



**Trascrizione rivista dall'autore**

### **Intevento del relatore Susanna Zaccarin**

Il tema è **“la valutazione di impatto delle attività del terzo settore”**. Tema citato nel codice e che è ancora in una maniera abbastanza embrionale, ma che potrebbe avere una significativa e importante conseguenza in tutte le nostre riflessioni.

Buongiorno a tutti e grazie anche agli organizzatori e all'altro relatore, prof. Gri, di questa inversione di programma che, oltre a permettermi di raggiungere la mia sede, Università di Trieste, per partecipare alla seduta del Senato Accademico nel pomeriggio, mi consente, soprattutto, di completare il quadro dei vari contenuti e stimoli proposti dagli interventi che mi hanno preceduto e che hanno fatto riferimento alle caratteristiche generali della riforma del terzo settore.

La riflessione che mi permetto di proporre riguarda, in particolare, un ulteriore elemento contenuto nella legge di riforma che non mi pare sia stato molto sottolineato negli interventi precedenti, in quanto focalizzati sull'impianto generale della legge, e quindi sugli aspetti definitivi e normativi del terzo settore.

L'ulteriore elemento di novità contenuto nella legge è quello che riguarda la valutazione dell'impatto sociale. La valutazione delle attività previste è parte integrante dei principi ispiratori della legge di riforma.

In particolare, l'articolo 7 comma 3 definisce -dal mio punto di vista, abbastanza chiaramente- che cosa si intende e, nello specifico, cosa intende il Ministero del Lavoro per valutazione.

L'articolo 7 comma 3, recita:

*“il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali predispone linee guida in materia di bilancio sociale, (certamente tema più noto), e di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli*

*enti del terzo settore anche in attuazione di quanto previsto dall'articolo 4 della legge 106 comma 1 lettera O*". E non si ferma qui. L'articolo 7 non si limita a enunciare il fatto che il Ministero emanerà delle linee guida per proporre sistemi di valutazione dell'impatto sociale e che i soggetti destinatari dovranno in qualche maniera metterle in pratica, in attuazione appunto di quanto previsto dall'articolo 4. Ma fornisce anche – e direi che questo è un ulteriore elemento di apprezzamento del legislatore - che cosa si intende, ovvero quale è la definizione di valutazione dell'impatto sociale a cui si fa riferimento.

Per valutazione dell'impatto sociale si intende *“la valutazione qualitativa e quantitativa sul breve, medio e lungo periodo degli effetti delle attività svolte sulla comunità di riferimento rispetto all'obiettivo individuato”*. Ovviamente la scelta dei colori e dei grassetto nella presentazione è un modo per attirare la vostra attenzione sull'importanza di alcuni termini che sono utilizzati in questa definizione. Ho riportato anche l'articolo 4 comma 1 lettera O perché aiuta a qualificare meglio la definizione di che cos'è la valutazione dell'impatto sociale.

In particolare, l'articolo 4 nei vari commi, ma anche in quello più specifico della lettera O (che è abbastanza lungo) fa riferimento *“alla valorizzazione del ruolo degli enti tramite o mediante l'individuazione di criteri e modalità che sono improntati al rispetto di standard di qualità, impatto sociale del servizio, di attività, trasparenza e semplificazione* (termini ricorrenti che abbiamo già sentito in tutta la mattinata) *“nonché criteri e modalità per la verifica dei risultati in termini di qualità ed efficacia della prestazione”*. Anche se non sinonimi, valutazione di impatto e valutazione dell'efficacia sono termini ricorrenti. Quindi anche l'articolo 4 aggiunge qualcosa.

**Che cosa possiamo dire, in termini generali, di questo articolo?** Articolo che, almeno a mia conoscenza, fa sì che questa sia una delle poche leggi, se non addirittura l'unica, in cui è espressamente richiamato il tema della valutazione di quello che viene proposto.

La definizione della valutazione dell'impatto sociale che viene fornita è, inoltre, metodologicamente corretta. Quindi chi ha scritto questo testo, quantomeno, sa di cosa si sta parlando.

Ma alcune considerazioni aggiuntive possono essere proposte. La definizione è certamente corretta ma appare anche molto complessa. Comprende, infatti, vari elementi tutti ancora da declinare, soprattutto in relazione a quelle che saranno le linee guida che il ministero proporrà e che ancora ufficialmente non sono note.

La complessità deriva dal fatto che si fa riferimento, correttamente, sia agli aspetti qualitativi e quantitativi delle attività. Certamente tutte le attività del terzo settore, anche se non sono propriamente un'esperta come tutti quelli che mi hanno preceduto, sono caratterizzate da aspetti qualitativi e relazionali del rapporto che si instaura tra l'ente e il beneficiario, che appaiono difficili da inquadrare in indicatori di sintesi che usualmente hanno un focus più quantitativo o numerico e spesso con obiettivi diversi dall'analisi qualitativa.

Ma oltre a questo, che già di per sé – aspetti qualitativi e quantitativi- è un universo ampio, anche di metodi e di approcci, è evocato pure il riferimento temporale, altro universo particolarmente complesso. È certamente adeguato, quando si parla di valutazione, perché la valutazione, soprattutto di interventi, non può essere effettuata il giorno dopo che è stato fatto l'intervento. Ci sono delle ricadute di più lungo periodo. E qui infatti vengono considerate: ricadute o effetti a breve, medio e lungo periodo. Quindi un'attività di valutazione che certamente si estende in un periodo temporale sufficientemente e adeguatamente lungo, ma che ovviamente avrà anche obiettivi e tappe diverse.

E' richiamato, inoltre, il concetto di **comunità di riferimento**, concetto anche questo molto generale, molto ampio e che vedremo di dettagliare un po' meglio. Non c'è un unico destinatario bensì una comunità di riferimento. Ovvero stakeholder diversi con interessi diversi che eventualmente dovrebbero essere tutti tenuti in conto. E anche, il riferimento agli obiettivi delle attività, che possono essere ovviamente molto diverse perché il mondo del terzo settore è ampiamente variegato. Obiettivi dell'attività e anche dimensioni diverse in relazione agli obiettivi che possono essere oggetto di valutazione.

Infine, c'è un altro aspetto che vale la pena sottolineare rispetto alle implicazioni di quanto contenuto nell'articolo 7: l'obbligatorietà o meno della valutazione. Cioè tutti gli enti che operano nel terzo settore devono, con un qualche strumento e metodo, produrre, attestare valutazioni o essere soggetti a valutazione nel breve, medio, lungo periodo. Questo aspetto non è espresso in maniera esplicita o diretta, anche se all'interno di tutta la legge 106 indirettamente, e in particolare all'articolo 3 comma 1 che riguarda la previsione di sistemi di rendicontazione e controllo delle attività svolte, qualche indicazione viene fornita. In particolare, quando si parla di rendicontazione di controllo delle attività svolte vengono utilizzati dei termini quali obiettività e trasparenza, che sono termini usuali nell'analisi dell'impatto sociale e che devono essere inclusi quando si fa rendicontazione. Quindi, verosimilmente, è un modo indiretto per dire che anche questi elementi saranno da utilizzare per la valutazione di impatto.

Chi sono i soggetti valutatori ed eventualmente a chi spetta l'attività di monitoraggio?

Anche qui viene in aiuto l'articolo 4 che parla di *“affidatari dei servizi che si devono dotare di strumenti di valutazione”*. Chi potrebbe essere l'affidatario del servizio: l'ente pubblico? L'ente comunale o regionale? Anche questo è un aspetto da chiarire meglio e su cui riflettere. Questa mi sembra la platea adatta per capire chi sia l'affidatario dei servizi e quindi quali sono gli elementi che deve richiedere eventualmente agli enti che erogano questi servizi o producono beni, se sono enti di controllo. A tale proposito, il Ministero del Lavoro e Previdenza Sociale ha individuato le reti associative, quindi un livello superiore all'ente di terzo settore, i centri di servizio per il volontariato e anche (due entità nuove da istituire) il *Consiglio Nazionale terzo settore* e la *Fondazione Italia sociale*. Non mi dilungo su questo ma già l'articolo 7 ha delle ricadute su tutto ciò che non sono, a mio avviso, di poco conto.

Ancora un richiamo alla “comunità di riferimento” indicata nella definizione di impatto sociale. Gli attori coinvolti possono essere vari. Ne indico alcuni ma molto probabilmente non è un elenco esaustivo. Certamente il “policy-maker” è tra questi, a livello regionale o nazionale, livelli che hanno certamente necessità dei risultati della valutazione per comprendere come le politiche sociali promosse abbiano influenzato i risultati raggiunti, se le modalità di finanziamento e le risorse destinate sono state adeguate e così via. Ma anche, parlando di terzo settore, i “finanziatori e investitori esterni” i quali hanno bisogno forse, ex-ante, di disporre di elementi attendibili per identificare il ritorno degli investimenti realizzati ed eventualmente scegliere su quali attività investire. Ci sono poi i “cittadini” in senso lato, non soltanto come cittadini più o meno svantaggiati, destinatari diretti magari dell'attività o del servizio che viene prestato o erogato, ma proprio cittadini come comunità civile che ha l'esigenza e necessità di disporre di elementi sull'attività che viene svolta. Quindi destinatari di comunicazione sulla sostenibilità delle attività e iniziative, anche al fine di sensibilizzare tutta la comunità, come testimoniato anche dagli interventi precedenti. E, infine, gli “enti stessi del terzo settore” perché la valutazione è anche, forse prima di tutto, un'autovalutazione per monitorare, dall'interno, il progresso delle attività svolte ed eventualmente dai risultati conseguiti e, eventualmente, introdurre modifiche. In sostanza, quindi, prima di tutto, un processo di autovalutazione. Come già anticipato, la lista di attori potrebbe essere più lunga, può essere specificata in maniera ancora più precisa. Sono comunque attori diversi che presumibilmente hanno esigenze diverse in tema di valutazione, sia rispetto al tipo di risultati a cui sono interessati o *outcome*, come viene detto nella letteratura specifica dei risultati da valutare, ma anche ai risultati che sono collegati agli strumenti e ai metodi che possono essere utilizzati per fare valutazione.

**Ma cosa è “valutazione”?** Al di là della definizione indicata dalla legge, mi permetto di riproporvi questa definizione generale di valutazione, proposta dai colleghi Martini e Sisti, esperti di valutazione dell'Università di Torino, che contiene una chiara connotazione all'ambito pubblico nel senso di rilevanza collettiva dell'azione dell'intervento che deve essere valutata. La definizione, seppure abbastanza generale, contiene al suo interno, in modo ancora forse più preciso rispetto alle implicazioni -anche metodologiche- dell'articolo 7, alcuni elementi che vorrei portare alla vostra attenzione. Anche qui la scelta dei colori nella presentazione ha lo scopo di attirare l'attenzione su vari aspetti che non possono essere tralasciati. La valutazione è una attività tesa alla produzione sistematica di informazioni. Da statistica, di formazione e di professione, la produzione sistematica di informazioni vuol dire *dati* -elementi a cui siamo sempre molto affezionati, molto interessati e molto attenti- per dare giudizi su azioni pubbliche con l'intento di migliorarle. L'attività valutativa sottintende l'intento di raccogliere informazioni in maniera sistematica per dare un giudizio. Il termine giudizio non deve essere inteso con accezione negativa

ma è un giudizio che deve aiutare a capire che cosa si sta facendo ed eventualmente essere in grado di migliorare le azioni.

Un aspetto chiave riguarda quindi la produzione sistematica di informazioni, fondamento empirico e analitico della valutazione che è basata sull'osservazione della realtà. Non su impressioni. I dati possono anche essere di natura qualitativa, per esempio, sulla percezione che l'utente ha sulla necessità del servizio, sulle sue aspettative, sulla sua soddisfazione rispetto all'erogazione del servizio. Non deve essere un'attività autoreferenziale. Il giudizio in genere, prendendolo con una connotazione assolutamente neutra, deve essere basato su un qualche tipo di confronto. Questo è un aspetto che, tra l'altro, diversifica anche i vari metodi che sono stati proposti per fare valutazione. Un altro punto riguarda l'intento migliorativo, di fatto già detto, e poi il fatto che comunque si fa riferimento ad azioni pubbliche non tanto perché sia la pubblica amministrazione, lo stato che propone questi azioni, ma semplicemente perché è riferito a qualsiasi azione che ha una rilevanza collettiva.

Una seconda domanda, collegata alla definizione di valutazione, è **“perché si valuta?”** Anche qui, i già citati colleghi Martini e Sisti hanno individuato, tra le varie, almeno cinque motivazioni.

Ciascuna delle cinque, ha finalità diverse, a cui molto spesso corrispondono anche strumenti valutativi diversi. Dalla mia interpretazione, l'articolo 7 della legge di riforma del terzo settore di fatto le prevede tutte e cinque. La legge non ha ristretto -e questo certamente è un elemento positivo- l'attenzione su alcuni aspetti ma bensì indica una valutazione ampia a tutto campo che fa riferimento, verosimilmente, ad una definizione di impatto sociale, che era nella mente di chi ha scritto il testo legislativo e che, pur non essendoci una chiara e unica definizione, ha considerato le più accreditate e attuali. In particolare tra le più accreditate vi è quella riferita al concetto di catena di creazione del valore sociale. L'impatto costituisce l'anello finale di questa catena, ma gli elementi valutativi non dovrebbero limitarsi soltanto all'ultimo punto ma anche a tutti gli altri elementi della catena. La legge, sia nell'articolo 7 e nei richiami agli altri articoli, di fatto pare andare in questa direzione, puntando l'attenzione a tutti gli elementi della catena. Ovvero a partire dagli input, le risorse che vengono immesse nella catena fino ad arrivare all'analisi in termini valutativi appunto dell'outcome, cioè del risultato in termini finali. Proprio perché traspare questa attenzione a tutti gli elementi della catena è certamente auspicabile, anche se ancora non è certo fino a quando non saranno rese note le linee guida (sia per la redazione del bilancio sociale che sulla valutazione), che ci sia un allineamento nelle linee guida tra gli aspetti di rendicontazione, quindi bilancio sociale, e la valutazione dell'impatto sociale.

Pare ancora prematuro parlare di metodi di valutazione, tralascerei perciò questa parte anche perché alcuni sono un po' più complicati di altri e alcuni sono un po' più usati di altri.

Mi soffermo solo su una ultima riflessione: a che punto siamo oggi, novembre 2017, in merito al tema della valutazione del terzo settore.

C'è una commissione di lavoro che sta lavorando per la redazione delle linee guida, ci sono delle bozze non ufficiali che girano ma non ancora definitive per poter ragionare sulle loro implicazioni. Nonostante questo, a partire dall'emanazione della legge si sono susseguiti vari interventi e riflessioni di esperti di valutazione di impatto e, più specificatamente, di impatto sociale che hanno cercato di fornire il loro contributo sia dalla lettura della legge che dalla conoscenza delle caratteristiche del settore a cui la valutazione deve essere applicata. Alcuni punti, in particolare, hanno incontrato il favore di tutti gli attori che si sono confrontati su questo tema ed è auspicabile che tali punti siano recepiti dalle linee guida.

Dal punto di vista del metodo è difficile immaginare di individuare che ne esista uno unico, e se unico, migliore, tra tutti i metodi di valutazione per valutare interventi e organizzazioni che sono tra loro molto diverse per dimensioni, per tipo di attività, per modalità con cui l'attività del terzo settore e gli obiettivi vengono perseguiti.

L'auspicio è che nelle linee guida non venga calato dall'alto un metodo o dei riferimenti univoci a cui tutti devono attenersi per non rischiare di favorire (anche se qualche settore l'abbiamo avuto dalla relazione di Luca Gori) alcune aree e alcuni enti che operano solo in alcuni settori e schiacciare eventualmente gli altri, in genere i più piccoli. Si suggerisce invece che ci sia una varietà e articolazione di metodi che possono variare in considerazione degli obiettivi valutativi e del settore da valutare.

Se da un lato è evocata articolazione e flessibilità di metodi, dall'altro è anche diffusa la convinzione che sia comunque necessario disporre di un framework comune che possa essere condiviso quantomeno in termini di raccomandazioni da seguire. Questo per scongiurare che ciascun ente abbia la libertà di agire secondo le proprie preferenze, compromettendo la possibilità di confrontare risultati apparentemente simili ma valutati in modo diverso.

**L'auspicio generale sulle linee guida** è che queste siano più che altro una sorta di raccomandazioni da seguire e che siano sufficientemente flessibili e adattabili rispetto alle caratteristiche delle varie organizzazioni e che siano anche utili, per esempio, a definire strumenti di valutazione adatti soprattutto per la valutazione dell'operato del breve periodo che è la valutazione che coinvolge maggiormente l'ente, l'organizzazione stessa.

Un ulteriore aspetto condiviso -che mi fa sentire quasi in conflitto di interesse essendo universitaria ma che alla luce dei relatori al tavolo appare in qualche modo qui già attuato- riguarda il coinvolgimento delle università e dei centri di ricerca che hanno specifiche competenze in tema di valutazione. Questo potrebbe rappresentare un valore aggiunto e un utilizzo di competenze che, se applicate a casi reali, costituisce un vantaggio sia per la ricerca che per lo sviluppo dei vari metodi che possono essere proposti.

L'ultimo punto, che sottoscrivo in maniera ancora più forte, riguarda infine **l'importanza della raccolta di dati e informazioni**. E, aggiungo, dati e informazioni di qualità. Anche in questo

settore è assolutamente auspicabile che si diffonda una cultura dei dati. La fondazione IBM ha già avanzato qualche proposta in questa direzione. Una cultura dei dati che devono essere raccolti in maniera sistematica e non solo quando serve o perché è richiesto da qualcuno. La cultura dei dati deve accompagnare tutto il processo, anche in relazione a quanto la tecnologia e i metodi statistici offrono. Le parole chiave sono quelle note già da qualche tempo: *big data*, *data analytics* e in definitiva, comprendendole entrambi, *data science* che anche nel terzo settore deve cominciare a diffondersi.

**Per concludere**, l'articolo 7 non può avere una corretta applicazione, qualunque siano le raccomandazioni che saranno emanate, se non poggia su una cultura della valutazione condivisa e partecipata. Se la valutazione diventa un adempimento di tipo amministrativo e burocratico, allora quel bellissimo articolo si svuota di tutto il suo significato e implicazioni. Questa è una sfida, certamente non facile, ma che tutti gli operatori del terzo settore credo abbiano la volontà di cogliere. Grazie