programma, analizza in modo completo e analitico il programma, presupponendo un’attività di ricerca specifica, in maniera tale da avere lo stato in essere della situazione.

Bisogna fare attenzione a non confondere la valutazione *in itinere* con il monitoraggio. Il monitoraggio è una raccolta sistematica di dati che accompagna tutto un programma, o un servizio, che poi servirà alla valutazione. In sé il monitoraggio non implica quelle funzioni critiche di analisi, di riflessione e interpretazione tipiche della valutazione.

La valutazione *ex post* ha due obiettivi fondamentali: imparare da ciò che si è fatto e documentarlo per ragioni di accountability pubblica e trasparenza. Il primo aspetto riguarda la finalità di *learning*, in quanto è importante imparare dagli errori commessi, in modo da non ripeterli, e dai successi conseguiti.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, concerne maggiormente ai programmi politici, per dare un feedback di ciò che è stato fatto e per aumentare la propria visibilità e il proprio prestigio.

6. I soggetti della valutazione

La valutazione in campo socio-sanitario può essere eseguita per soddisfare le esigenze conoscitive di diversi *stakeholders*. In linea generale si possono distinguere gli *stakeholders interni* dagli *stakeholders esterni*. I primi sono managers responsabili della realizzazione dei programmi e organi politici cui spetta l’esercizio di funzioni di indirizzo e controllo; i secondi si identificano in una vasta serie di soggetti, singoli o collettivi, quali: cittadini, contribuenti, imprese, sindacati, forze politiche, etc. (Mussari, 1999).

Ponendo l’attenzione nei servizi alla persona, essi riguardano tutte quelle attività che coinvolgono gli operatori in un rapporto diretto con i beneficiari, tale che il prodotto e il processo del servizio coincidono. Una peculiarità dei servizi alla persona riguarda la comunicazione e la relazione fra gli operatori e i beneficiari, che si esauriscono in un’unica soluzione. Il concetto chiave nei servizi alla persona è la coincidenza fra prodotto e servizio: l’azione specifica dell’operatore è allo stesso tempo processo e prodotto.

Il ruolo degli operatori è ben delineato: sono loro che eseguono il processo erogando alla stesso tempo il prodotto: mentre in altri contesti l’intero processo può essere molto parcellizzato e suddiviso fra più persone, che possono anche ignorare cosa fanno gli altri, qui la parcellizzazione è impossibile; certamente ci sono innumerevoli ruoli e funzioni anche nelle organizzazioni che erogano i servizi alla persona, ma gli operatori

di prima linea non hanno alcuna possibilità di suddividersi il compito di essere processo e di fornire un prodotto.

Questo processo/prodotto, poi, è eseguito in unica soluzione: il servizio non è immagazzinabile, per sottoporlo a controlli di qualità, scartare quelle parti che non funzionano ed erogarlo secondo necessità. Il confronto con l'utente porta a un'esecuzione che va bene, o va male, e resta comunque irripetibile. Per affermare quanto detto basti pensare ai servizi sociali e sanitari, ai servizi formativi ed ai servizi comunicativi.

Nei servizi alla persona non si può prescindere, per valutare, dal sapere professionale delle diverse figure coinvolte, prima fra tutte quella dell'operatore, dalla storia, dal contesto specifici di quel servizio, cioè dalla "cultura del servizio".

Per comprendere chi debba valutare, se un soggetto esterno o interno all'organizzazione, bisogna analizzare gli scopi della valutazione (Bezzi, 2003):

1. se l'obiettivo principale è lo scambio informativo dentro un gruppo, per comunicarsi i problemi e aiutarsi reciprocamente a risolverli, probabilmente può essere realizzata anche senza consulenza di esperti esterni, anche se una supervisione potrebbe essere necessaria¹⁰;
2. se lo scopo è verificare il corretto avanzamento di un programma o di un servizio, un buon amministratore dovrebbe essere sufficiente, semmai sostenuto da alcuni collaboratori con competenza nella gestione diretta del progetto;
3. se invece la finalità è quella di modificare l'andamento di un servizio allora certamente la base principale è composta dagli operatori, i quali probabilmente avranno bisogno di una guida esperta o di una supervisione specialistica. Questo perché gli operatori possono non conoscere la modalità migliore per raccogliere le informazioni utili ed analizzarle in modo da prendere una decisione corretta;
4. infine è indispensabile che la valutazione sia impostata e condotta da un soggetto valutatore esterno ed esperto quando:
 - l'evaluando (processo di valutazione) coinvolge soggetti diversi con interessi non strettamente correlati o addirittura contrapposti;
 - la valutazione riguarda una decisione drastica;
 - l'evaluando necessita di notevoli risorse.

I soggetti interessati dalla valutazione non sono solo il valutatore e gli operatori ma ci sono minimo altri tre soggetti coinvolti: i decisori, i beneficiari del servizio valutato e gli esperti.

Chi valuta, per supportare i decisori nella scelta migliore, deve avere più informazioni possibili, le quali comprendono anche i saperi degli operatori, probabilmente le esperienze dei beneficiari e anche qualche opinione dei decisori. Certamente ci si dovrà avvalere di dati più oggettivi, come per esempio, i dati demografici, dati clinici, ma anche di dati qualitativi. Infatti, nei diversi approcci alla valutazione sono essenziali le informazioni basate sul racconto, sull'esposizione della propria esperienza e del proprio giudizio, sull'affermazione della propria responsabilità.

Non è possibile avere una completa informazione senza una piena adesione degli informatori al progetto valutativo: il significato più profondo di tutte le informazioni che si hanno a disposizione non si può costruire senza l'intervento diretto dei soggetti che hanno contribuito a determinare l'informazione stessa. Affinché la valutazione

¹⁰ cfr. Allegri E., *Supervisione e lavoro sociale*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1997

venga sviluppata in maniera corretta è necessario renderla “partecipata”, altrimenti si avranno delle informazioni non complete.

Oltre all’obiettivo di miglioramento dei programmi e dei servizi, la valutazione trascina con sé anche scopi secondari, come:

- *formazione*: partecipare al processo valutativo è un’attività altamente formativa in sé, perché presume la ricerca di informazioni e la loro interpretazione;
- *consapevolezza*: coinvolgendo gli operatori, si costringe gli stessi a riflettere sulla propria azione in maniera critica;
- *comunicazione*: la valutazione mette in circolo idee e informa in merito alle sue conclusioni. Una platea più o meno vasta di individui; tutti si scambiano idee, tutti si conoscono meglio aumentando la conoscenza della situazione dell’evaluando.

7. Il disegno della ricerca valutativa

L’impostazione di questo articolo privilegia una concezione della valutazione come una ricerca, in particolare una *ricerca valutativa*, cioè una raccolta di informazioni da sottoporre successivamente all’analisi ed all’interpretazione. In questo modo la valutazione può sperare di essere non solo utile ma anche utilizzata. Innanzitutto è importante fare una distinzione tra valutazione e ricerca valutativa. Con ricerca valutativa si intende quella parte, principale e costitutiva della valutazione, incaricata di raccogliere e analizzare informazioni utili per esprimere giudizi valutativi (Rossi, Freeman e Lipsey, 1999). Invece la valutazione è un’attività che può appartenere anche a persone non preparate sul piano scientifico, ma interessate ad esprimere giudizi informati, efficaci ed utili (Patton, 1986).

Bezzi (2003) afferma che la ricerca valutativa “è il cuore della valutazione; è l’argomentazione resa solida, evidente, replicabile, verificabile, perché compiuta con procedimenti espliciti e controllabili, conosciuti dalla comunità scientifica-professionale, o comunque ispezionabili. La ricerca valutativa, quindi, è il motore della valutazione, lo strumento della sua efficacia, senza la quale la valutazione non avrebbe un senso scientifico e professionale”.

Dopo aver fatto questa distinzione è utile sottolineare che la valutazione, pur fondandosi sulla ricerca valutativa, è un insieme più ampio di operazioni: essa è anche gestione organizzativa, processo decisionale, consulenza strategica, consulenza operativa etc., tutte cose che gravitano attorno al concetto di valutazione¹¹.

La ricerca valutativa è ricerca e costituisce l’elemento fondante della valutazione, ma si tratta di un processo di ricerca sociale, che risponde a regole tipiche della ricerca sociale¹².

Quando si parla di ricerca sociale applicata alla valutazione si preferisce definirla “*disegno della ricerca*”, come l’insieme di procedure, di tecniche utilizzate, ma anche di riflessioni e di avvertenze che guidano il valutatore e i suoi collaboratori nel processo di ricerca valutativa.

¹¹ per un ulteriore approfondimento sulla differenza tra valutazione e ricerca valutativa si consiglia Suchman E.(1967), *Evaluative Research*, Russel Sage Foundation, New York

¹² per ricerca sociale si intende quel processo che si occupa di raccogliere ed interpretare dati allo scopo di rispondere a domande concernenti i diversi aspetti della società, permettendo così di comprenderla (Bailey, 1995)

Il disegno della ricerca si può scomporre in cinque tappe ben definite, ognuna con un preciso significato¹³.

1. Identificare e comprendere gli obiettivi della valutazione (il suo mandato).

La valutazione è un'attività molto generale, comprende una grande quantità di possibilità e può essere fatta in un ampio numero di modi. Il valutatore deve interloquire con il committente della valutazione e cercare di arrivare ad un mandato specifico e ben delimitato. Le questioni da chiarire sono diverse, tra le quali possiamo citare: il problema principale riguarda l'efficacia interna, esterna o l'efficienza? Il problema principale riguarda un servizio in corso di progettazione o uno consolidato da anni? Un programma ipotizzato o uno concluso? (Non è la stessa cosa valutare qualcosa in fase di progettazione oppure un servizio consolidato e immutato da anni, oppure un progetto concluso); in relazione ai "tempi" e alla maturità dell'evaluando, quale obiettivo si pone il committente della valutazione? La valutazione è funzionale al miglioramento del programma o servizio? O ha una funzione strumentale impropria?

Il valutatore deve capire nel modo più approfondito possibile le ragioni reali del committente e l'uso concreto che intende fare della valutazione e deve rifiutarsi di portare a termine la valutazione se ritiene, in coscienza, che essa possa essere utilizzata per finalità improprie.

2. Identificare e comprendere i problemi e gli obiettivi dell'evaluando.

Prima di intraprendere il percorso della ricerca valutativa è necessario acquisire un'idea chiara dei problemi, dei nodi critici, degli obiettivi dell'evaluando. L'oggetto che si vuole valutare deve avere uno scopo, degli obiettivi articolati anche gerarchicamente. Ciò presuppone un principio, che potrebbe suonare in questo modo: *la valutazione riguarda azioni intenzionali e programmate, mirate a realizzare un cambiamento*. Nel caso dei servizi alla persona il cambiamento riguarda, di regola, il miglioramento delle condizioni della popolazione target o il contenimento di elementi di disagio.

La valutazione vuole essere strumento di razionalizzazione e sostegno di processi decisionali, i quali intendono realizzare cambiamenti sociali. Se si ignorano gli obiettivi dell'intervento non si saprà che tipo di valutazione fare, per quali scopi, con quale approccio metodologico.

3. Analizzare il contesto decisionale e verificare le risorse disponibili.

Per fare valutazione è necessario avere delle risorse. Le risorse sono essenzialmente economiche, ma anche di personale e di tempo. Se mancano le risorse non si può fare valutazione, nel caso in cui scarseggiano si dovrà adeguare la ricerca valutativa a questi vincoli. Ma c'è anche un'altra risorsa di cui bisogna tenere conto: la volontà del finanziatore della valutazione a perseguire realmente le finalità della valutazione, la sua pazienza ad aspettare i risultati, la sua disponibilità a collaborare.

4. Definire l'approccio di ricerca e le tecniche valutative.

Bisogna riflettere e decidere come valutare, cioè con quali tecniche si ritiene di reperire le informazioni necessarie. La grande distinzione è tra l'utilizzo di un approccio quantitativo o qualitativo, sebbene sia sempre possibile adottare un mix di metodi al

¹³ Bezzi C., (2003), Il disegno della ricerca valutativa, Franco Angeli, Milano

fine di accrescere la comprensione complessiva del fenomeno, in particolare quando poco conosciuto e studiato.

5. Usare la valutazione e diffonderne i risultati.

I risultati della valutazione devono essere diffusi a tutti gli *stakeholders*, sia interni che esterni all'azienda. Il disegno della ricerca valutativa è da considerare come un insieme organico che cresce assieme e solo con la visione organica si garantisce un buon risultato del processo valutativo.

8. Tecniche per la valutazione dei servizi

Le tecniche sono strumenti che supportano il valutatore a raccogliere i dati in maniera opportuna per la successiva analisi. Da sole le tecniche non sono in grado di fare l'analisi, in quanto i dati vanno interpretati attraverso un processo cognitivo complesso. Bisogna considerare che le tecniche non sono neutrali. Scegliere una tecnica anziché un'altra significa indirizzare la raccolta delle informazioni in un modo piuttosto che in un altro e quindi, alla fine, ottenere un certo giudizio valutativo invece di un altro.

Si tratta di strumenti, ciascuno dei quali orienta i risultati e l'analisi finale. In questo sta la scientificità della ricerca sociale e quella valutativa. La riproducibilità, la trasparenza, la coerenza di quanto prodotto con lo stato dell'arte corrente, sono i criteri di giudizio di una valutazione di buona qualità, pur sapendo che ogni valutazione rappresenta un punto di vista, inevitabilmente parziale ed incompleto.

Per impostare una ricerca valutativa bisogna innanzitutto capire come si può affrontare un problema complesso, multidimensionale, articolato, in una sola parola bisogna concettualizzare ciò che si vuole esaminare. La concettualizzazione è un processo di soluzione di problemi cognitivi: può essere impiegata per problemi organizzativi e gestionali; per la costruzione di un progetto formativo, etc. Non ha importanza quale sia la natura del problema, si tratta di "capire" come affrontare un problema multidimensionale, articolato, in modo da rendere la concettualizzazione uno strumento fondamentale. Nel processo di valutazione può essere utile in tre casi:

- nella costruzione o ri-costruzione dell'albero degli obiettivi, laddove non siano chiari;
- nella definizione delle proprietà dell'evaluando, se non viene realizzata con tecniche diverse;
- nelle definizioni operative, per realizzare strumenti di rilevazione coerenti con l'impianto concettuale realizzato.

La concettualizzazione è un processo cognitivo, quindi si tratta di un modo di ragionare, non di una tecnica in senso stretto. Si tratta di scomporre concetti ampi in concetti più ristretti, poi ciascuno di questi concetti in concetti ancora più ristretti fino a quando il concetto prodotto è sufficientemente prossimo all'esperienza quotidiana e quindi alla possibilità di misurarlo.

Dalla concettualizzazione si possono avere diversi risvolti pratici, tra i quali si ricorda l'elaborazione di un questionario, l'analisi costi-benefici; la progettazione formativa; l'analisi organizzativa e il processo decisionale. La concettualizzazione è uno strumento di soluzione dei problemi, laddove i problemi si riferiscono a situazioni complesse, composte da parti diverse in interazione. Nella valutazione dei servizi la concettualizzazione è utile per l'osservazione, l'acquisizione dei dati, la loro organizzazione logica e l'interpretazione. Dopo aver opportunamente concettualizzato il

problema oggetto di valutazione, bisogna innanzitutto cercare i dati disponibili. Imparare ad individuare i dati disponibili e saperli usare nel modo migliore può essere un sistema piuttosto economico per realizzare valutazioni forse modeste e limitate, ma certamente interessanti.

I dati disponibili, a loro volta, possono essere di due tipi: relativi all'organizzazione in sé o relativi al prodotto/processo realizzato. Il problema è organizzare i dati disponibili, possibilmente costruendo un sistema informativo informatizzato, all'insegna di una logica di monitoraggio da predefinire accuratamente.

Progettare accuratamente, curare l'implementazione, aggiornare periodicamente un sistema informativo interno che raccolga i dati provenienti dai diversi settori interni e dai rapporti con gli utenti, è la base di un sistema di monitoraggio che può costituire un ottimo strumento di valutazione *in itinere* e la base per periodiche valutazioni intermedie. Inoltre ci sono dati di altre organizzazioni che possono essere utili ed aggiungere informazioni al nostro sistema informativo, come per esempio:

- dati forniti dall'organizzazione madre, nel caso di un servizio alla persona può trattarsi di un ente da cui si dipende (Comune o Provincia);
- dati forniti continuamente da centri specializzati, quali l'Istat: i dati hanno un carattere generale, utili per collocare in un contesto più ampio un determinato servizio;
- dati forniti con discontinuità da altri centri specializzati, per esempio Università, Censis etc.

Tra i dati esistenti è fondamentale considerare solo i dati che sono utili al nostro processo di valutazione, tramite la costruzione di un archivio elettronico (*database*).

Al fine di progettare l'archivio, il monitoraggio e l'organizzazione dei rapporti periodici sarebbe utile seguire i seguenti suggerimenti:

- la grafica è meglio dei numeri: istogrammi, torte e altre soluzioni grafiche sono più comprensibili rispetto ad una tabella;
- serie storiche: in tabelle, come in figure, i dati sono più significativi se consentono confronti;
- comparazione: ogni volta che si può, è utile comparare situazioni diverse;
- indici: sempre, quando possibile, trasformare i dati disponibili in indici. Gli indici sono operazioni matematiche fatte su indicatori statistici che consentono una comprensione di sintesi maggiore di quella che darebbe il solo indicatore. La realizzazione di indici ha una grande efficacia esplicativa.

Una volta deciso l'oggetto della valutazione, bisogna stabilire in che modo si intende procedere. Occorre predisporre un piano di valutazione dove siano individuabili molti elementi (popolazione da studiare, fonti alle quali attingere le informazioni, tempificazione delle diverse fasi, strumenti e modalità di misurazione), ma la questione fondamentale riguarda il metodo, qualitativo o quantitativo, che si vuole seguire per valutare l'efficacia degli interventi programmati (Mussari, 1999).

La scelta spetta al valutatore, che deve cercare la soluzione operativa migliore che consenta di soddisfare i bisogni informativi dei responsabili dell'evaluando tenendo conto dei vincoli legati al tempo, delle risorse e delle informazioni a disposizione.

La differenza tra approcci di tipo qualitativo e di tipo quantitativo si trova nello strumento che viene utilizzato per il processo valutativo. Per quanto riguarda i modelli qualitativi, essi si basano sull'interpretazione logica o classificazione di testi, interviste, pareri. Gli approcci quantitativi, invece, utilizzano grandezze di tipo numerico. La scelta di un modello rispetto ad un altro dipende dalle informazioni di cui si dispone e

dell'aspetto da valutare. Se si tratta di aspetti in cui l'informazione è esprimibile in numeri allora gli strumenti quantitativi garantiscono l'elaborazione migliore; invece per aspetti di tipo qualitativo (per esempio la soddisfazione degli utenti), gli strumenti qualitativi sono un buon supporto alla valutazione. Generalmente la valutazione è condotta con l'ausilio sia di strumenti quantitativi che qualitativi.

Non esiste un metodo di valutazione privo di svantaggi o, addirittura, utilizzabile per valutare un qualsiasi servizio. Tutte le tecniche, sia qualitative che quantitative, hanno determinati vantaggi e limiti, dove alcune sono più indicate per certe circostanze, altre in situazioni diverse. Il compito del valutatore sarà di individuare la soluzione più adatta, tenendo conto degli obiettivi del mandante e dei vincoli in termini di risorse che è tenuto a rispettare. Generalmente i metodi quantitativi sono più utili nelle valutazioni di impatto mentre quelli qualitativi sono preferibili per il monitoraggio continuo delle attività. In qualsiasi dei casi la valutazione serve solo nel caso in cui generi informazioni utili che favoriscano l'efficienza, l'efficacia e l'economicità nella gestione dei servizi.

7.1. Approcci di tipo qualitativo

La specificità più evidente dei metodi qualitativi è il totale coinvolgimento personale nel processo di raccolta delle informazioni da parte del valutatore. La valutazione si realizza in larga parte operando là dove il programma si svolge ed è a contatto diretto con le persone che concretamente rendono ed utilizzano i servizi da valutare. In quest'ottica, per capire a pieno i fenomeni sociali da analizzare, bisogna fare uno sforzo per comprendere come pensano, agiscono e sentono gli altri fino ad assumere posizioni attive nello svolgimento del programma. Patton (1987) sostiene che *“il lavoro sul campo è l'attività principale dei metodi di valutazione qualitativi. “Andare sul campo” significa avere contatti personali e diretti con le persone che lavorano al servizio nel loro proprio ambiente. Gli approcci qualitativi enfatizzano l'importanza di essere vicini alle persone ed alle situazioni da studiare al fine di comprendere personalmente la realtà e la particolarità della vita quotidiana del programma. Il valutatore sta vicino alle persone che studia grazie ad una prossimità fisica per un dato periodo di tempo.”*

La valutazione qualitativa consiste nella descrizione e nell'interpretazione da parte di chi valuta dei fenomeni che ha preso in esame. Esistono diversi strumenti attraverso i quali è possibile effettuare una valutazione di tipo qualitativo, e la scelta dipende dall'obiettivo che si vuole raggiungere. Tra questi si può ricordare il questionario, le interviste, il focus group, il brainstorming, la scelta delle priorità strategiche.

Le interviste

Le interviste rappresentano uno strumento di valutazione utile per reperire informazioni di tipo qualitativo. Tradizionalmente si distinguono due tipi di interviste: strutturate e non strutturate. Le caratteristiche del primo tipo sono le seguenti (Mussari, 1999):

- le domande sono sempre uguali per tutti gli intervistati;
- l'intervistato deve scegliere fra una serie definita di risposte possibili;
- la sequenza delle domande è rigida e definita a priori;
- l'intervistatore non fornisce interpretazioni delle domande.

Nelle interviste strutturate si ha un valutatore neutrale, impersonale, che, avendo già previsto le risposte, ha limitato il campo di studio sulla base di un quadro teorico prestabilito che costituisce il suo punto di riferimento per l'interpretazione dei dati raccolti. Con un simile orientamento si hanno diversi vantaggi, come la semplicità di elaborazione quantitativa delle risposte, la possibilità di acquisire le medesime

informazioni da più persone, la replicabilità dello studio quindi la possibilità di replicare lo studio e di comparare nella spazio e nel tempo, l'utilizzo di personale non altamente specializzato e significativi risparmi di tempo e di risorse economiche.

Per quanto riguarda le interviste di tipo non strutturale, queste vengono effettuate nel caso in cui l'intervistatore voglia interagire con gli intervistati, cercando di cogliere la specificità di ciascun intervistato, la varietà e la differenziazione dei dati raccolti. In questo caso il valutatore partecipa attivamente alle interviste, cercando di ascoltare e di decodificare il più possibile le informazioni che si possono cogliere dall'intervistatore.

Nelle interviste non strutturate chi intervista:

- cerca di guadagnare la fiducia dell'interlocutore;
- le domande non sono definite in anticipo, o per lo meno alcune di esse;
- evita domande che possono avere risposte sintetiche del tipo "sì" e "no";
- facilita le risposte senza vincolarle ad ipotesi predefinite.

Con questo secondo tipo di interviste si cerca di mettere a proprio agio la persona intervistata, calibrando l'intervista su di essa, tenendo conto del contesto in cui il colloquio si sviluppa.

Il questionario

Un problema legato alla valutazione dei servizi è quello di chiedere l'opinione degli utenti. Nel caso dei servizi alla persona, dove le persone da coinvolgere sono molte, lo strumento più utilizzato è la somministrazione di un questionario (Bezzi e Palumbo, 1995) in quanto gli intervistati sono molti, le domande sono molte e servono informazioni strutturate (i risultati devono essere elaborati statisticamente).

Prima di avviare una ricerca basata sul questionario, è necessario tener conto di alcune abilità specifiche, affinché lo strumento sia utile e produca le informazioni necessarie.

In particolare:

- elaborazione dei dati: è completamente privo di senso realizzare un questionario senza avere la competenza nell'elaborazione elettronica dei dati;
- costruzione del questionario: il questionario non è una semplice serie di domande ma una struttura complessa di domande e altri oggetti che rispondono a logiche non certamente improvvisabili;
- costi: il questionario si inserisce in un percorso di ricerca ampio e complesso, solitamente abbastanza costoso.

A volte le interviste ed i questionari non sono ritenuti lo strumento più efficace ed efficiente per la ricerca valutativa e si ritiene necessario l'intervento di esperti che hanno un'esperienza, una competenza specifica, un vissuto particolare, un ruolo nell'organizzazione tale per cui la sua informazione sull'evaluando ha origine dall'esperienza diretta. Gli esperti, nella ricerca valutativa, vengono utilizzati principalmente sul gruppo, i quali, con la presenza di un facilitatore, interagiscono fra loro nella produzione di un giudizio. Il valore aggiunto degli approcci basati sul gruppo, tra i quali si ricorda il focus group, il brainstorming, la tecnica Delphi e la Scala delle Priorità Obbligate (SPO) che verranno descritte brevemente successivamente, sta nel fatto che il gruppo realizza una riflessione più approfondita di quanto ciascuno dei partecipanti potrebbe raggiungere se interrogato singolarmente.

Il focus group e il brainstorming

Il *focus group* è una tecnica di discussione con un gruppo esperto molto diffusa, non solo nella ricerca valutativa. Viene utilizzata prevalentemente per descrivere la natura e

le dimensioni principali di un'unica questione, o di un numero limitato di problemi o concetti correlati.¹⁴ Il gruppo deve essere omogeneo in quanto a tipo e qualità delle competenze rappresentate.

Lo scopo del *focus group* è far emergere le principali dimensioni del problema, spiegarne le principali direzioni, componenti e ragioni. Non importa se le riflessioni emergono in maniera un po' sovradimensionata, ciò che importa è che emergano tutte.

Questa tecnica è utile all'inizio del percorso di valutazione, se l'evaluando è complesso, non sufficientemente noto al valutatore, oppure se è un caso sperimentale.

Inoltre è utile alla fine del percorso valutativo, quando si vogliono confrontare i risultati ottenuti con un gruppo esterno a quello valutato, per una lettura più approfondita e supportata dal parere di esperti.

Il *brainstorming* è una tecnica con un carattere creativo, idonea a diverse applicazioni, non solo per la valutazione. Nella ricerca valutativa il *brainstorming* ha un'eccezionale versatilità specie per l'individuazione, in maniera partecipata con gli operatori o altri attori rilevanti, delle proprietà dell'evaluando.

Le fasi di una sessione di *brainstorming* sono le seguenti¹⁵:

- presentazione e illustrazione delle regole: le idee che vengono in mente vanno esposte senza porsi il problema se siano giuste o sbagliate, inoltre nessuno deve censurare gli altri;
- prima fase, creativa: i partecipanti del gruppo sono invitati dal facilitatore a lasciare libera la fantasia, a fare delle proposte, le quali stimoleranno gli altri partecipanti a produrre altre suggestioni;
- seconda fase, classificatoria: una volta che il gruppo non ha più niente da dire, ci si trova davanti ad una serie di frasi, le quali dovranno essere classificate in "famiglie" o "insiemi" omogenei. È compito del facilitatore far comprendere la logica classificatoria e guidare il gruppo.
- terza fase, sintetica: per ogni insieme derivante dalla fase precedente, il facilitatore stimolerà il gruppo ad individuare due o tre proprietà relative a ciascuna "famiglia", in questo modo sarà facile percepire l'assenza di importanti proprietà che poteva essere sfuggita.

Con questo procedimento il valutatore ottiene facilmente un elenco di proprietà che il gruppo condivide, ritiene completo e riconosce come pertinente. Con questo elenco di proprietà il valutatore può proseguire nelle successive tappe valutative.

La tecnica Delphi

La tecnica Delphi¹⁶ ha una prerogativa che la differenzia da tutte le altre tecniche di giudizio degli esperti. In questo caso essi non interagiscono tra loro, ma solo tramite il valutatore. In sintesi, il Delphi prevede la selezione e il reclutamento degli esperti senza porsi vincoli geografici. I membri del gruppo non verranno mai messi in interazione con gli altri e non sapranno nemmeno chi sono gli altri membri.

¹⁴ per un inquadramento del focus group dal punto di vista della ricerca cfr. Krueger M.A. (1994), *Focus Group. A practical guide for applied research*, Sage, Newbury Park, CA

¹⁵ Cfr. Livia Bovina (1996), *I focus group. Storia, applicabilità tecnica*, "Rassegna Italiana di Valutazione", n.1 e Sabrina Corrao (2000), *Il focus group: una tecnica di rilevazione da ri-scoprire*, "Sociologia e Ricerca Sociale", n.60

¹⁶ Ziglio Erio (1996), *La tecnica Delphi. Applicazione alle politiche sociali*, "Rassegna Italiana di Valutazione", n.2

Successivamente il valutatore predispone un questionario che lo invia agli esperti, chiedendo di esprimersi su ciascuna questione per iscritto. Una volta ricevute le risposte, ne formula una sintesi che tenga conto dei punti di vista. In base al risultato della riclassificazione delle risposte, il valutatore riformula un secondo questionario più specifico che cercherà di approfondire alcuni aspetti, e lo rinvia agli esperti. Le risposte ricevute, vengono nuovamente classificate e viene riformulato un terzo questionario, che viene inviato nuovamente ai membri del gruppo. Non c'è un numero prestabilito di round, ma è consigliabile fare tre o quattro questionari.

Generalmente al terzo o quarto round il valutatore manda il questionario finale, che indagherà su questioni dettagliate. A conclusione del Delphi viene elaborato un report, il quale viene inviato a tutti i membri, senza personalizzazioni.

Le occasioni migliori per utilizzare la tecnica Delphi sono per indagare su problematiche complesse che necessitano di prefigurare scenari, ipotesi probabilistiche. È utile per chiedere il contributo di esperti di chiara fama, indipendentemente dai vincoli geografici. Uno dei punti di debolezza di questo sistema è la lentezza nel ricevimento delle risposte. A meno che gli esperti non siano pagati o fortemente motivati, la gestione del gruppo è difficoltosa.

La scala delle priorità obbligate (SPO)

La SPO¹⁷ si inserisce nell'approccio valutativo chiamato "analisi multicriteri" che non può essere indicato come una tecnica ma come un insieme di tecniche diverse volte ad attribuire valori diversi a proprietà di natura differenziata, parte quantitativa e parte qualitativa, come si trova nella valutazione dei servizi.

La SPO si basa su una lista di proprietà realizzata con la tecnica del *brainstorming*.

Il funzionamento della SPO prevede innanzitutto la selezione ed il reclutamento degli esperti, come avviene con il metodo Delphi, con la differenza che in questo caso gli esperti confluiscono tutti in un unico luogo ed interagiscono fra loro. La SPO viene facilitata se i membri del gruppo sono gli stessi utilizzati nel *brainstorming*.

Il valutatore deve aver individuato due dimensioni diverse dell'evaluando, le più opportune, anche se è buona regola che vengano condivise con il gruppo. Il valutatore presenta al gruppo una prima scala, composta da un numero di intervalli, tanti quante sono le proprietà da collocare, la quale viene distribuita a ciascun esperto, il quale dovrà collocare le proprietà in ordine di priorità secondo l'esperto. Il valutatore registra tutti i risultati e propone una seconda scala, sulla quale collocare le diverse proprietà. Egli, quindi, stima, secondo regole statistiche, quali proprietà hanno ricevuto un rango consensuale e quali no, presenta i risultati al gruppo ed apre una discussione sulle proprietà sulle quali non si è raggiunto un consenso, al fine di trovare una collocazione gerarchica che soddisfi il gruppo nel suo complesso.

Il risultato finale è un doppio ordinamento gerarchico, lungo le due dimensioni, con le proprietà consensualmente ordinate. Collocando la doppia gerarchia in un piano cartesiano si può disegnare una mappa in cui ogni proprietà è messa in relazione con le altre. Essa può essere utilizzata per analizzare i punti di forza e di debolezza

¹⁷ Ne fa menzione Alberto Marradi (1998), *Termometri con vincoli di ordinalità: il "gioco della torre" consente di aggirare la tendenza alla desiderabilità sociale?*, "Sociologia e ricerca sociale", n. 57, pp.53-54; si veda anche Stefania Taralli, *La Scala delle Priorità Obbligate: una tecnica per rilevare le gerarchie di valore*, in Bezzi C., Palumbo M. (a cura di), *Strategie di valutazione e materiali di lavoro*, Gamma, Perugia 1998, che ne ricostruisce la genealogia, dalle scale di Likert ai termometri dei sentimenti.

dell'evaluando. La SPO, se realizzata con gli stessi operatori che hanno partecipato al *brainstorming* presenta una serie di vantaggi:

- è veloce da realizzare, e quindi poco costosa;
- è altamente partecipata;
- spiega molto dell'evaluando, in maniera chiara ed evidente;
- ha un'alta fedeltà delle informazioni raccolte.

7.2. Approcci di tipo quantitativo

Fra le tecniche di tipo quantitativo più diffuse, si ritrovano:

- *analisi costo-efficacia*.
- *analisi costo-benefici*.

Oltre a queste tecniche vi sono poi approcci più complessi che non sono configurabili come "tecniche": *analisi multicriteri*, per selezionare progetti diversi che hanno elementi sia economico-finanziari che di altro genere; *approccio sperimentale*, per valutare gli effetti di un programma comparando i risultati visibili su di un gruppo di persone soggette ad un dato intervento rispetto ad un altro che non ha ricevuto il trattamento; *quadro logico* che è tipico della valutazione nell'ambito dei Fondi Strutturali dell'Unione Europea.

Analisi costo-efficacia

In questa direzione si collocano i metodi di analisi economica ed aziendale degli interventi sanitari, tra i quali si colloca l'analisi costo-efficacia. L'analisi costo-efficacia (CEA) è un metodo per valutare sinteticamente il valore di una tecnica, di una pratica o di una politica nel settore sanitario e socio-sanitario.

L'analisi Costo Efficacia (*cost effectiveness analysis*) è una metodologia di valutazione economica che considera i costi e le conseguenze dirette di interventi e programmi sanitari, e per questo motivo è la più utilizzata nel contesto sanitario, poiché permette il confronto tra programmi aventi conseguenze diverse. Alla base della metodologia vi è l'assunzione che le risorse disponibili per la sanità siano limitate sia dal punto di vista sociale che organizzativo, sia per quanto concerne il personale che il paziente.

Questa analisi permette di confrontare trattamenti alternativi in cui costi e conseguenze delle terapie sono differenti. I costi sono espressi in unità monetarie (dollaro, euro, ecc.), mentre gli esiti dei trattamenti alternativi sono espressi in unità non monetarie (anni di vita guadagnati, casi trattati con successo, riduzione di mmHg, ecc.). I costi sono rapportati alle rispettive misure di efficacia per ogni alternativa confrontata. Minore è tale rapporto (costo/efficacia) e maggiore dovrebbe essere la convenienza economica per quella alternativa.

La scelta della CEA richiede che per ogni alternativa sia possibile valutare il costo per unità di efficacia: verrà preferita a parità di efficacia l'alternativa con costo unitario minore, o a parità di costo, l'alternativa con il flusso massimo di efficacia.

Questa metodologia trova applicazione per risolvere problemi di ottimizzazione con riferimento a due situazioni in particolare:

- procedere all'allocazione di un budget scegliendo tra un certo numero di programmi alternativi e avendo come obiettivo la massimizzazione dei benefici ottenibili espressi in termini di efficacia;
- raggiungere un certo livello di efficacia obiettivo sostenendo il minor costo possibile.

I dati da utilizzare sono di vario tipo e consistono in dati disponibili dalla letteratura (pubblicazioni, linee guida, studi di settore), opinioni di esperti circa l'efficacia di determinati interventi, e, ove possibile, studi prospettici ad hoc.

Le alternative rivelate dall'analisi costo-efficacia possono essere rappresentate da un albero decisionale che descrive le varie scelte e nel quale sono espressi sia i costi che gli effetti di ciascuna alternativa. Particolare rilevanza assume l'indice costi-efficacia dato dal rapporto tra gli effetti per unità di intervento ed i costi per unità di intervento. Tanto più elevato è tale indice tanto più efficace ed efficiente è l'utilizzo delle risorse, pertanto la scelta verrà fatta attraverso la comparazione di questo indice, scegliendo l'alternativa che massimizza l'efficacia a parità di costi o che minimizza i costi a parità di efficacia.

In primo luogo questa metodologia considera i costi e gli effetti diretti di uno specifico programma/intervento, ma non considera i costi e gli effetti indiretti delle varie alternative. In secondo luogo, nella comparazione delle diverse alternative l'analisi in esame ipotizza che i risultati si modifichino in termini quantitativi, senza tener conto delle variazioni in termini

Secondo la metodologia CEA il programma o i servizi dovrebbe essere analizzato componendolo nella sua dimensione COSTI, ovvero le risorse consumate, e la dimensione EFFICACIA, ovvero il valore creato.

Generalmente si identificano tre categorie di costo:

- i costi delle risorse: costi legati all'organizzazione ed implementazione del programma; l'identificazione di questi costi riguarda sia i costi variabili, i costi fissi e i costi generali; la valutazione di questi costi può essere fatta utilizzando i prezzi di mercato, o per una analisi più accurata i costi di ciascuna risorsa impiegata.
- i costi legati al paziente/utente e ai familiari: costi privati sostenuti per partecipare al programma (tempo di lavoro perso, costi di trasporto..); questi costi spesso non possono essere valutati al prezzo di mercato, pertanto l'alternativa è quella di utilizzare il salario per valutare il tempo perso.

Risulta evidente come la problematica principale nell'affrontare la dimensione costi risiede nella determinazione dei costi legati al paziente e familiari e di altri settori. Peraltro, in taluni casi e contesti locali questi non trovano applicazione.

In merito alla seconda dimensione presa in considerazione, è possibile individuare tre categorie di conseguenze a seguito dei servizi e dei programmi di intervento alla persona sociali e/o sanitari:

- cambiamenti nello stato di salute del paziente (di carattere fisico, sociale, emotivo);
- altre variazioni (es. Riduzione dello stato d'ansia);
- risorse risparmiate (riduzione dei costi futuri di trattamento chirurgico/oncologico prevenuti attraverso screening e diagnosi precoce).

L'analisi costo-beneficio

La analisi costo-beneficio (cost benefit analysis) è una metodologia di valutazione economica che pone in relazione i costi ed i benefici di diversi interventi, considerando in valori monetari gli aspetti correlati agli interventi da valutare direttamente (costo di produzione, valore di mercato) ed indirettamente (tempo recuperato grazie all'intervento). A differenza delle altre tipologie di valutazione questo metodo pone a confronto i costi ed i benefici espressi in termini monetari. Le metodologie che vengono

utilizzate per effettuare una valutazione dei benefici sono la disponibilità a pagare (williness to pay) ed il capitale umano (Human Capital).

Questa metodologia è utilizzata qualora si debbano compiere delle scelte non tanto tra più programmi di intervento, ma nell'ambito di un definito programma, per comprendere se i benefici ottenibili superano i costi da sostenere.

A differenza delle altre metodologie di valutazione economica, che hanno la finalità di ricercare l'alternativa più conveniente, l'analisi costo beneficio valuta la convenienza di realizzare un certo intervento oppure no secondo i canoni della teoria del benessere.

I dati che dovrebbero essere utilizzati sia per la valutazione dei costi che dei benefici sono i prezzi di mercato. Purtroppo in molti casi tali valori non sono disponibili per la mancanza di un mercato vero e proprio (come appunto nel caso dell'assistenza sanitaria). In questi casi si deve ricorrere a misure proxy, ovvero a parametri che forniscano una misura indiretta del valore in questione. Se il calcolo dei costi diretti (relativi alle risorse impiegate per l'attuazione del progetto/intervento) possono essere desunte da valori di mercato, i costi indiretti ed intangibili (quali le perdite di tempo, il disagio, i costi per l'assistenza familiare, ecc.) non sono di immediata valutazione. I benefici derivanti dall'intervento vengono spesso valutati in termini di costi evitati, sebbene tale misura non sia propriamente corretta, mentre i benefici netti (morti evitate, sofferenze ridotte, ecc.) non sono facilmente desumibili e tanto meno valutabili in termini economici/monetari.

Tutti i valori devono inoltre essere riportati nella stessa valuta ed attualizzati tenendo conto del tasso di inflazione e di eventuali variazioni finanziarie. Infine tutti i valori devono essere scontati con un tasso di sconto che tenga conto della distribuzione temporale dei costi e dei benefici. L'analisi costo beneficio dovrebbe produrre un indice finale dato dal rapporto tra la somma dei benefici e dei costi imputabili al programma/intervento sociale/sanitario. I limiti di questa tipologia di analisi sono legati alla necessità di riportare i benefici e i costi in termini monetari.

Le valutazioni vengono fatte con i metodi della Willingness To Pay (WTP) o del Capitale Umano, entrambe di non semplice attuazione e con evidenti implicazioni di carattere etico. A causa di tali limiti questa valutazione ha trovato scarsa applicazione in ambito socio/sanitario, perchè valutare costi e benefici di un programma può essere estremamente complesso.

L'approccio fondato sulla disponibilità a pagare consiste in un metodo di valutazione impiegato per determinare la cifra massima che un individuo è disposto a pagare per ottenere un particolare beneficio (ad esempio per ricevere un servizio sanitario, per evitare o ridurre un rischio di natura sociale). Il metodo è spesso usato per attribuire un valore monetario a costi e benefici intangibili.

La disponibilità a pagare viene misurata sia direttamente sia indirettamente. Nella misurazione diretta (contingent valuation), l'intervistato, dopo aver ricevuto una dettagliata spiegazione di scenari ipotetici (ad esempio condizioni di malattia), indica la cifra massima che sarebbe disposto a pagare per cambiare la situazione descritta per mezzo di alcune misure, o almeno per impedirle di peggiorare il proprio stato. Questo metodo può essere utilizzato soltanto con intervistati già informati, e ciò lo rende estremamente difficile da mettere in pratica. Né può essere esclusa la possibilità che i soggetti nel rispondere perseguano il proprio specifico interesse ed indichino deliberatamente cifre troppo basse o troppo elevate, invece di manifestare la propria effettiva disponibilità a pagare. Il metodo della WTP soffre infatti di due bias, ed il primo (budget constraint bias) riguarda il fatto che molto spesso ai pazienti viene

richiesta la valutazione di un programma o intervento socio/sanitario considerato in maniera isolata rispetto ad altri interventi. Questo fa sì che i pazienti possano in qualche modo essere disposti a pagare cifre che altrimenti non pagherebbero se avessero l'opportunità di confrontare l'intervento che stanno valutando con altri interventi.

Quando un individuo risponde ad un questionario relativo a scelte che lo coinvolgono sul piano personale, della salute, della famiglia, il suo giudizio è inevitabilmente vulnerabile poiché è molto probabile che i suoi comportamenti (e quindi le sue scelte) non siano completamente razionali.

Inoltre, la maggior parte delle persone non sono abituate all'uso delle probabilità e, almeno nella maggior parte delle nazioni europee, non sono abituati a pagare per l'assistenza sanitaria e non sono di conseguenza in grado di quantificare in termini monetari il miglioramento del proprio stato di salute. Un secondo bias (whole-part bias) del metodo WTP è dunque relativo al fatto che i rispondenti non assegnano un valore monetario reale al beneficio sociale e/o sanitario ottenuto dal programma/intervento: gli studiosi hanno infatti notato che i pazienti a cui viene sottoposta una valutazione contingente tendono a definire sempre uno stesso ammontare di denaro per qualsiasi riduzione del rischio di morte o di malattia.

Ciò ha l'effetto di sottostimare i valori monetari attribuiti alla vita ed alla salute per ottenere riduzioni di rischio di morte o malattia relativamente piccole. Nel caso dei metodi indiretti (delle preferenze rilevate - revealed preferences) di misurazione della disponibilità a pagare, la disponibilità dei singoli si deduce traendo conclusioni dal loro comportamento. Per esempio la scelta di un'occupazione particolarmente pericolosa può essere giustificata solo da guadagni elevati. La differenza tra il reddito medio ed il compenso elevato può essere considerata alla stregua di un premio di rischio che compensa i rischi addizionali comportati dall'assolvimento di quel determinato compito. Tuttavia, anche la validità di questa procedura è discutibile. E' dubbio se gli individui siano completamente informati sulle effettive probabilità di rischio o siano consapevoli del fatto che salari più elevati sono la corretta compensazione per i rischi cui si è esposti. Ci possono essere, in questa situazione, altri fattori influenzanti, come la propensione al rischio, che può variare da persona a persona, o un elevato grado di prestigio associato con quella determinata professione.

L'approccio fondato sulla disponibilità ad accettare (Willingness-to-accept) è l'esatto opposto dell'approccio basato sulla disponibilità a pagare: il soggetto deve indicare la cifra più bassa per la quale sarebbe disposto a fare a meno di un determinato servizio socio/sanitario. Tuttavia, dal momento che le persone sono solite pagare per un servizio socio/sanitario supplementare piuttosto che essere pagati per rinunciare, quest'ultima tipologia di indagine viene raramente impiegata.

Ai fini del calcolo della WTP in generale si utilizza un normale questionario, in cui le domande centrali per la stima della WTP e della WTA sono realizzate in uno dei seguenti modi:

- delle domande open-ended: richiesta della disponibilità massima a pagare un bene (o disponibilità minima ad accettare una compensazione per la sua assenza) senza alcun suggerimento; difficoltà estimativa da parte dell'intervistato, quindi scarsamente utilizzato;
- domande closed ended in forma binaria (dichotomous choice): "La modalità binaria supera i problemi derivanti dall'eventuale incapacità dell'intervistato di attribuire un valore preciso ad un bene rispetto cui potrebbe avere una scarsa o nulla familiarità, evitando anche l'influenza esercitata dal valore iniziale di pagamento imposto con il

meccanismo d'asta". In generale i valori proposti devono variare fra gli intervistati secondo regole campionarie;

- domande open-ended guidate: la scelta dell'intervistato è limitata ad una payment card con fasce decrescenti di importi monetari;
- payment ladder (o card): come sopra, con importi crescenti mensili e annuali; l'intervistato spunta con una V tutti i valori, dal basso, che sarebbe disposto a pagare, e con una X, dall'alto, quelli che non sarebbe disposto a pagare;
- bidding (asta).

La scelta di una prospettiva o l'altra dipende da diversi fattori. In primo luogo, in relazione alla coerenza con la teoria dell'economia del benessere: la prospettiva degli individui, migliori giudici del proprio benessere; verificare l'ammontare di denaro che gli individui sarebbero disposti a pagare per il programma, tale ammontare deve essere confrontato con l'ammontare di risorse necessarie per realizzarlo.

In secondo luogo, diviene necessario confrontarsi con il bilancio: la valutazione economica deve essere un ausilio per le scelte allocative. Si devono considerare le risorse del settore e confrontare i costi con i benefici ottenuti in termini di miglioramento dello stato di salute (unità fisiche o preferenze sullo stato di salute).

In ultimo luogo, la scelta dipende molto dalla possibilità pratica ovvero tenendo presente la possibilità che non tutti i risultati possono essere espressi in termini monetari.

9. L'utilizzo della valutazione

Una volta terminato il processo di valutazione da parte del valutatore e del suo team, è utile e necessario che il risultato della stessa venga restituito al committente e ai diversi portatori di interesse. Ci sono diverse possibilità di "restituzione" delle informazioni, al committente, agli utilizzatori, agli stakeholders esterni etc. La valutazione partecipata rappresenta un metodo utile per la riuscita di programmi. Edward Jackson (2000) ha mostrato come la partecipazione dei beneficiari e degli *stakeholders* sia necessaria per la raccolta delle informazioni, per il loro senso di appartenenza che rende un programma più efficace.

Quando ci sono numerosi soggetti istituzionali che concorrono alla definizione degli interventi, quando si allunga la catena tra erogatori di risorse, decisori del loro impiego specifico, effettivi utilizzatori, beneficiari finali, diviene necessario sia produrre documenti formali (piani e programmi) che specificino le ragioni e i contenuti delle scelte, sia azioni di ricerca (le valutazioni) che diano conto dell'efficacia e dell'efficienza della spesa stessa.

Alcuni possibili casi di feed-back delle informazioni sono:

- a monte, se il valutatore ha bisogno di chiarimenti sul contesto decisionale complesso, se il programma da valutare non è chiaro, cioè se c'è un'ambiguità a priori da risolvere;
- durante la valutazione, dove è utile la collaborazione fattiva di un gruppo di esperti e del committente;
- infine, verso il termine della ricerca valutativa può essere utile coinvolgere non solo i soggetti summenzionati ma anche gli stakeholders e i beneficiari dei servizi. Per fare questo una modalità per raggiungere lo scopo potrebbe essere fare degli incontri allargati, delle aree di dibattito, dove si possano acquisire i

pareri e le critiche che diano la possibilità di migliorare il processo valutativo e quindi rafforzare la valutazione, accordate a priori con il committente.

Con o senza questi momenti di condivisione e di scambio tra il valutatore e tutti gli attori coinvolti nella valutazione, il valutatore comunque redige un rapporto di valutazione. Scrivere i risultati rilevati in un rapporto è un elemento fondamentale per assicurarsi che i dati vengano diffusi e utilizzati; una valutazione rimasta come esperienza confinata nella memoria degli operatori diverrà presto sterile. Affinché il rapporto abbia degli effetti positivi è importante sottolineare alcuni accorgimenti¹⁸:

- è utile che il rapporto sia sintetico, e non prolisso. La valutazione è un'analisi per il valutatore, ma deve essere una sintesi per chi la riceve. Il reporting della valutazione è uno strumento che gli utilizzatori della valutazione leggeranno per comprendere qualcosa del loro programma o del loro intervento. Nel caso in cui sia necessario dettagliare alcune informazioni, allora è bene sdoppiare il rapporto tra parti essenziali e parti approfondite;
- il linguaggio deve essere comprensibile a chi legge e utilizza il rapporto, non a colui che l'ha scritto¹⁹;
- i contenuti: una relazione deve contenere la descrizione metodologica del percorso realizzato, i limiti del procedimento, i risultati raggiunti, gli eventuali suggerimenti e raccomandazioni ed eventuali possibili prosecuzioni del lavoro.

Successivamente potrebbero essere utili delle arene di discussione dove il rapporto viene diffuso ad un gruppo più o meno ampio di esperti, di operatori etc. con richiesta di commento. La discussione può avere obiettivi diversi: ricevere commenti e critiche da parte di altri esperti, in modo da correggere il tiro dell'interpretazione finale della valutazione; far conoscere il lavoro fatto.

Anche la valutazione può essere valutata e questo avviene chiedendo un parere tecnico ad una serie di esperti sulle modalità valutative adottate e dei risultati ottenuti.

La valutazione deve essere usata, altrimenti sarebbe uno spreco di risorse e di denaro. Si tratterebbe di una disattesa di aspettative, un'occasione non sfruttata che forse non si ripresenterà.

10. I risultati di una ricerca

Questo paragrafo presenta e commenta i risultati di un case-study finalizzato a reperire informazioni sull'esistenza di un sistema di valutazione dei Piani per la Salute strutturato, che permetta di evidenziare i risultati raggiunti ed eventuali criticità.

La ricerca si è svolta tramite un'intervista telefonica ai referenti dei Piani per la Salute della regione Emilia Romagna, sulla base di un questionario suddiviso in due parti. La prima con lo scopo di reperire informazioni generali sul servizio dei PPS di ogni singola ASL, e sull'eventuale esistenza di un sistema di valutazione. La seconda, suddivisa in due sezioni, per conoscere le caratteristiche e la percezione della valutazione dei Piani per la Salute. Sono stati contattati gli 11 referenti dei PPS presenti nel territorio regionale, con una risposta pari al 100%.

Dopo aver brevemente descritto la metodologia seguita, si presentano i risultati ottenuti con la ricerca suddetta. Per quanto attiene la prima parte del questionario, riguardante le

¹⁸ cfr. Bezzi C. pag. 9

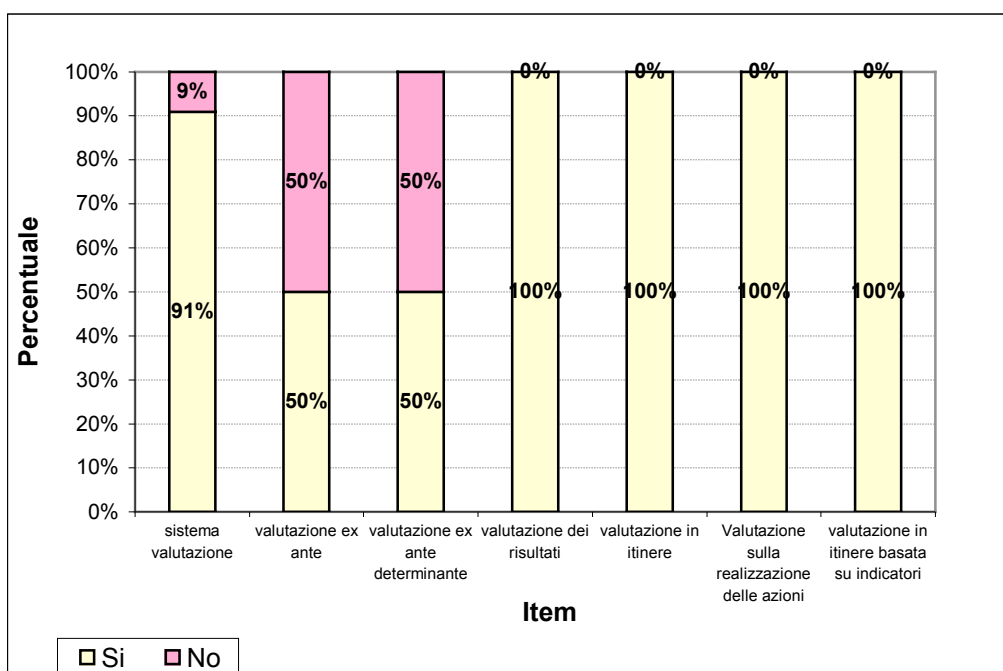
¹⁹ Può essere utile riferirsi al *Manuale di stile. Strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche*, a cura di Alfredo Fioritto (1997), Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica, Il Mulino, Bologna

informazioni generali sul servizio che si occupa dei Piani per la Salute, si evidenzia quanto segue: la professione del referente dei PPS è prevalentemente un dirigente medico, che si occupa dei PPS part time, a parte una realtà della regione che ha un dirigente medico full time.

Nella struttura aziendale non tutte le 11 aziende hanno un'unità operativa dedicata ai PPS, in particolare: il 27% (3 aziende) si occupa dei PPS all'interno dell'U.O. di Epidemiologia, il 37% (4 aziende) è un'unità operativa semplice, il 9% (1 azienda) è un'unità operativa complessa ed il rimanente ha un'altra tipologia di organizzazione. Il 45% delle unità operative suddette, nell'organigramma aziendale, si trova in staff alla direzione generale, ed il restante 55% all'interno del Dipartimento di Sanità Pubblica.

Per quanto concerne l'esistenza di un sistema di valutazione dei PPS ed eventuali caratteristiche dello stesso, si rileva che il 91% (10 aziende) ha strutturato un sistema di valutazione dei Piani per la Salute. Il 50% (5 aziende) ha posto in essere una valutazione ex ante, determinante per la scelta delle priorità del triennio di riferimento, come previsto nelle linee guida regionali.

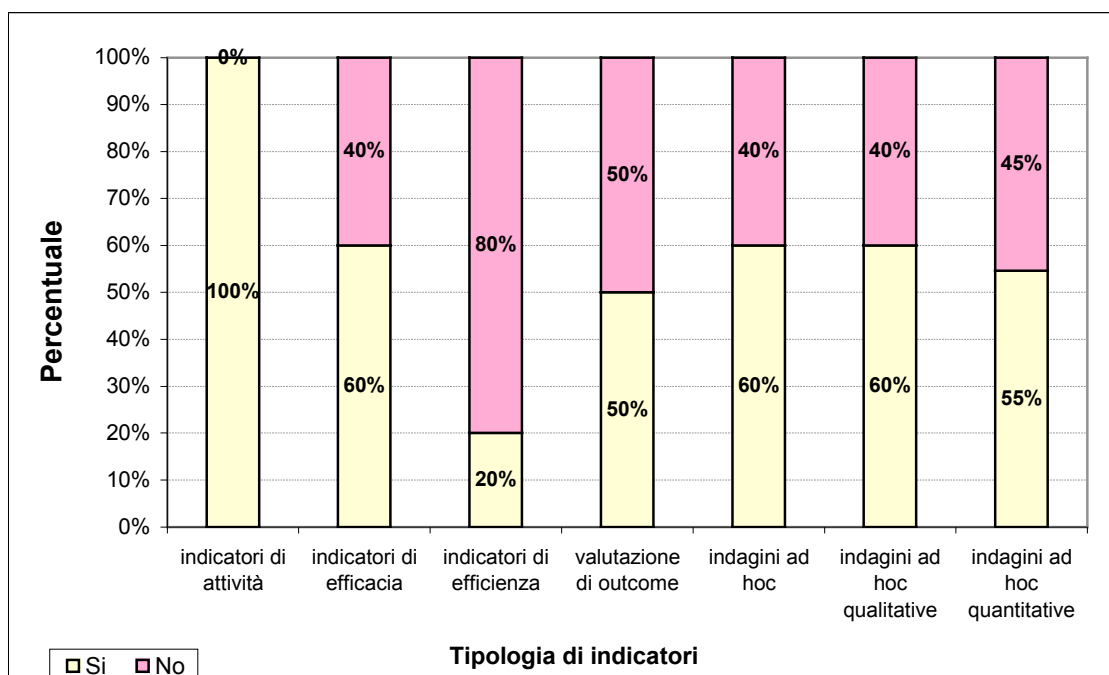
Grafico 1. Analisi della presenza del sistema di valutazione all'interno dei PPS



Le 10 aziende hanno implementato un sistema di valutazione dei risultati, in itinere (o di processo) basata su indicatori. La tipologia degli indicatori è piuttosto varia (grafico 2): il 100% utilizza indicatori di attività, il 60% indicatori di efficacia e solamente il 20% utilizza anche indicatori di efficienza. Questo significa che c'è una scarsa attenzione nei confronti dei costi rapportati ai risultati ottenuti dalle azioni che vengono messe in campo per raggiungere gli obiettivi prefissati.

La valutazione di outcome (Grafico 3 e Grafico 4), prevista a fine triennio, è condotta dal 50% delle aziende che valutano, con la quale misurano gli esiti dei progetti attuati, tenendo conto del limite temporale, e dell'indicatore di outcome individuato.

Grafico 2. Tipologia di indicatori utilizzati



Le valutazioni di outcome si basano su indagini ad hoc, sia di tipo qualitativo che di tipo quantitativo. Per quanto riguarda le indagini di tipo qualitativo, esse si sviluppano tramite questionari, interviste e focus group. Le indagini di tipo quantitativo, invece, sono prevalentemente di tipo epidemiologico, mentre non sono state rilevate indagini del tipo costo-beneficio e costo-efficacia.

Grafico 3. Metodologie qualitative utilizzate

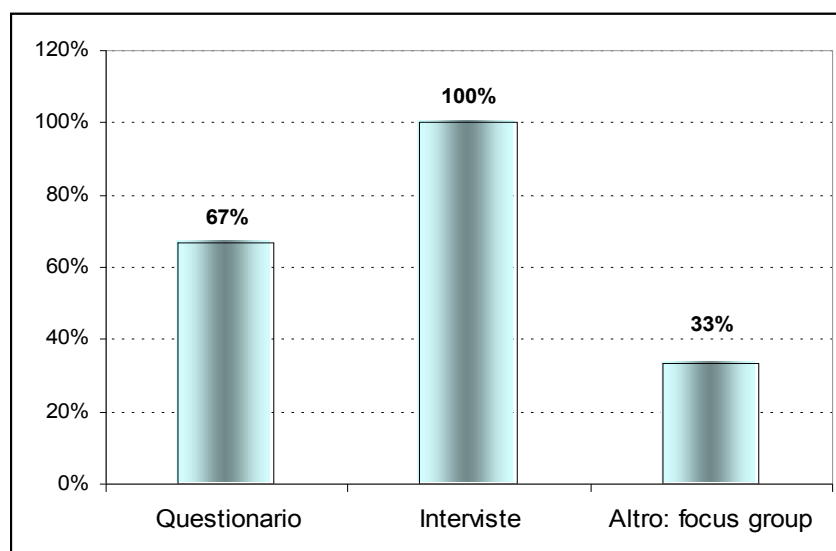
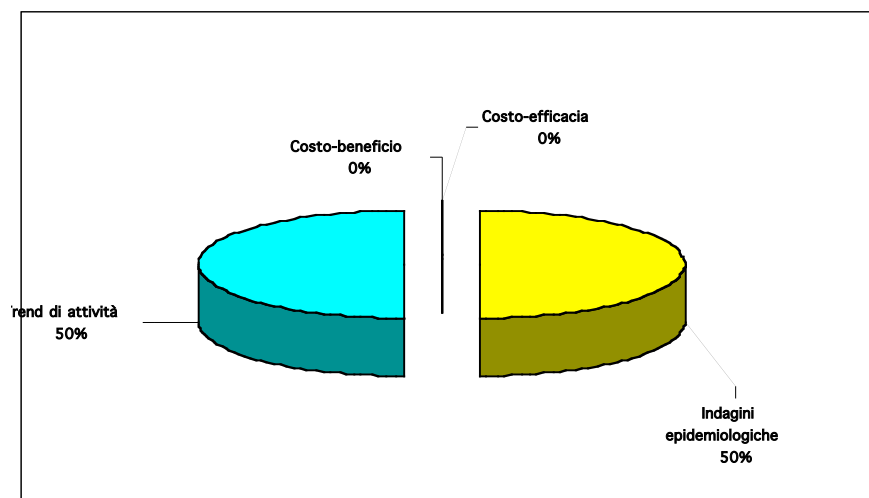


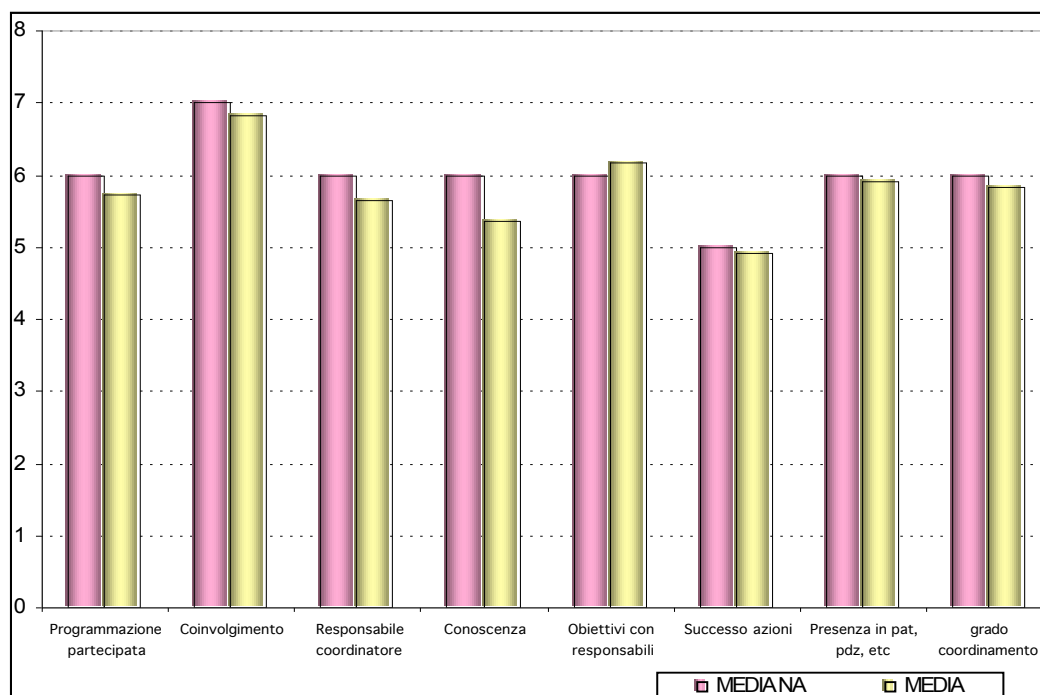
Grafico 4. Metodologie quantitative adottate



Passando ai risultati della seconda parte dell'intervista, suddivisa in due sezioni dove la prima riguarda le caratteristiche dei PPS percepite dai referenti in base alla loro esperienza, e la seconda concerne le finalità del processo di valutazione. La parte del questionario che si sta analizzando è composta da 28 items (8 items la prima sezione e 20 items la seconda sezione), con scala Likert a 7 punti, dove 1 corrisponde a disaccordo totale e 7 accordo totale.

Sul grafico 5 sono rappresentati gli istogrammi della media e della mediana relativi agli item della prima sezione, dove l'obiettivo è l'acquisizione di conoscenze in merito alle caratteristiche e agli obiettivi dei Piani per la Salute.

Grafico 5. Fattori incidenti sulla qualità dei PPS e la Valutazione

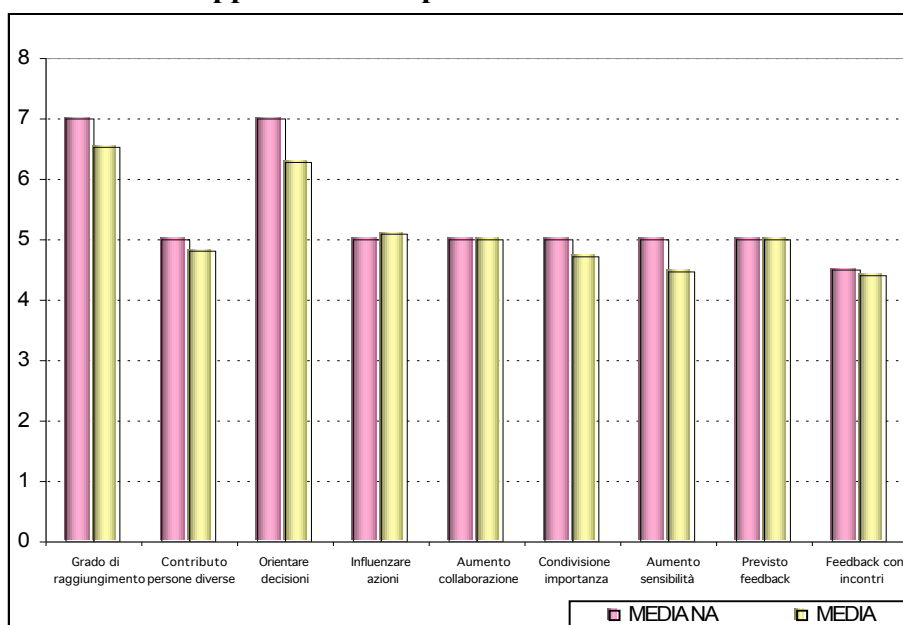


Come si può notare media e mediana non si discostano molto l'una dall'altra, oscillando da un valore minimo di 5 e un valore massimo di 7. Complessivamente si può affermare che dai referenti dei PPS, i Piani per la Promozione della Salute sono visti come uno strumento dove è importante la partecipazione dei diversi stakeholders ed il coinvolgimento delle diverse professionalità.

I valori si mantengono piuttosto elevati quando si fa riferimento alla condivisione degli obiettivi stessi, alla presenza nei PPS di altre programmazioni territoriali quali i Pdz, i PAT, e la necessità di aumentare il grado di coordinamento ed integrazione tra le diverse unità operative coinvolte nello sviluppo delle azioni. I valori della media e della mediana si abbassano quando si fa riferimento al ruolo del referente dei PPS come coordinatore tra i diversi responsabili di obiettivo. In base alle interviste effettuate si è avuto modo di analizzare meglio questo concetto, ed alcuni intervistati hanno sottolineato la loro difficoltà nel coordinare i responsabili di obiettivo che non facciano parte dell'azienda usl. Il valore più basso si registra nell'item che riguarda la capacità da parte dei responsabili di azione di predire anticipatamente il successo delle azioni stesse, in quanto non si ha un quadro ben definito della situazione ambientale di riferimento e non si può fare una previsione sul comportamento dei cittadini in base ai diversi interventi che vengono posti in essere.

Per quanto riguarda la seconda sezione, suddivisa in due parti (grafico 6 e 7), essa prende in esame le finalità del processo di valutazione dei Piani per la Salute. Osservando il grafico 6, si può notare che anche in questo caso gli istogrammi della media e della mediana non si discostano molto tra loro. La prima parte della seconda sezione è composta da 9 items, nei quali si registrano i valori massimi nelle affermazioni che si riferiscono all'importanza della valutazione dei risultati per verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati ai responsabili dei progetti e per orientare il processo decisionale all'interno dei PPS.

Grafico 6. Contributi apportati dall'esperienza dei PPS



Negli items che affermano l'importanza della valutazione come strumento che permetta di cogliere il contributo dei diversi collaboratori e che influenzi le azioni delle persone coinvolte il valore medio ottenuto dalle interviste si stabilizza attorno a 5, quindi viene riconosciuta un'importanza, ma non in completa misura. Si registrano dei valori un po' bassi negli item che concernono l'aumento della collaborazione, della sensibilità nei confronti dei PPS ed il feedback dei risultati raggiunti ai diversi stakeholders.

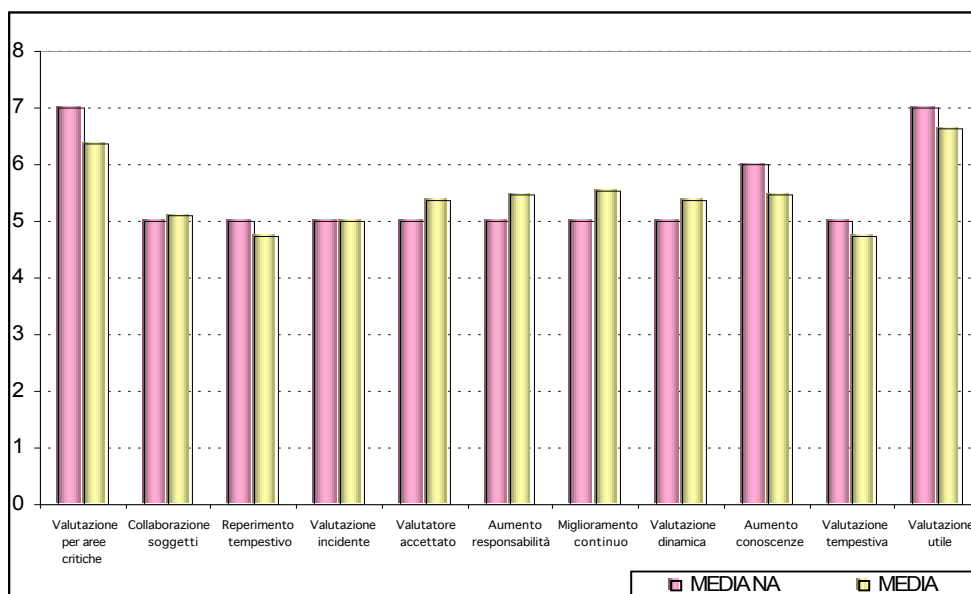
Alcuni hanno sottolineato come la collaborazione e la sensibilità nei confronti dei PPS siano state elevate all'inizio del processo di implementazione, ma con il trascorrere degli anni queste siano diminuite. Il motivo ipotizzato dagli intervistati riguarda l'aspetto delle aspettative che tutti avevano nei confronti di questo nuovo strumento di programmazione partecipata, che non sono state pienamente soddisfatte negli anni.

Il grafico 7 riguarda gli ultimi 11 item e si registrano i valori di media e mediana più bassi rispetto alle situazioni precedenti. Gli intervistati hanno sottolineato l'importanza del processo valutativo per identificare eventuali aree critiche nell'ottenimento dei risultati. Grazie alla valutazione si ha la possibilità di aumentare le conoscenze sui Piani per la Salute ed è considerato da tutti uno strumento assolutamente utile.

Le criticità di questa seconda parte si evidenziano sulla collaborazione dei soggetti coinvolti, sulla tempestività nel reperimento dei dati al fine di redigere report periodici, sull'utilizzo della valutazione per il miglioramento continuo e sulla dinamicità del processo valutativo, anche se i valori della media e della mediana si collocano al di sopra del 4.

In sintesi, quindi, un sistema di valutazione dei Piani per la Salute esiste in quasi tutte le realtà aziendali esaminate, però è un sistema molto eterogeneo, che non tiene pienamente conto delle linee guida regionali, le quali prevedevano tre tempi diversi di valutazione: una valutazione ex ante, una valutazione di processo e una valutazione di outcome. La valutazione di processo è caratterizzata principalmente da indicatori di attività, mentre non vengono presi in considerazione, a parte poche realtà, indicatori che misurino l'efficienza delle azioni messe in campo.

Grafico 7. Caratteristiche della valutazione adottata nei PPS



L'importanza della valutazione è sottolineata da tutti, e viene ritenuto uno strumento utile ed indispensabile per l'attività dei Piani per la Salute, però vengono anche rilevate delle carenze nel reperimento dei dati, rallentando in questo modo il processo di programmazione e di pianificazione. Sicuramente è un sistema che può essere migliorato e che può essere sfruttato al momento della programmazione e della pianificazione.

11. Riflessioni conclusive

Dall'analisi condotta emergono punti di chiaro-scuro dai quali risulta possibile derivare alcune riflessioni di sintesi. In primo luogo, i responsabili e gli operatori considerano la valutazione come una risorsa importante in chiave di maggiore comprensione del processo decisione-azione-risultato e quindi di apprendimento sull'efficacia delle modalità di intervento. Inoltre, la valutazione è considerata come un processo funzionale alla partecipazione e coinvolgimento dei diversi attori coinvolti all'interno di problemi e bisogni di natura complessa come sono quelli affrontati dai PPS.

In secondo luogo, si è evidenziato la mancanza di una piena consapevolezza di cosa significhi effettivamente fare valutazione, delle premesse metodologiche e delle implicazioni in termini di strumenti e di processo valutativo. Il rischio è quello di banalizzare il processo valutativo come una semplice raccolta di dati di attività e di input che poco hanno a che fare con i risultati e con i bisogni da soddisfare. Ciò conduce inevitabilmente al tema della adeguatezza delle risorse. Risorse umane, prima di tutto, che richiedono di essere adeguatamente formate per essere in grado di governare e gestire il processo valutativo e risorse finanziarie. La valutazione ha un costo, risulta essere un investimento al fine di avviare processi virtuosi che incidano sulla modalità e l'efficacia delle decisioni, sì da accrescere la capacità nel tempo di creare maggiore valore per i cittadini fruitori diretti o indiretti dei servizi alla persona.

In terzo luogo, l'attivazione della valutazione non può prescindere dalla messa in discussione di tutti i processi aziendali, da quello informativo, che deve essere in grado di fornire le informazioni utili al valutatore, a quello di programmazione e controllo, in grado di definire obiettivi e di misurarli, ed a quello di gestione delle risorse umane, che rappresentano la leva fondamentale per il raggiungimento dei risultati. La valutazione diviene un processo continuo di apprendimento e di cambiamento volto ad innovare le modalità organizzative, le soluzioni tecniche di intervento delle aziende individualmente considerate ed in collaborazione tra loro.

Da queste riflessioni nasce l'esigenza di interventi di policy in tal senso coerenti e che considerino la valutazione come parte integrante ed essenziale di qualsiasi intervento pubblico, in grado di incidere su tutti i processi aziendali coinvolti interni o esterni alle amministrazioni pubbliche. Solo in tale modo sarà possibile attivare un percorso di crescita nell'efficacia degli interventi, attraverso l'apprendimento e la condivisione di best-practice, ma anche l'abbandono di percorsi rivelatesi non in grado di perseguire le finalità per le quali era stati intrapresi.

Riferimenti bibliografici

- Allegri E. (1997), *Supervisione e lavoro sociale*, La Nuova Italia Scientifica, Roma
- Battistella A., De Ambrogio U., Ranci Ortigosa E. (2004), *Il Piano di Zona. Costruzione, gestione, valutazione*, Carocci Faber, Roma
- Bailey K. (1995), *Metodi della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna
- Bezzi C., (2003), *Il disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli, Milano
- Bezzi C., Palumbo M. (1995), *Questionario e dintorni*, Arnaud-Gramma, Perugia
- Campbell D. (1969), Reforms as experiments, in *American Psychologist*, vol. 24, n.4
- Campbell D., Russo J. (1999), *Social experimentation*, Sage, Thousands Oaks, CA
- Campbell D. T., Stanley J.C. (1966), *Experimental and Quasi-Experimental designs for research*, Rand McNally & Co., Chicago
- Cronbach J. L. (1980), *Toward reform of program evaluation: aims, methods, and institutional arrangements*, Jossey-Bass, San Francisco
- Fioritto A. (1997), Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica, Il Mulino, Bologna
- Fisher R.A. (1935), *The design of experiments*, Oliver & Boyd, London
- Gore A. (1993), *Creating a government that works better and costs less. Report of the national performance review*, Random House, New York
- Hyman H. (1967), Evaluating social action programs, in Lazarsfeld, P.F., a cura di , *The Use of Sociology*, New York, Basic Books
- Jackson E. (2000), The front-end costs and downstream benefits of participatory evaluation, in O. Feinstein e R. Picciotto, *Evaluation and poverty reduction*, World Bank, DC, Washington
- Krueger M.A. (1994), *Focus Group. A practical guide for applied research*, Sage, Newbury Park, CA
- Livia Bovina (1996), I focus group. Storia, applicabilità tecnica, “*Rassegna Italiana di Valutazione*”, n.1
- Madaus G.F., Stufflebeam D.L., Scriven M.S. (1983), Program evaluation: a historical overview, in Madaus G.F.-Stufflebeam D.L.- Scriven M.S. (Eds.), Kluwer-Nijhoff, Boston, Massachusetts

Marradi A. (1998), Termometri con vincoli di ordinalità: il “gioco della torre” consente di aggirare la tendenza alla desiderabilità sociale?, in “*Sociologia e ricerca sociale*”, n. 57, pp.53-54

Martini A., Cais G. (2000), Controllo (di gestione) e valutazione (delle politiche): un (ennesimo ma non ultimo) tentativo di sistemazione concettuale, in Mauro Palumbo, a cura di, 2000a, pp. 404-420

Mussari R. (1999), *La valutazione dei programmi nelle aziende pubbliche*, Giappichelli Editore, Torino

Paddock S.C. (1998), *Evaluation*, in Shafritz

Patton M. (1986) *Utilization-focused evaluation*, Sage, Newbury Park, CA

Pollitt C. (1995), Justification by work or by faith? Evaluating the new public management, *Evaluation*, vol. 1, n. 2

Rebora G. (1999), *La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche*, Guerini e Associati, Milano

Rossi P.H., Freeman H.E., Lipsey M.W. (1999), *Evaluation. A systematic approach*, 6^a ed., Sage, Thousands Oaks, CA

Sabrina Corrao (2000), Il focus group: una tecnica di rilevazione da ri-scoprire, “*Sociologia e Ricerca Sociale*”, n.60

Scriven M. (1993), *Hard won lessons in program evaluation*, New directions in program evaluation, n. 58, Jossey-Bass, San Francisco

Stake R. (1980), Program evaluation, particularly responsive evaluation, in W.B. Dockrell e D Hamilton, a cura di, *Rethinking educational research*, Hadder and Stoughton, London

Stame N. (2001) Tre approcci principali alla valutazione: distinguere e combinare, in “*Il processo di valutazione –Decidere, programmare, valutare*” di Mauro Palombo, Franco Angeli, Milano

Suchman E. (1967), *Evaluative research: principles and practice in public service and social action programs*, Russel Sage Foundation, New York

Taralli S. (1998), La Scala delle Priorità Obbligate: una tecnica per rilevare le gerarchie di valore, in Bezzi C., Palumbo M. (a cura di), *Strategie di valutazione e materiali di lavoro*, Gamma, Perugia 1998

Tyler R. (1950), *Basic principles of curriculum and instruction*, University of Chicago Press, Chicago

Vedung K. (1997), *Public policy and program evaluation*, Transactions Publishers, New Brunswick

Weiss C.H. (1972), *Evaluation Research*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey

Ziglio E. (1996), *La tecnica Delphi. Applicazione alle politiche sociali*, "Rassegna Italiana di Valutazione", n.2