

## **Gli indicatori tra costruzione teorica e spendibilità empirica: un caso di studio**

*Di Sebastiano Benasso, Mauro Palumbo, Stefano Poli, Università di Genova*

### **Abstract**

Il paper rende conto di un lavoro affidato al Dipartimento di Scienze Antropologiche dalla Regione Liguria, finalizzato alla definizione di un set di indicatori da utilizzare per la ripartizione del Fondo Sociale Regionale, che alimenta una parte consistente delle politiche sociali liguri, governate dal Piano Sociale Regionale e dai Piani di Zona. Gli indicatori da utilizzare trovano riscontro nella normativa regionale e nel Piano Sociale Regionale, come specificato più avanti. L'autonomo intervento dei ricercatori si colloca dunque all'interno di indicazioni normative e programmatiche abbastanza stringenti, anche se, come si vedrà, nel corso del lavoro si sono sviluppate interessanti retroazioni tra esiti del lavoro tecnico scientifico e ripensamento da parte del decisore dei criteri adottati (o della loro traduzione pratica), alla luce dei risultati ottenuti operativizzando dei criteri predefiniti. Si tratta di casi posti anche di recente sotto osservazione dalla letteratura italiana sugli indicatori (Parra Saiani, 2009; Bezzi, Cannavò e Palumbo, a cura di, 2010), che peraltro sono stati sempre caratterizzati da una feconda commistione tra impiego descrittivo-interpretativo e funzione pratica.

In casi come questo è abituale per il sociologo l'applicazione dell'approccio lazarsfeldiano (Lazarsfeld, 1965), quindi l'individuazione delle dimensioni principali di un fenomeno - che non potrà mai essere rappresentato nella sua interezza per poter essere "compreso" dalla scienza - e la successiva costruzione di variabili (indicatori) che permettano di rilevare tali dimensioni. Il lavoro che presentiamo in questo intervento ha mantenuto un certo grado di continuità con il paradigma lazarsfeldiano, pur aprendo ad una serie di riflessioni critiche al riguardo.

Emerge in particolare la continua retroazione tra indicatori, dimensioni e concetti indicati, che nel caso del loro impiego valutativo produce anche una maggiore consapevolezza delle implicazioni pratiche delle scelte adottate, sia sul piano metodologico che su quello politico. In questo modo si ottiene un risultato che produce innovazioni ed *empowerment* sia sulle modalità classiche di lavoro del ricercatore sociale, sia sui processi decisionali interessati.

### **1. Il caso di studio**

Come sopra accennato, le considerazioni sviluppate in questo *paper* hanno preso forma durante il processo di costruzione di una serie di indicatori per la ripartizione del Fondo Sociale Regionale: si tratta quindi di un processo del quale è immediatamente evidente la ricaduta "pratica" e che, allo stesso tempo, innesta all'interno del processo decisionale procedure proprie della ricerca sociale.

Una prima - e più ovvia - similarità è costituita dall'esigenza di trasparenza propria delle politiche pubbliche: la costruzione di un modello di distribuzione di fondi pubblici deve perseguire, in analogia con il procedimento scientifico, il massimo grado di pubblicità, controllabilità e ripetibilità<sup>1</sup>. In secondo luogo, la scelta di utilizzare indicatori per ripartire fondi comporta l'implicita - o forse solo in parte esplicita - definizione, da parte del decisore, di una serie di proprietà ritenute significative per discriminare il *ranking* dei destinatari. In forte analogia di quanto accade per la ricerca valutativa, infatti, il ricercatore che opera all'interno di un processo decisionale deve in primo luogo, come ricorda Bezzi

---

<sup>1</sup> Il processo partecipativo attivato ha portato alla condivisione delle procedure con i principali stakeholder, come si dirà, ma potenzialmente anche i destinatari finali del processo sarebbero in grado di controllarne i passaggi e di discutere le scelte operate al suo interno.

(2010; cfr. anche Palumbo, 2001), procedere alla ricostruzione degli obiettivi (in questo caso delle dimensioni), operazione che avviene anzitutto mediante un'analisi testuale (nel nostro caso la legge regionale e il Piano Sociale Integrato Regionale), ma che richiede successivamente un lavoro ermeneutico, condotto con i diversi stakeholder, necessario per giungere ad una loro operativizzazione che ne costituisce necessariamente anche una ridefinizione e reinterpretazione. Questa operazione si rivela di una certa complessità quando, come diremo, avviene in un contesto multistakeholder e in forma partecipata (cfr. Palumbo e Torrigiani, a cura di, 2009).

Base di partenza del lavoro è stata quindi la l.r. n.12/2006, che all'art. 56 ha stabilito i criteri di distribuzione dei fondi per la rete dei servizi sociali, elencando cinque principi economico-finanziari di riferimento<sup>2</sup>:

- a) perseguimento delle migliori prestazioni sociali, a partire dai livelli essenziali omogenei sul territorio regionale;
- b) compartecipazione alla spesa per interventi e servizi sociali e sociosanitari da parte delle amministrazioni locali;
- c) intensità della gestione associata ed integrata dei servizi sociali e sociosanitari nell'ambito territoriale sociale e nel distretto sociosanitario;
- d) bisogni di assistenza in rapporto con la situazione demografica e territoriale delle diverse aree geografiche;
- e) indicatori sulle entrate, anche potenziali, delle comunità locali e conseguenti azioni per un riequilibrio solidale in favore delle realtà con maggiore disagio.

In sede di Piano sociale integrato regionale 2007/2010 sono stati individuati alcuni indicatori che, ai fini della ripartizione del Fondo, operativizzano solo una parte dei principi sopra citati:

1. in riferimento al punto b): spesa comunale per la funzione sociale;
2. in riferimento al punto d): popolazione residente pesata secondo la composizione per fasce di età (minori/adulti/anziani) utilizzando l'incidenza delle singole componenti;

---

<sup>2</sup> Per l'esattezza, l'art. 56 della l.r. 12/06 prevede, ai commi 3 e 4, quanto segue:

3. Il Fondo Regionale per le Politiche Sociali di parte corrente è ripartito dalla Giunta regionale tra gli Ambiti Territoriali Sociali e i Distretti Sociosanitari e assegnato ai relativi Comuni capofila.

4. Nell'ambito della pianificazione regionale le risorse finanziarie disponibili vengono finalizzate anche a particolari obiettivi, quali:

- a) azioni di solidarietà per le comunità locali più deboli;
- b) particolari situazioni di emergenza sociale;
- c) interventi di valenza regionale;
- d) azioni innovative e sperimentali.

Il Piano regionale indica, a pag. 60, i principi sopra riportati e definisce poi con grande dettaglio il metodo di calcolo degli indicatori e le fonti da utilizzare. L'attività affidata al Dipartimento nasce proprio dalla preoccupazione del decisore regionale di meglio tradurre in indicatori tali principi, anche in vista di una modifica del Piano stesso per renderlo maggiormente funzionale ai principi ispiratori sopra detti.

3. in riferimento al punto e): Indice di Ricchezza Comunale (IRC) e capacità fiscale dei comuni (dati del patrimonio immobiliare e gettito ICI) corretta per il fattore di sforzo fiscale (ottenuto attraverso il calcolo della media comunale).

Esaminando i documenti emerge dunque che il decisore, ai vari livelli (legge regionale e Piano), si è già avventurato in una traduzione di alcune dimensioni in indicatori. Per la verità la lettura dei principi elencati sopra porta immediatamente in evidenza due aspetti: questi criteri non rappresentano precisamente dimensioni nel senso lazarsfeldiano, ma possono essere considerati come delle variabili (non sempre tradotte o traducibili in operazioni di rilevazione) che rinviano a dimensioni; in questo senso il decisore ha quindi già operato in modo implicito un passaggio tra dimensioni e variabili (indicate in modo esplicito), anche se poi alcune di queste variabili non sono state operativizzate. Curiosamente, lo studioso è chiamato ad agevolare l'attuazione di una legge regionale e dei relativi Piani seguendo un percorso inverso rispetto al modello deduttivo lazarsfeldiano: deve infatti ricostruire le dimensioni in base alle quali sono stati proposti alcuni indicatori, da un lato e, dall'altro, specificare meglio alcune dimensioni in quanto il Piano 2007-2010 non era stato in grado di tradurre in modo inequivoco in variabili o indicatori tutti i principi elencati nel testo di legge. Inoltre, il modo in cui tali variabili erano state operativizzate negli anni precedenti dagli uffici regionali non appariva pienamente coerente con i principi ispiratori della legge e dello stesso Piano. Quest'ultimo aspetto si configura come un problema di coerenza interna che richiama i vari passaggi lungo la scala di astrazione di cui parla Marradi (1984)<sup>3</sup>. Da un lato, infatti, ci è stato chiesto di operare una risalita lungo la scala di astrazione per effettuare una sorta di convalida (di tipo semantico) della coerenza delle variabili definite dal Piano con i principi contenute nella legge regionale e, dall'altro, di effettuare un'operazione di discesa al fine di operativizzare questi criteri, segnatamente nei casi in cui questo non era stato possibile in sede di prima applicazione del Piano, ovvero nei casi in cui gli effetti di tale operativizzazione non parevano coerenti con i principi di legge. In altre parole, il modo in cui era stato realizzato il riparto del Fondo appariva non pienamente coerente con i principi indicati dalla legge, ma il modo per migliorare la coerenza non risultava di immediata evidenza: non era chiaro cioè se fosse necessaria una operativizzazione "migliore" in termini tecnico-procedurali (scegliendo indicatori meglio raccordati con le dimensioni rilevanti) o in termini semantici (scegliendo procedure maggiormente coerenti con i principi di legge).

I nostri percorsi lungo la scala di astrazione hanno guidato non soltanto la scelta delle variabili da utilizzare per costruire gli indicatori, ma anche le modalità con le quali effettuare le elaborazioni. Infatti, il problema posto non è stato solo quello di tradurre in indicatori i principi e criteri definiti dal decisore, ma anche quello di effettuare elaborazioni coerenti con lo spirito della norma e del Piano. In altre parole, a mero titolo di esempio, il problema non è stato solo quello di identificare, relativamente al punto d) (bisogno di assistenza in rapporto con la situazione demografica e territoriale delle diverse aree geografiche), quali dati utilizzare e quali indicatori costruire, ma anche come tradurre questi indicatori in criteri di riparto fondi. Infatti la trasposizione di indicatori riferiti, nel caso in esame, alla popolazione, in criteri di riparto di fondi potrebbe produrre effetti diversi a seconda che si utilizzi la distanza dalla media o un ordinamento gerarchico e a seconda del modo in cui questi valori vengano applicati ai fondi da ripartire.

---

<sup>3</sup> Senza indulgere in dettagli, basti qui dire che parte degli indicatori implicati nella prima ripartizione dei fondi erano stati calcolati da altri servizi regionali, che non avevano specificato gli algoritmi di calcolo e questo aveva portato a una distribuzione considerata nei fatti non pienamente corrispondente a quella attesa in base ai principi di legge, senza tuttavia che i diversi stakeholder fossero in grado di capire il perché e il come.

## 2. Qualche riferimento alla teoria

Come osserva Bezzi in un recente contributo (2010: 9), di indicatori si parla molto e si fa largo uso, ma fra gli studiosi che se ne occupano non c'è univocità di vedute. In precedenti saggi (cfr. da ultimo Palumbo, 2010: 28-30) è stata operata la distinzione tra approccio sociologico e approccio statistico agli indicatori. Il primo segue lo schema deduttivo di Lazarsfeld, in forza del quale si procede alla scomposizione dei concetti in dimensioni, costruendo poi delle variabili articolate in indicatori, successivamente riaccorpate grazie alla costruzione di un indice. Il secondo concepisce invece l'indicatore come una elaborazione più o meno semplice di dati elementari, che "apporta al tema in questione un autonomo, potente, connettivo e controllabile *incremento conoscitivo*" (Cipolla, 1988: 362, corsivo nel testo). In questa accezione, una volta scomposto il concetto in dimensioni (come è accaduto nel caso trattato in queste pagine), si procede alla ricerca dei dati di base disponibili che permettano la costruzione di nuove variabili (gli indicatori, originate da elaborazioni statistiche dei dati di base) che si ritiene posseggano un adeguato potere di indicazione. E' evidente che questo secondo approccio, anche se condivide nel tratto iniziale (dai concetti alle dimensioni) il percorso deduttivo proposto da Lazarsfeld, segue nel tratto successivo un percorso induttivo (dai dati agli indicatori), che molto spesso porta ad una ridefinizione dei concetti e delle dimensioni attraverso gli indicatori usati (che a loro volta sono spesso condizionati dai dati disponibili<sup>4</sup>). A mero titolo di esempio si riporta il caso del principio d) citato dalla legge: bisogni di assistenza in rapporto con la situazione demografica e territoriale delle diverse aree geografiche. Nel caso ligure il disagio può essere ascrivibile sia alla quantità di potenziali portatori di bisogni sociali - meglio, di bisogni alla cui soddisfazione è destinato prioritariamente il Fondo Sociale - (approssimativamente, la popolazione anziana e i minori), sia alla sua distribuzione sul territorio, dal momento che al crescere della dispersione crescono anche i costi per soddisfare gli stessi bisogni (es. assistenza domiciliare integrata). I dati disponibili e più facilmente utilizzabili sono costituiti dal numero di anziani e minori e dalla densità di popolazione, ossia da proxy delle variabili indicate<sup>5</sup>, il cui grado di "prossimità" è tuttavia discutibile (sia Portofino che sperduti comuni dell'entroterra hanno la stessa densità e magari la stessa proporzione di anziani e minori<sup>6</sup>).

Sullo sfondo rimangono poi numerose questioni relative al carattere semantico o sintattico del legame tra indicatori e "proprietà" indicata<sup>7</sup> e sul carattere descrittivo-specificativo ovvero causale di tali relazioni. E' infatti ovvio che nel caso in esame alcune variabili costituiscano cause potenziali dei bisogni sociali cui le politiche sociali intendono almeno in parte rispondere (es., la quota di anziani), mentre altre forniscono una misura indiretta del grado in cui un Comune o gli stessi privati sono in grado di intervenire con risorse

---

<sup>4</sup> Per la verità anche seguendo il percorso "lazarsfeldiano" si ha comunque una ridefinizione dei concetti, in quanto, alla fine del processo, il concetto "indicato" assume caratteristiche diverse da quello inizialmente definito (anche senza abbracciare una concezione iperoperazionistica).

<sup>5</sup> E' chiaro che Comuni con la stessa densità potrebbero essere serviti in modo assai diverso da reti infrastrutturali; una operativizzazione più appropriata della "situazione territoriale" potrebbe essere costituita, ad esempio, dal tempo medio di trasferimento di un utente presso un certo erogatore di servizi o di un operatore domiciliare presso l'utente, ma ovviamente questo indicatore andrebbe costruito sul campo, con costi sproporzionati all'utilità.

<sup>6</sup> Un ulteriore vincolo alla selezione dei dati da cui trarre gli indicatori è costituito dalle caratteristiche che debbono avere per poter essere agevolmente impiegati. Come ricorda Zajczyk (1991), sono importanti, nel nostro caso, la reperibilità, la tempestività, la sensibilità, la disaggregazione territoriale.

<sup>7</sup> Uso volutamente le virgolette per non incorrere in una concezione "oggettivistica" dei caratteri investigati attraverso gli indicatori, come bene segnala Cannavò (1999).

proprie (es. l'Indice di Ricchezza Comunale o altri indicatori di entrate potenziali dei Comuni). Nel primo caso la scelta degli indicatori è maggiormente vincolata ad una teoria causale di riferimento (banalizzando, il grado in cui l'età o l'indigenza accrescono i bisogni di assistenza potrebbe costituire il fattore di ponderazione per cui si moltiplica la percentuale di anziani o di indigenti nella costruzione del coefficiente di riparto delle risorse), mentre nel secondo si tratta solo di trovare dei buoni "descrittori"<sup>8</sup>.

### 3. Le attività svolte

In concreto, il gruppo di ricerca ha cercato primo luogo di ricostruire le dimensioni sottese agli indicatori definiti dal decisore, evidenziando la centralità di tre tipi di variabili:

- il volume dei servizi offerti. Questa variabile è operativizzata considerando gli indicatori dai dati di spesa dei comuni per le attività per cui si ripartiscono i fondi. In questo caso la dimensione implicita consiste nel fatto di dover rispondere all'esigenza di continuare a garantire una serie di servizi erogati in passato, rendendo indirettamente la spesa un indicatore della quantità dei servizi erogati. Questo crea inevitabilmente una criticità, considerando come l'utilizzo esclusivo della spesa impedisca di valutare se questa spesa sia stata realmente efficace e sia stata erogata in modo efficiente<sup>9</sup>;
- il bisogno di interventi sociali nei diversi comuni. Questo fattore dipende dalla stima del bisogno della popolazione, definita in base alla percentuale di minori e anziani, le fasce che solitamente hanno maggior bisogno di servizi. Il peso attribuito a queste due porzioni di popolazione ai fini del riparto dei fondi è evidentemente arbitrario, perché altrimenti sarebbero necessari strumenti ben più fini per misurare l'entità dei bisogni e il relativo peso delle risorse necessarie; in questo caso si è quindi dovuto procedere in termini di approssimazione dell'importanza che il decisore attribuisce agli anziani e ai minori rispetto alla popolazione adulta;
- le "cifre" del bisogno inteso come condizione di maggior o minor disagio dei comuni a parità di bisogno della popolazione. Questo disagio è misurabile attraverso due diverse variabili: condizioni disagiate del comune (dispersione della popolazione sul territorio e conseguenti maggiori costi per raggiungere gli utenti; minore reddito procapite) e presenza di problemi sociali specifici, quali la presenza di minori non accompagnati o la concentrazione di stranieri provenienti da paesi ad alta pressione migratoria. In questo caso si è rilevato che i comuni di minori dimensioni dell'entroterra, caratterizzati da minor reddito procapite e maggiore dispersione sul territorio, sono anche quelli che presentano una minore incidenza dei bisogni sociali più acuti (che richiedono anche interventi più costosi e a totale carico dell'ente pubblico), bisogni che si concentrano maggiormente nelle aree più densamente abitate le quali, per altro verso, presentano una minor dispersione territoriale.

---

<sup>8</sup> In verità anche in questo secondo caso riscontriamo una pur latente dimensione di causalità. Infatti la maggiore o minore ricchezza pubblica e privata permette di investire maggiori o minori risorse in servizi assistenziali, a parità di altre condizioni rilevanti (propensione a intervenire in questo campo, strategie di *voice* degli utenti potenziali, ecc.) Si potrebbe sostenere cioè che la finalità descrittiva di certi indicatori adombri una casualità non esplicitata o esplicitabile interamente.

<sup>9</sup> In altre parole, la spesa è considerata un *proxi* della quantità di servizi resi (ipotizzando quindi una efficacia costante, ossia che a parità di spesa corrisponda parità di servizi resi) e della qualità degli stessi (ipotizzando che la qualità di tali servizi sia invariante o ininfluenza sulle scelte di allocazione delle risorse).

Sotteso alle variabili di cui sopra, esiste un ulteriore criterio “latente”, pur non essendo tematizzato dal decisore: è un criterio di premialità che vorrebbe favorire quei comuni che riescono ad investire delle risorse proprie aggiuntive o che riescono a far pagare agli utenti una quota della spesa sociale.

Da tener conto infine del fatto che il problema che poneva il decisore non era solo quello di individuare indicatori corretti in cui tradurre i tre tipi di variabili sopra evidenziati, ma anche quello di definire il modo in cui esse potevano essere impiegate nella distribuzione dei fondi e il peso che queste dovevano avere nel determinare il risultato totale.

È piuttosto evidente a questo riguardo l’omologia di struttura rispetto a quanto Majone e Wildavsky (1978) scrivono in merito agli obiettivi delle politiche: “gli obiettivi sono multipli (poiché vogliamo svariate cose e non una sola), contraddittori (perché vogliamo cose differenti) e vaghi (perché è così che riusciamo a trovare un accordo sull’opportunità di procedere senza che sia necessario anche un accordo su che cosa fare esattamente)”. Quando si costruiscono gli indicatori, più ancora quando si assegnano ad essi dei pesi, si deve considerare questa molteplicità, vaghezza e contraddittorietà degli obiettivi, facendo anche i conti con gli effetti di compensazione che nascono dall’uso di criteri contrastanti e che, potenzialmente, potrebbero portare ad un annullamento reciproco (un criterio compensa l’altro).

Nel nostro lavoro questi effetti di influenza reciproca sono stati valutati attraverso l’utilizzo di simulazioni che determinavano diverse quote di distribuzione dei fondi comunali in base alla variazione dei pesi assegnati agli indicatori. Comparando i casi limite in cui veniva assegnato peso uno ad un solo indicatore e zero ai rimanenti, era possibile sia capire il “potere discriminante” del singolo indicatore, sia decidere il peso da assegnare ad esso. In altri termini, la lettura dei diversi *ranking* comunali derivanti da simulazioni volutamente “sbilanciate” in favore di uno o l’altro indicatore ha permesso di evidenziare la ricaduta “pragmatica” delle operativizzazioni elaborate e, di conseguenza, di ponderare gli effetti di compensazione tra le diverse misure.

Sullo sfondo resta una questione aperta: la modalità con la quale il decisore definisce la ripartizione non consente di valutare direttamente efficacia ed efficienza dei servizi resi, perché i dati disponibili non permettono di ricavare informazioni utili al riguardo. In altre parole, non esistono indicatori (ricavabili con l’approccio “statistico”, partendo cioè da dati secondari) capaci non solo di stimare i bisogni “reali”, ma tantomeno di “premiare” i comuni più efficienti (capaci cioè di servire più utenti a parità di risorse) o più efficaci (capaci cioè di fornire servizi migliori a parità di costo). Ricollegandosi a quanto riportato in merito all’approccio statistico, in casi di questo tipo, per poter misurare un concetto si corre il rischio di doverlo modificare - rispetto alla definizione originaria - alla luce dei dati disponibili, e questo aspetto va esplicitato dal metodologo che, in primo luogo, deve informare il committente in merito alle possibili distorsioni che ne derivano.

Per quanto riguarda i dati selezionati per la costruzione degli indicatori riportiamo, sinteticamente, alcune considerazioni:

- A. perseguimento delle migliori prestazioni sociali, a partire dai livelli essenziali omogenei sul territorio regionale - per gli indicatori di spesa sono stati utilizzati i dati secondari derivanti dalla rilevazione Istat “Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli o associati” per l’anno 2006. La suddetta indagine descrive un’eterogeneità di unità di rilevazione/analisi (Zone, Distretti, Comuni), si è pertanto reso necessario ricondurre ogni dato a livello comunale, per poi ricostruire

opportunamente il dato per aggregati superiori attraverso somme o medie. Il discorso sui dati della spesa merita un'ulteriore specificazione: l'acquisizione delle relative informazioni ha reso necessaria una procedura di controllo della loro stessa validità, considerando come questi dati generalmente siano frutto di comunicazioni tra diversi enti e siano di conseguenza esposti ad un elevato rischio di distorsione dovuto alle diverse modalità di compilazione/interpretazione della richiesta. Attraverso la clusterizzazione operata su queste variabili si è quindi verificata l'eventuale corrispondenza tra volumi di spesa e dimensioni dei comuni, al fine di evidenziare eventuali incongruenze tra la spesa dichiarata e il bacino di utenza potenziale; in un secondo momento sono state condivise queste informazioni con il committente che ha provveduto ad effettuare, dove necessario, una pulizia del dato;

- B. compartecipazione alla spesa per interventi e servizi sociali e sociosanitari da parte delle amministrazioni locali – per questo indicatore si è utilizzata la spesa sociale comunale netta per l'anno 2008 (dato secondario fornito dal committente), rapportando tale cifra alla popolazione comunale;
- C. intensità della gestione associata ed integrata dei servizi sociali e sociosanitari nell'ambito territoriale sociale e nel distretto sociosanitario – l'indicatore è stato escluso in seguito alla verifica della scarsa adeguatezza dei dati disponibili in merito;
- D. bisogni di assistenza in rapporto con la situazione demografica e territoriale delle diverse aree geografiche - l'indicatore è stato sdoppiato in due dimensioni: Indice di Fragilità Sociale<sup>10</sup> ponderato sulla popolazione comunale e popolazione comunale moltiplicata per l'inverso del logaritmo della densità comunale.
- Una prima componente della fragilità sociale deriva dagli indici di dipendenza, laddove si riproduce la classica distinzione tra popolazione attiva e inattiva nel mercato del lavoro, evidenziando così coloro che producono attività e differenziando questi dalla popolazione dipendente.
- L'incidenza degli stranieri provenienti da paesi ed elevata pressione migratoria (nello specifico ligure si tratta soprattutto di rumeni, albanesi ed ecuadoriani) permette di fare luce su condizioni di particolare concentrazione del disagio, discriminando la presenza di popolazione straniera "upper" (particolarmente evidente per il contesto di Portofino) e la concentrazione di stranieri (soprattutto francesi) nell'area di confine imperiese.
- Come ulteriore descrittore della fragilità, si è optato per utilizzare il logaritmo delle altitudini delle case comunali perché, sul territorio ligure, la collocazione nei contesti dell'entroterra corrisponde ad un allontanamento dalle aree urbane e costiere che,

---

<sup>10</sup> L'IFS è stato calcolato utilizzando i seguenti dati:

- numero medio di componenti per famiglia - fonte: ISTAT 2008;
- indice di dipendenza generale – rapporto tra la popolazione inattiva (0-14 e oltre i 65 anni) e la popolazione in età da lavoro (15-64 anni) – fonte ISTAT 2009;
- indice di dipendenza giovanile – fonte ISTAT 2009;
- indice di dipendenza senile - fonte ISTAT 2009;
- incidenza degli stranieri provenienti da paesi ad elevata pressione migratoria sul totale della popolazione – fonte ISTAT 2008.

I valori delle distribuzioni comunali delle variabili sono stati moltiplicati per il logaritmo dell'altitudine comunale (considerando il posizionamento della casa comunale) – le cinque misure così ottenute sono state sintetizzate attraverso una media aritmetica.

tradizionalmente, godono di una maggiore dinamicità in termini economico-produttivi. L'altitudine si correla inoltre con la maggior presenza di anziani maschi single, che acuisce la pressione sui servizi<sup>11</sup>.

Tra le variabili inizialmente considerate, ma in seguito scartate pare esemplificativo, il caso della percentuale di donne divorziate. Apparentemente questo indicatore descriverebbe una condizione di disagio, considerando come soprattutto le madri single rappresentino una fascia di utenza potenziale dei servizi sociali; allo stesso tempo, tuttavia, il divorzio è maggiormente diffuso in presenza di condizioni di status elevate, correlandosi positivamente al titolo di studio, alla professione e alla residenza in prossimità aree urbane.

Il dato relativo alle pensioni di invalidità non è stato a sua volta utilizzato a causa della scarsa attendibilità "all'origine", considerando come il dato ligure superi nettamente la media del resto del nord Italia e, di conseguenza, suscita qualche perplessità in merito all'autenticità delle situazioni di disagio correlate.

E. indicatori sulle entrate, anche potenziali, delle comunità locali e conseguenti azioni per un riequilibrio solidale in favore delle realtà con maggiore disagio – per questo indicatore si è utilizzata la distribuzione dell'Indice di Ricchezza Comunale<sup>12</sup>.

La definizione dell'IRC è partita dalla selezione di una serie di variabili che sono generalmente correlate alla dimensione della ricchezza. In questa selezione si è reso necessario evidenziare quali variabili fossero effettivamente descrittive della sostanziale ricchezza comunale e delle risorse effettivamente disponibili per ciascun residente, ponendo attenzione, nello stesso tempo, alle variabili riconducibili ad espressioni di consumo e, pertanto, alla sfera culturale e di status. In questo senso, a titolo esemplificativo, la scelta iniziale di considerare la percentuale di automobili con cilindrata maggiore ai 2000 cc è stata rivista, considerando come il possesso di questo genere di beni risulti in realtà "trasversale" a diverse classi (non solo di reddito).

#### **4. Il posto della partecipazione**

La selezione dei dati è stata effettuata attraverso un metodo partecipato che ha cercato di coinvolgere gli *stakeholder* (quindi gli stessi destinatari dei fondi) e non solo il decisore nel processo di riconcettualizzazione dei criteri e di selezione e ponderazione degli indicatori; allo stesso modo si è condiviso il ragionamento riguardo alle conseguenze prodotte dall'uso di certe tecniche statistiche piuttosto che altre nell'effettuazione delle elaborazioni. Si è così dato vita ad un processo di confronto periodico in merito alla (ri)costruzione dei concetti e alla (ri)costruzione degli indicatori, condividendo decisioni operative - quali, ad esempio, l'esclusione dell'indicatore C dovuta all'insufficienza di dati relativi al grado di associazionismo dei comuni - e definizioni concettuali, mantenendo come criterio di

---

<sup>11</sup> Negli anni Cinquanta in Liguria l'emigrazione verso la costa ha riguardato soprattutto la componente femminile della popolazione; per questo motivo nelle aree interne, anche se l'età media più elevata dovrebbe produrre una maggioranza di donne, tradizionalmente più longeve, si ha invece un quoziente di mascolinità più elevato ed una conseguente maggior pressione sui servizi (cfr. sul tema Palumbo, 1993).

<sup>12</sup> L'IRC è stato calcolato utilizzando i seguenti dati:

- reddito per contribuente – fonte: ISTAT 2006;
- reddito per abitante – fonte: ISTAT 2006.

Si è calcolato l'inverso dei valori delle variabili di cui sopra, si sono sintetizzati i valori attraverso una media aritmetica e, per ogni comune, l'indice ha assegnato un valore calcolato sull'incidenza dello stesso sulla somma dei valori comunali.

collaborazione un certo grado di tempestività necessario a rispondere alle esigenze operative del decisore.

La questione della condivisione apre ad una serie di riflessioni significative. Innanzitutto – e questo è tema classico della ricerca valutativa – la partecipazione può migliorare l'efficacia degli indicatori, ma allo stesso tempo la finalità di distribuzione dei fondi può dare luogo a comportamenti opportunistici (ogni stakeholder può essere indotto ad attribuire importanza maggiore ai criteri che lo premiano). In secondo luogo, l'utilizzo dell'approccio statistico non può, per sua natura, tenere conto delle conseguenze dell'utilizzo dei dati durante la loro raccolta, accentuando indirettamente gli effetti di discrezionalità dovuti, ad esempio, ai diversi stili di produzione del dato. Il problema non si pone ovviamente per i dati demografici o finanziari, ma per quelli relativi alla spesa sociale dei Comuni, ottenuti attraverso la compilazione di schede piuttosto complesse, verificate poi dalla Regione.

Dalla centratura sulla partecipazione deriva inoltre un incremento dell'importanza che il gruppo di ricerca deve attribuire alla comprensibilità delle procedure utilizzate. Nel nostro caso, l'utilizzo delle simulazioni di ponderazione degli indicatori, così come l'applicazione di misure statistiche finalizzate a "sgranare" le distribuzioni di alcune variabili (come, ad esempio, il logaritmo delle densità comunale) hanno dato luogo ad elaborazioni sempre più raffinate dal punto di vista concettuale, ma difficilmente comprensibili da, quindi condivisibili con, gli *stakeholder* e, in un certo senso, progressivamente "scollate" dai criteri generali fissati dal decisore. In alcuni momenti del lavoro si è quindi resa necessaria una "semplificazione" del processo di trattamento dei dati, arrivando a fissare, come criterio di bontà delle elaborazioni, l'effetto prodotto sulle ripartizioni dei fondi. Questa potrebbe apparire come una soluzione contraddittoria perché, teoricamente, il sociologo dovrebbe "piegare" le elaborazioni statistiche a criteri impliciti nella visione dei decisori e, di conseguenza, produrre ripartizioni considerate eque; la realtà è però diversa: le variabili indicate dal decisore (con diversi gradi di operativizzazione) costituiscono un insieme di meta-criteri condivisi con gli *stakeholder* che non sono direttamente operativizzabili in quanto tali, ma costituiscono linee guida che consentono agli stessi soggetti coinvolti nel lavoro di ragionare assieme sull'accettabilità delle ripartizioni proposte. Nel corso del processo di condivisione è emersa e si è consolidata un'idea di quali fossero i criteri di equità complessiva della ripartizione (i criteri generali di stima del disagio, della premialità per chi riesce a mobilitare risorse e del supporto che va dato a chi non riesce a farlo a causa della cifra del proprio disagio ecc.), si è quindi continuamente transitato tra gli effetti dei riparti che seguivano i criteri di pubblicità, ripetibilità, controllabilità e le correzioni suggerite rispetto a risultati considerati non equi, operando delle retroazioni sia sulle modalità di elaborazione dei dati di base che sulle ponderazioni dei diversi fattori (e in definitiva sulle dimensioni iniziali). A nostro parere, questo movimento concettuale e operativo rappresenta uno degli aspetti più interessanti dell'esperienza, perché mostra come in un processo decisionale partecipato non si possa usare un criterio *top down* nel quale ad ogni *step* del percorso intervengono *stakeholder* e decisori e, successivamente, i tecnici "neutrali", meri esecutori delle scelte assunte a monte: di conseguenza, il risultato finale diviene accettabile proprio in ragione di questo coinvolgimento. Va infatti tenuto conto di come l'effetto del processo retroagisca sulla concettualizzazione iniziale e porti sia *stakeholder* che tecnici a modificare in corso d'opera la loro operativizzazione delle variabili, così come la scelta di utilizzo delle statistiche, fino ad arrivare ad una mediazione definita (in modo a sua volta condiviso) come adeguata.

Allo stesso tempo, in ottica valutativa, è evidente come l'utilizzo di proxy di efficacia ed efficienza basate sull'uso esclusivo di dati di spesa e di domanda potenziale, conduca comunque ad un *loop*, perché in un certo senso non stimola né a costruire misure di

efficacia ed efficienza, né ad usarle nei processi decisionali. Non spinge cioè alla ricerca dell'efficacia e dell'efficienza i beneficiari dei fondi, in quanto non contiene alcun elemento di premialità di questi aspetti. La definizione di una ripartizione realmente equa richiederebbe, d'altro canto, secondo l'approccio lazarsfeldiano, la costruzione di specifici indicatori di efficacia ed efficienza e la rilevazione dei dati necessari.

Effettivamente, il risultato della nostra ripartizione non fornisce risposte definitive in merito alla misura nella quale i fondi assegnati ai comuni rispondono alle esigenze del territorio, tantomeno rileva e premia l'efficienza della spesa e la qualità del servizio. Di qui la necessità di superare quello che abbiamo definito come "approccio statistico", che privilegia l'uso dei dati disponibili, fornendo al decisore una serie di indicazioni sulle modalità di rilevazione di informazioni che potrebbero consentire una ripartizione maggiormente corrispondente a criteri di premialità e non solo di continuità nell'erogazione dei servizi.

## Riferimenti bibliografici

- Bezzi Claudio, "Introduzione", in Claudio Bezzi, Leonardo Cannavò, Mauro Palumbo, 2010, a cura di, pp. 9-15.
- Bezzi Claudio, 2010, *Il nuovo disegno della ricerca valutativa*, FrancoAngeli, Milano.
- Bezzi Claudio, Cannavò Leonardo, Palumbo Mauro, 2010, a cura di, *Costruire e usare indicatori nella ricerca sociale e nella valutazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Cannavò Leonardo, 1999, *Teoria e pratica degli indicatori nella ricerca sociale*, LED, Milano.
- Cipolla Costantino, 1988, *Teoria della metodologia sociologica*, Milano, Angeli.
- Lazarsfeld P.F. (1965), *Méthodes de la sociologie: I. Le vocabulaire des sciences sociales*, La Haye & Co., Paris; [trad. it., (1969), *L'analisi empirica nelle scienze sociali – Volume I: Dai concetti agli indici empirici*, Il Mulino, Bologna].
- Majone Giandomenico, Wildavsky Aaron, 1978, "Implementation as Evolution", *Policy Studies Review Annual – 1978*, Beverly Hills, Sage, pp. 103-117.
- Palumbo M. (1993), *Tendenze demografiche e cultura urbana: il caso ligure*, in F. Martinelli e P. Guidicini (a cura di), "Le nuove forme di urbanità", Angeli, Milano, pp. 83-93.
- Palumbo M. (2001), *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, FrancoAngeli, Milano.
- Palumbo Mauro, Torrigiani Claudio (a cura di) (2009), *La partecipazione tra ricerca e valutazione*, FrancoAngeli, Milano Parra Saiani P. (2009), *Gli indicatori sociali*, FrancoAngeli, Milano.
- Palumbo Mauro, 2010, "Definizioni, approcci e usi degli indicatori nella ricerca e nella valutazione", in Claudio Bezzi, Leonardo Cannavò, Mauro Palumbo, 2010, a cura di, pp. 19-43.
- Zajczyk Francesca (1991), *La conoscenza sociale del territorio. Fonti e qualità dei dati*, Milano, Angeli