

# LA VALUTAZIONE NEI SERVIZI: ALCUNE COORDINATE STORICHE E CULTURALI

a cura del gruppo di lavoro sulla valutazione dello Studio APS (1)

Lo sviluppo di studi, ricerche e investimenti organizzativi finalizzati ad incrementare le capacità di valutazione di progetti, prodotti e prestazioni nelle organizzazioni lavorative, ha acquisito negli ultimi anni una centralità sempre maggiore.

Nel contesto dei Servizi sociali e sanitari, questo orientamento diffuso alla produzione di azioni valutative, di qualità certificabili, di standard di prodotto e di servizio sembra dare luogo a nuove rappresentazioni e a nuove aspettative di Servizi, rispetto a come erano intesi nel passato dagli operatori e dai cittadini-clienti.

Da un lato, la ricerca di dimensioni controllate e verificabili dei prodotti sociali (siano essi servizi, progetti o prestazioni) appare rinfrancante, poiché rimanda alla possibilità di garantire e tutelare maggiormente i cittadini e, in generale, tutti gli interlocutori sociali e politici cui la produzione sociale è rivolta.

D'altra parte, le modalità attraverso cui questa nuova ricerca di qualità e valore viene perseguita appaiono spesso poco integrate con la cultura dei Servizi, rendendo poco conto della variabilità e soggettività dei fenomeni e dei problemi sociali a cui queste organizzazioni sono chiamate a rispondere. E' molto diffusa un'esigenza di oggettivazione dell'offerta dei servizi, che rischia di mettere tra parentesi l'attenzione all'individualità dei bisogni e alla necessaria contestualizzazione delle domande; così come è ricorrente il riferimento sia lessicale che metodologico ai contesti di produzione privata: aziendalizzazione, budgettizzazione, management per obiettivi, certificazione di qualità.

(1) L'elaborazione e la stesura di questo contributo è stata curata da un gruppo di lavoro dello Studio APS composto da soci, collaboratori e professionisti del settore interessati ad approfondire il tema della valutazione. Il gruppo era composto da: Marco Brunod, Maurizio Colleoni, Elena Giuliano, Claudio Pasotti, Salvatore Raffaele, Monica Savio, Walter Tarchini, Michele Testolina.



## LA FASE DELLA COSTRUZIONE DEI SERVIZI

(2) Questo tema è stato approfondito nel N. 3 di Spunti (giugno 2000) dedicato alla "produzione di valore nei servizi: la considerazione delle variabili economiche nei processi di riorganizzazione".

L'intensità e la persistenza del fenomeno valutativo sembra, così, assumere la sembianza di un evento paradigmatico, indicativo del cambiamento storico in atto nella nostra concezione politica, sociale e civile dei Servizi. Stiamo assistendo ad un cambio di scenario di cui la tematica valutazione-qualità è uno degli indicatori più evidenti: ma quali sono i propulsori di questo cambiamento e quali sono le connessioni e gli intrecci rinvenibili nella pur breve storia dei servizi socio-sanitari italiani?

Se valutare significa attribuire valore, e se "qualità" significa "qualcosa di buono", è interessante guardare alle diverse modalità attraverso cui, nella storia dei Servizi, si è orientata l'attenzione di legislatori, di operatori e cittadini alla ricerca e produzione di valore (2): come è cambiata la costellazione del valore-servizio dalla sua nascita ad oggi, e perché oggi, marcatamente, si sente il bisogno di "certificare" il valore che si produce, di dare luogo a marchi qualitativi di comparabilità standardizzata?

Quanto segue è un tentativo di guardare alla storia dei Servizi, attraverso l'analisi delle tappe principali di sviluppo e cambiamento del welfare italiano, osservando come si sono intrecciate nella storia le diverse attenzioni alla produzione di valore attraverso l'erogazione di servizi.

Storicamente la nascita dei servizi pubblici segna un momento fondamentale nello sviluppo della concezione moderna di Stato, come soggetto che si occupa e pre-occupa dei cittadini che rappresenta, deputato a prendersi cura dei loro diritti fondamentali e a promuoverne il bene-essere fisico, sociale e psicologico.

Gli interventi organizzati in campo sociale prendono un notevole sviluppo a partire dagli anni '70, quando si avvia l'istituzione del sistema dei servizi, anche per adempiere al dettato costituzionale che prevede che siano garantiti i diritti alla salute, alla crescita, al lavoro, ai rapporti familiari e quindi che i cittadini possano contare sul diritto alla sicurezza sociale.

Il Sistema Sanitario Nazionale, in particolare, vede la sua affermazione legislativa nel 1978, sospinto e prefigurato dall'azione dei movimenti sociali e ideali impegnati per il riconoscimento di questi diritti fondamentali. Ricordiamo il movimento delle donne, il movimento studentesco ed operaio e come il loro impulso abbia contribuito in modo sostanziale alla realizzazione di nuove normative che segnano il superamento dei precedenti riferimenti culturali ed in particolare delle logiche assistenziali orientate esclusivamente a fornire "rimedi" alle sofferenze, piuttosto che investire sui diritti costituzionali dei cittadini. Sono gli anni in cui: nasce la psichiatria territoriale con la Legge 180 che precede la Legge 833 di istituzione del SSN; vengono promulgate le Leggi sull'aborto, sul divorzio, sulle tossicodipendenze, sugli asili nido; si istituiscono i consultori familiari, si attivano i decreti delegati nelle istituzioni scolastiche, si inseriscono i bambini svantaggiati nelle scuole (3).

La proliferazione normativa si sviluppa facendo riferimento all'utenza dei servizi, individuata prevalentemente in base ai periodi evolutivi cui appartiene (infanzia, età adulta) o all'esposizione a condizioni di emarginazione sociale (handicap, tossicodipendenza, malattia mentale). Le leggi emanate circoscrivono l'ambito degli interventi sociosanitari e socioassistenziali e costituiscono il punto di partenza per definire le diverse forme del disagio.

Questa fase storica è fortemente caratterizzata da una tensione etica alla costruzione dello stato sociale e del ruolo di cittadino, è pertanto una **fase orientata alla produzione di valori**, alla valorizzazione della coscienza civile (sociale e politica), al riconoscimento delle appartenenze sociali e delle specificità di genere ed alla costruzione ed affermazione dei principi che devono sostenere la convivenza civile. I Servizi che vengono generati da queste spinte etico valoriali, rappresentano uno dei risultati più visibili di quest'epoca e per questo si sviluppano per definizione come esperienze di qualità, perché sono portatori di un bene che ha caratteristiche di universalità, un bene che è disponibile a tutti e che rappresenta tutti.

In questa fase nei Servizi non si manifesta quindi la necessità di

(3) Cfr. F. Olivetti Manoukian, Stato dei servizi, Il Mulino, Bologna, 1988.

## IL PRELUDIO NORMATIVO

sviluppare dei sistemi di controllo della qualità di ciò che si produce; infatti, essendo tra i principali produttori di valori sociali queste organizzazioni rappresentano in sé la possibilità di realizzarli, si configurano come esperienze di qualità in quanto offrono opportunità di identificazione e riconoscimento ed avvicinano lo Stato alle persone in situazioni di disagio. Durante questo periodo di forte investimento ed espansione nella vita dei servizi, si genera l'illusione che, così come la medicina è stata in grado di guarire molte malattie, anche i "bisogni sociali" possano essere risolti da interventi specialistici e mirati: un bisogno, un servizio, una soluzione.

Un aspetto che caratterizza la vita del welfare italiano, e che ha anche in parte inciso sull'esperienza dei Servizi, è rappresentato dalla rilevanza della *dimensione normativa*. L'enfasi posta sulla garanzia e tutela dei diritti fondamentali di cittadinanza, espressa attraverso la costituzione dei Servizi e la loro collocazione pressoché automatica all'interno della Pubblica Amministrazione, assume un valore particolare nel momento in cui la regolazione normativa dell'attività dello Stato diventa predominante e, nelle sue esasperazioni, un fine in sé. La strutturazione dei compiti istituzionali e la standardizzazione dei processi produttivi, risponde all'esigenza di garantire un trattamento uguale per tutti i cittadini, oltre che al bisogno di rendere visibili e trasparenti i percorsi operativi da adottare. L'esasperazione di questo orientamento genera in molti casi eccessive burocratizzazioni che contrastano con la necessità di mantenere la "persona-cittadino" come soggetto centrale dell'operatività. Da un lato le disposizioni normative tutelano la parità di trattamento per tutti, dall'altro le sue degenerazioni negano le differenze che invece esistono in modo sostanziale tra i bisogni, le esperienze e le personalità dei cittadini in quanto utenti. Le normative che si susseguono per dare ordine al sistema dei servizi da mezzo di tutela dei cittadini finiscono, molto spesso, per diventare solo strumenti per rendere prevedibile il lavoro e per sostenere e assicurare coloro che operano all'interno delle istituzioni pubbliche.

Nel caso dei Servizi, questa deriva normativa, il cui sviluppo non è storicamente databile né può dirsi generalizzato e comune a tutti i Servizi, ha contribuito a porre le basi per una progressiva presa di distanza dei cittadini dall'operato dei Servizi stessi.

E' difficile sostenere che la razionalità normativa sia ontogenetica ai Servizi. Sembra piuttosto più convincente l'idea che le involuzioni burocratiche si siano maggiormente affermate in quei sistemi organizzativi laddove è stato più difficile mantenere un rapporto equilibrato tra le brillanti premesse della nascita dei Servizi, e la constatazione che nella realtà le complessità presenti non erano magicamente risolvibili. E' possibile allora ipotizzare che in molte esperienze la razionalità delle norme ha sostituito difensivamente la razionalità dei valori istitutivi, anziché integrarsi con essa, quando la vitalità ingaggiante di quest'ultima ha dovuto fare i conti con la rottura dell'ideale di una società capace di risolvere le sue sofferenze sociali e individuali.

La difficoltà ad integrare in termini realistici le iniziali idealità con i vincoli e le difficoltà incontrate nella cruda concretezza quotidiana può essere interpretata come una delle ragioni che hanno favorito la cristallizzazione degli elementi valoriali presenti inizialmente che, non attualizzati e spesso ideologizzati, hanno poi alimentato la successiva crisi dell'esperienza dei Servizi. In questo senso, l'affermazione della razionalità normativa può essere storicamente considerato come il preludio alla fase successiva nella vita dei Servizi.

Sul finire degli anni '80 inizia un movimento di contrazione nella vita dei Servizi caratterizzato da due elementi principali:

1. la progressiva manifestazione della crisi dello Stato di Welfare, che porta ad una riduzione delle risorse disponibili e si orienta a tradurre il valore etico e sociale su cui sono stati fondati i Servizi in valore economico (4);
2. il rendersi evidente della *irrisolvibilità* di molti dei problemi sociali e sanitari di cui i Servizi si occupano.

La contrazione delle risorse economiche si accompagna ad

## LA FASE DELLA CONTRAZIONE E DE-COSTRUZIONE

(4) Vedi L. 502/517 del 1992.

una crisi generalizzata della politica, con la fine delle grandi contrapposizioni valoriali e ideologiche i confini politici diventano meno distinti; si apre “tangentopoli” e con essa la denuncia degli sprechi verificatesi nella Pubblica Amministrazione in ragione dei fenomeni di corruzione e della correlata cattiva gestione del bene pubblico. I Servizi, tra i soggetti più significativi del legame tra cosa pubblica e cittadini, vengono trascinati nella crisi di valori che attraversa il mondo politico. In alcuni casi sono coinvolti direttamente nello scandalo della corruzione, in generale sono presi di mira per la loro scarsa “efficienza o per la loro inadeguatezza, considerati tra le cause principali del dissesto della finanza pubblica, minati nella loro stessa ragione d’essere dalle discussioni sulla legittimità o meno di uno stato sociale nel nostro paese...” (5)

Il neo liberismo economico diventa la risposta, per lo più monolitica, alla crisi dei soggetti collettivi che sino ad allora erano stati i principali interlocutori delle attese sociali e politiche. Allo svoltare del nuovo millennio il declino delle forme collettive di rappresentanza sociale, lascia spazio all’ideologia della dimostrazione del valore economico che appare come l’unico valore certo e dimostrabile. Non è più sufficiente per i Servizi, così come per i Partiti e i Sindacati, accogliere le domande dei cittadini, garantire identificazione valoriale e politica, gestire e lavorare sulla complessità delle diversità sociali. Bisogna ora dimostrare con dati tangibili la concretezza dei risultati, il loro valore, la loro qualità.

La libera competizione tra soggetti pubblici e privati sembra essere la chiave di volta: si immaginano i servizi analogamente ad altri beni di consumo, ed i cittadini destinatari di servizi come acquirenti di beni, beni che vengono assimilati per capacità di definizione e rappresentazione di contenuto ai beni materiali, si entra nell’era del consumismo dei servizi.

Sociologicamente si passa dalla fabbrica come luogo del collettivo, all’azienda come luogo del privato, dell’individuale imprenditoriale dove tutto è possibile e soprattutto dove è possibile e più facile dimostrare il valore di ciò che si produce. Da qui la traslazione sui Servizi che si vogliono analoghi alla con-

(5) Da “La Qualità possibile”, G. Gervasio Carbonaro e G. Paletti Sbordoni, La Nuova Italia, 1995, pg.3.

cezione neo-smithiana della realtà aziendale, cioè prevedibili, regolabili e diretti dalla “mano invisibile del mercato”. Il mercato come soggetto in grado quasi automaticamente di produrre efficienza e qualità, porta anche alla trasformazione di elementi significativi presenti nello scenario della produzione di servizi pubblici. Il ruolo del privato sociale, già da anni presente nell’area della produzione di servizi alle persone, viene progressivamente ridefinito: si passa da una logica prevalentemente orientata a favorire cooperazioni tra pubblico e privato (6) a una visione competitiva delle relazioni tra questi diversi soggetti istituzionali. Quando questi orientamenti sono assunti in modo acritico o ideologico, ci si trova di fronte ad una sorta di ‘mito istituzionale razionalizzato’ (7), dove l’enfasi è essenzialmente posta sull’assetto aziendale prima ancora che sull’analisi del funzionamento reale.

All’interno di questo processo di trasformazione, avviene poi un cambiamento significativo nei legami tra Servizi e cittadini. La pluralità dei soggetti coinvolti in questa fase, le trasformazioni interne al sistema dei Servizi della Pubblica Amministrazione, i nuovi modelli di erogazione delle prestazioni, che gradualmente si strutturano, spingono i cittadini, attraverso le loro forme associative, a passare da una propensione più partecipativa a prese di distanza critiche sempre più connotate da elementi di forte sfiducia. Non è più scontato, infatti, che i Servizi rappresentino ed assolvano ai bisogni sociali e sanitari dei cittadini, ma vengono sempre più spesso formulate critiche nei confronti di modalità operative che tendono a consolidare la dimensione organizzativa anche attraverso metodiche, burocratizzanti e spersonalizzanti, ma che perdono di vista la soggettività degli utenti per rincorrere regolamenti asettici, che generano tempi troppo lunghi nelle prese in carico e nell’erogazione dei trattamenti.

Nei fatti è messa in discussione la titolarità dei tradizionali Servizi come produttori esclusivi di servizi pubblici. Mentre l’attivazione di coloro che sono i “portatori” dei problemi socio-sanitari e socioassistenziali (le famiglie, i gruppi e le associazioni locali ecc...) è enfatizzata, spesso in modo strumentale, come

(6) Questo tema è stato approfondito nel N. 1 di Spunti (maggio 1999) dedicato a “Enti Pubblici e Privato Sociale: collaborazioni, competizioni ed esternalizzazioni”.

(7) J.W. Meyer e B. Rowan, 1986, Le organizzazioni istituzionalizzate: struttura formale come mito e cerimonia, in P. Gagliardi (a cura di), Le imprese come culture, Iseidi, Torino.

“nuova” via per ridefinire i processi decisionali relativi al riassetto del sistema dei Servizi. Si sostengono e si rinforzano così, a scapito del ruolo dei servizi e in una prospettiva non solo difensiva, le esperienze di auto-organizzazione delle tradizionali associazioni di utenti e cittadini (i gruppi di auto-mutuo aiuto, le associazioni di familiari, il tribunale per la difesa dei malati, ecc...) e contemporaneamente si volge lo sguardo al volontariato, visto come possibile garante di partecipazione, di oblatività e di vicinanza.

Il volontariato ridiventa così un soggetto da cui attendersi una stabile offerta di prestazioni a carattere socio-assistenziale, modificando la logica proposta in passato dai significativi gruppi (8) che vedevano nelle loro attività uno spazio di sperimentazione e di testimonianza orientato a dimostrare la possibilità di affrontare problemi elusi dalle Istituzioni Pubbliche ma presenti nella vita sociale.

In questa fase della vita dei Servizi assistiamo al manifestarsi di due orientamenti valoriali generatori di quadri di riferimento e paradigmi di lettura della realtà sociale utili a comprendere gli sviluppi della fenomenologia valutativa.

1. Un valore che si ritrova e si ri-afferma in modo inedito è il **valore rappresentato dalla stretta alleanza tra dimensione economica e nuove tecnologie** (9) proposto dalla razionalità del mercato. Il macro-soggetto mercato introduce una nuova fiducia nella tecnica e nella possibilità di trovare strumenti e ricette risolutive delle questioni sociali. Si rinnova, attraverso una logica completamente diversa, la convinzione che ha caratterizzato i Servizi alla loro nascita, cioè l'idea che ad ogni problema si possa trovare la soluzione migliore. E' la visione di una razionalità ordinatrice, quella tecnico-economica, che attraverso meccanismi quasi automatici è in grado di auto-regolare la domanda e l'offerta di servizi, moltiplicando i soggetti produttivi ed offrendo maggiori opportunità di scelta ai consumatori. Si presuppone da un lato un'ampia prevedibilità e governabilità della realtà sociale e dei complessi fenomeni che la caratterizzano, insieme alla totale misurabilità della qualità delle pre-

(8) In particolare l'elaborazione prodotta negli anni '80-'90 dal CNCA - Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza - e dal MOVI, Movimento del Volontariato Italiano.

(9) Questo tema è stato approfondito nel N. 5 di Spunti (marzo 2002) dedicato a "Affetti e tecnologie nel futuro delle organizzazioni.

stazioni e del loro rapporto in relazione al costo; dall'altro la capacità da parte dei clienti-cittadini di esercitare una lucida selezione dei servizi offerti e dei soggetti erogatori. E' trasversale a questa concezione l'idea che si attui così una sorta di selezione darwiniana della specie dei Servizi: coloro che sono in grado di sopravvivere sul mercato senza l'intervento dello Stato, saranno le organizzazioni in grado effettivamente ed efficacemente di produrre ciò che serve, di rispondere ad una domanda sociale e sanitaria considerata lineare, circoscrivibile e standardizzabile, e di evitare quindi costi inutili. Il presupposto 'ontologico' di questa concezione della domanda è che il trattamento di tutte le problematiche sociali - insieme alle loro interrelazioni sanitarie - sia regolabile e valutabile attraverso un rapporto costi-benefici, sia cioè sottoponibile ad una logica di redditività economica. Si attiva qui lo stesso tipo di mistificazione diventato ricorrente quando si parla di teatro e cultura, generi considerati non redditizi, drammaticamente in perdita e a carico dello Stato: come se l'unica forma di rendimento delle attività culturali - così come nei Servizi che trattano problemi sociali complessi e non risolvibili - possa essere quella economica, e non l'incremento del livello culturale e delle capacità critiche dei cittadini oppure, banalmente, l'esercizio di un saldo controllo sociale sulle forme di devianza nel caso dei Servizi. Questa razionalità di ordine lineare, sostenuta da una concezione onnipotente della tecnica ha spesso esercitato una funzione tranquillizzante, anestetizzante rispetto alle preoccupazioni di cittadini ed operatori circa la de-costruzione dello stato assistenziale. Si sviluppa infatti una forte fiducia nelle dimensioni tecnico-strumentali possedute dalle professioni socialmente più accreditate, rischiando di sottovalutare l'irriducibilità di molti problemi sociali. In questo slancio neo-positivista si corre di fatto il pericolo di reiterare l'atteggiamento della fine dell'800 inizi '900 che tendeva ad espellere dal pensiero e dalla vista sociale tutte le dimensioni di disagio non affrontabili attraverso rimedi sicuri e definitivi.

2. L'altro elemento valoriale, che si ripropone con una nuova veste rispetto al passato, è il **valore dell'attivazione sociale** vista più come scelta individuale di aggregazione a gruppi eterogenei per perseguire interessi comuni relativi alla tutela dei propri bisogni sociali e sanitari. Questo orientamento pone una forte enfasi sulle dimensioni informali e partecipative e fa perno sulla riattivazione di rapporti di reciproca solidarietà. Per molti aspetti sembra di poter rintracciare il ricorso e la ricerca di una società *buona*, di rapporti 'morbidi' tra le persone laddove, da un lato, la razionalità strumentale del libero mercato prevede rapporti 'duri', epurati dalle dimensioni affettive ed emotive; mentre dall'altro la razionalità normativa come deriva difensiva dei Servizi smarrisce il rapporto con la "persona" ritrasformata in "caso".

## LE ATTESE DI QUALITÀ

In queste generali trasformazioni, negli orientamenti valoriali che tendono ad affermarsi, i Servizi, nella forma in cui fino ad oggi sono esistiti, perdono progressivamente rilevanza. Essi sembrano stare sullo sfondo in una sorta di smarrimento disorientamento dove appare difficile trovare forme di dialogo in grado di mettere in relazione i soggetti così diversi che oggi popolano lo scenario sociale...

Tornando alle domande di apertura, sembra allora che la tensione di questi ultimi anni a produrre azioni valutative, di ricerca di valore e qualità nei servizi prodotti si collochi in uno scenario complesso, dove gli elementi che connotano l'esperienza sociale e civile non sono, come in passato, riconducibili a codici interpretativi univoci e di facile identificazione.

Una dimensione che sembra essere pervasiva nell'esperienza di cittadini ed operatori è quella del *desiderio di qualcosa di meglio*. Intraprendere azioni di valutazione può allora permettere di produrre degli orientamenti, attribuire significati operando delle scelte rispetto alle molteplici possibilità di senso che la realtà può assumere. Valutare comporta allora indicare, trovare valore, decidere ciò che è importante e implicitamente ciò che non lo è.

La scelta di metodi di valutazione e ricerca della qualità che

garantiscono standard di riferimento, che siano in grado di produrre misure incontrovertibili, di dichiarare con certezza ciò che vale e per contro ciò che non è importante, sembra essere un'opzione rassicurante e per questo maggiormente percorsa. Il riferimento più frequente è ai percorsi di qualità attraversati dalle aziende produttrici di beni, poiché è la risposta immediatamente disponibile in grado di placare temporaneamente l'incertezza circa l'utilità dei beni sociali prodotti.

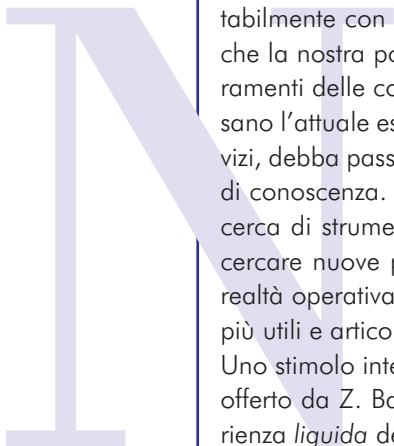
L'attesa di qualità, in questo senso, non è semplicemente etero indotta dall'affascinante assimilazione al rapporto prodotto-consumo di impronta aziendale, ma sembra essere un desiderio che accomuna operatori e cittadini: i primi alla ricerca di nuove modalità di rappresentazione del loro lavoro, che ne permettano un'appropriazione e una titolarità più consistente, i secondi alla ricerca di quelle garanzie di tutela e accoglimento dei bisogni che erano contenute nei principi fondatori dello stato sociale e che sono sempre meno certe.

Le attività di certificazione della qualità e di valutazione dei Servizi sembrano rappresentare in questa fase storica una categoria conoscitiva in grado di coagulare, nella sua promessa di significato, l'indignazione e il disorientamento per l'assenza di riferimenti certi, ed insieme la promessa dell'identificazione di valori universali, che siano di garanzia per il bene pubblico e per l'agire professionale.

La ricerca della qualità nei progetti e nei Servizi, in tal senso, denuncia lo scandalo dell'assenza di tutela, l'angoscia del disorientamento rispetto alla condizione sociale del cittadino e degli operatori. A questo proposito Eligio Resta suggerisce l'ipotesi interessante che "la pietra dello scandalo", etimologicamente collegata al fenomeno della lapidazione, rimandi alla violenza sacrificale che riduce, nel sacrificio pubblico, il problema di una violenza collettiva (10). Lo scandalo, in questo senso, sarebbe una forma di rimozione di una responsabilità collettiva che viene simbolicamente ridotta nel sacrificio di uno a favore di tutti gli altri. Lo scandalo della non qualità e la sua conseguente, parossistica, ricerca, potrebbe così essere interpretato come un fenomeno particolarmente ingaggiante a li-

(10) Seminario interno Studio Aps, dicembre 2000.

## FARE I CONTI CON LA "LIQUIDITÀ MODERNA"



vello collettivo perché in grado di rimuovere la responsabilità della perdita di valori e di senso nei legami sociali, attivando una delega a strumenti asettici, ritenuti pretestuosamente oggettivi, e a "esperti" portatori di una illusoria scientificità ordinatrice.

Il desiderio di qualificare sembra allora essere un'espressione importante dell'esperienza sociale attraverso il quale è possibile scoprire un ruolo interlocutorio, meno passivizzato, dei cittadini-consumatori e costruire un'etica dei Servizi meno auto-referenziale, la cui prossimità ai bisogni dei cittadini passa attraverso la scommessa del mantenimento dello Stato Sociale (11).

Il tentativo di comprendere le crescenti aspettative riposte sulle attività di valutazione, anche attraverso l'analisi di alcuni cambiamenti nei riferimenti valoriali che hanno caratterizzato l'esperienza di sviluppo del sistema dei Servizi, si confronta inevitabilmente con una questione *paradigmatica*. La sensazione è che la nostra possibilità di *pensare* e *concepire* possibili superamenti delle confusioni e delle fragilità valoriali, che attraversano l'attuale esperienza delle organizzazioni produttrici di servizi, debba passare attraverso la "scoperta" di nuovi paradigmi di conoscenza. Il disorientamento, il desiderio di buono, la ricerca di strumenti dall'oggettività incontrovertibile, invitano a cercare nuove prospettive di lettura e di interpretazione della realtà operativa dei Servizi che possano favorire comprensioni più utili e articolate dell'esperienza odierna.

Uno stimolo interessante e, per certi versi, inquietante, ci viene offerto da Z. Bauman (12) che richiama l'attenzione sull'esperienza *liquida* dell'era moderna, dove la presenza di riferimenti valoriali multipli, variabili, e dalla scarsa capacità di permanere nel tempo costituisce un impedimento alla *solidificazione* di dimensioni collettive in grado di sostenere l'esperienza individuale. La questione sembra risiedere nell'ostinato orientamento, ancorato al passato, verso la ricerca di strumenti che permettano la ricostruzione di una collettività in grado di declinare la dimensione individuale nella sua applicazione sociale di cittadinanza. E' come se le persone non trovassero più suffi-

(11) G. Scaratti e C. Regalia, *Approcci Metodologici alla Valutazione dei Servizi*, in *Valutazione e Qualità nei Servizi*, a cura di C. Regalia e A. Bruno, Ed. Unicopli, Milano, 2000.

(12) Z. Bauman, *Modernità Liquida*, Laterza, Bari, 2002.

cienti elementi di coagulazione o raggruppamento (talmente siamo costretti ad essere liquidi e flessibili) per poter esercitare consapevolmente anche il loro ruolo di cittadini, laddove lo status di cittadinanza presuppone la capacità di interagire efficacemente con coloro che, spesso impropriamente, si erigono a rappresentanti di valori che pretendono di essere universali. Questa condizione non caratterizza solo la sfera sociale e civile, ma sembra essere connaturata con lo sviluppo culturale ed economico, fortemente orientato all'immaterialità e alla mutevolezza.

Il problema è che non sono nuovi strumenti ciò di cui abbiamo più bisogno, non è l'attenzione alla costruzione e sviluppo di razionalità strumentali che ci può aiutare, poiché ciò in cui ci dibattiamo è una sorta di effimera esuberanza di valori che non riesce a trovare terreni di sedimentazione sufficientemente durevoli.

*"E' questo un nuovo tipo di incertezza che nelle parole di Gerald Schultze, 'deriva dal non conoscere i fini, che sostituisce la tradizionale incertezza derivata dal non conoscere i mezzi'... E' piuttosto una questione di considerare e decidere, a dispetto di tutti i rischi noti o semplicemente supposti, a quali dei molti, fluttuanti, seducenti fini a 'portata di mano' dare priorità... Contrariamente al suo predecessore, il Capitalismo leggero è ossessionato rispetto al valore" (13).*

La sfida sembra allora risiedere nell'elaborazione di quadri di riferimento, prospettive di pensiero e osservazione della realtà in grado di contenere la molteplicità dei riferimenti valoriali presenti, costruendo un paradigma fluido e dinamico in sintonia con la complessità dell'attuale contesto sociale. Occorre, soprattutto in campo valutativo, investire sulla **costruzione di significati** per poter elaborare **attribuzioni di senso** (14) che permettano di orientarsi nella fluida, dinamica e spesso disorientante esperienza attuale dei Servizi.

In questo scenario occorre ripensare la collocazione dei Servizi, nella consapevolezza che la ridefinizione del loro ruolo non può che avvenire attraverso il confronto con nuovi interessi e

UN RUOLO  
PRO-ATTIVO  
PER I SERVIZI

(13) Ibidem pag. 60.

(14) K. E. Weick, *Senso e significato nell'organizzazione*, Cortina, Milano, 1977.

(15) Il riferimento è qui anche alle suggestioni di R. Normann, *Ridisegnare l'impresa*. Quando le mappe cambiano i paesaggi. Etas, 2002, che vede nel ruolo di prime mover la soluzione ad un mercato caratterizzato da un dinamismo senza precedenti e per questo non più idoneo a strategie di lungo termine. L'aspetto che ci pare interessante, in questo concetto, è il tentativo di uscire da un paradigma di tipo funzionalista che tende ad immobilizzare le capacità di reazione dei diversi attori sociali, servizi ed imprese, all'interno di ruoli le cui funzioni stabiliscono un'interdipendenza dal carattere stabile, la cui stabilità è apposta orientata a mantenere il sistema sociale. La questione è che, se il nostro sistema è attualmente estremamente mutevole e non interpretabile secondo visioni univoche, la presenza al suo interno di mastodonti di stabilità risulta distonica anche da punto di vista funzionale.

## CONTESTUALIZZARE LA VALUTAZIONE PER CONTRIBUIRE ALLA COSTRUZIONE DELLA REALTÀ

Mentre ciò che è flessibile e cangiante è in grado di mutare forma e significato molto rapidamente, ciò che è stabile può essere troppo rigido e non integrabile.

pressanti attese espresse da una molteplicità di soggetti, portatori di diversi paradigmi di conoscenza, che richiedono di essere inclusi nella lettura dei problemi sociali e nella costruzione delle possibili risposte ad essi.

Le organizzazioni impegnate nella produzione di servizi alle persone si trovano a dover scegliere tra predisporre risposte di ordine re-attivo ai nuovi stimoli che provengono dal contesto socio-politico, o muoversi con una logica di tipo pro-attivo, capace di promuovere e dinamizzare il dialogo sociale (15). E' come se i Servizi dovessero esercitare un'azione di *fluida stabilità* attraverso la quale contenere e regolare le possibilità di integrazione sociale e di bene-essere delle persone. Tutto questo forse potrà essere realizzato se i Servizi, evitando eccessivi arroccamenti difensivi peraltro comprensibili e legittimi nella quotidiana esperienza dei restringimenti delle possibilità operative, saranno in grado di rappresentarsi non solo come vittime della contrazione dello stato sociale. Si rischia infatti di immobilizzare le opportunità di pro-azione dei Servizi, cioè le chances di dare luogo a nuovi scenari nei quali possa essere inclusa una razionalità rara di questi tempi: quella che accoglie, cerca di dare senso e di costruire ponti di significato tra le dimensioni più duramente prosaiche dell'esperienza quotidiana e le emozioni e i sentimenti che, se non trattati, rischiano di tramutare la nostra condizione di cittadini conviventi, in quella di individui incomunicanti.

Lo sviluppo di sistemi di valutazione delle attività dei Servizi, assumendo gli scenari prima descritti, non rimanda unicamente ad opzioni epistemologiche e metodologiche relative a come individuare e descrivere specifici fenomeni sociali e organizzativi e, quindi, alle strumentazioni che possono supportare questi processi conoscitivi su cui basare l'azione valutativa. Quanto finora evidenziato ci mette di fronte al problema che se non si comprendono queste tendenze si rischia di costruire dei sistemi di valutazione che, producendo rappresentazioni parziali e semplificate dei fenomeni organizzativi e sociali osservati, risultano essere assolutamente insufficienti per ri-conoscere la

realtà operativa dei Servizi e inutili per orientare trasformazioni e sviluppi.

Partendo poi dal presupposto che ogni intervento sociale, anche il più circoscritto, si realizza in uno specifico contesto che contribuisce a determinarne il valore, si può asserire che per sviluppare un adeguato sistema di valutazione, in un'organizzazione che produce servizi, non si può prescindere dal contesto politico, economico e culturale in cui essa opera e dalle reti di relazioni in cui è strutturalmente immersa. E' quindi importante che il sistema di valutazione si strutturi considerando in particolare:

- gli orientamenti **politico sociali** presenti, in quanto questi influenzano: da una parte la dinamica della domanda - offerta di servizi, dall'altra le attese nei confronti delle organizzazioni produttrici, la valenza del loro operato (riparativa, promozionale, integratoria....) e di conseguenza la definizione dei criteri per attribuire valore a ciò che si realizza;
- la **rete organizzativa** esistente e le sue specificità funzionali (la molteplicità e varietà dei soggetti presenti, le loro interazioni tra tendenze alla cooperazione e alla competizione, i continui riassetti nelle articolazioni territoriali e nelle competenze) per favorire un adeguato livello di partecipazione ai processi di valutazione e garantire una proficua utilizzazione dei risultati raggiunti;
- l'**ambiente operativo** in cui si realizza la relazione tra produttori e destinatari di servizi, quale luogo in cui coinvolgere attivamente i cittadini in un processo di valutazione dell'operato dei Servizi che può configurarsi come occasione per attribuire significati condivisi e ricercare contributi per orientare lo sviluppo dei Servizi stessi.

Le esperienze di valutazione dell'operato dei Servizi sono dunque parte integrante dei processi di costruzione sociale, in quanto tali sono inevitabilmente sottoposte a tensioni generate da dinamiche di potere in cui le conflittualità, come sempre accade, solo in parte possono essere ricomposte dalle propensioni alla cooperazione presenti. In questa ottica la valutazione acquisisce un significativo ruolo nella "costruzione della realtà"

che può essere, in relazione agli orientamenti dei suoi protagonisti, più o meno aperto all'entrata in gioco di diversi attori a diversi livelli.

Avendo a che fare con realtà consistentemente determinate dalle interazioni tra diversi attori sociali, ed esperienze di valutazione necessariamente legate alla natura di questi processi, ci pare possibile considerare la realtà sociale, nell'ipotesi weberiana (16), come una infinità indeterminata priva di un senso oggettivo, alla quale l'uomo dà ordine e senso, alla quale dà una "costruzione" alla luce dei suoi valori, e quindi affermare che in campo sociale non ci possono essere **valutazioni assolute**.

Per fare in modo che la valutazione si inserisca a pieno titolo nei processi di costruzione di una specifica realtà sociale occorre, quindi, che gli attori coinvolti siano in grado di accogliere le diverse interpretazioni espresse sui fenomeni osservati, nella convinzione che una sensata valutazione comune sarà possibile realizzarla se sarà possibile integrare le diverse prospettive di osservazione della realtà e i diversi criteri di attribuzione di significato a ciò che si è considerato.

Un percorso valutativo è dunque un'opportunità per attivare un processo dialogico che può favorire ricomposizioni e sviluppi sociali e organizzativi attraverso la costruzione di nuove relazioni capaci di generare rappresentazioni della realtà più sensibili alla complessità esistente.

(16) Cfr. M. Weber, Il metodo delle scienze storico sociali, Einaudi, Torino, 1958.