

# L'analisi di implementazione o valutazione di processo

Gianfranco Pomatto



# La valutazione delle politiche pubbliche

## Lo stato dell'arte

Campo articolato di teorie e di pratiche che è molto cresciuto nel corso dei decenni ma rimane caratterizzato dalla mancanza di definizioni pienamente condivise e da un intenso dibattito sui metodi

## Classificazione di Nicoletta Stame

Si fonda sul diverso criterio che ciascun approccio utilizza per giudicare il risultato di un programma. Si possono distinguere:

- approccio «positivista-sperimentale»
- approccio «pragmatista – della qualità»
- approccio «costruttivista – del processo sociale»
- approccio «misto»



# L'approccio «positivista-sperimentale»

## Critério di valutazione

L'efficacia dell'intervento, inteso come capacità di raggiungere gli obiettivi predefiniti

## Metodi e tecniche

- Valutazione degli effetti controfattuale: stimare gli effetti dell'intervento su specifiche variabili risultato
- Valutazione realista: spiegare «cosa funziona meglio dove, per chi, in quali circostanze e perché» identificando i meccanismi, ossia spiegando la catena causale che intercorre tra l'output (la realizzazione di una specifica attività da parte dei soggetti attuatori) e l'outcome sui destinatari



# L'approccio «pragmatista-della qualità»

## Critério di valutazione

La performance dei soggetti attuatori, da valutare in confronto a termini di paragone: performance di organizzazioni simili (benchmarking); performance della stessa organizzazione nel corso del tempo; standard, ossia valori di riferimento stabiliti a priori

## Metodi e tecniche

- Indicatori di efficienza (input/output)
- Indicatori sulla quantità degli output
- Indicatori di qualità (customer satisfaction)
- Indicatori di outcome



# L'approccio «costruttivista - del processo sociale»

## **Criterio di valutazione**

Ciò che è considerato «successo» dagli stakeholder, la valutazione consiste nello spiegare perché in quella situazione quel risultato sia considerato tale

## **Metodi e tecniche**

- Valutazione partecipativa
- Metodo del caso di successo («si apprende più dai successi che dai fallimenti»)



# L'analisi di attuazione o valutazione di processo

Non esiste una definizione univoca. Una definizione «estensiva» ispirato ad un approccio «misto» comprende:

## **Ricostruire il processo attuativo**

Descrivere come concretamente si è svolta l'attuazione, dalla individuazione dei destinatari all'erogazione dell'intervento, facendo emergere le difficoltà, gli imprevisti, le sorprese, gli adattamenti in corso d'opera

## **Misurare gli output e/o valutare la performance degli attuatori**

Quantificare cosa ha prodotto il processo di attuazione e approfondire uno o più aspetti della performance dei soggetti attuatori attraverso indicatori

## **Identificare i meccanismi**

Spiegare sulla base di quali combinazioni di fatti e azioni si sono prodotti determinati esiti

## **Esplorare le interpretazioni degli attori**

Spiegare come sono interpretati i risultati dagli attori, cosa ritengono un successo e cosa un fallimento e perché; riflettere insieme agli attori sugli scenari futuri, sulle tendenze in atto e su come rafforzarle se desiderabili/contrastarle se indesiderate



# L'attuazione è sempre difficile

## **La complessità del coordinamento**

Difficoltà di coordinare le azioni dei numerosi attori coinvolti nell'attuazione in modo da non accumulare stalli e ritardi

## **Discrezionalità e strategie dei “burocrati di strada”**

I burocrati di strada sono coloro che materialmente fanno le politiche e hanno una influenza sui suoi contenuti che non va trascurata

## **Il contesto conta**

L'attuazione delle politiche avviene all'interno di specifici sistemi sociali territoriali caratterizzati da una storia pregressa e peculiari dinamiche relazionali che necessariamente la influenzano (attuazione come interazione tra «sistema tecnico» e «sistema sociale» di una politica pubblica)



L'avvio degli studi  
sull'attuazione:  
Pressman e  
Wildavsky, 1973

Copyrighted Material

Third Edition, Expanded

# IMPLEMENTATION

Jeffrey L. Pressman & Aaron Wildavsky



How Great Expectations in Washington  
Are Dashed in Oakland; Or,  
Why It's Amazing that  
Federal Programs Work at All,  
This Being a Saga of the  
Economic Development Administration  
as Told by Two Sympathetic Observers  
Who Seek to Build Morals on a  
Foundation of Ruined Hopes

*The Oakland Project*

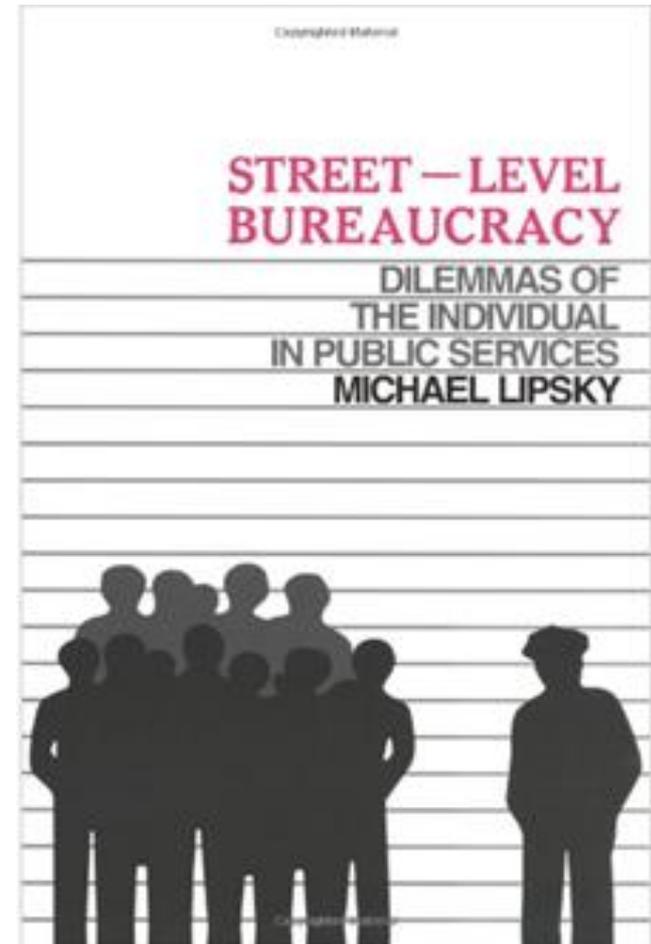


# I burocrati di strada (Lipsky 1980)

I burocrati di strada devono compiere valutazioni su singoli individui o specifici casi e agire di conseguenza per ciascuno di essi

Strategie di semplificazione per far fronte a obiettivi contraddittori e/o per rendere attuabile l'intervento nel contesto dato e/o derivanti da un determinato sistema di valori e interpretazioni

- circoscrivere gli obiettivi: il triage (gli "irrecuperabili", i "gravi", i "sani")



# L'ambivalenza della discrezionalità

## Distorsioni da evitare

Ricorso a pregiudizi basati su etnia, genere, orientamento sessuale etc.:

- comportamento della polizia nei controlli stradali
- scrematura dei disoccupati considerati scarsamente «attivabili» e che mettano a rischio il raggiungimento degli obiettivi di performance quantitativa del soggetto attuatore della politica attiva del lavoro

Realizzazione di interventi sostanzialmente standardizzati e non personalizzati

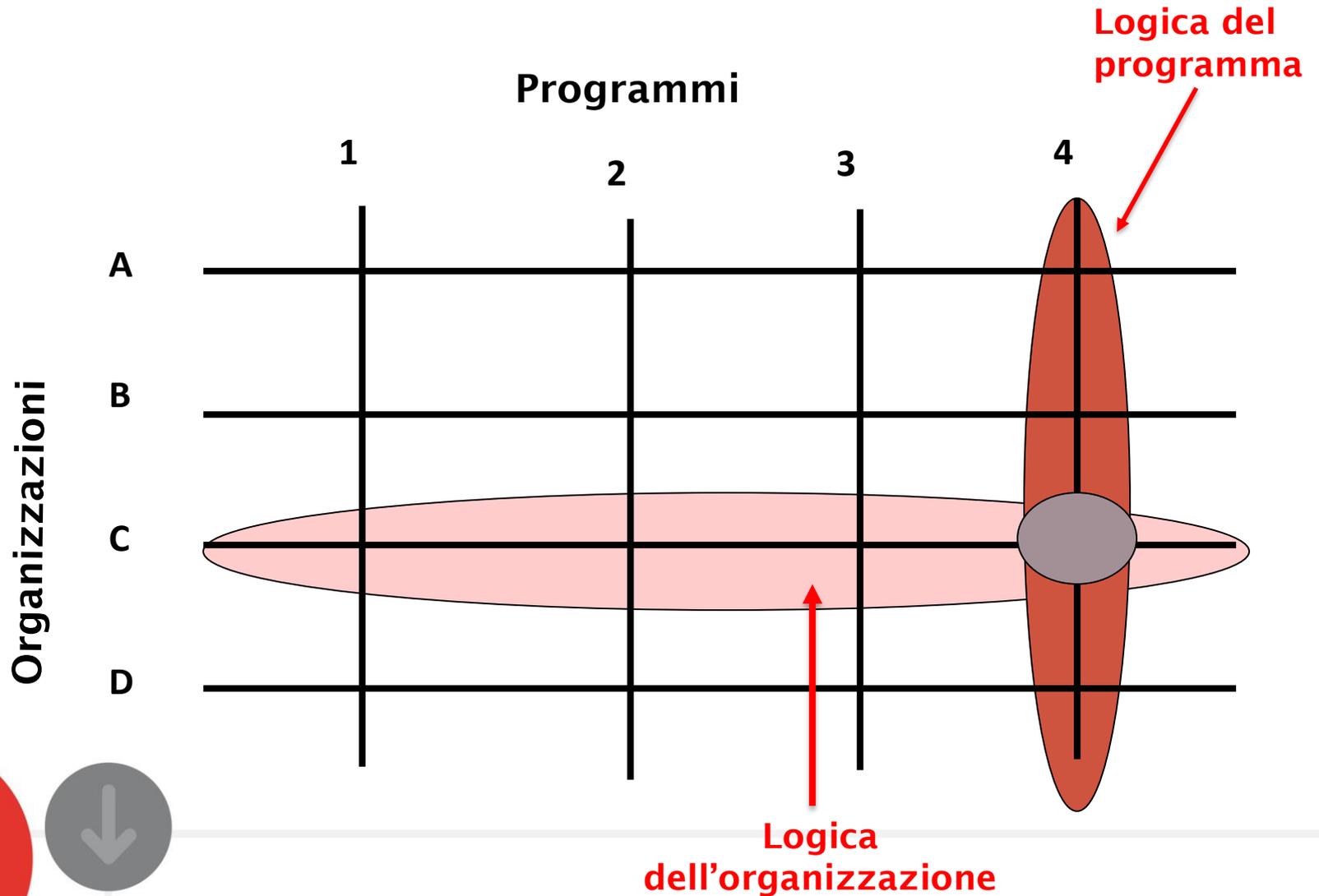
## Adattamenti da valorizzare

Interventi parzialmente «creativi» che interpretano le prescrizioni formali della norma/programma enfatizzando alcuni aspetti rispetto ad altri in modo da renderla più adeguata agli specifici casi concreti e al contesto:

- limitato o nessun ricorso alle sanzioni formalmente previste e costruzione rapporti di fiducia con utenti e imprese (studio sulle politiche attive del lavoro in Germania)
- utilizzo delle ore di orientamento specialistico come forma di pre-socializzazione al contesto lavorativo in cui disoccupati saranno inseriti (buono servizi lavoro Regione Piemonte)



# Le strutture di implementazione (Hjern e Porter 1981)



# Il contesto

L'attuazione si svolge in **territori diversi** attraverso una **pluralità di strutture di implementazione locali**

Ciascuna struttura di implementazione locale ha sempre qualche margine di discrezionalità

Le strutture di implementazione locali hanno caratteristiche peculiari

- gli attori possono essere più o meno coesi, cooperativi o conflittuali
- possono far prevalere la logica del programma o la logica dell'organizzazione
- possono avere una lunga storia di cooperazione alle spalle o essere alla prima esperienza di lavoro comune



# Le tecniche per raccogliere i dati empirici

I dati raccolti durante l'analisi empirica sono utilizzati per produrre **ricostruzioni e spiegazioni plausibili e sufficientemente fondate** attraverso:

- studio di documenti prodotti durante la formulazione e l'attuazione
- monitoraggio quantitativo
- questionari standardizzati per attuatori, destinatari e beneficiari
- metodo Delphi per ottenere il giudizio degli esperti
- interviste in profondità
- osservazione etnografica
- focus group



# I limiti

Valutare casi poco significativi

Non andare oltre una accurata descrizione di specifici casi

La soggettività delle interpretazioni



# La traccia di intervista

Le domande contenute nella traccia di intervista **derivano** dalle domande di ricerca, ma **non sono le domande di ricerca**

Una buona traccia di intervista contiene domande espresse con un **linguaggio adeguato all'interlocutore** e che **non suscitino chiusure difensive** al fine di ottenere risposte alle domande di ricerca

Anche **l'ordine** con cui sono poste le domande **conta**

**Main questions:** una o più per ciascuna domanda di ricerca

**Probe questions:**

- maggiori dettagli/racconto di episodi
- opinioni su legami causa-effetto (perché?)
- metafore
- scenari

**Perché faccio questa domanda?**  
**Perché in questo punto dell'intervista?**



# Il setting dell'intervista

## Presso l'intervistato

Consente di osservare l'habitat dell'intervistato, ma si rischiano interferenze

## Presso l'intervistatore

Si evitano interferenze da parte dell'ambiente, ma potrebbe essere scomodo e intimidente per l'intervistato

## Luogo neutro

**Per quali motivi scelgo questo setting?**



# Le interviste come gioco o come danza

L'obiettivo è raccogliere un **racconto "denso"**, pieno di dettagli, non reticente, evitando risposte troppo corte, semplici, astratte o di carattere generale

L'intervista è una continua **mediazione**. La **traccia** è necessariamente **flessibile** e va adattata in corso d'opera, aggiungendo, togliendo, riformulando, iterando domande, cambiandone l'ordine.

Va evitato lo stile burocratico: **"non si interrompe un'emozione"**

Va evitata sia la collusione sia il tono inquisitorio. Nel corso dell'intervista è importante riuscire a costruire una **relazione** basata sull'**empatia** e la **fiducia**



# L'osservazione etnografica

E' una strategia di indagine sul campo che combina:

- studio di documenti
- interviste informali
- osservazione/partecipazione diretta
- riflessività



# I tipi di osservazione

## Osservazione completa o non partecipante

Il ricercatore è esterno alla realtà studiata, in una posizione in cui riesce ad osservarla senza influenzarla in alcun modo

## Osservazione partecipante

Il ricercatore entra a far parte della realtà studiata, in quanto osservatore o assumendo un ruolo minimo e sostanzialmente ininfluyente

## Partecipazione osservante

Il ricercatore è parte della realtà studiata e ha un vero e proprio ruolo da giocare

## Partecipazione completa

Il ricercatore ha un ruolo molto influente nella realtà studiata



# Il protocollo di osservazione

Il protocollo di osservazione struttura l'attività sul campo al fine di rispondere alle domande di ricerca

Il protocollo identifica gli **attori chiave**, gli **aspetti** della realtà e gli **eventi attesi** da sottoporre ad attenzione privilegiata

Cosa osservare, come e perché?



# Le note etnografiche

Dopo ogni sessione di osservazione il ricercatore redige le note etnografiche o diario riportando:

- descrizioni il più dettagliate possibile dell'ambiente, degli attori, degli eventi
- trascrizioni di dialoghi
- interpretazioni suggerite dagli attori sul campo
- commenti e interpretazioni personali
- emozioni
- sorprese
- ...



# Combinare interviste in profondità e osservazione etnografica

## Interviste in profondità prima dell'osservazione etnografica

Intento esplorativo: identificare e circoscrivere il campo da osservare, precisare le domande di ricerca, elaborare il protocollo di osservazione

## Interviste in profondità dopo l'osservazione etnografica

Intento confermativo: confermare/precisare la tesi derivante dall'osservazione (back talk)

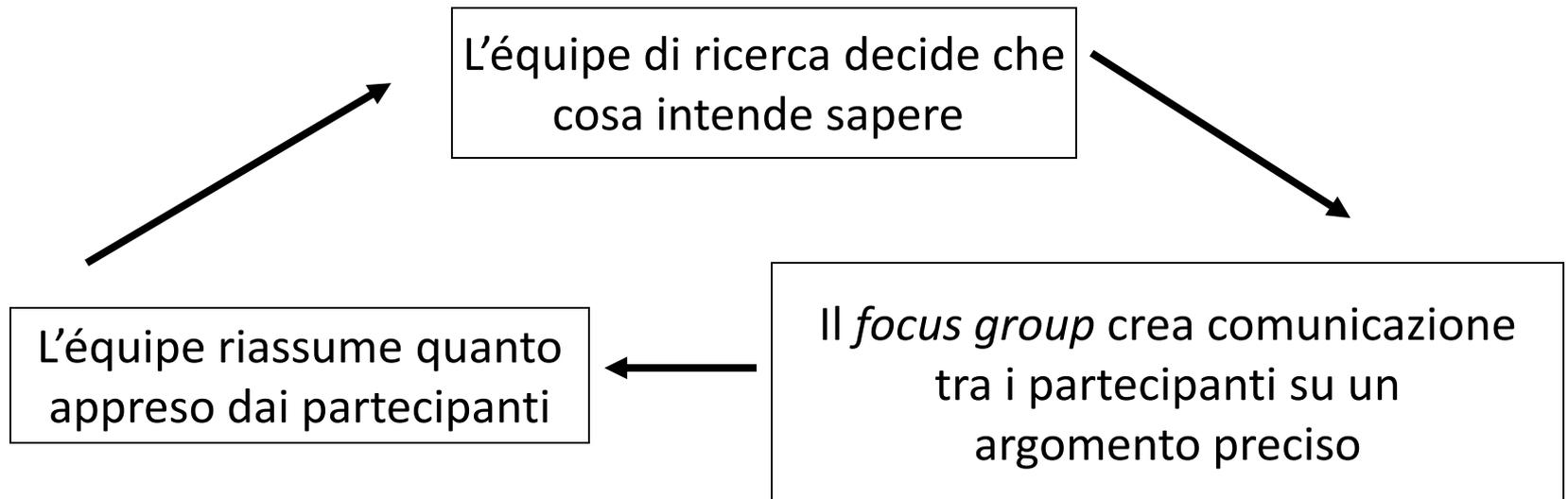
## Interviste in profondità prima e dopo l'osservazione etnografica

Intento esplorativo e confermativo



# Il focus group

Intervista di gruppo nel corso della quale un moderatore guida l'intervista ed un piccolo gruppo di partecipanti discute



# La strutturazione

## **Non strutturato**

poche domande “sostanziali”  
e discussione libera  
clima favorevole e  
partecipazione facilitata  
discussione spontanea, ma  
attenzione al fuori  
tema..

## **Strutturato**

domande precise → risposte  
precise  
domande più numerose  
dal generale al particolare  
moderatore ha più controllo  
(turni, tempi ,...)  
informazioni più dettagliate



# Intervista / focus group

## **Intervista**

## ***Focus group***

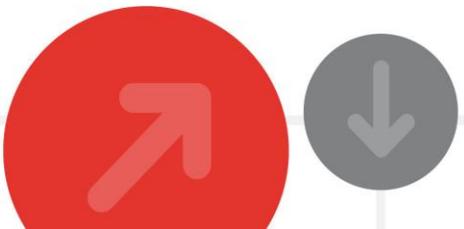
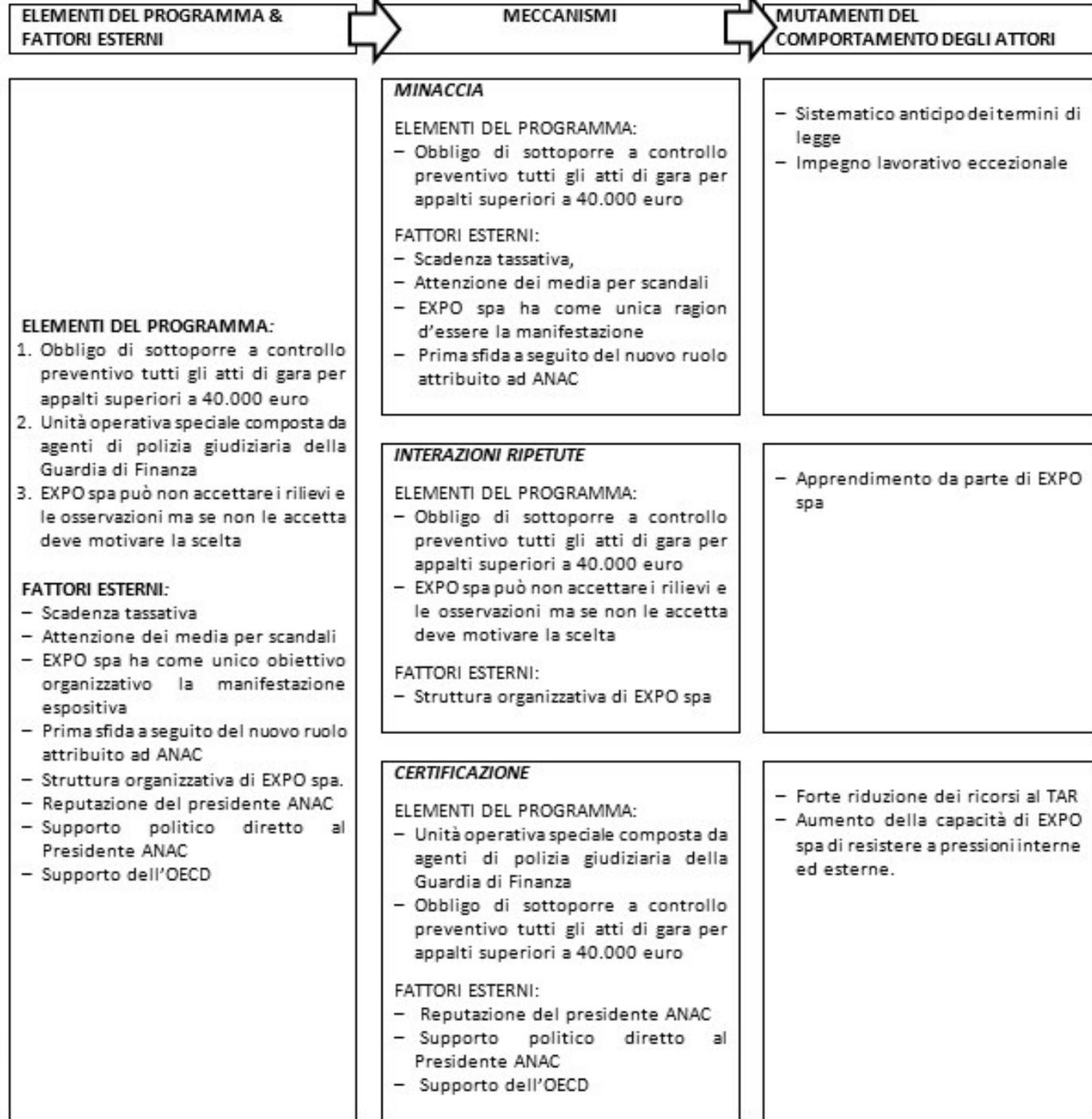
- |                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• fornisce un maggior numero di dati riferibili a singoli individui</li></ul>       | <ul style="list-style-type: none"><li>• sacrificano i dettagli riguardanti gli individui, favorendo una comparazione attiva delle opinioni e delle esperienze dei diversi partecipanti</li></ul> |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• richiede maggior dispendio di tempo, a parità di individui intervistati</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• produce una più vasta gamma di dati in un periodo di tempo limitato</li></ul>                                                                            |

# Osservazione etnografica / focus group

Osservazione	<i>Focus group</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>• si concentra sulla comprensione di comportamenti usuali in un dato ambiente</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• si crea una sorta di situazione di laboratorio (il gruppo non è naturale)</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• richiede al ricercatore di immergersi in una data realtà e di comprendere che cosa accade in quell'ambiente</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• il moderatore deve mantenersi il più neutro possibile durante la conduzione del <i>focus</i></li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• nella raccolta dati il ricercatore mette tutto ciò che osserva (anche ciò che non è utile all'indagine)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• i dati sono numerosi, ma focalizzati sul tema dell'indagine</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• richiede molto tempo</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• produce molti dati in poco tempo</li></ul>



# La vigilanza collaborativa ad Expo Milano 2015



# Il Buono per Servizi al Lavoro

Destinatari:

- disoccupati di lungo periodo (almeno 30 anni, almeno 6 mesi di disoccupazione)
- disoccupati in condizione di particolare svantaggio



# Le domande di ricerca

Quali servizi sono stati erogati e a chi? Ci sono differenze tra attuatori?

Quali sono i problemi emersi durante l'attuazione?

Quali sono i meccanismi che spiegano il successo o l'insuccesso dell'intervento?



# Il metodo

Studio dei documenti ufficiali

Monitoraggio quantitativo

Interviste in profondità a 42 testimoni privilegiati di 27 organizzazioni:

- Direzione Coesione Sociale della Regione Piemonte, Agenzia Piemonte Lavoro, una società di consulenza
- 9 Centri per l'impiego
- 5 agenzie formative, 5 agenzie di somministrazione, 4 cooperative o consorzi di cooperative, 1 consorzio socio-assistenziale

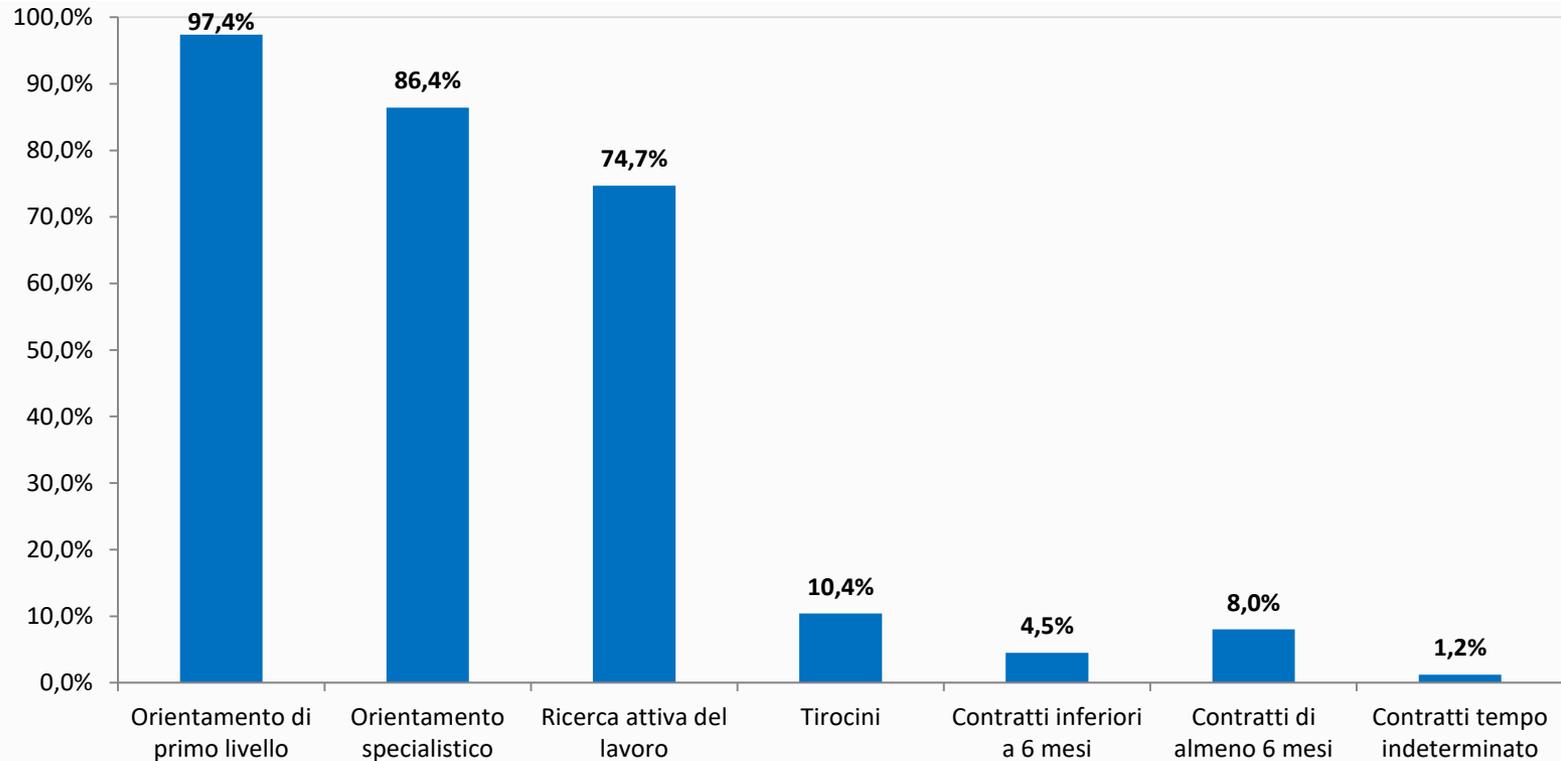
15 casi di utilizzo del Buono: 7 disoccupati di lungo periodo e 8 disoccupati in condizione di svantaggio

- 45 interviste: destinatari, orientatori e aziende



# Quali servizi?

## Disoccupati di lungo periodo

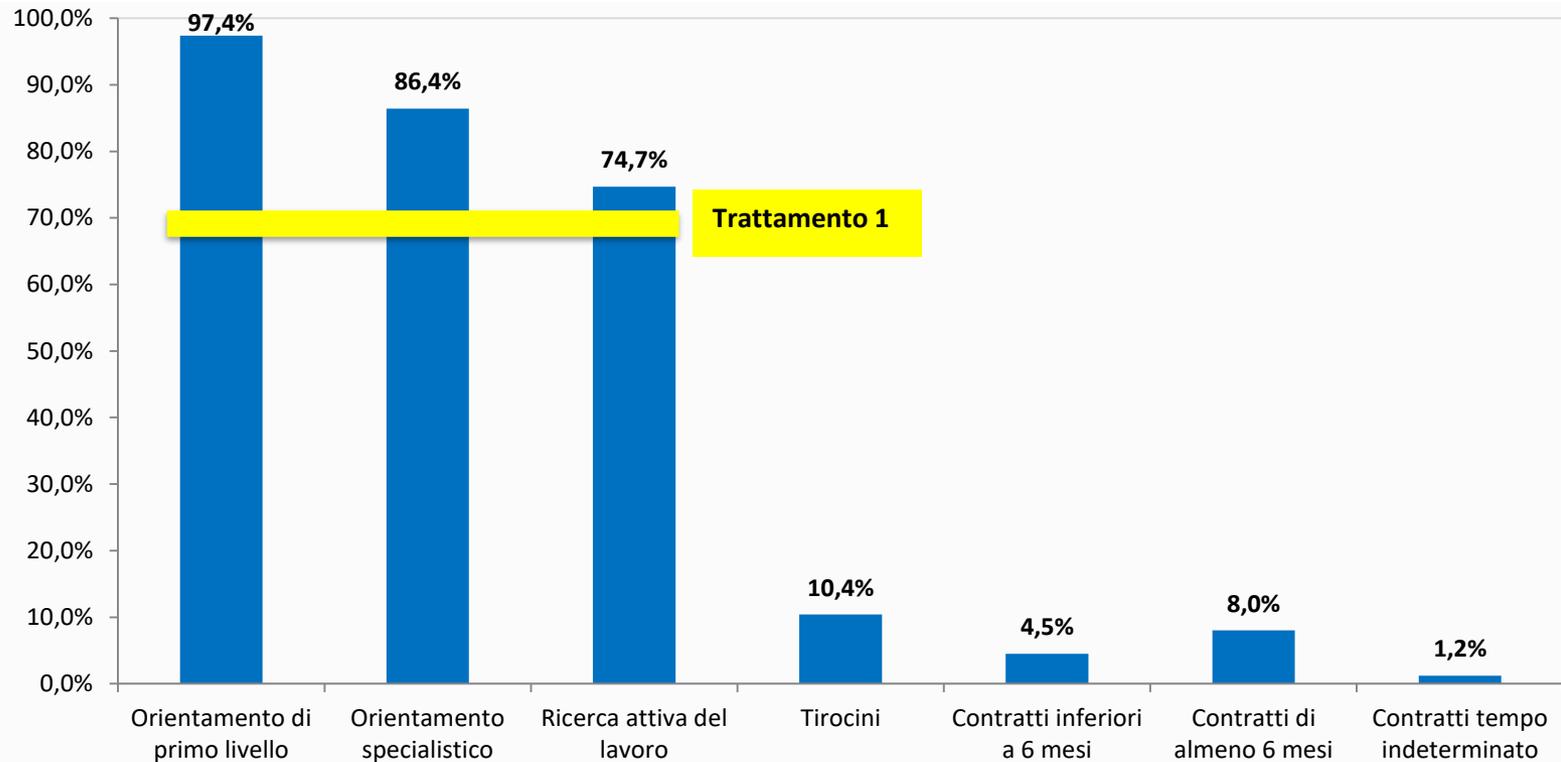


Fonte: monitoraggio al 30/11/2017



# Quali servizi?

## Disoccupati di lungo periodo

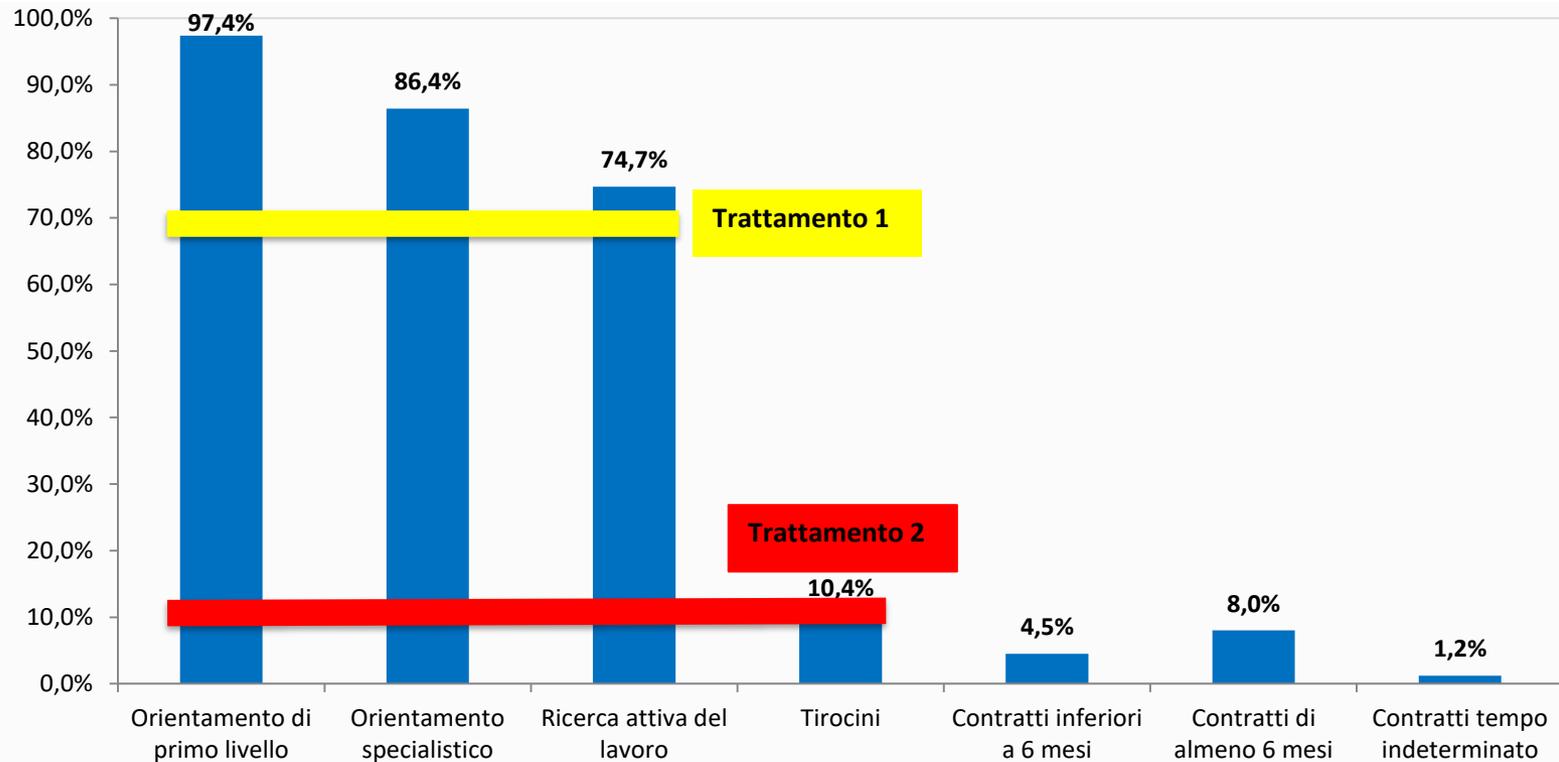


Fonte: monitoraggio al 30/11/2017



# Quali servizi?

## Disoccupati di lungo periodo

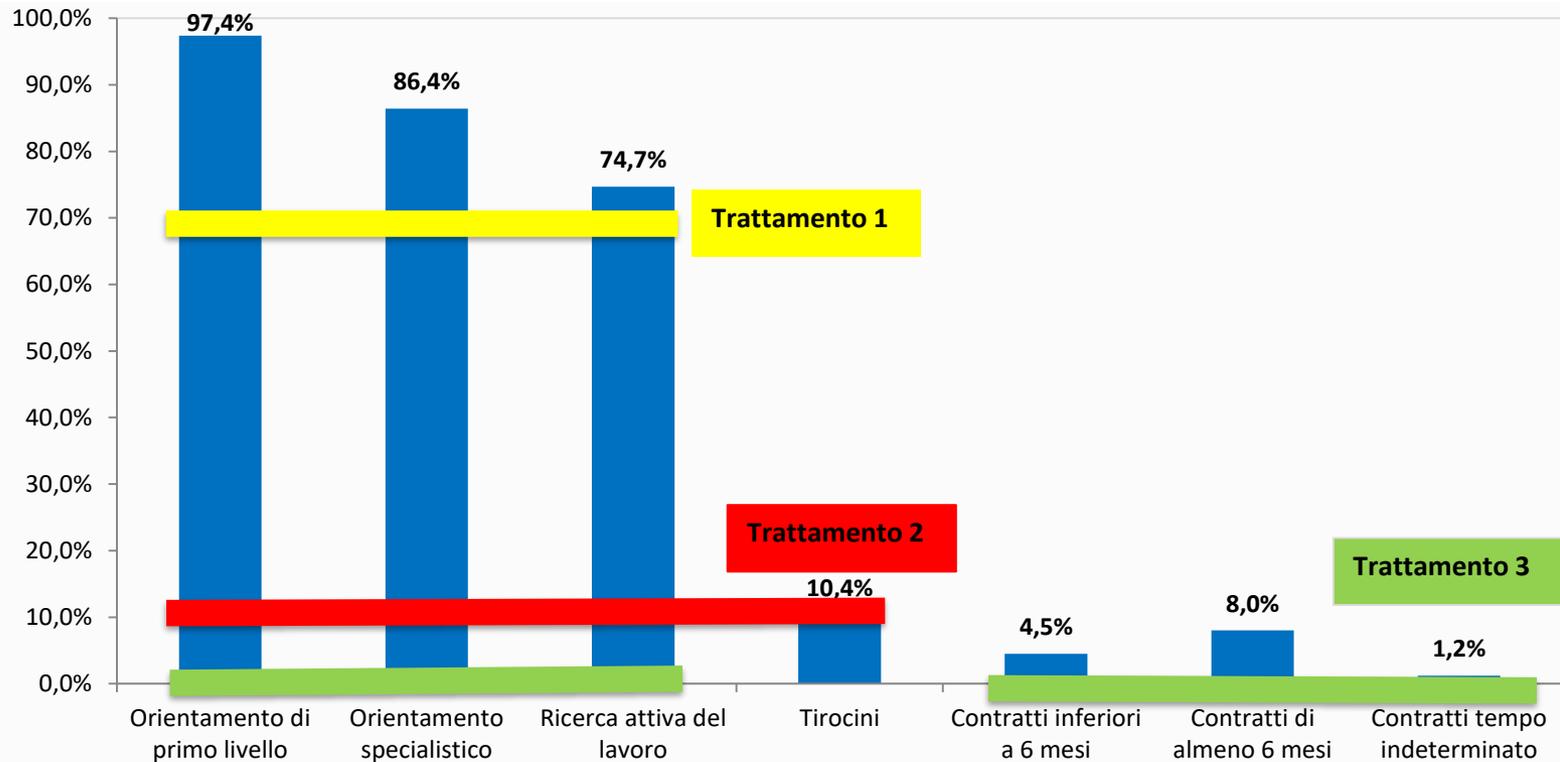


Fonte: monitoraggio al 30/11/2017



# Quali servizi?

## Disoccupati di lungo periodo



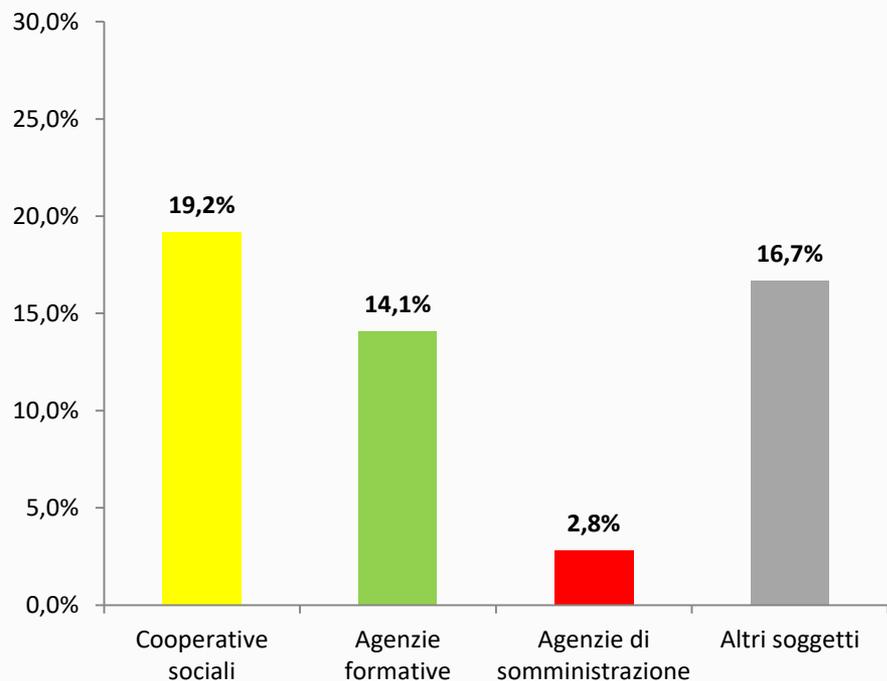
Fonte: monitoraggio al 30/11/2017



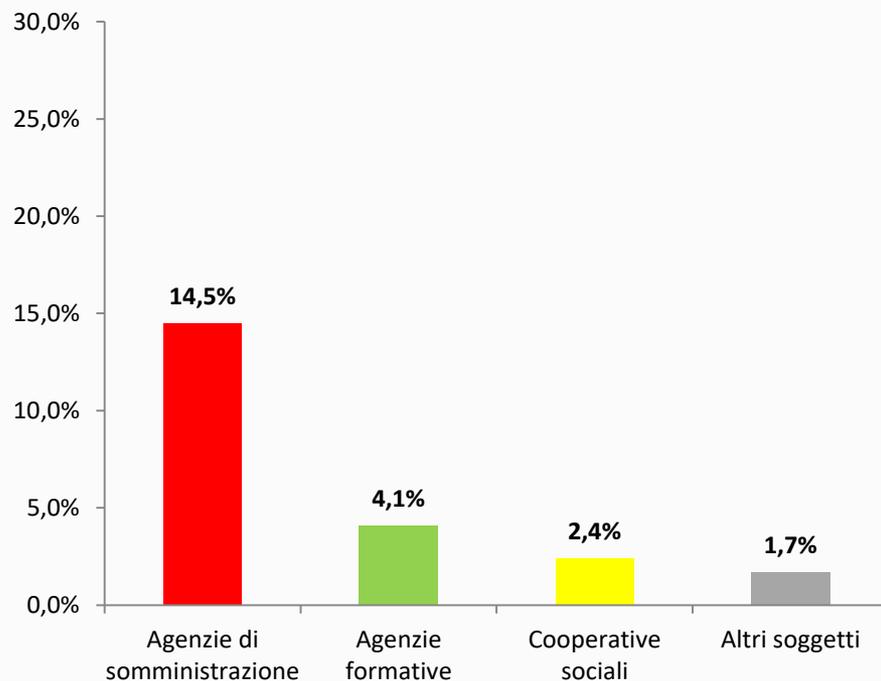
# Gli attuatori a confronto

Disoccupati di lungo periodo

## Tirocini



## Contratti di almeno 6 mesi

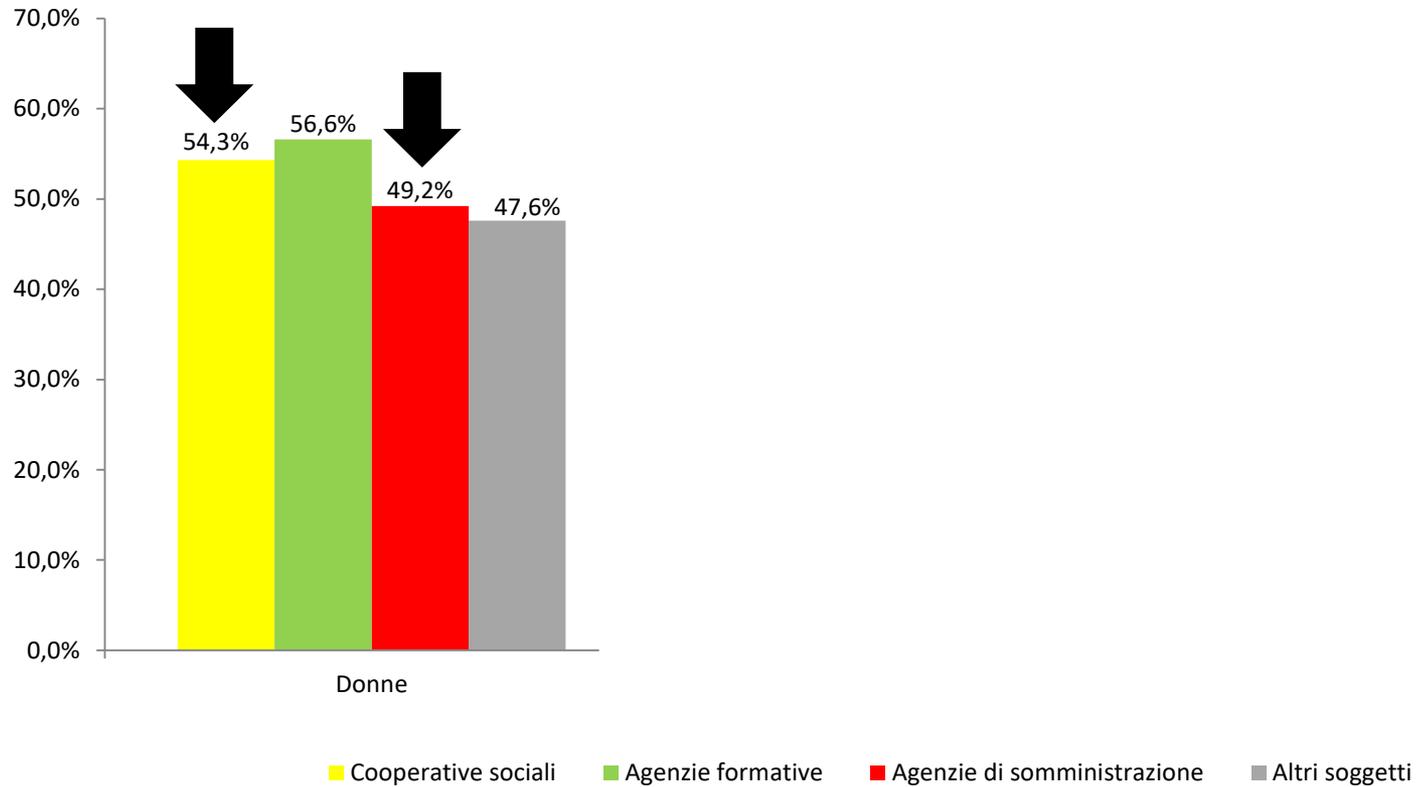


Fonte: monitoraggio al 30/11/2017



# A chi?

## Disoccupati di lungo periodo

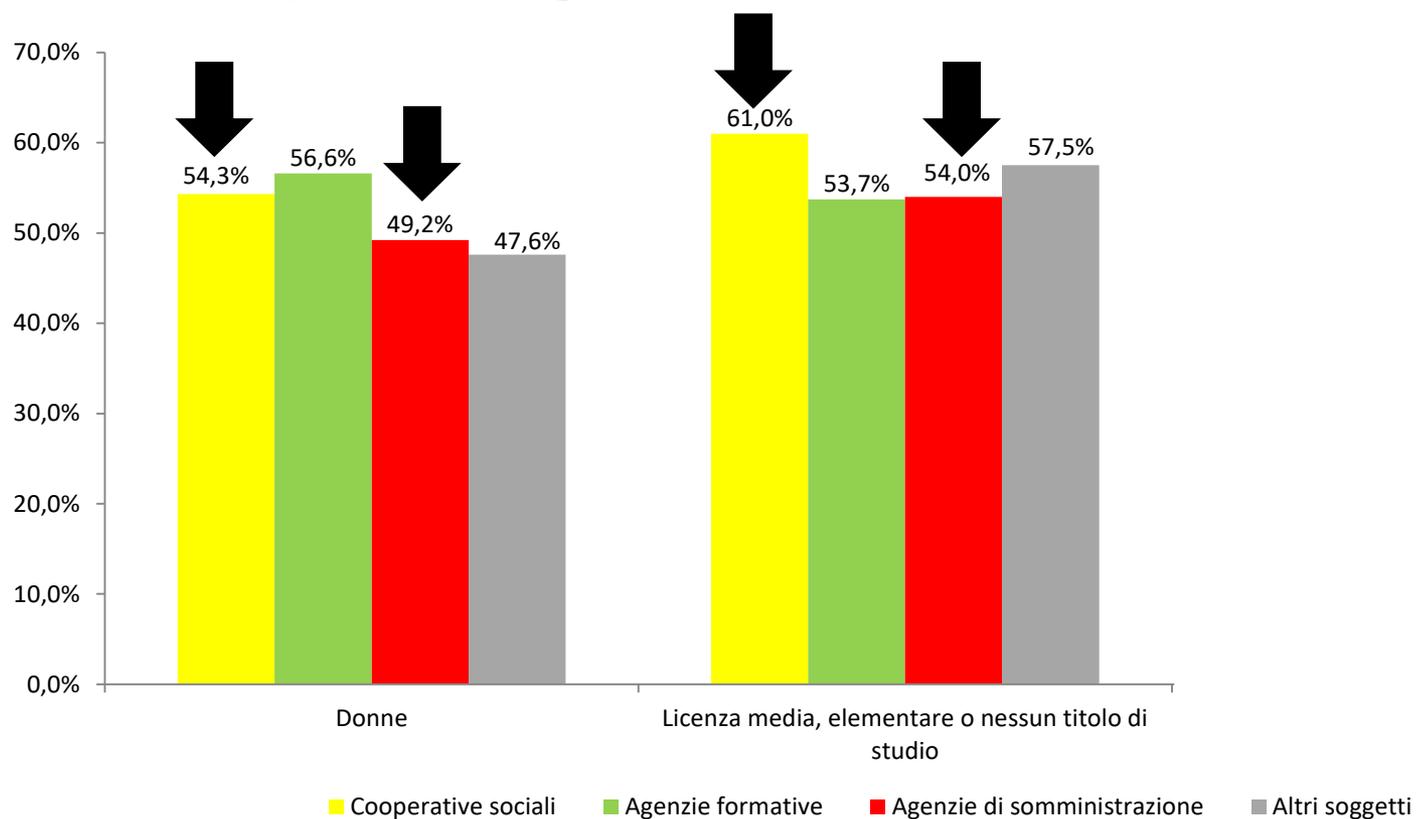


Fonte: monitoraggio al 30/11/2017



# A chi?

## Disoccupati di lungo periodo



Fonte: monitoraggio al 30/11/2017



# Le regole dei PAI

Ciascun PAI non può essere chiuso prima di 3 mesi dall'apertura

Regole per la riapertura del PAI orientamento in seguito ad un inserimento breve in azienda eccessivamente rigide e applicabili ad un numero esiguo di casi



Il destinatario può chiudere il PAI dopo 1 mese



# I case manager

## L'accreditamento

Obbligo di accreditare ciascun case manager in associazione ad uno specifico soggetto attuatore e a sedi predefinite:

- limitata possibilità di utilizzo flessibile in base alle reali esigenze delle sedi e ai picchi di attività
- integrazioni e sostituzioni dei case manager complesse, causa di rallentamento



Non è più obbligatorio associare case-manager a sede operativa predefinita



# Detenuti

L'obbligo di realizzare le attività di orientamento presso le sedi accreditate degli attuatori ha ostacolato l'adesione al programma dei detenuti



Tavolo con le istituzioni carcerarie per effettuare orientamento all'interno degli stessi carceri



# I meccanismi

Intercettare una domanda di lavoro adeguata da parte dell'agenzia per il lavoro

- radicamento territoriale
- specializzazioni settoriali

Produrre cambiamenti nei destinatari

- comportamenti (modalità di ricerca del lavoro)
- aspettative
- competenze relazionali (colloquio di lavoro; momenti di stress sul lavoro)
- modo di presentarsi

Incentivazione delle imprese

- materiale
- immateriale



# Conclusioni

Le potenzialità della valutazione di processo

## Teoria dell'intervento

- conferma delle ipotesi e precisazioni di dettaglio

## Attuazione dell'intervento

- modifiche incrementali su alcune regole e procedure attuative senza variare il disegno della politica



# Conclusioni

## I limiti della valutazione di processo

### Carattere indiziario delle evidenze e solidità variabile

- interpretazioni credibili e fondate (i tre trattamenti diversi)
- interpretazioni ragionevoli ma impressionistiche (destinatari per cui il Buono è utile, insufficiente o superfluo)
- ipotesi senza prove conclusive (la scrematura dei destinatari)

### Non stima gli effetti

- identifica gli effetti su singoli casi ricorrendo alla logica dell'argomentazione e non alla logica dell'inferenza statistica
- identifica nei casi studiati i meccanismi che verosimilmente hanno prodotto gli effetti

### La valutazione di impatto (quando realizzabile) integra la valutazione di processo

- capire meglio su quale target di destinatari è più opportuno concentrarsi, con quale trattamento e con quali soggetti attuatori



# Il Programma We.Ca.Re

**Misura 1: Azioni innovative welfare territoriale (Enti gestori servizi socio assistenziali)**

Misura 2: Progetti di welfare di comunità del terzo settore

Misura 3: Progetti di welfare aziendale (aziende e ass. categoria)

Misura 4: Progetti aziendali con effetti socialmente desiderabili (aziende)



# Le attività di valutazione

## Analisi su attuazione ed esiti

- fase di progettazione: 3 studi di caso (Alba Langhe Roero; Val Susa e Val Sangone; Orbassano)
- primo anno attuazione: classificazione contenuti progettuali + 61 interviste in profondità
- fase conclusiva dell'attuazione: 4 studi di caso (Alessandria; Borgomanero; Alba Langhe Roero; Pianezza)
- 2022/2023: analisi su governance e capitale sociale

## Network Analysis

- prima rilevazione nella fase iniziale
- seconda rilevazione nel corso dell'attuazione
- terza rilevazione dopo la conclusione (in corso)



# I 4 studi di caso nella fase conclusiva dell'attuazione

4 studi di caso (Alessandria, Borgomanero, Alba, Pianezza)

Domande:

- il programma We.Ca.Re ha promosso l'introduzione di elementi di discontinuità nelle politiche di welfare territoriale?
- che ruolo ha svolto l'evoluzione della pandemia da coronavirus?
- quali sono i giudizi espressi dagli attori locali in merito ai risultati conseguiti?



# Definizione dei problemi e strumenti di policy

Due tipi di discontinuità in linea con il modello del welfare di comunità :

Avviate modalità innovative per affrontare problemi consolidati

- Emergenza abitativa: accento su fascia grigia e housing sociale
- Minori e famiglie fragili: accento sulla prevenzione rispetto alla riparazione di situazioni già compromesse
- Inserimenti lavorativi soggetti fragili: maggiore attenzione al contesto aziendale («magister» dei tutor aziendali)

Avviate modalità innovative per affrontare problemi inediti/non affrontati

- Intervento per favorire sviluppo relazioni cooperative e forme di mutuo scambio in quartieri di edilizia popolare
- Catalogo interattivo on line di servizi e risorse disponibili sul territorio



# Le relazioni tra gli attori

L'attore pubblico ha svolto un ruolo di regia e talvolta gli elementi di discontinuità si riallacciano a pregresse esperienze già condotte dagli enti gestori

Significativo il ruolo svolto da esperti esterni e attori del privato sociale che sono spesso i soggetti che avevano sperimentato in precedenza le modalità innovative mutate dal progetto, anche all'interno di reti sovralocali

In definitiva:

- I Consorzi pubblici hanno provato ad aprirsi ad un rapporto di effettivo partenariato con altri attori
- Esperti e privato sociale si sono misurati con problemi di carattere gestionale talvolta per loro inediti



# I risultati percepiti

Giudizio complessivamente positivo, ma netta percezione che in molti casi si siano poste premesse che necessitino di ulteriore sviluppo per cogliere i frutti

Non si registrano passi avanti in merito alla uniformazione degli interventi e alla unificazione delle forme di gestione su territori più ampi dei Consorzi



# Conclusione

We.Ca.Re ha costituito una finestra di opportunità per stimolare l'avvio di alcuni cambiamenti incrementali delle politiche di welfare locale

- ha richiamato l'attenzione su problemi «refrattari»
- ha fatto emergere un potenziale latente di innovazione valorizzando esperienze innovative spesso già presenti ma allo stato embrionale

Tre leve:

- il richiamo all'innovazione sociale ha forzato gli attori ad individuare problemi e/o soluzioni con elementi di discontinuità
- il metodo suggerito del confronto multiattore ha favorito la ridefinizione dei problemi
  - la disponibilità di risorse aggiuntive ha reso interessante lo sforzo di innovazione agli occhi degli attori locali

