

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

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

# Cosa c'è di interessante?

- A) processo di costruzione indicatori in ricerca e in programmazione o valutazione (implicazioni decisionali)
- B) analogie e differenze
- C) interazioni tra concettualizzazione e operativizzazione

# Gli indicatori nella ricerca

- Nessuna scienza considera il proprio oggetto nella sua pienezza reale. Ne sceglie alcune proprietà e cerca di stabilire delle relazioni tra esse” (Lazarsfeld).
- tutte le scienze sociali devono affrontare il problema di muovere da osservazioni semplici per trarre inferenze su ‘oggetti’ più complessi (Lazarsfeld)

# Paradigma lazarsfeldiano

- 1. definizione del concetto => scomposizione in dimensioni;
- 2. scelta delle dimensioni rilevanti => individuazione di indicatori;
- 3. costruzione della definizione operativa => costruzione degli strumenti di “raccolta” dei dati;
- 4. misurazione degli indicatori => applicazione degli strumenti di misurazione alla realtà;
- 5. costruzione di un indice => regole o procedure per trasformare una pluralità di indicatori in un indice unico.

# Le caratteristiche:

- a) l'approccio *deduttivo*: la messa a fuoco del concetto precede la sua scomposizione in dimensioni e la misurazione;
- b) l'approccio *semantico*, secondo il quale il concetto è definito dalla comunità dei parlanti, scientifica o a base territoriale;
- c) la preoccupazione per la *misurabilità*: scomposizione in dimensioni per produrre misure semplici per fenomeni complessi
- d) l'utilizzo in chiave *esplicativa*: l'indicatore non serve per descrivere concetti, ma per individuare relazioni e per confermare teorie

# L'approccio "statistico"

- un indicatore è costituito da un'elaborazione più o meno elementare di dati statistici di base, che “apporta al tema in questione un autonomo, potente, connettivo e controllabile *incremento conoscitivo*” (Cipolla)
- rinvia “ad una teoria come ‘conoscenza tacita’, come insieme di osservazioni comunque dipendenti da riflessioni coordinate in cornici o reti conoscitive” (Cipolla)

# Approccio statistico:

- 1. analisi dei dati disponibili **rilevanti all'interno di un quadro concettuale predefinito** => analisi potenzialità informative dati “esistenti”;
- 2. raccolta dei dati => acquisizione dei dati;
- 3. costruzione di indicatori => effettuazione di elaborazioni elementari per esprimere le potenzialità informative dei dati raccolti;
- 4. ricostruzione dei concetti che si ritiene vengano “indicati” dagli indicatori
- 5. costruzione di un indice => aggregazione dotata di significato degli indicatori costruiti

# Le caratteristiche:

- A) approccio induttivo o bottom-up
- B) attenzione alla disponibilità dei dati
- C) problemi di sensibilità e di livello di aggregazione
- D) problema degli scopi per i quali i dati sono stati raccolti

# Induttivo, abduttivo, deduttivo

- in realtà le persone ricostruiscono i concetti per astrazione dagli indicatori specifici che usano per rappresentare i fenomeni
- La dimensione pragmatica interagisce con quella cognitiva (domanda di indicatori viene da policy making piuttosto che da scienza)
- non tutto ciò che è contabile conta e non tutto ciò che conta è contabile

# Inoltre ...

- Il processo top-down e bottom-up è iterativo
- Il concetto si chiarisce quando si articola/ esemplifica in indicatori
- Gli indicatori trovano un significato quando sono inquadrati in un concetto più ampio
- E l'uso pratico permette di chiudere il cerchio (concetti bene indicati e indicatori molto concettuali che non servono a niente hanno vita propria)

<b><i>Processo di costruzione degli indicatori</i></b>	<b><i>Processo di costruzione di un piano di riparto</i></b>
<b>1) definizione del concetto</b>	<b>1) definizione del criterio o dei criteri generali</b>
<b>2) scomposizione del concetto in dimensioni; scelta di quelle rilevanti</b>	<b>2) scomposizione in criteri specifici e operativi</b>
<b>3) costruzione della definizione operativa</b>	<b>3) definizione degli indicatori</b>
<b>4) misurazione degli indicatori</b>	<b>4) individuazione dei dati di base e delle elaborazioni da effettuare</b>
<b>5) costruzione di un indice, in base al “peso” di ogni dimensione sul concetto generale</b>	<b>5) costruzione di un indice, in base al peso dei diversi criteri di riparto</b>

# Il caso di studio

- Premessa

La l.r. n. 12/2006 “Promozione del sistema integrato di servizi sociali e sociosanitari” ha stabilito i **criteri di distribuzione** dei fondi per la rete dei servizi sociali, elencando cinque principi economico-finanziari di riferimento:

## I 5 criteri:

- 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.

# Dalla legge al Piano

- Indicatori del Piano sociale integrato regionale 2007/2010:
- No A)- efficacia e C)- gestione associata
- punto B)-compartecipazione della spesa: spesa comunale per la funzione sociale;
- punto D)- bisogni di assistenza: popolazione residente pesata secondo la composizione per fasce di età (minori/adulti/anziani) utilizzando l'incidenza delle singole componenti;
- punto E)-entrate per riequilibrio solidale: 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).

# Il mandato

- Rivedere il sistema di indicatori (**esplicito**)
- Trovare dati anche per i criteri non operativizzati dal Piano (**esplicito**)
- Costruire indicatori coerenti con la legge e il Piano (tipo di elaborazione e loro uso – **implicito**)
- Validare i risultati in termini di riparto fondi con i beneficiari (**implicito, in corso d'opera**)

# La ripartizione utilizzata in passato

- basata sulla condivisione dell'operativizzazione dei criteri indicati da legge regionale e relativo piano, attraverso tavoli tecnici rappresentativi delle esigenze dei singoli territori comunali.
- la distribuzione dei fondi, valutata ex post, risulta inadeguata in termini di risultati e presenta scarsa trasparenza dei criteri di assegnazione e, di conseguenza scarsa riproducibilità.

# La distribuzione comunale dei fondi secondo la precedente ripartizione

Considerando i fondi pro capite a livello comunale, la precedente ripartizione dava luogo ad una distribuzione caratterizzata da una forte variabilità

esempi:

- comuni di Armo e Rondanina– circa 200 euro pro capite
- comuni di Genova e Albisola Superiore – meno di 15 euro pro capite

La proporzione delle cifre pro capite arrivava (tra i suoi estremi) a un rapporto di 1 / 17

# La revisione del sistema di distribuzione dei fondi

- Si è operato su due livelli:

1. ricostruzione delle variabili “latenti” che sottostanno agli indicatori stabiliti dal decisore.

In questo ambito è emersa l’influenza di tre tipi di variabili:

- il volume dei servizi offerti;
- il bisogno di interventi sociali nei diversi comuni;
- le “cifre” del bisogno inteso come condizione di maggior o minor disagio dei comuni a parità di bisogno della popolazione

# segue

2. selezione delle variabili in vista della costruzione degli indicatori fissati dal Piano regionale:

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;

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 pro capite per l’anno 2008 (dato secondario fornito dal committente)

## segue

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 ponderato sulla popolazione comunale e popolazione comunale moltiplicata per l'inverso del logaritmo della densità comunale;

# segue

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

# La valutazione della nuova ripartizione

Impossibilitati ad avere:

- indicatori di efficacia dei servizi
- costi standard
- La bontà dei nuovi criteri di ripartizione è stata verificata come segue.

# segue

- gli effetti prodotti dalla distribuzione in termini di proporzione delle quote assegnate ai singoli comuni, verificando la bontà della distribuzione su di una cluster comunale e attraverso la valutazione degli stakeholder (il che presuppone un “indice latente implicito” di merito e bisogno)
- le variazioni percentuali rispetto alle quote assegnate dalla ripartizione precedente – questo criterio consente di mantenere continuità rispetto alla distribuzione precedente, evitando, dove possibile, “tagli” consistenti rispetto ai servizi erogati in precedenza.

# L'effetto dei singoli indicatori sulla ripartizione (propedeutica a ponderazione)

Ad ogni indicatore è stato inoltre assegnato un diverso peso, al fine di poter ulteriormente migliorare la distribuzione dei fondi; per compiere questa operazione si sono osservati gli effetti dei singoli indicatori, attraverso una serie di simulazioni che volutamente hanno “sbilanciato” la ponderazione su ognuno di questi.

# La nuova ripartizione

- ponderazione degli indicatori:
  - A) 0,2
  - B) 0,4
  - D1) 0,05
  - D2) 0,1
  - E) 0,25

La nuova ripartizione ha ridotto sensibilmente la disomogeneità in termini di fondi pro capite tra comuni con caratteristiche simili

# Lezioni tratte dall'esperienza

1. Vaghezza dei criteri richiede chiarificazione concettuale che spesso avviene ex post, dopo aver visto le conseguenze pratiche delle scelte metodologiche adottate
2. Uso di criteri potenzialmente contraddittori superabile con ponderazione “ragionata”

# Segue

3. Le definizioni operative danno contenuti ai concetti (o ai criteri) ma ne modificano anche i contenuti
4. L'accordo sul terreno pragmatico si traduce in un consenso sul terreno concettuale (e non viceversa)
5. I processi cognitivi e deliberativi sono interattivi iterativi e di apprendimento

# A sostegno del punto 1:

- “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)”

(Majone e Wildavsky)

# Differenze tra ricerca e programmazione

- In cognitivo il punto di vista del ricercatore è comunque prevalente, in programmatorio non necessariamente
- In cognitivo il ricercatore può garantire la gestione del processo cognitivo ma non sempre lo può fare in programmatorio
- La pluralità dei punti di vista (decisori, attuatori, destinatari) vanno considerati nella costruzione degli indicatori
- Gli effetti degli indicatori entrano in gioco e le posizioni degli stakeholder hanno più peso che in contesto cognitivo