

Rosaria Lumino

VALUTAZIONE E TEORIE DEL CAMBIAMENTO

Le politiche locali
di contrasto alla povertà

Prefazione di Dora Gambardella

STUDI E RICERCHE



**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.



Direttore scientifico

Mauro Palumbo

Comitato scientifico editoriale

Stefano Campostrini, Ugo De Ambrogio, Carmela Di Mauro, Andrea Lippi, Mita Marra, Alberto Silvani, 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.

Senior Advisors

Lorenzo Bernardi

Università di Padova

Claudio Bezzi

Consulente valutatore

Raffaele Brancati

MET-Monitoraggio Economia e Territorio

Vincenza Capursi

Università di Palermo

Costantino Cipolla

Università di Bologna

Oswaldo Feinstein

World Bank

Domenico Patassini

Università IUAV di Venezia

Carlo Pennisi

Università di Catania

Giuseppe Pennisi

Università Europea di Roma GP

Gloria Regonini

Università di Milano

Alberto Vergani

Presidente AIV

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.

Rosaria Lumino

**VALUTAZIONE
E TEORIE
DEL CAMBIAMENTO**

Le politiche locali
di contrasto alla povertà

Prefazione di Dora Gambardella

FrancoAngeli

Questo libro è frutto di un lungo lavoro che ha coinvolto nel tempo molte persone. Un ringraziamento particolare va a Dora Gambardella, maestra e amica, per la lungimiranza, i preziosi consigli, la profonda onestà intellettuale, l'affetto sincero che mi ha sempre riservato. Ringrazio Giancarlo Ragozini, per la fiducia e i numerosi spunti di riflessione e ricerca. Stefano Piedimonte per l'immancabile sostegno e l'autentica gioia che mi regala giorno dopo giorno. Gli amici e colleghi di sempre, con cui ho condiviso la passione per il lavoro sociale; per tutti Ida Palisi, inseparabile amica.

Copyright © 2013 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.

Indice

Prefazione , di <i>Dora Gambardella</i>	pag.	9
Introduzione	»	15
1. Le misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale	»	25
1.1. Povertà ed esclusione sociale	»	25
1.2. Le misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale: lo spettro della dipendenza	»	28
1.3. L'attivazione: un'offerta da non rifiutare	»	30
1.4. Gli schemi europei di reddito minimo	»	33
2. Le politiche di contrasto alla povertà in Italia. Il caso del Reddito di Cittadinanza	»	36
2.1. Le politiche di contrasto alla povertà in Italia	»	36
2.2. Il Reddito Minimo di Inserimento	»	40
2.3. Le esperienze regionali di reddito minimo	»	45
2.4. L'esperienza campana del Reddito di Cittadinanza	»	47
2.5. Le specificità del caso Napoli	»	51
2.6. Il disegno istituzionale del progetto Passi	»	54
3. La valutazione delle politiche di contrasto alla povertà	»	59
3.1. La valutazione: alcuni elementi di definizione	»	59
3.2. Gli approcci classici alla valutazione	»	63
3.3. Gli approcci orientati alla teoria	»	67
3.4. La <i>Theory Based Evaluation</i>	»	70
3.5. Ricostruire le teorie del cambiamento sociale	»	72

3.6. Limiti e potenzialità della <i>Theory Based Evaluation</i>	pag.	74
3.7. Valutare interventi complessi. Il caso delle politiche e dei servizi sociali	»	76
3.8. Valutare le politiche di contrasto alla povertà	»	79
3.8.1. L'occasione mancata della valutazione del Reddito Minimo di Inserimento	»	83
4. L'uso della TBE per la valutazione dell'implementazione partenopea del Reddito di Cittadinanza	»	86
4.1. La <i>Theory Based Evaluation</i> e l'implementazione del Reddito di Cittadinanza nel Comune di Napoli	»	86
4.2. Il processo di costruzione delle teorie del cambiamento	»	88
4.3. Gli input del programma	»	90
4.4. <i>La o le</i> teorie del programma?	»	93
4.5. Le strategie di implementazione	»	99
4.6. Le teorie del cambiamento sociale	»	102
4.7. I micro assunti e i relativi fallimenti	»	108
4.8. Le teorie alla prova dei fatti	»	113
5. I grandi assenti: i beneficiari	»	116
5.1. I grandi assenti: i beneficiari	»	116
5.2. Il mancato aggancio: le testimonianze raccolte nel sistema informativo	»	119
5.3. La voce dei beneficiari	»	121
5.3.1. Beneficiari in grado di e disponibili al cambiamento	»	122
5.3.2. Beneficiari riluttanti al cambiamento, ma non al contatto con le equipe territoriali	»	128
5.3.3. Beneficiari che fanno un uso strategico del sostegno offerto dalle equipe	»	130
5.3.4. Beneficiari che rifuggono ogni contatto	»	132
5.4. I percorsi di cambiamento possibili	»	138
Conclusioni	»	141
Riferimenti bibliografici	»	147

In ciò che costituisce lo spazio dell'inferno,
l'orizzonte è del tutto assente. Non vi è
continuità tra le azioni, non vi sono pause né
percorsi, non vi è un disegno, un passato, un
futuro. Vi è solo il clamore di un presente
disperato e frammentato.

P. Berger, The shape of a pocket, 2001, p. 210

A mio padre,
perché mi ha insegnato a credere nei sogni,
e i sogni danno il senso di una
direzione

Prefazione

di *Dora Gambardella*

La valutazione delle politiche di contrasto alla povertà è destinata, forse più di altre politiche pubbliche, a scontrarsi con una sorta di “auto evidenza”, determinata in ultima analisi dalla sua “presunta efficacia”. Offrire sostegno al reddito a una quota di beneficiari poveri, in qualsiasi modo siano definiti e selezionati, certo non può che migliorare le loro complessive condizioni di vita: un reddito integrativo (a volte l’unico) serve, a seconda dei casi, ad assicurare una alimentazione minimamente adeguata ai componenti di una famiglia, a far fronte ai costi della casa, alle spese di salute e, se possibile, ad assicurare un piccolo fondo per le spese dei figli. Ma, ci si dovrebbe chiedere, anche solo limitando l’attenzione al tema dell’efficacia, è lecito supporre che questa “auto evidenza” sia sufficiente ad archiviare il tema della valutazione? Non dovremmo essere interessati, specie nel caso di un intervento pilota, a capire quali effetti sono riconoscibili per quali gruppi di beneficiari? E soprattutto a ricostruire i meccanismi di cambiamento che la politica è in grado di attivare nei beneficiari, quelli presumibilmente responsabili degli effetti di medio- lungo periodo della politica stessa?

Se poi la politica di sostegno al reddito si accompagna a qualche tipo di intervento di promozione dell’inclusione sociale e assume il carattere di una politica attiva, la sua “presunta efficacia” diventa semmai ancora più insostenibile, dal momento che «Il tratto comune di queste politiche è il tentativo di modificare comportamenti e condizioni che sono il risultato di processi sociali molto complessi, rispetto ai quali poco si conosce in termini di cause, interazioni e dinamiche» (Martini 1997, p. 20).

Temi come questi assumono poi una rilevanza particolarmente elevata quando si calano su una misura come il Reddito di Cittadinanza, su cui si esercitano le competenze valutative di Rosaria Lumino in questo volume, e su un contesto come quello napoletano, caratterizzato dai grandi numeri

della povertà e dalle strutturali difficoltà a progettare interventi di contrasto alla povertà che mettano al centro dell'intervento il mercato del lavoro locale. L'architettura fragile del RdC, su cui ci si è abbondantemente soffermati (Amaturo, Gambardella, Morlicchio 2007), con il suo corredo di scarsità di risorse economiche investibili e di assenza di governance regionale, non rende però le domande di cui sopra meno urgenti, ma semmai più pressanti, producendo effetti finanche sullo stesso disegno di valutazione, costretto ad indagare nelle pieghe del provvedimento, alla ricerca di effetti non scontati, di successi difficili e apparentemente minori, di produzione di "piccoli cambiamenti" su altrettanti piccoli numeri, fornendo, come si chiede alla valutazione, una lezione di apprendimento a partire dall'osservazione dei fatti di una politica.

La scelta di Rosaria Lumino nell'esercizio della valutazione sul caso prescelto è quello di fare riferimento a quell'approccio noto come "valutazione basata sulla teoria", salutato da più parti come un'innovazione metodologica particolarmente adeguata alla valutazione delle nuove politiche sociali, complesse, articolate, la cui implementazione mette in campo una pluralità di attori, in qualche modo "forzati" alla partecipazione. L'approccio, come si dimostra con grande efficacia nel volume, pare particolarmente fruttuoso nella misura in cui "svela" gli assunti impliciti alla base della politica, la loro varietà e le loro contraddizioni, identificando elementi cui si possono ricollegare i successi o gli insuccessi dell'implementazione, senza necessariamente schiacciare la valutazione di efficacia sulla misurazione degli effetti e sul rapporto tra effetti rilevati e effetti attesi (e, aggiungerei, poco opportunamente definiti). E' anche una scelta che dà parola a tutti gli attori coinvolti sul campo intorno all'oggetto della valutazione: i beneficiari in primo luogo, ma anche gli attori e gli operatori sociali incaricati del progetto di inclusione, che rischiano costantemente di essere estromessi dalla valutazione.

La scelta metodologica operata in questo volume sembra però quanto mai distante dalle definizioni di valutazione assunte nelle politiche di contrasto alla povertà più recenti. Finita la stagione del Reddito Minimo di Inserimento e quella delle politiche regionali che a quel provvedimento si ispiravano, il corso più recente delle politiche nazionali antipovertà - al momento solo annunciato - si caratterizza per l'introduzione sperimentale della Carta Acquisti (semmai ce ne fosse stato bisogno di un'altra sperimentazione) in dodici grandi città italiane, che si accompagna alla precedente Social Card, provvedimento varato dal governo Berlusconi nel 2008, come è noto, di scarsissima entità e destinato a gruppi molto ristretti della popolazione italiana povera. Senza entrare nel merito del nuovo provvedi-

mento, nel complesso più generoso (la quota trasferita mensilmente a famiglie numerose è pari a circa 400 euro), associato a progetti personalizzati di recupero delle risorse familiari e affidato alla progettazione operativa dei comuni selezionati per la sperimentazione, vale la pena qui soffermarsi sulla valutazione attesa dal provvedimento che, come anticipato, prende con chiarezza la strada della valutazione controfattuale, sebbene dichiarando possibile, ove ritenuto opportuno, il ricorso a “metodologie di valutazione partecipata”. Quest’ultima opzione è però in aperto contrasto con la richiesta ai comuni sede della sperimentazione di somministrare un questionario appositamente predisposto dal Ministero competente all’inizio e alla fine della sperimentazione, tanto ai nuclei beneficiari quanto ai gruppi di controllo. L’articolo della bozza di decreto che disciplina la valutazione della sperimentazione della Carta Acquisti è coerentemente dedicato alla identificazione delle variabili risultato (partecipazione degli adulti al mercato del lavoro, benessere dei bambini in termini di salute, istruzione, socializzazione e tempo libero, accesso dei nuclei familiari ai beni essenziali) e alla identificazione dei gruppi sperimentali costruiti sulla base della combinazione tra sostegno economico e progetti personalizzati di presa in carico (entrambi o solo uno dei due) o sulla diversa modalità di presa in carico (anche tenendo conto della natura del soggetto erogatore, se pubblico o non profit).

Per quanto vada salutato con grande soddisfazione lo sforzo di tradurre operativamente il modello di valutazione prescelto, evitando i richiami formali ad una non meglio precisata necessità di valutare gli esiti della sperimentazione, vanno però fatte alcune considerazioni sul vincolo della valutazione controfattuale. La prima considerazione riguarda la praticabilità della valutazione sperimentale in assenza di risorse economiche ed umane specificamente dedicate e dunque rendendo di fatto responsabili della sua operatività i comuni della sperimentazione. A questi ultimi si chiede, per cominciare, l’identificazione dei gruppi sperimentali da sottoporre alla misura e la successiva costruzione dei relativi gruppi di controllo, secondo procedure che assicurino la comparabilità degli stessi. In secondo luogo, sempre agli stessi soggetti si chiede di sottoporre il questionario predisposto dal Ministero (al momento sconosciuto) a tutti i gruppi identificati, con il non irrilevante problema di selezionare, contattare e coinvolgere in tale compilazione un nutrito gruppo di nuclei non beneficiari, che per definizione risultano scarsamente motivati al compito loro richiesto, specie se consapevoli di avere perso un sostegno, cui avevano diritto. A ciò si aggiunga una contraddizione più profonda del disegno della Carta Acquisti, più chiara nei contesti come quello campano dove si è già sperimentata una misura

(il RdC appunto) che definisce in modo ampio la platea degli aventi diritto, ma di fatto ammette alla misura solo una minima parte di questi ultimi, in ragione delle scarse risorse economiche da ripartire (nel caso del RdC circa il 12%). I ricorsi dei nuclei ammissibili al RdC ma non ammessi al finanziamento sono ormai divenuti numerosi, ragione per la quale è impensabile per una città come Napoli rispondere alla sperimentazione della Carta Acquisti replicando il meccanismo perverso della definizione di una graduatoria degli aventi diritto, oggetto sicuro di una valanga di ricorsi sicuramente ritenuti legittimi. In queste circostanze non vi è altra strada che definire in modo tanto stringente il target dei beneficiari, con tutta la complessità del compito, da evitare la costruzione della graduatoria, ma anche, per conseguenza, la possibilità stessa di definire gruppi di controllo, dal momento che si tratterebbe, per il target individuato, di una misura a carattere universale, che esclude ogni possibilità di valutazione sperimentale.

Al di là della sua praticabilità, resta poi un grande interrogativo circa la necessità metodologica della valutazione sperimentale, come sembra emergere dalla produzione normativa recente, anche oltre il caso della Carta Acquisti. Possiamo essere certi che la valutazione controfattuale risponda a quella necessità di conoscere “cause, interazioni e dinamiche” di processi sociali molto complessi, come nella citazione con cui si è aperta questa prefazione? La valutazione sperimentale ha l’indubbio merito di isolare l’effetto causale prodotto da una variabile trattamento su una (o più) variabile risultato, tenendo perciò sotto controllo le ulteriori possibili cause che concorrono all’effetto finale, trasformando l’effetto lordo osservabile in effetto netto causalmente imputabile alla variabile trattamento. Ma certo la valutazione sperimentale non è da sola in grado di dare conto dei meccanismi di cambiamento attivati da una politica, né di come questi meccanismi individuali si combinano con specifiche condizioni di contesto, generando un effetto osservabile. Vale forse la pena richiamare una delle più note affermazioni di Pawson e Tilley (1997) secondo cui «I programmi non possono essere considerati come una sorta di soluzione esterna e in se stessa efficace alla quale i soggetti trattati reagiscono. Piuttosto essi funzionano se gli attori scelgono di farli funzionare e si trovano nelle condizioni appropriate per riuscire a realizzare questo obiettivo» (p. 52). A questa cruciale osservazione andrebbe poi aggiunto il fatto che qualsiasi modello di valutazione di una politica sperimentale su base nazionale non può non tenere conto della diversità dei contesti territoriali, che segnano una irrimediabile distanza tra l’implementazione della stessa misura antipoverità in città le cui incidenze della povertà possono crescere anche di due o tre volte. Nella passata e lontana sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento si

chiese a Napoli, coerentemente con quanto disposto in sede nazionale, di avviare il RMI nel solo quartiere di Scampia, opzione fortemente osteggiata dagli amministratori locali, particolarmente preoccupati dalle conseguenze che questa scelta avrebbe potuto avere in una città sempre a rischio di nuove conflittualità sociali. Come allora l'opzione Scampia era per Napoli improponibile, oggi non lo è l'interrogazione di potenziali gruppi di controllo, le cui condizioni di povertà sono semmai diventate più gravi e diffuse di quelle di qualche anno fa. E la valutazione non può dirsi estranea a queste considerazioni di ordine politico che pesano sulla praticabilità della rilevazione, come anche sul possibile successo o insuccesso della sperimentazione.

In questa prospettiva il volume di Rosaria Lumino non è solo un utile e completo lavoro di valutazione che disegna tutti i limiti e i piccoli ma preziosi successi di una politica locale antipovertà : è piuttosto un richiamo doveroso ai molteplici modi con cui fare valutazione e un esempio di come occorra disegnare la valutazione al riparo da scelte metodologiche poco lungimiranti e poco aderenti ai contesti nei quali le politiche vengono implementate.

Introduzione

Nel nostro paese la valutazione delle politiche di contrasto alla povertà non costituisce una pratica diffusa, risentendo del ritardo generalizzato nel ricorso alla valutazione. Nei paesi di radicata esperienza nel settore, come gli Stati Uniti, la pratica valutativa è stata sin da subito considerata una fonte preziosa di legittimità istituzionale (House 1993) con una delicata funzione di controllo dell'erogazione del servizio pubblico, resa indispensabile dall'assenza del vincolo di mercato. Le prime esperienze in tal senso sono da ricondurre all'analisi di esperimenti sociali innovativi varati negli Stati Uniti, a partire dalla seconda metà degli anni Sessanta, per far fronte al problema della povertà. All'origine dell'affermazione della pratica valutativa è possibile rintracciare un'esperienza radicata nel campo delle scienze sociali e una pratica di governo basata sulla programmazione per obiettivi. Ambedue i fattori hanno favorito lo sviluppo del dibattito sulle teorie e i metodi di valutazione, contribuendo ad arricchire il bagaglio teorico e metodologico delle scienze sociali (Stame 2007).

Le primissime esperienze italiane di valutazione possono essere rintracciate nelle attività di ricerca della Fondazione Zancan avviate negli anni settanta (Glasser 1972; Bernardi, Tripodi 1981). Si tratta però di iniziative isolate che si collocano all'interno di una più ampia tradizione giuridico-amministrativa che privilegia controlli formali e di legittimità delle procedure.

La propensione all'uso della valutazione cresce a partire dal decennio successivo, in concomitanza e per effetto, dei tentativi di riforma della pubblica amministrazione. L'introduzione di meccanismi di gestione ispirati a modelli manageriali, orientati a migliorarne il grado di efficacia ed efficienza, e la necessità di far fronte alla profonda crisi di legittimazione del sistema politico rendono più complessi, flessibili e indeterminati i processi decisionali, accrescendo parallelamente le esigenze di rendicontazione del *policy making*. Di qui la rilevanza accordata nel dibattito politico ai temi

della trasparenza dell'agire pubblico e della istituzione di un nuovo rapporto con il cittadino, su basi relazionali e fiduciarie.

Si assiste così allo sviluppo di ricerche valutative basate su modelli analitici mutuati dall'ambito produttivo privato, dove la crescente attenzione alla qualità della produzione e l'esigenza di adeguarsi in maniera flessibile ai bisogni del mercato aveva generato lo sviluppo di strumenti di osservazione specifici. Si pensi ad esempio all'introduzione, sulla scia di approcci organizzativi *client oriented*, delle prime forme di valutazione della *customer satisfaction*.

Ai fattori interni di trasformazione va poi sommato, nel percorso di progressivo avvicinamento all'uso della valutazione, l'effetto catalizzatore prodotto dalle procedure di accesso ai finanziamenti comunitari. La modalità di lavoro per programmi della Commissione Europea e l'attenzione posta alla loro valutazione¹ ha influenzato fortemente sia le amministrazioni centrali e periferiche che le organizzazioni del privato sociale, candidate alla gestione di interventi così finanziati (Leone 2000). A ciò si aggiunga l'impegno ultradecennale dell'Associazione italiana di valutazione nel promuovere la discussione sui temi della valutazione e il confronto tra i diversi ambiti disciplinari diversi e professionisti del settore esterni al mondo accademico.

Il tema della valutazione ha assunto così un'importanza crescente nel dibattito pubblico tanto da indirizzare anche alcune normative nazionali che ne hanno promosso l'adozione², pur se con grosse ambiguità circa le finalità da perseguire e gli strumenti da adottare, e numerose sovrapposizioni terminologiche (De Ambrogio 2003).

Nel panorama delle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale le esperienze di valutazione sin qui maturate sono poche e non rappresentative del dibattito internazionale su questi temi, che individua nei metodi sperimentali o quasi sperimentali un riferimento essenziale nella valutazione delle politiche di sostegno al reddito. Si tratta per lo più di analisi di impatto, spesso a carattere longitudinale, che pongono al centro

¹ Si pensi, solo, alla vasta produzione di volumi, dedicati al miglioramento e alla diffusione dei metodi di valutazione dei programmi europei di sostegno allo sviluppo economico e sociale. Si faccia riferimento, ad esempio, ai sei tomi pubblicati nella collana *Evaluating socio-economic programmes*, frutto del lavoro di risistemazione terminologica e concettuale realizzata all'interno del programma MEANS – *Method for Evaluating Actions of Structural Nature*, creato nel 1991 dalla Commissione Europea o alla più recente Guida EVALSED – *Evaluation of Socio Economic Development*, prodotto per la Commissione Europea dal Tavistock Institute di Londra, con la collaborazione dell'IRS di Milano e il GHK di Londra nel 2009.

² Si pensi, ad esempio, nel campo delle politiche sociali, alla legge 285 del 1997 su "Diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza", alla riforma sanitaria Ter (D. Lgs. 229/1998) o alla legge di riforma del sistema dei servizi socio assistenziali (n. 328/2000).

dell'attenzione il problema dell'attribuzione causale degli effetti di un programma nella produzione del cambiamento desiderato, al netto di interferenze esterne e dinamiche spontanee.

Negli ultimi anni la consapevolezza crescente del carattere complesso e multidimensionale di molti interventi sociali, tra cui sono da annoverare le politiche di sostegno al reddito, è all'origine dello sviluppo di approcci innovativi che spostano l'attenzione dalla misurazione degli effetti alla ricerca delle cause che li hanno prodotti, valorizzando l'apporto in fase di definizione dell'evaluando e messa a punto del disegno di ricerca valutativa dei contesti di implementazione e delle percezioni dei diversi stakeholder³. La schematizzazione del programma in termini di input e output tipica dei metodi sperimentali trascura, infatti, la complessità della fase attuativa e dei processi intervenienti in grado di mediare tra i due estremi (Rossi, Freeman, Lipsey 1999). Si apre, dunque, lo spazio ad approcci che mirano a ricostruire i modelli causali alla base delle relazioni tra attività realizzate e risultati osservati, in virtù di una concezione generativa delle nozioni di causa come meccanismo in grado di produrre risultati diversi in relazione al tipo di contesto in cui opera e all'eterogeneità dei destinatari (Palumbo 2005). Si fa qui riferimento ai cosiddetti *approcci orientati alla teoria*, tra cui figurano: la valutazione guidata dalla teoria di Chen e Rossi, la valutazione realistica di Pawson e Tilley e la valutazione basata sulla teoria di Carol Weiss.

Quest'ultima offre un contributo rilevante alla comprensione e all'analisi critica dei programmi sociali, sulla base della ricostruzione delle assunzioni alla base del funzionamento di un programma. Al centro dell'approccio vi è l'idea che le ipotesi su cui si fonda il disegno e l'implementazione di un intervento, un programma, una politica vadano esplicitati ed espressi in una sequenza ordinata di cause ed effetti, indirizzando il processo valutativo e la costruzione della base empirica (Weiss 1997a). Lo scopo è quello di ricostruire la catena causale presupposta dall'evaluando, mostrando «la serie di piccoli passi che dagli input portano agli esiti» (Weiss 1998, p. 60) e rilevando le informazioni necessarie a verificarne la successione (Birkmayer, Weiss 2000).

L'approccio della Weiss rappresenta il cuore del ragionamento proposto nel volume. L'approccio è discusso sia nelle sue componenti teoriche che in quelle operative, attraverso l'applicazione ad un caso studio: l'implementazione partenopea del Reddito di Cittadinanza, una misura di sostegno al reddito per famiglie particolarmente povere, la cui storia si consuma tra il febbraio 2004 e il giugno 2010, con una parabola discendente,

³ Su questo tema si rinvia al capitolo 3.

comune ad altre esperienze regionali simili⁴, legata al progressivo disinvestimento pubblico sul tema del contrasto alla povertà e all'esaurimento delle risorse necessarie alla sua copertura finanziaria.

Malgrado ciò che Simmel scriveva già nel Novecento l'assistenza continua a non essere considerata un diritto, e ad essere subordinata alla discrezionalità politico-amministrativa dei contesti locali con «attribuzioni di valore dipendenti dal costo monetario e attribuzioni di sostenibilità dipendenti dai limiti della disponibilità finanziaria» (Villa 2009, p. 114). Non è un caso che in un quadro di progressivo arretramento delle responsabilità collettive nella gestione delle politiche pubbliche, le politiche sociali siano sempre più spesso associate a dei costi più che alla salvaguardia dei diritti di cittadinanza e il sostegno ai più fragili presentato come un atto discrezionale e paternalistico, nel quadro di un modello di welfare pubblico «ridotto e basato sempre di più su tratti categoriali- corporativi e privatistici» (Ascoli 2011, 31).

Tali considerazioni paiono tanto più cogenti se riferite all'evoluzione delle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale nel nostro paese. Il livello particolarmente basso della spesa sociale a ciò dedicato è all'origine dell'adozione di provvedimenti spesso estemporanei che in assenza di schemi nazionali di riferimento e di consistenti finanziamenti di risorse rischiano di rivelarsi inefficaci (Gambardella 2012a), designando nel contempo un panorama di diritti differenziato a livello territoriale. Malgrado le raccomandazioni europee a riguardo, non esiste una misura nazionale di garanzia di reddito minimo per chi si trova in difficoltà e neppure una norma nazionale che ne imponga l'adozione a livello decentrato. L'unica esperienza italiana significativa su questo tema è quella del Reddito Minimo di Inserimento, che sebbene abbia costituito una innovazione di grande portata per il nostro paese, è stata bruscamente interrotta nel 2004 senza essere oggetto di un vero dibattito pubblico⁵.

Dopo la stagione del RMI alcune regioni italiane, tra cui la Campania hanno promosso misure locali di contrasto alla povertà. Nello specifico, il Reddito di Cittadinanza campano era rivolto ad una fascia di famiglie in condizione di estrema povertà, ai quali trasferiva 350 euro mensili, unitamente a interventi volti a favorire percorsi di inclusione sociale. Intervenuta in un contesto caratterizzato da elevati e persistenti tassi di povertà, la scelta dell'amministrazione regionale si presentava quanto mai opportuna e necessaria: la Regione Campania detiene, infatti, il primato di una delle re-

⁴ Per approfondimenti si rinvia a Granaglia, Bolzoni 2010.

⁵ Su questo tema si rinvia al capitolo 2.

gioni più povere d'Italia, con una incidenza della povertà relativa che si mantiene stabilmente sopra la soglia del 20% e un deficit economico rispetto agli standard nazionali di circa 30 miliardi di reddito all'anno, legato insieme al più basso numero di occupati e pensionati e al minore ammontare dei redditi da lavoro dipendente (Svimez 2011).

Malgrado il carattere modesto del trasferimento economico, i 350 euro hanno rappresentato per molti beneficiari una fonte preziosa d'integrazione del reddito, una risorsa essenziale per l'acquisto di generi alimentari, effettuare visite mediche o pagare le utenze domestiche, spese familiari di carattere necessario evidentemente non soddisfatte adeguatamente prima del RdC (Amaturo, Gambardella, Morlicchio 2007). Quanto alle misure di promozione dell'inclusione sociale esse sono state avviate con un ritardo di oltre un anno rispetto alla erogazione del primo assegno mensile del RdC e con un notevole ridimensionamento rispetto alle ambizioni iniziali, soprattutto per quanto riguarda la promozione di attività di lavoro autonome e l'integrazione con politiche di formazione, avviamento, orientamento al lavoro.

Ad ogni modo, anche in considerazione dell'eccezionalità della platea di riferimento, la sperimentazione campana ha assunto i caratteri di un'iniziativa ambiziosa, di certo penalizzata dalla mancata corresponsabilità del governo nazionale, sia nel disegno che nel suo finanziamento, prima ancora che da difetti di progettazione o implementazione.

Nel 2010 il Reddito di Cittadinanza è stato cancellato dal bilancio regionale senza che fosse prevista l'adozione di una misura alternativa per far fronte al problema povertà, privando circa 49mila cittadini campani del sostegno delle istituzioni.

Questo libro non ricostruisce il quadro della sperimentazione regionale del Reddito di Cittadinanza nella sua interezza⁶, ma restringe la sua attenzione alla sperimentazione partenopea della misura, iscrivendosi nella più ampia attività di valutazione della sperimentazione condotta dalla Facoltà di Sociologia dell'Università Federico II su mandato dell'amministrazione comunale, e riserva un'attenzione selettiva all'offerta di misure integrative finalizzate all'attivazione. Si tratta dei cosiddetti "Programmi di Accompagnamento Sociale", gestiti da enti del terzo settore cittadino, appositamente selezionati, per la realizzazione di percorsi che, sulla base di progetti individualizzati, potevano contenere azioni di semplice informazione e orientamento ai servizi esistenti fino ad azioni più complesse tese al recupero di

⁶ Su questo tema si rinvia a: Musella, Falcioro 2005; Amaturo, Gambardella, Morlicchio 2007; Agodi, De Luca Picione 2009; Agodi, De Luca Picione 2010.