

**Liliana Leone,  
Francesco Mazzeo Rinaldi,  
Gabriele Tomei**

# **MISURE DI CONTRASTO DELLA POVERTÀ E CONDIZIONALITÀ**

Una sintesi realista  
delle evidenze

TEORIA, METODOLOGIA E RICERCA



# **AV**

**Associazione  
Italiana  
di Valutazione**

**FrancoAngeli**

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



L'Associazione Italiana di Valutazione (AIV) ha tra i suoi obiettivi principali la diffusione della cultura della valutazione. Per realizzare la sua mission AIV produce una rivista quadrimestrale, Rassegna Italiana di Valutazione (RIV) - edita da FrancoAngeli, diretta da Mita Marra e il cui Comitato editoriale è composto da Francesco Mazzeo Rinaldi e Gabriele Tomei - e promuove una collana editoriale, che qui si presenta.

*Direttore scientifico:* Mauro Palumbo.

*Comitato scientifico editoriale:* Stefano Campostrini, Guido Pellegrini, Nicoletta Stame.

La collana si prefigge la diffusione della cultura della valutazione in Italia. Si articola in tre sezioni, cui i testi sono assegnati anche sulla base del giudizio di referee anonimi:

- *Teoria, metodologia e ricerca* comprende testi di carattere teorico e metodologico, manuali di valutazione di carattere generale o settoriale, antologie di autori italiani e stranieri.
- *Studi e ricerche* accoglie rapporti di ricerca, selezioni di contributi a Convegni, altre opere, monografiche o antologiche, che approfondiscono la valutazione all'interno di un contesto specifico.
- *Strumenti* ospita testi più brevi, dedicati a una tecnica o a un tema specifico, orientati all'utilizzo diretto da parte del fruitore, rivolti di norma a un pubblico di professionisti e operatori.

*Comitato scientifico (della Collana e della RIV)*

Maria Carmela Agodi	Università di Napoli "Federico II"
Gianluca Argentin	Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano
Giovanni Bertin	Università di Venezia
Ferruccio Biolcati Rinaldi	Università di Milano
Raffaele Brancati	MET-Monitoraggio Economia e Territorio
Daniele Checchi	Università di Milano
Costantino Cipolla	Università di Bologna
Guido Corbetta	Università Bocconi
Ugo De Ambrogio	IRS, Milano
Bruno Dente	già Politecnico di Milano
Antonio Fasanella	Sapienza Università di Roma
Oswaldo Feinstein	Valutatore indipendente
Kim Forss	International evaluator
Dora Gambardella	Università di Napoli "Federico II"
Giampietro Gobo	Università di Milano
Sebastian Lemire	University of California at Los Angeles, UCLA
Andrea Lippi	Università di Firenze
Andrea Mairate	Commissione europea - Institute for European Studies
Giuseppe Moro	Università di Bari
Daniela Oliva	IRS, Bologna
Katia Papazian	Institut Polytechnique de Lausanne
Domenico Patassini	Università IUAV di Venezia
Aline Pennisi	MEF
Carlo Pennisi	Università di Catania
Donatella Poliandri	INVALSI
Laura Polverari	University of Strathclyde, Glasgow
Claudio Radaelli	University of Exeter
Emanuela Reale	CNR, Roma
Maria Stella Righettini	Università di Padova
Barbara Romano	ASVAPP
Paolo Severati	INAPP
Claudio Torrigiani	Università di Genova
Giancarlo Vecchi	Politecnico di Milano
Alberto Vergani	Valutatore indipendente

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

**Liliana Leone,  
Francesco Mazzeo Rinaldi,  
Gabriele Tomei**

**MISURE  
DI CONTRASTO  
DELLA POVERTÀ  
E CONDIZIONALITÀ**

Una sintesi realista  
delle evidenze

**FrancoAngeli**

Il volume è stato realizzato con il contributo del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Pisa.

Copyright © 2017 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# Indice

<b>Introduzione</b>	pag.	9
---------------------	------	---

## Parte I

<b>1. Come sintetizzare le conoscenze prodotte da studi e valutazioni: scopo e metodi delle revisioni sistematiche, di <i>Liliana Leone</i></b>	»	17
Introduzione	»	17
1.1. I principali approcci di revisione sistematica	»	20
1.2. Un approfondimento sulla sintesi realista	»	30
1.3. Il ruolo delle revisioni e della teoria del programma nella valutazione delle politiche di coesione dell'Unione Europea	»	40
<b>2. Le politiche di contrasto alla povertà in Europa, di <i>Gabriele Tomei, Matteo Villa, Silvia Ciampi, Laura Stopponi</i></b>	»	43
2.1. Evoluzione storica delle politiche di contrasto alla povertà	»	43
2.2. Verso un modello europeo di politica sociale	»	46
2.3. Le politiche di contrasto alla povertà dall'Agenda Sociale Europea (2000) alla Strategia Europa 2020	»	48
2.4. Le politiche europee di contrasto alla povertà: il <i>Social Investment Package</i> (2013) tra attivazione e condizionalità	»	52
2.5. Governance e implementazione dei sistemi di welfare	»	55

<b>3. I programmi di trasferimento monetario per il contrasto della povertà: idee chiave e strategie</b> , di <i>Liliana Leone</i>	pag.	62
3.1. Strategie di protezione sociale e contrasto della povertà	»	62
3.2. Il disegno di programmi di trasferimento monetario condizionato e incondizionato	»	67
3.3. Le dimensioni e i meccanismi delle condizionalità	»	71
3.4. L'efficacia degli schemi di trasferimento monetario con condizionalità nei paesi in via di sviluppo e rischi di dipendenza dagli aiuti	»	77
3.5. La rete dei servizi	»	75

## Parte II

<b>4. La sintesi realista applicata ai programmi di trasferimento monetario condizionato</b> , di <i>Liliana Leone</i>	»	83
4.1. Il contesto istituzionale di riferimento	»	83
4.2. Quesiti di valutazione alla base della revisione	»	86
4.3. Ricostruzione della teoria del programma alla base di schemi di Trasferimento Monetario con condizionalità	»	88
<b>5. Efficacia delle misure di trasferimento monetario con condizionalità</b> , di <i>Liliana Leone</i>	»	100
5.1. La fase di arruolamento (take-up) dei beneficiari	»	101
5.2. Efficacia delle strategie di welfare-to-work e di inclusione attiva	»	111
5.3. Efficacia degli schemi di trasferimento monetario con condizionalità nel settore dell'istruzione	»	139
<b>6. I meccanismi implementativi e i processi di integrazione negli schemi di supporto al reddito</b> , di <i>Liliana Leone, Francesco Mazzeo Rinaldi</i>	»	153
6.1. Misure di inclusione attiva e modelli di coordinamento e integrazione dei servizi	»	154
6.2. Effetti del decentramento sull'offerta e sui costi	»	165
6.3. Delega delle funzioni agli enti locali e funzionamento dei programmi	»	170
6.4. Influenza dei modelli di case management sui comportamenti dei beneficiari e gli esiti dei programmi	»	175



<b>7. Discussione, conclusioni e implicazioni per le policy, di</b>		
<i>Liliana Leone</i>	pag.	178
7.1. Meccanismi di accesso al programma	»	183
7.2. Condizionalità inerenti l'occupazione e ricadute sul reddito e il benessere dei minori	»	184
7.3. Genitori single e condizionalità sull'occupazione	»	186
7.4. Condizionalità nel settore dell'istruzione	»	187
7.5. Il rispetto delle condizionalità: il ruolo dell'enforcement e delle sanzioni	»	190
7.6. Il case management integrato e i modelli organizzativi	»	193
7.7. Riformare la teoria del programma: come agiscono i TM con condizionalità sull'occupazione	»	195
7.8. Conclusioni e implicazioni di policy	»	197
<b>Riferimenti bibliografici</b>	»	207

## **Glossario**

*Sigle utilizzate nel testo*

CCT - Conditional Cash Transfer

CE - Commissione Europea

FESR - Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

FSE - Fondo Sociale Europeo

OCSE (anche OECD) - Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico

SNV - Sistema Nazionale di Valutazione

TM - Trasferimenti Monetari

TMC - Trasferimenti Monetari Condizionati

TMI - Trasferimenti Monetari Incondizionati

UE - Unione Europea

## Introduzione

Le misure di trasferimento monetario condizionato (TMC), denominate anche Conditional Cash Transfer (CCT) nella letteratura anglosassone, nascono a metà degli anni '90 in America Latina giocando un ruolo chiave nelle strategie anti-povertà e si diffondono velocemente in India, in Africa e in altri paesi (World Bank, 2015; Evans, Popova, 2014; Aber, Rawlings, 2011; Samson, 2009; Coady *et al.*, 2004). Secondo la definizione data in una pubblicazione della World Bank e dedicata a questo tema (Fiszbein, Schady 2009), i programmi di TMC sono quei programmi che hanno il duplice scopo: di ridurre gli attuali livelli di povertà trasferendo risorse monetarie ai poveri e di ridurre la povertà futura attraverso investimenti in capitale umano.

Nei paesi ad alto reddito i programmi che includono trasferimenti monetari condizionati sono stati ampliamenti utilizzati nel settore dell'istruzione, nell'ambito delle strategie di sostegno al reddito centrate sull'occupazione e la riduzione della dipendenza dai sussidi pubblici, dette strategie di welfare-to-work e più recentemente in quasi tutti gli schemi di reddito minimo garantito. Nell'Unione Europea l'utilizzo di condizionalità connesse all'occupazione, e talvolta alla crescita di capitale umano cioè all'istruzione dei minori, sono parte integrante degli schemi di reddito minimo garantito, della strategia per l'inclusione sociale 'attiva' e delle strategie integrate per contrastare la povertà infantile e lo svantaggio sociale (European Commission, 2013). Le condizionalità sono parte integrante delle politiche di 'attivazione' (European Commission, 2008) che combinano le tre componenti dell'inserimento nel mercato del lavoro (compresi mercati del lavoro in grado di favorire l'inserimento), di un adeguato sostegno al reddito e dell'accesso a servizi di qualità.

Mentre esistono molte revisioni della letteratura, commissionate spesso da organismi internazionali come la Banca Mondiale e l'OCSE, mirate a sintetizzare le evidenze di programmi di TMC realizzati nei paesi in via di sviluppo, quelle realizzate nei paesi con economie avanzate esplicitamente centrate su questo tema sono molto limitate. Con il termine revisione sistematica si intende una sintesi di studi primari che, a partire da obiettivi

esplicitati in anticipo, segue una metodologia replicabile sistematica e trasparente di ricerca della letteratura, inclusione/esclusione degli studi sulla base di chiari criteri ed estrazione e sintesi delle informazioni dal corpo di conoscenze che ne scaturisce. Laddove esistono revisioni sistematiche sui TMC nei paesi OCSE sono limitate a singoli settori (es: prevalentemente condizionalità riguardanti l'istruzione dei minori) e suggeriscono di indagare meglio i meccanismi attuativi attraverso cui gli schemi di TMC influenzano il comportamento umano e gli effetti positivi o negativi che si associano alle condizionalità e alle sanzioni (Tarki, 2014).

È a partire da questi presupposti che nasce il presente lavoro di revisione della letteratura che si focalizza sui programmi realizzati nei paesi dell'area OCSE e quindi con sistemi di welfare più consolidati. Lo scopo è molto ampio ed è quello di individuare i fattori che favoriscono l'efficacia delle misure di TMC realizzate nei paesi dell'Unione Europea, in Canada e negli Stati Uniti, rivolte a famiglie con minori e mirate a ridurre la povertà e la dipendenza da sussidi pubblici e ad aumentare l'occupazione e gli investimenti in capitale umano.

L'obiettivo del lavoro di revisione è stato duplice. L'obiettivo primario era quello offrire input ai soggetti chiamati a disegnare e/o implementare nel nostro paese questo tipo di programmi e a decidere in che forme introdurre delle condizionalità. Dal settembre 2016 è attiva una misura di contrasto della povertà, denominata Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA),<sup>1</sup> che su tutto il territorio nazionale prevede benefici economici con condizionalità da erogarsi prevalentemente a famiglie in cui siano presenti minori. Si ricorda al lettore che mentre mandiamo alle stampe il testo è stato approvato dal Senato il disegno di legge delega sulla 'povertà' (Ddl n. 2494)<sup>2</sup> avente come oggetto l'introduzione sul territorio nazionale, e per la prima volta in Italia, una misura a regime di sostegno al reddito sottoposta alla prova dei mezzi, denominata Reddito di Inclusione, che prevede il rispetto di 'condizionalità' da parte dei beneficiari.

---

<sup>1</sup> Si veda il Decreto Interministeriale del 26 maggio 2016 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 166 del 18 luglio 2016 [www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Sostegno-per-inclusione-attiva-SIA/Documents/Decreto%20interministeriale%2026%20maggio%202016\\_SIA.pdf](http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Sostegno-per-inclusione-attiva-SIA/Documents/Decreto%20interministeriale%2026%20maggio%202016_SIA.pdf).

<sup>2</sup> Tra gli ambiti del Ddl approvato il 9 marzo 2017 vi è il varo del reddito di inclusione (Rei), che prenderà il posto del Sia (sostegno per l'inclusione attiva), una misura nazionale caratterizzata come livello essenziale di carattere universale, subordinata alla prova dei mezzi e all'adesione a un progetto personalizzato di inclusione. La misura è concepita come Trasferimento Monetario Condizionale (TMC), sarà quindi articolata in un beneficio economico e in una componente di servizi alla persona a carattere 'condizionale' e si prevede che sarà soggetta a un monitoraggio da parte di una "cabina di regia" nazionale. Per approfondimenti [www.camera.it/temi/ap/t/news/post-OCD15-12836](http://www.camera.it/temi/ap/t/news/post-OCD15-12836).

L'obiettivo indiretto del lavoro era quello di sperimentare e diffondere tra organismi predisposti a programmare e realizzare valutazioni (es: Nuclei di Valutazione delle amministrazioni regionali e centrali, organismi di assistenza tecnica, università) un approccio di revisione della letteratura denominato 'Sintesi Realista' ampiamente utilizzato per sintetizzare le evidenze di programmi sociali complessi (Pawson, 2006; Wong *et al.*, 2013). Sia per la natura stessa del lavoro e del metodo utilizzato per la revisione, sia per gli obiettivi in precedenza menzionati, lo studio è stato realizzato grazie a una forte e costante collaborazione di un gruppo di circa 25 persone costituito da rappresentanti di: istituzioni centrali e locali, terzo settore, società di assistenza tecnica del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (ex Isfol), Nuclei di Valutazione e Verifica delle amministrazioni regionali, impegnati nella valutazione di politiche di inclusione sociale e contrasto della povertà ed esperti del mondo accademico fortemente impegnati su questi temi. Le attività di ricostruzione di una iniziale teoria del programma alla base delle misure di TMC, la formulazione e la scelta delle domande valutative e l'analisi dei meccanismi osservati, hanno visto la partecipazione di un gruppo di ricerca allargato e degli stessi stakeholder di programmi simili a quelli oggetto della revisione realista.

Il libro si rivolge a un pubblico variegato di responsabili dei programmi, professionisti, valutatori, studiosi e studenti che a vario titolo si interessano di strategie di inclusione sociale, welfare, politiche attive del lavoro, istruzione e contrasto della povertà minorile.

Il testo è strutturato in due parti: la prima è a carattere metodologico e la seconda entra nel merito dei risultati del nostro specifico lavoro di revisione della letteratura.

Nel primo capitolo illustriamo cosa sono le revisioni sistematiche e quali sono i principali approcci di revisione e sintesi presenti nella letteratura. Il capitolo termina con un paragrafo di approfondimento sull'approccio della Sintesi Realista che ha guidato il lavoro presentato nella seconda parte del libro.

Nel secondo capitolo vengono illustrate le diverse strategie di protezione sociale e di contrasto della povertà con un approfondimento specifico sulle linee di sviluppo e sulle strategie di intervento attuali delle politiche di contrasto della povertà in Europa.

Nel terzo capitolo entriamo nel tema delle policy e descriviamo quali sono le caratteristiche e i presupposti teorici dei programmi di contrasto della povertà e della disoccupazione che utilizzano misure di supporto al reddito. Si illustrano le idee chiave alla base degli schemi di trasferimento monetario, le assunzioni alla base della previsione di condizionalità per il mantenimento del beneficio e i vantaggi o svantaggi comunemente associati alla condizionalità nell'area delle politiche per l'occupazione e per il contrasto della povertà. Spieghiamo perché e come i paesi OSCE, con sistemi

di welfare generalmente avanzati, abbiano scelto di introdurre delle condizionalità comportamentali accanto alle misure di sostegno al reddito.

La seconda parte del testo presenta i risultati della revisione realista realizzata sul tema dei trasferimenti monetari condizionali per il contrasto della povertà. Il lavoro di revisione e sintesi della letteratura è stato promosso dal Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP) del Dipartimento per le Politiche di Coesione, e si è realizzato nell'ambito delle attività del Sistema Nazionale di Valutazione (SNV) grazie al Progetto Nuval del Foromez PA. Lo studio è stato condotto da Liliana Leone, consulente per il NUVAP e il Sistema Nazionale di Valutazione nell'ambito del progetto Nuval, in collaborazione con un team di ricerca composto da referenti del SNV, di alcune Università e del terzo settore.

Nel quarto capitolo si espone la metodologia utilizzata, i quesiti valutativi alla base della revisione e i criteri di selezione dei casi di studio.

Nel quinto capitolo si risponde ai quesiti valutativi che riguardano l'efficacia e gli impatti a lungo termine su famiglie e minori beneficiari di programmi di TMC, si descrivono le caratteristiche principali dei programmi, si analizzano i meccanismi in opera e il nesso con i contesti in cui si attivano e gli outcome. Il capitolo sintetizza le evidenze di efficacia di programmi di TMC riguardanti il contrasto della povertà, schemi di reddito minimo, strategie di welfare-to-work e programmi per la promozione del capitale umano (area istruzione dei minori). Tra gli outcome delle misure sono stati analizzati i tassi di disoccupazione a breve e lungo termine, la qualità dell'occupazione, il reddito familiare, l'uscita da sistemi di assistenza e dalle condizioni di povertà, ma anche le performance scolastiche, la dispersione scolastica tra i minori. Un focus è stato posto anche sugli impatti negativi imprevisti che sono stati osservati nelle famiglie povere con minori. Per spiegare gli effetti delle condizionalità e delle sanzioni, sono stati identificati alcuni meccanismi trasversali che hanno permesso di leggere il funzionamento dei programmi alla luce delle diverse circostanze, del grado di enforcement delle misure e delle caratteristiche dei percettori (es: condizione economica e familiare, età, genere).

Successivamente, nel sesto capitolo, vengono analizzati i diversi modelli di intervento (ad esempio il case-management integrato) e si presentano i risultati riguardanti il rapporto tra outcome e processi di implementazione dei programmi di TMC. Si indagano gli effetti del decentramento dei servizi e della delega agli enti locali sull'efficacia e sui costi delle misure e le forme di integrazione tra diversi settori di policy, con particolare attenzione all'integrazione tra servizi sociali e servizi per l'impiego.

Il presente testo e il lavoro di ricerca che in esso viene presentato, non avrebbero visto la luce senza la stretta collaborazione, l'impegno, la generosità e i preziosi contributi di molte persone che non compaiono tra gli autori dei singoli capitoli né tra i curatori. Si ringraziano in particolare

Paola Casavola, responsabile del NUVAP Dipartimento Politiche di Coesione e promotrice della revisione della letteratura sui trasferimenti monetari condizionali (Seconda parte del testo) che ha voluto lanciare una sperimentazione così innovativa per diffondere anche nel Sistema Nazionale di Valutazione e nelle politiche di coesione un'attenzione specifica a uno degli approcci più recenti e promettenti di revisione e sintesi della letteratura. Ringraziamo per il costante confronto tutti coloro che hanno fatto parte del Gruppo interistituzionale costituito per la realizzazione della revisione realista sui TMC<sup>3</sup>. Tra di essi ringraziamo in particolare: Ferruccio Biolcati Rinaldi dell'Università degli Studi di Milano per aver voluto condividere con noi la sua preziosa esperienza sull'approccio della valutazione realista e per i consigli e suggerimenti offerti; Matteo Villa dell'Università di Pisa, Laura Stopponi responsabile Caritas Italiana Area internazionale e Silvia Ciampi all'epoca ricercatore dell'Isfol, coautori insieme a Gabriele Tomei del secondo capitolo, a cui si deve l'approfondimento sulle politiche di contrasto della povertà nell'Unione Europea; l'Assessore del Comune di Palermo Agnese Ciulla, Caterina Borrelli della Regione Campania e Anna Maria Candela della Regione Puglia per le interviste che ci hanno concesso nella fase di costruzione della cosiddetta 'teoria del programma' delle misure di TMC; Dora Gambardella e Rosaria Lumino dell'Università di Napoli per averci seguito nella fase di sviluppo dello studio; il team del Formez PA e la dirigente Simonetta De Luca che grazie al progetto NUVAL hanno supportato tutte le attività necessarie alla realizzazione dello studio.

Un ringraziamento speciale va infine a Nicoletta Stame, che come membro del Gruppo interistituzionale ha condiviso con noi sin dalle prime fasi ogni passaggio offrendo spunti di riflessione e suggerimenti metodologici che ci hanno permesso di comprendere meglio ciò che via via emerge-

---

<sup>3</sup> Membri del Gruppo interistituzionale costituito per la realizzazione della Review sui TMC: Valeria Aniello, *Regione Campania*; Marco Biagetti, *Dipartimento per le Politiche di Coesione, PCM NUVAP*; Ferruccio Biolcati Rinaldi, *Università degli Studi di Milano*; Cristina Berliri, *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*; Caterina Borrelli, *Regione Campania*; Caterina Brancaleoni, *Regione Emilia Romagna*; Anna Maria Candela, *Regione Puglia*; Geremia Capano, *Nucleo di valutazione Regione Calabria*; Silvia Ciampi, *ISFOL*; Agnese Ciulla, *Assessore Comune di Palermo*; Silvia Cioppi, *Regione Emilia Romagna*; Matteo D'Emilione, *ISFOL*; Lucia Ferrara, *Università di Bari*; Dora Gambardella, *Università Federico II Napoli*; Rosaria Lumino, *Università Federico II Napoli*; Francesco Marsico, *CARITAS Italiana*; Giuseppe Moro, *NVVIP Regione Puglia*; Silvia Martini, *Regione Emilia Romagna*; Francesco Mazzeo Rinaldi, *Università degli Studi di Catania*; Francesca Raspani, *Università di Pisa*; Rosanna Romano, *Regione Campania*; Anna Maria Senatore, *ISFOL*; Nicoletta Stame, *Università di Roma La Sapienza*; Laura Stopponi, *CARITAS Italiana*; Lucia Tardani, *Consulente politiche del lavoro*; Gabriele Tomei, *Università degli Studi di Pisa*; Matteo Villa, *Università degli Studi di Pisa*; Simonetta De Luca, *Responsabile del progetto NUVAL Formez PA* e Francesca Urbani, *Formez PA*.

va e il ruolo dei meccanismi alla base dei programmi da noi analizzati. A Nicoletta va anche il nostro ringraziamento per il prezioso lavoro di revisione che ha contribuito notevolmente al miglioramento del testo.

Ovviamente, ogni errore o imprecisione nel volume rimane interamente ed esclusivamente attribuibile agli autori.



# *Parte I*



# *1. Come sintetizzare le conoscenze prodotte da studi e valutazioni: scopo e metodi delle revisioni sistematiche*

di *Liliana Leone*

## **Introduzione**

La sintesi delle conoscenze derivate dalle valutazioni rappresenta una tappa fondamentale del processo di produzione e trasferimento delle conoscenze e serve in genere ad informare i *policy makers* circa l'efficacia di date misure o di una famiglia di interventi considerati nel loro complesso. Produrre revisioni della letteratura su questioni complesse riguardanti i processi di costruzione delle policy è un'area metodologica di grande interesse e non priva di sfide. Una revisione sistematica, o Systematic Review, è definibile come cumolazione e sintesi dei risultati emersi da numerose ricerche e valutazioni allo scopo di determinare se un dato intervento o trattamento funziona o meno; si tratta di una nuova forma di produzione di conoscenza 'autoritativa' nell'area della sanità, dell'educazione e dei servizi sociali che a partire dagli inizi degli anni '90 è andata incontro ad un progressivo processo di istituzionalizzazione (Hansen e Rieper, 2006).

In Italia nel 2010 si sono realizzati dei seminari di studio e confronto sui diversi approcci di revisione e sintesi della letteratura. L'iniziativa faceva parte del ciclo di seminari denominato "Classici moderni della valutazione" promosso da Nicoletta Stame presso l'Università di Roma la Sapienza Dipartimento Rimes in collaborazione con CEVAS<sup>1</sup> e con TEVAL ed era coordinata dall'autrice del presente capitolo. In tali seminari si sono poste le basi del lavoro successivo presentato in questo testo.

Le revisioni sistematiche, e altre forme di revisione della letteratura, consentono la contestualizzazione e integrazione dei risultati di ricerca di singoli studi all'interno del più ampio corpo di conoscenze sull'argomento e adottano una rigorosa, esplicita e trasparente metodologia. Esse si sono sviluppate per raccogliere, apprezzare criticamente e sintetizzare tutte le

---

<sup>1</sup> Per approfondimenti e per accedere ai materiali si rimanda al sito di CEVAS: [www.cevas.it/ciclo-seminari-classici-moderni-della-valutazione.html](http://www.cevas.it/ciclo-seminari-classici-moderni-della-valutazione.html).

evidenze rilevanti disponibili per rispondere a un dato quesito. In particolare permettono di sintetizzare le evidenze offerte dalla letteratura sugli esiti di interventi o programmi e sono ampiamente utilizzate e/o ‘invocate’ per supportare processi decisionali basati sulle evidenze in molti ambiti di policy.

Dal momento che singoli studi valutativi possono dare risultati difformi e che singoli interventi possono ottenere risultati estremamente diversificati in funzione dei contesti d’attuazione e dei molteplici fattori che influenzano il funzionamento dei programmi, al fine di orientare le strategie di intervento e il disegno dei programmi è necessario fare tesoro delle esperienze sviluppate anche in altri paesi e cumulare molteplici evidenze offerte dalla letteratura. La conoscenza scientifica deriva, infatti, da un processo cumulativo che si sviluppa iterativamente; pochi studi da soli non sono ritenuti sufficientemente persuasivi se non accompagnati a ripetute verifiche, in quanto i risultati possono essere influenzati da bias di diversa natura e dipendono dall’interazione con i diversi contesti.

Inoltre, il volume crescente di informazioni messe a disposizione da studi valutativi che si incrementa in modo esponenziale, e la forte enfasi data da diversi governi, e in particolare dal Governo Laburista nel Regno Unito, sulle politiche basate sulle evidenze, hanno posto con urgenza la questione delle sintesi delle valutazioni. La ricerca delle ‘evidenze’ è diventato un must per i policy maker. Le sintesi della ricerca è essenziale per porre gli studi nel loro contest scientifico e stanno diventando sempre più comuni nei settori della salute pubblica, dell’istruzione, della giustizia e delle politiche sociali (Petticrew, 2003).

È proprio di questo tipo di informazioni che hanno bisogno i policy maker, cioè coloro che si occupano di programmare e decidere gli investimenti pubblici o decidono gli orientamenti politici. Esse sono per tale ragione ampiamente utilizzate e/o ‘invocate’ per supportare processi decisionali basati sulle evidenze e sono state utilizzate in molti ambiti di policy.

Si tratta di una nuova forma di produzione di conoscenza, inizialmente sviluppata nell’area della sanità clinica, dell’educazione, delle politiche del lavoro e della giustizia, che a partire dagli inizi degli anni ‘90 è andata incontro ad un progressivo processo di istituzionalizzazione e al contempo di sviluppi di nuovi approcci metodologici di sintesi delle conoscenze (Elliot e Popay 2000; Asthana e Halliday 2006; Pawson. 2006; Hansen e Rieper 2008; Popay, 2006).

Nella sanità ha avuto una grande fortuna il movimento della EBM *Evidence-Based Medicine* sviluppatosi all’inizio degli anni ‘90 per offrire delle basi più solide al processo di presa di decisione nel settore clinico.

Le conoscenze prodotte dalle revisioni sistematiche vengono talvolta utilizzate da organismi governativi, da istituzioni scientifiche nazionali o sovranazionali, per produrre linee guida, o raccomandazioni, allo scopo di promuovere decisioni politiche e pratiche maggiormente informate.

Prima di dare delle indicazioni agli operatori circa il metodo di intervento più efficace e di suggerirlo in linee guida indirizzate ai professionisti del settore, è necessario sviluppare delle revisioni sistematiche. Le conoscenze prodotte dalle revisioni sistematiche vengono in seguito diffuse e tradotte in linee guida o raccomandazioni allo scopo di promuovere decisioni politiche e pratiche maggiormente informate.

Le revisioni sistematiche per diverse ragioni differiscono da quelle tradizionali, non sistematiche, ad esempio quelle che vengono comunemente realizzate come sezione introduttiva di un rapporto di ricerca o di una tesi di tipo sperimentale o compilativa. Le maggiori differenze consistono nel fatto che una revisione sistematica: a) adotta un particolare metodo per ricercare e sintetizzare i risultati degli studi con sue linee guida e standard da rispettare, e b) ha proprie regole per l'identificazione e la selezione degli studi eleggibili da inserire nella revisione e per la loro analisi.

Si noti che mentre le revisioni o 'review' si riferiscono solitamente a una forma di cumolazione ragionata della letteratura, il termine 'sintesi' ('synthesis') si riferisce a una tecnica per la produzione di conoscenze che include un valore aggiunto e superiore alla somma delle singole parti (Campbell *et al.*, 2003).

Considerato che in letteratura si utilizzano spesso differenti terminologie per richiamare procedure utilizzate per sintetizzare risultati di analisi e studi valutativi, chiariamo i limiti di questo testo che mira a offrire una proposta coerente di sintesi dei principali approcci sistematica della letteratura, senza entrare nel merito di altre questioni che ruotano invece attorno alla meta-valutazione. La meta-valutazione in senso stretto sta solitamente ad indicare una "valutazione delle valutazioni", cioè della qualità delle valutazioni o la valutazione di un sistema valutativo e del processo valutativo all'interno del ciclo di policy (Scriven, 1969; Stufflebeam, 2001; Bustelo 2002, 2003); tuttavia alcuni autori (Vedung, 2010: 265) talvolta si riferiscono alla meta-valutazione intesa come raggruppamento e sintesi dei risultati di diversi studi valutativi. Nel contesto dei Fondi Strutturali e nello stesso Glossario<sup>2</sup> delle Linee guida del 2013<sup>3</sup> talvolta si fa riferimento alle

---

<sup>2</sup> "Evaluation of another evaluation or of a series of evaluations. Such syntheses, systematic reviews or meta analyses generally share the assumption that lessons are best learned cumulatively over more than one evaluation if one wants to have confidence in findings. Meta evaluations can focus on results, on the mechanisms that underpin different programmes and even on the contexts of programmes - especially when what is being synthesised is descriptive or narrative case studies. Results are often judged in terms of their reliability, credibility and utility. They can also be judged in terms of their generalization and likely sustainability" (European Commission 2013).

<sup>3</sup> Anche nella Guida EVALSED della Commissione Europea (2013), dedicata ai metodi di valutazione dei programmi socio-economici finanziati dai Fondi Strutturali, si ritrova una definizione un po' ambigua di meta-valutazione che include più funzioni: "*Valutazione di*