

9. NOTA METODOLOGICA

Le scelte che hanno orientato il nostro lavoro di assistenza tecnica verso una valutazione di impatto basata sulla teoria. Un invito ai Comuni a utilizzare i progetti anche per sintonizzarsi con le indicazioni e i nuovi vincoli europei

1. La valutazione di impatto. Le metodologie non adottate, le rinunce, i limiti

Non è stato difficile scegliere, tra le diverse opzioni, di perseguire una valutazione di impatto basata sulla teoria. L'approccio controfattuale, privilegiato dal Rapporto Barca, era assolutamente fuori portata per ragioni economico/organizzative. Il budget a disposizione per la valutazione d'impatto era straordinariamente sottodimensionato:

- in assoluto, visto superava di poco l'1% dell'intero costo delle azioni da valutare (almeno 4 o 5 volte meno di quanto normalmente monitoraggio e valutazione incidono su un qualunque progetto in aree di politica pubblica omogenee a quella in cui operavamo),
- relativamente alle necessità imposte dal metodo: avremmo dovuto avere a disposizione risorse decine di volte maggiori per poter sviluppare le procedure necessarie in questa direzione.

Anche i tempi a disposizione per la valutazione ci ponevano limiti: tra i progetti promossi dai Bandi, che pure lasciavano ai proponenti piena discrezionalità nella individuazione degli obiettivi, non raggiunge la doppia cifra il totale di quelli cui i cui out comes possano essere valutati nel giro di pochi anni.

Infine, tra le molte ragioni di ordine metodologico che hanno reso impraticabile una valutazione contro fattuale, la più evidente è che sarebbe stato impossibile, da ogni punto di vista, allestire adeguato gruppi di controllo.

Un approccio "realista" era altrettanto fuori della nostra portata, sia organizzativamente che economicamente, non fosse altro che per la necessità che esso comporta di campagne di ricerca empirica per la quale non avevamo né mandato né mezzi.

Naturalmente, questa forzata rinuncia comporta conseguenze su contenuti ed esiti del nostro lavoro di questi anni e su questa stessa relazione conclusiva: soprattutto, un approccio di tipo realistico avrebbe permesso

- maggiore conoscenza degli esiti e delle conseguenze di programmi, azioni, attività, prodotti, sui beneficiari
- la comparazione sugli effetti di interventi analoghi o simili su targets diversi

Tutti i processi di valutazione e gli strumenti adottati fin dall'inizio del nostro lavoro risentono della sostanziale rinuncia ad indagare gli effetti sui beneficiari finali degli interventi.

Questo approfondimento specifico è stato invece condotto da alcuni dei Progetti locali della Sperimentazione PLG: quelli che hanno deciso di affiancare linee proprie di approfondimento al processo comune di valutazione. Se in alcuni casi (per esempio Casale Monferrato, Udine) si sono adottati protocolli di customer satisfaction, per lo più si è scelto un approccio di valutazione partecipata: sia dove (Caltagirone, Firenze, Montebelluna, Prato, Sondrio) a livello locale la autovalutazione è stata regolare, programmatica e focalizzata su sistema e processo, sia dove invece si scelto di compiere verifiche specifiche su azioni, attività o eventi (Cagliari, Portici, Limbiate).

L'approccio partecipativo è naturalmente meglio adattabile a contesti definiti e limitati. Non era possibile organizzare il nostro lavoro di valutazione/monitoraggio/assistenza tecnica come un unico processo di valutazione partecipata da disegnare "centralmente" e poi applicare localmente: ciò avrebbe comportato un lavoro di formazione e coordinamento degli operatori della valutazione fuori dalla portata delle risorse economiche e organizzative a disposizione.

Tuttavia nel nostro lavoro abbiamo usato tecniche di valutazione partecipata nei processi di accompagnamento ai conduttori: informazioni, conoscenze e suggerimenti prodotti dalle valutazioni partecipate sviluppate localmente sono state materiale molto utile per l'assistenza tecnica e, ora, influenzano la nostra revisione ex post dell'esperienza.

2. La valutazione di impatto basata sulla teoria

Non è stato difficile scegliere di impostare la valutazione dell'impatto di ciò che è stato realizzato in questi anni, come "valutazione d'impatto basata sulla teoria". Schematicamente indichiamo le ragioni principali

Avevamo una teoria: il modello PLG

In linea generale, "la valutazione d'impatto basata sulla teoria" viene utilizzata per l'attribuzione causale degli effetti di un intervento. Per conseguire questo risultato,

- concettualizza l'intervento in termini di una teoria che ne spiega il funzionamento
- in particolare, illustra perché si è arrivati (o si conta di arrivare) a un certo esito, concentrandosi sull'individuazione di meccanismi.

Un meccanismo sociale è una spiegazione causale, caratterizzata da un certo grado di astrazione, di una regolarità empiricamente osservabile che dà conto delle decisioni, delle scelte, dei comportamenti e dei ragionamenti individuali di soggetti (individui, imprese) che determinano la regolarità che siamo interessati a spiegare.

Nel nostro caso, il modello PLG è tutt'altro che una teoria universalmente accettata; anzi, semmai è controversa. E tuttavia in molte occasioni e in molti documenti, tra giugno 2006 e ottobre 2011 il "metodo PLG" è stato indicato come l'asse metodologico degli interventi di innovazione delle politiche giovanili promossi di concerto tra Governo e Comuni.¹

Una delle conseguenze di queste premesse è che, conclusa la Sperimentazione PLG propriamente detta, i Bandi affidati dal Governo ad ANCI facevano esplicito formale riferimento al metodo PLG come criterio di progettazione e implementazione: sul piano strettamente formale il compito di assistenza tecnica ai progetti, nostro come degli altri soggetti che seguivano altri Bandi, era legato alla promozione/valutazione di questo modello. Dunque, sul piano delle dichiarazioni di principio e della forma, Governo ed ANCI hanno convenuto che il modello PLG costituiva quel complesso e articolato quadro di riferimento teorico cui i singoli interventi avrebbero dovuto, liberamente, dialetticamente e originalmente fare riferimento.

In altre parole: avevamo il mandato di accompagnare, monitorare e valutare processi ed esiti di interventi che dovevano far riferimento a quel modello, dunque alla teoria che il modello interpretava.

Se la Delibera della Corte dei Conti giustamente indica nella mancanza di strategie e mandati riconoscibili, univoci, autorevoli una delle principali debolezze (sul piano della efficacia degli esiti e della efficienza della spesa pubblica) di ciò che si è realizzato fin qui, ciò vale senz'altro in generale, ma- crediamo- non nel caso del lavoro congiunto tra Governo ed ANCI: in questa area, almeno formalmente, almeno nelle dichiarazioni,

¹ Interessante la sintesi di questi anni di innovazione proposta da Wikipedia, tutta raccolta in queste poche righe: "Le Regioni cominciarono a legiferare soprattutto negli anni '90 e lo Stato approvò l'istituzione del Fondo nazionale delle politiche giovanili nel 2006, che diede un grosso impulso agli interventi per i giovani, grazie a concertazioni tra Stato centrale, Regioni e Comuni, in senso alla Conferenza Stato, autonomie locali ed al procedere per Piani Nazionali Giovani e Piani Locali Giovani, secondo una metodologia proposta dalla Rete Iter. L'eccezionale difficoltà occupazionale di fronte alla quale si trovano le nuove generazioni tra il 2012 e 2013, orienta la "mission" delle misure di politiche giovanili di questi anni dell'intero Governo" Cfr. http://it.wikipedia.org/wiki/Politiche_giovanili. Del resto l'interesse del Ministro Meloni per il modello PLG è stato forte fino quasi alla fine del suo mandato. Già nel 2008 colse criticamente i limiti dell'esperienza avviata e le sue potenzialità di metodo e di strategia, indicando nella ricerca di "soluzioni strutturali" il contributo potenzialmente più interessante della Sperimentazione "Ho già potuto osservare differenze sensibili nella maniera in cui gli enti locali hanno capitalizzato le possibilità offerte dai Piani Locali Giovani. Infatti, mentre alcuni hanno creato qualcosa di duraturo, altri hanno preferito la strada dei finanziamenti "spot". Il Ministero per il futuro intende favorire le iniziative finalizzate a interventi di tipo strutturale e, a tal fine, porre vincoli stringenti ai progetti e ai bandi che verranno posti in essere" Cfr. *LINEE PROGRAMMATICHE PRESENTATE DAL MINISTRO GIORGIA MELONI ALLA CAMERA DEI DEPUTATI IL 16 LUGLIO 2008*. Nei mesi successivi tornò su queste valutazioni. Per esempio: "I PLG rappresentano uno strumento di coordinamento delle politiche giovanili (...) che consente, mediante il coinvolgimento di enti, istituzioni ed organizzazioni, di armonizzare interessi diversi ed individuare obiettivi comuni..Fin dall'inizio del mio mandato ho guardato con grande interesse la proposta dei PLG. Dall'iniziativa in atto mi sembra si possa cogliere l'importanza che essi assumono nell'applicazione del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale. <http://www.anci.it/index.cfm?layout=dettaglio&IdDett=21939>. Ne conseguirono la commissione ad ANCI e ITER di una guida metodologica per l'applicazione del metodo: L. Cacciottoli, M. Mietto, P. Paroni, M. Rebonato, *I piani locali giovani. Investimento, capitale umano. La forma delle nuove politiche giovanili*, <http://www.gioventu.gov.it/media/17449/piano%20locale%20giovani.pdf>, che rimase nella home page del dipartimento fino al 2011 per essere poi significativamente spostata in "archivio" e una campagna di convegni di disseminazione condotta nella primavera 2010.

L'ACCORDO QUADRO tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche Giovanili e le Attività Sportive e ANCI "del dicembre 2007", che accoglie la proposta dei PLG come asse della innovazione delle politiche giovanili locali e della loro integrazione in quelle nazionali, fu il primo atto del Ministro Melandri. Non a caso il PLG sono indicati, nel testo del Primo PIANO NAZIONALE DELLE POLITICHE GIOVANILI come prima misura operativa indicata e, in generale, è forte la coerenza tra i contenuti dell'Accordo Quadro, il Piano e le conseguenti misure inserite nella Finanziaria 2007. Cfr. N. Cottone, Melandri: *Un piano per agevolare i giovani nel lavoro e nella vita*, "Il Sole24 ore", 10 ottobre 2006

una ipotesi strategica non è mai venuta meno, neppure (almeno formalmente) nel passaggio dalla Sperimentazione ai Bandi.

In realtà e in concreto, invece, il modello (o metodo) PLG ha avuto forse maggior impatto fuori dai confini degli interventi dei Comuni. Ha forse influenzato poco (o nulla) gli interventi che la Corte definisce “nazionali”; molto più quelli promossi dalle Regioni.

Tra esse il Lazio ha assunto i PLG come riferimento largamente secondario, limitandone la adozione, nei programmi e nelle aspettative, ad aspetti sia economicamente che strategicamente secondari.

Campania, Provincia Autonoma di Trento, Piemonte, Lombardia hanno invece sviluppato le proprie politiche giovanili in cui il riferimento al modello PLG è forte ed esplicito sia in teoria che in pratica, fino a quelle terminologiche.

Toscana e Puglia, invece, hanno sviluppato modelli organizzativi nettamente diversi da quelli del modello PLG e tuttavia l'impianto, l'ispirazione, le finalità, le motivazioni ... sono largamente e profondamente convergenti, al punto che, in questi anni di lavoro di assistenza tecnica, proprio con Toscana e Puglia dialogo, confronto, collaborazione sono stati i più intensi ed efficaci: non meno che con Lombardia, Piemonte e Campania con cui la convergenza era invece molto forte anche riguardo alla strategie organizzative.

E' un fatto, perciò, che la “teoria PLG” ha influenzato significativamente almeno la metà delle Regioni che hanno effettivamente sviluppato programmi di politiche giovanili e questo segnala che la teoria cui ci riferiamo non coincide né si esaurisce con i dispositivi organizzativi e istituzionali che evoca. Si identifica, invece, con i meccanismi sociali cui si riferisce, al di là degli strumenti e delle procedure che vengono selezionati da chi alla teoria fa riferimento

Il target era identificato: decisori, operatori, stakeholders (prima che i giovani)

In linea generale, “la valutazione d'impatto basata sulla teoria” rende ugualmente possibile, con uguale efficacia, una analisi ex post degli effetti sui destinatari finali (i giovani, nel nostro caso) come sugli attori dei sistemi (decisori, parti sociali, enti e organizzazioni, stakeholders e, di nuovo, i giovani). Infatti i meccanismi possono attivarsi a livello di diverse categorie di attori coinvolti nelle politiche. Se questi attori sono i destinatari degli interventi, oppure coloro che comunque ne usufruiscono, si parla di “teoria del programma”. Se invece fanno parte della catena che va dalla decisione alla realizzazione dell'intervento (decisori, funzionari, manager, operatori, ecc.), si parla di “teoria dell'implementazione”. Le due teorie sono legate perché le risorse prodotte nel corso dell'implementazione (economiche, sociali, cognitive, culturali, informative, relazionali, ecc.) vanno a integrare il paniere pre-esistente di risorse del destinatario influenzando il suo comportamento.

Nel nostro caso, il modello PLG privilegia senz'altro il livello del sistema. Uno degli slogan delle “nuove politiche giovanili della fiducia e della autonomia” ribadiva che: “se il problema dei giovani, in questo Paese, è un problema strutturale, la soluzione non può essere che strutturale”. La valutazione di impatto basata sulla teoria ci ha offerta la possibilità di sviluppare osservazioni che privilegiano la teoria della implementazione che, come abbiamo accennato, è, per definizione, in grado di influenzare anche la valutazione sulle modificazioni indotte sui destinatari. E' quel che abbiamo voluto fare: ci siamo concentrati sui sistemi e i destinatari finali li abbiamo considerato solo dal punto di vista di come la implementazione di innovazioni di sistema abbia potuto influenzare, di fatto o potenzialmente, il complesso dei loro comportamenti.

Avevamo un “oggetto” da mettere al centro della osservazione: la relazione tra innovazione istituzionale e condizione dei cittadini (il come più del quanto)

In linea generale, “la valutazione d'impatto basata sulla teoria” non ha come obiettivo primario la quantificazione dell'entità dell'effetto di un intervento (quantificazione che, pure, rientra tra le attività che vengono realizzate). Piuttosto, è uno strumento utile alla comprensione di quale tipo di effetto si sia verificato sulla base di una o più catene causali. In questo senso, esso assume un carattere *qualitativo* (pur essendo compatibile con metodi quantitativi o qualitativi) poiché approfondisce la questione del “come” e del “perché” un intervento funzioni (o non funzioni). È adatto quando si vuole indagare ciò che lega le diverse forme di evidenza e ricostruire la “catena causale” che opera in profondità e che spiega, ad esempio, perché

esiste, qual è la teoria dietro una correlazione o la variazione di un indicatore. Tale spiegazione può essere generalizzabile a molti fenomeni anche trasversali rispetto a diversi ambiti disciplinari. Molta attenzione è posta agli aspetti relativi all'implementazione.

In sintesi, le domande tipiche della valutazione basata sulla teoria sono le seguenti:

- cos'è esattamente che fa funzionare un dato intervento?
- l'azione di quali attori è determinante?
- quali sono le conseguenze di determinate interazioni e/o assetti organizzativi?
- di cosa necessitano, in quali condizioni devono essere messi gli attori coinvolti nell'implementazione di un determinato intervento, affinché assumano uno specifico comportamento ed effettuino scelte ritenute desiderabili (ad esempio, riescano a erogare correttamente un servizio, ottenendo condizioni organizzative favorevoli)? E in quali condizioni devono essere messi, invece gli attori variamente mobilitati target, affinché si possa verificare un effetto empowerment?
- come è legato il comportamento dei destinatari alle azioni intraprese dai programmatori?

Nel nostro caso, il modello PLG è' emerso da un processo, iniziato nel 2005 e modificato in tutti gli anni successivi soprattutto nella pratiche locali e nella contaminazione con gli altri soggetti attivi in questa prima fase delle politiche giovanili che, per ciascuna di queste domanda aveva lasciato emergere ipotesi di risposta: "Tesi", come le definimmo già nel 2009²

La scelta, in fondo, risale al 2006 e alla valutazione ex ante che era stata condotta, fin dall'anno prima, con il progetto *Diritti al Futuro*³. Allora, al punto di partenza, era già stata identificata la funzione da attribuire alla valutazione, poiché erano state selezionate le "domande" cui avrebbe dovuto rispondere.⁴

Nel momento in cui ANCI, FORUM NAZIONALE GIOVANI e ITER presentarono al Ministro la proposta di Sperimentazione PLG da cui consegue il nostro lavoro era già stata completato il percorso che, per tappe successive, aveva definito:

1) *l'analisi dei problemi e dei bisogni sociali*. La proposta di sperimentazione era giustificata dalla necessità di soddisfare bisogni che avevamo individuati. L'analisi dei bisogni che in ogni processo valutativo deve essere effettuata continuamente nel corso dell'azione, non solo all'inizio ma anche nel corso delle diverse fasi, risultava perciò impostata all'origine.

2) *la concettualizzazione del programma*, era stata individuata la teoria (o meglio il complesso di teorie) che, secondo la proposta avanzata al Governo, giustificavano l'intervento.

La valutazione ex ante aveva prodotto la selezione dei bisogni su cui concentrare la ricerca di innovazione e la struttura della strategia da sperimentare. I passi successivi erano obbligati. Si doveva:

- delineare un modello operativo (elaborare dispositivi, strumenti, metodologie.. su cui avviare l'innovazione),

² Il Convegno "Le Politiche della fiducia. I Piani Locali Giovani e lo sviluppo del Paese", Cremona, 2-3 aprile 2009 organizzato dal Comune di Cremona con Governo Italiano, ANCI, ANCITEL e ITER e con il patrocinio di Regione Lombardia fu il primo degli appuntamenti che accompagnarono la Sperimentazione come momento di "formazione circolare" tra i conduttori del progetto, di sintesi delle attività di assistenza tecnica, di disseminazione e mainstreaming. In quella occasione in particolare il primo contatto formale con Regione Lombardia e quello informale con Provincia di Torino furono la premessa per la successiva adozione del metodo PLG da parte dei due Enti che, anzi, impostarono negli anni successivi esperienze di grande efficacia, capaci di sviluppare in modo del tutto originale le sollecitazioni provenienti dalla Sperimentazione.

³ In vista della nuova legislatura, ITER organizzò, a partire da Febbraio 2005, una campagna chiamata DIRITTI AL FUTURO di raccolta/confronto/discussione delle migliori esperienze di "nuove politiche giovanili". Anche grazie al forte sostegno del Comune di Biella, del suo Sindaco Gianluca Susta e dell'Assessore Giulio Salvotti, presidente ITER e ideatore del progetto, tra 2005 e 2006 una decina di seminari e convegni ricostruirono i contenuti di un modello di politiche giovanili sviluppato principalmente attorno a quei Comuni che, in assenza di norme, organizzazione e finanziamenti nazionali e in un panorama di legislazioni regionali molto povero nei numeri e spesso fermo agli anni '90 nei contenuti, avevano auto fatto emergere e cominciato a strutturare nuovi strumenti, nuovi linguaggi, nuovi scenari.

Alle forze politiche ITER pone il problema di una svolta nelle politiche giovanili iniziando con la costituzione di un *Fondo Nazionale* di cui gli Enti Locali siano destinatari privilegiati e cofinanziatori: responsabili di gran parte delle azioni e della spesa. In Italia, in quella congiuntura, si era ripreso a parlare di una "Legge Giovani" anche perché l'Italia era, con la Polonia, il solo paese Ue senza un ministero.

Nel corso del progetto DIRITTI AL FUTURO emerge l'idea di PLG e si crea una alleanza con il FORUM NAZIONALE GIOVANI, che, nel frattempo, lavora a una proposta di Legge. Ne scaturisce una piattaforma su tre basi: una *Legge Giovani*, che preveda un *Fondo Nazionale Politiche Giovanili* in cui il metodo PLG sia centrale nel sistema di finanziamenti e nella realizzazione delle azioni locali.

Nel giugno 2006 ANCI sottoscrive con ITER e FORUM una Dichiarazione congiunta che formalizza la proposta di riforma viene consegnata al nuovo Governo.

⁴ Cfr S.M. Pancer, A. Westhues, *A developmental stage approach to program planning and evaluation*. Evaluation Review" 13(1), 1989, pp 56-77, cit. in: P.H. Rossi, M.W. Lipsey, H.E. Freeman, *Tailoring Evaluation*, cit.

- fissare obiettivi di risultato,
- valutare i costi dell'innovazione e i suoi benefici.

Tutto questo fu messo a punto, nella sua forma di ipotesi iniziale, nella fase di preparazione della Sperimentazione, dalla sua approvazione da parte del Governo ai primi mesi del suo avvio. Poi, nel tempo, si sarebbe trasformata, arricchita, articolata, ridimensionata... Ma già nel momento dell'avvio erano di fatto impostate tre tappe successive (i tre gradi ulteriori) di ogni processo valutativo.

- *la modalità di funzionamento del programma e sul modo di fornire i servizi.* Indagine funzionale a comprendere come si è realizzato il programma e se ci siano stati risultati più o meno positivi in base alla diversa implementazione
- *individuazione degli esiti del programma* i risultati raggiunti e gli effetti . Analisi dei risultati voluti, degli altri effetti
- *misurazione della efficienza del programma e della spesa.*

La opzione per una valutazione di impatto basata sulla teoria era già tutta nelle premesse del lavoro che ora, qui, concludiamo.